

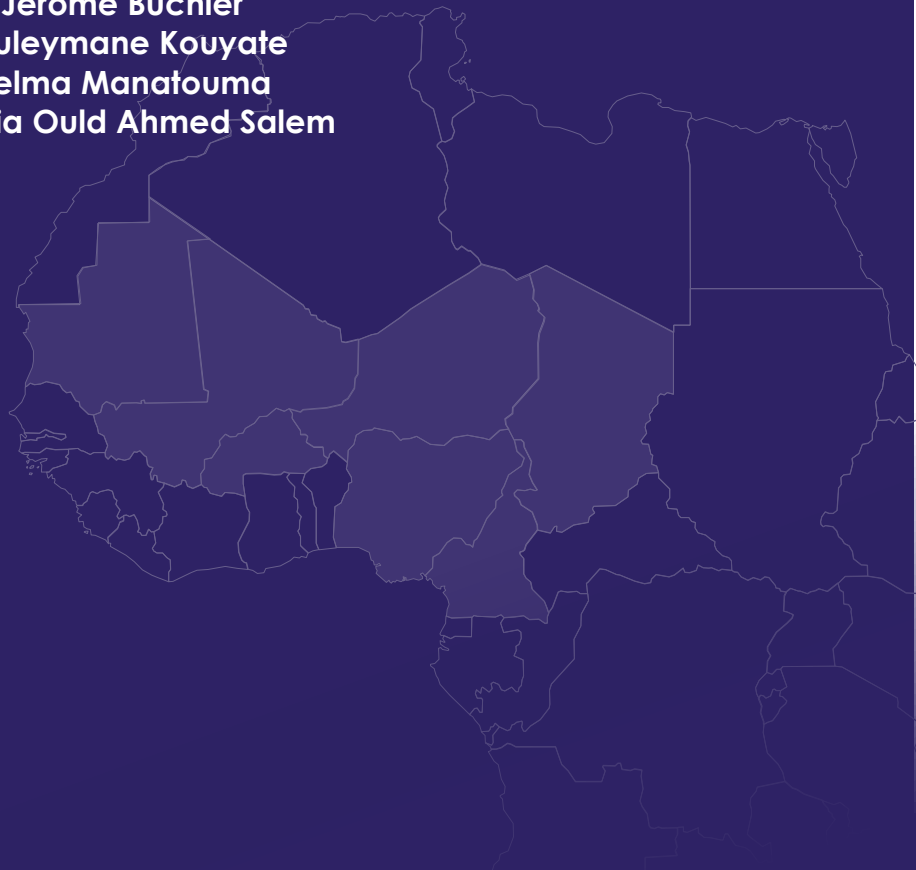
Politique(s) de l'état civil

Les enjeux sociopolitiques de l'identification légale en Côte d'Ivoire, en Mauritanie et au Tchad

13 octobre 2025

Public

Richard Banégas
Jérôme Buchler
Souleymane Kouyate
Kelma Manatouma
Zekeria Ould Ahmed Salem



Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et ne représentent pas nécessairement les opinions de l'AFD, de ses partenaires ou financeurs.

▪

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

Richard Banégas, Jérôme Buchler, Souleymane Kouyate, Kelma Manatouma & Zekeria Ould Ahmed Salem (Juin 2025), *Politique(s) de l'état civil. Les enjeux sociopolitiques de l'identification légale en Côte d'Ivoire, en Mauritanie et au Tchad*, Plateforme d'Analyse du Suivi et d'Apprentissage au Sahel, Production Pasas, juin 2025.

▪

Politique(s) de l'état civil. Les enjeux sociopolitiques de l'identification légale en Côte d'Ivoire, en Mauritanie et au Tchad

Pays : Côte d'Ivoire, Mauritanie, Tchad

Mots clés : état civil, biométrie, nouvelles technologies, citoyenneté, inclusion & exclusion, discrimination, enregistrement des naissances et des décès, enrôlement électoral

▪

Crédits photos :

Richard Banégas

SOMMAIRE

RESUME EXECUTIF	9
INTRODUCTION	14
1 - L'ETAT CIVIL EN AFRIQUE : ENJEUX ET DEFIS POLITIQUES	14
1.1 - L'état civil, infrastructure de la citoyenneté	14
1.2 - La vie sociale des papiers d'état civil	15
1.3 - La politisation de l'état civil, facteur de tensions et de conflits	16
1.4 - Moderniser l'état civil : les nouvelles technologies au service de l'efficacité de l'Etat et de l'inclusion sociale ?	18
2 - L'ETAT CIVIL, UN ENJEU INTERNATIONAL	20
2.1 - Un enjeu stratégique de sécurité	20
2.2 - Un enjeu d'accès aux droits et de développement	21
2.3 - L'industrie globale de la biométrie et ses « modèles voyageurs »	21
3 - OBJECTIFS DE L'ETUDE	23
3.1 - Saisir la double dimension politique de l'état civil (<i>politics & policies</i>)	23
3.2 - Analyser les stratégies nationales de modernisation de l'état civil	23
3.3 - Étudier l'état civil au guichet	24
3.4 - Cartographier les inégalités territoriales et les effets d'exclusion	24
4 - DEMARCHE ET METHODOLOGIE	25
4.1 - Une démarche de politique comparée	25
4.2 - Corpus documentaire et compilation de données	25
4.3 - Enquêtes de terrain : entretiens et observations ethnographiques	26
I- LES ENJEUX POLITIQUES DE L'ETAT CIVIL : TROIS TRAJECTOIRES NATIONALES	28
1-COTE D'IVOIRE : DE LA GUERRE DES PAPIERS A LA BIOMETRIE DE L'EMERGENCE	28
1.1-Le legs colonial de l'état civil	28
1.2- Entre rigidification de l'état civil et laisser faire documentaire : les ferments houpouëtistes de la crise des papiers	31
1.3-L'état civil dans les tempêtes de l'ivoirité	33
1.4- « Un état civil pour un Etat moderne » ? Ou les dérives d'une approche autochtoniste de l'identité légale	34
1.5- « Les armes contre les papiers »	36
1.6- « Tuer les germes de la crise » en modernisant l'état civil	38

2- MAURITANIE : UNE POLITIQUE DE L'ETAT CIVIL CONTROVERSEE.....	41
2.1-D'une société sans Etat à une colonisation sans état civil.....	41
2.2- Vers une politique d'état civil et d'identification des populations.....	43
2.3-La démocratisation révélatrice du besoin d'un état civil fiable.....	46
2.4-Biométriser l'identification légale : une réforme controversée.....	49
2.5- « Touche pas à ma nationalité ! ».....	52
2.6- Relancer l'enrôlement : une nouvelle stratégie.....	55
2.7- L'ANRPTS : bilan et perspectives.....	56
3- TCHAD : MODERNISER ET FIABILISER L'ETAT CIVIL « ENTRE GUERRES ».....	58
3.1- Trajectoire du système d'état civil au Tchad : le legs colonial.....	58
3.2- État civil et pouvoir : enjeux politiques et socio-culturels.....	60
3.3-La biométrie au service de la modernisation de l'état civil ?.....	61
3.4- Politique de l'autochtonie : le dispositif administratif de contrôle des identités dans les Centres d'accueil des usagers.....	63
II- MODERNISER L'ETAT CIVIL : DILEMMES POLITIQUES ..	66
1- DES DYNAMIQUES CONVERGENTES DE NUMERISATION ET BIOMETRISATION DE L'ETAT CIVIL.....	66
1.1- Figures de la modernité numérique.....	66
1.2- Biométrisation, numérisation et plateformes des états civil.....	67
1.3- Fiabilisation des identités ou consolidation de la fraude ?.....	69
2- CARTOGRAPHIE DES PROJETS INTERNATIONAUX.....	70
2.1- Côte d'Ivoire : l'UE et la France en première ligne.....	70
2.2- Tchad : une multitude de petits projets.....	74
2.3- Mauritanie : une approche souverainiste de l'état civil.....	78
3- L'ETAT CIVIL « BIOMAITRISE » ? LES HYBRIDATIONS DE L'ETAT DOCUMENTAIRE ET DE L'ETAT BIOMETRIQUE.....	80
3.1- Rivalités administratives et conflits bureaucratiques.....	80
3.2- « C'est le papier qui prévaut » ou « la biométrie qui vous fige » ?.....	82
3.3- « Sans liens sociaux, comment garantir une identité ? ».....	84
4- CENTRALISATION DES DONNEES VS FRAGMENTATION DE L'ACTION PUBLIQUE.....	85
4.1- Un morcellement territorial des réformes de l'état civil.....	85
4.2- Un manque de coordination des acteurs.....	86
4.3- Des systèmes d'enrôlement parallèles, des bases de données fragmentées : l'enjeu majeur de l'interopérabilité.....	87
5 - INCLUSION VS EXCLUSION. VISIBILISER LES INVISIBLES OU RENFORCER LES DISCRIMINATIONS ?.....	91
5.1 - Des inégalités territoriales toujours marquées.....	91
5.2 - Populations vulnérables (1) : des discriminations au risque de l'apatridie.....	95

5.3 - Populations vulnérables (2) : « Dénis de nationalité » ou « déni d'humanité » ?	97
5.4 - La violence politique du guichet : mécanismes de l'exclusion	100
CONCLUSION : PERSPECTIVES ET RECOMMANDATIONS	102
1- DEPOLITISER L'ETAT CIVIL	102
1.1- Décorrélés état civil et nationalité	103
1.2- Déconnecter l'état civil de la question électorale	103
1.3- Ouvrir le dialogue et restaurer la confiance des citoyens	103
2- RAPPROCHER LES SERVICES D'ETAT CIVIL DES USAGERS	104
3- ACCROITRE LA PARTICIPATION CITOYENNE ET LA TRANSPARENCE	105
4- ASSURER UNE INCLUSION UNIVERSELLE	106
5- FAVORISER L'INTEGRATION DES INFRASTRUCTURES	107
6 - LE FUTUR DES USAGES ET DE LA FRAUDE	109
7 - PREVENIR LES MENACES POUR LA VIE PRIVEE	109
8 - SOUVERAINETE NUMERIQUE : ENJEUX, DEFIS ET ILLUSIONS	110
9 - PERENNITE FINANCIERE : LES RISQUES DE MARCHANDISATION DES IDENTITES LEGALES	112
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	113

TABLE DES FIGURES

Figure 1 - Schémas du Registre national des personnes physiques (RNPP)

Figure 2 – Cartographie des projets liés à l'état civil et financés par des partenaires techniques et financiers en Côte d'Ivoire

Figure 3 – Cartographie des projets liés à l'état civil et financés par des partenaires techniques et financiers au Tchad

Figure 4 – Cartographie des projets liés à l'état civil et financés par des partenaires externes en Mauritanie

Figure 5 – Salle des serveurs d'état civil de la mairie de Yopougon, Côte d'Ivoire

Figure 6 – Cartographie de l'enregistrement des naissances en Côte d'Ivoire

Figure 7 – Cartographie de l'enregistrement des naissances au Tchad

Figure 8 – Cartographie de personnes pauvres enrôlées mais sans NNI en Mauritanie

Figures 9 – Guichets de centres d'accueil des citoyens à Nouakchott

Figures 10 – Guichets de centres d'accueil des citoyens à N'Djamena

TABLE DES ENCADRES

Encadré 1 : La Banque mondiale et la CMU, un système biométrique parallèle

Encadré 2 : Les trois piliers de la souveraineté numérique

SIGLES ET ABREVIATIONS

AFD	Agence française de développement
ANATS	Agence nationale des titres sécurisés (Tchad)
ANRPTS	Agence nationale du registre des populations et des titres sécurisés
AOF	Afrique occidentale française
APLFT	Association pour la promotion des libertés fondamentales au Tchad
BM	Banque mondiale
C2D	Contrat désendettement développement
CNSI	Commission nationale de supervision de l'identification
FPI	Front populaire ivoirien
NNI	Numéro national d'identification
ONECI	Office national de l'état civil et de l'identification (Côte d'Ivoire)
PDCI-RDA	Parti démocratique de Côte d'Ivoire – Rassemblement démocratique africain
RHDP	Rassemblement des houphouëtistes pour la démocratie et la paix
RDR	Rassemblement des républicains
RNPP	Registre national des personnes physiques
SNECI	Stratégie nationale de l'état civil et de l'identification
TASDJIL	<i>(enregistrement en arabe tchadien)</i> Nouveau système d'état civil numérique promu par l'ANATS et l'UNICEF

Résumé exécutif

L'enregistrement des personnes dans les registres d'état civil est un élément constitutif du processus de formation et de fonctionnement des États et un préalable de **l'accès aux droits**. L'état civil constitue la condition de base de la citoyenneté et un levier pour l'inclusion sociale, en particulier des personnes les plus vulnérables. Au Tchad, moins de 10% des naissances sont enregistrées, malgré des efforts récents. En Mauritanie, on estime qu'un tiers des enfants ne le sont pas, avec de très fortes disparités sociales. De même qu'en Côte d'Ivoire où c'est 28,3% des nouveaux nés qui ne sont pas déclarés dans les registres.

L'état civil est aussi devenu un **enjeu stratégique** à l'échelle internationale, en lien avec l'accroissement des mobilités, la lutte contre le terrorisme et le blanchiment de capitaux, mais aussi le développement exponentiel du capitalisme digital et du commerce en ligne. Les partenaires techniques et financiers (PTF) des pays africains s'impliquent de plus en plus sur cette problématique de l'identité légale qui fait désormais partie intégrante des Objectifs du développement durable (ODD 16.9), avec des appuis importants entre autres de l'UNICEF, de l'U.E, de la Banque mondiale, et des bilatéraux, France en tête, dont c'est une priorité de sa nouvelle Feuille de route à l'international. L'objectif de contention migratoire des pays européens (Plan d'action conjoint de La Valette) et l'articulation de plus en plus forte entre la politique de lutte contre les migrations et l'aide publique au développement (APD) renforcent l'intérêt stratégique de l'état civil dans les pays du Sud. L'industrie globale de la biométrie est aussi très influente dans la circulation et la mise en œuvre des réformes de l'état civil, de plus en plus fréquemment déléguées au privé.

La **faiblesse structurelle des services d'état civil** en Afrique est un constat établi de longue date, et de nombreux efforts ont été engagés pour améliorer leur couverture avec le soutien des PTF. Depuis les années 2000, d'ambitieuses réformes sont menées sur le continent pour moderniser et fiabiliser l'enregistrement des faits de vie, avec l'appui des nouvelles technologies numériques, en particulier la biométrie. La tendance la plus importante est celle d'une **convergence entre les nouveaux systèmes biométriques d'identification « fondationnelle » et les anciens registres d'état civil**. Cette étude s'interroge sur les enjeux à la fois techniques, sociaux et politiques que soulèvent ces réformes de l'état civil en Côte d'Ivoire, en Mauritanie et au Tchad. Elle ne propose pas une étude d'évaluation de ces mesures mais plutôt une réflexion sur la politisation de l'état civil dans ces trois pays.

En tant qu'**infrastructure de la citoyenneté**, l'état civil est par nature encadré dans le politique. Traduisant en droit le statut administratif de la personne, il est au cœur du contrat social qui se noue entre chaque citoyen et l'État. Lien de confiance, l'état civil peut aussi parfois générer de la défiance et produire des crises politiques. **L'objectif principal** de cette étude est d'analyser les questions d'état civil au sein du champ politique, à la fois comme facteur de tensions entre les citoyens, la société civile et l'État, mais aussi comme élément constitutif de la légitimité de celui-ci. Pour y répondre, cette recherche part de la distinction classique en anglais entre *politics* et *policy* qui permet de décliner la réflexion en deux sous-objectifs :

D'un côté (politics), il s'agit d'aborder la politisation des faits d'état civil sous l'angle des controverses et des tensions politiques que les recensements et les réformes de l'identification des personnes peuvent susciter dans chacun des pays de l'étude. C'est la démarche qui est privilégiée dans la **1^{ère} partie de l'étude** où sont étudiées les trajectoires politiques de l'état civil en Côte d'Ivoire, en Mauritanie et au Tchad.

Le cas ivoirien est symptomatique de cette politisation mortifère de l'état civil. La crise qui a conduit à la guerre civile des années 2000, en effet, était une crise de la citoyenneté qui s'est cristallisée autour des preuves administratives de l'appartenance nationale. Durant la guerre

du « qui est qui » (2002-2011), la suspicion documentaire s'est radicalisée jusqu'à devenir un opérateur de tri des tueries. L'idéologie de l'ivoirité sous H.K. Bédié, avait déjà introduit la méfiance dans les registres de l'identification, rejetant aux franges de la nation celles et ceux dont le patronyme ne correspondait pas à ses critères ethnonationalistes. Elle s'est exacerbée sous le régime de Laurent Gbagbo qui, à son arrivée au pouvoir en 2000, avait placé l'assainissement de l'état civil au cœur de son projet de Refondation nationale, avec un projet de refonte de l'identité légale fondée sur le critère de l'autochtonie (doctrine Boga Doudou du « village d'origine »). Les tensions produites par la mise en œuvre de cette réforme allaient conduire à la rébellion des Forces nouvelles, vue comme une « guerre de l'identification ». Tous les accords de paix, de Marcoussis à Ouagadougou ont dès lors essayé de résoudre le conflit en mettant l'accent sur la réforme de l'état civil et de l'identification, jusqu'aux mesures prises par le gouvernement Ouattara dans la loi de 2018 suscitée. La 1^{ère} partie revient en détail sur la généalogie de cette « guerre des papiers » et sur les réformes engagées après-guerre pour « tuer les germes de la crise », en particulier la simplification des procédures de déclaration et la numérisation-biométrisation de l'enregistrement des identités légales, dans le Registre national des personnes physiques (RNPP), au cœur de la Stratégie nationale de l'état civil,

On y analyse également **le cas de la Mauritanie** où les anciennes fractures sociales et politiques du pays ont violemment resurgi à partir de 2010 lorsque le gouvernement a lancé une nouvelle campagne d'enregistrement des identités légales. Jusqu'alors la question de l'état civil n'avait pas constitué un enjeu politique majeur malgré l'intensité des problématiques de la citoyenneté. Mais elle s'est radicalisée avec la création en 2010 de l'Agence nationale du registre des populations et des titres sécurisés (ANRPTS) et le démarrage en 2011 du nouveau recensement biométrique. Cette refonte de l'état civil et de l'identification est alors violemment contestée par un mouvement social qui dénonce les discriminations que cette nouvelle politique fait peser sur des populations déjà vulnérables (Négro-Mauritaniens et anciens esclaves) et critique un « génocide biométrique » : le mouvement « Touche pas à ma nationalité ! » qui, par sa mobilisation, parviendra à faire un peu évoluer la politique nationale d'enrôlement. Nos enquêtes montrent que les controverses politiques autour de l'état civil demeurent fortes, avec la décision prise par le gouvernement de clore en 2024 le rattrapage d'enrôlement et la création de nouvelles associations qui se constituent pour lutter contre les discriminations à l'état civil. Et même si les enjeux domestiques ont toujours constitué le cœur des tensions autour de l'état civil en Mauritanie, de nombreuses associations dénoncent désormais le tournant répressif pris par la politique anti-migratoire du gouvernement mauritanien engagé en 2025 (expulsions massives, arrestations spectaculaires et détention) vu comme une simple extension aux étrangers d'une politique anti-Noirs sub-sahariens exclus de l'état civil. L'État se défend énergiquement contre de telles accusations et invoque une simple application des lois migratoires et la fin du laxisme en la matière. La publication d'un rapport de Human Rights Watch consacré aux abus contre les étrangers a clairement participé à relancer ce débat sur le plan national. (HRW 2025)

Au Tchad, les réformes de l'identification et de l'état civil ont également généré de fortes tensions. Des efforts pour fiabiliser les registres ont été mis en avant comme solutions aux crises militaro-politiques. Mais loin de dépolitiser les enjeux de l'identification, l'introduction des nouvelles technologies biométriques ont, au contraire, suscité de vives controverses ainsi que de fortes suspicions sur le rôle des industriels (Morpho-Sagem) et des experts extérieurs. Ces réformes ont néanmoins conduit à la mise en chiffre de la population que l'état civil n'avait pu réaliser jusque-là, avec la mise en place d'un nouveau registre national de la population et la création de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANATS). Des fractions importantes de la population, en particulier les « retournés » de la crise centrafricaine, rencontrent néanmoins des problèmes pour être reconnues à l'état civil. La 1^{ère} partie se clôt sur l'analyse du cas tchadien où la politisation de l'état civil, apparemment moins visible que dans les deux autres pays, est mise en perspective avec la récurrence des guerres et des violences que le Tchad a traversées.

Dans une 2^{ème} partie, la politisation de l'enregistrement des faits de vie est abordée de façon comparative sous l'angle des politiques publiques (*policy*) de modernisation de l'état civil.

L'identification légale des personnes n'est évidemment pas une politique publique comme une autre puisqu'elle fonde l'infrastructure de la citoyenneté. Mais les services d'état civil qui la délivrent sont néanmoins des services publics comme les autres qui peuvent être appréhendés dans leur fonctionnement routinier que ce soit au niveau des administrations centrales ou au guichet. L'étude propose dans cette 2^{ème} partie une analyse comparée des réformes de modernisation de l'état civil menées dans les trois pays et une cartographie des appuis internationaux à celles-ci.

Cette **cartographie de l'aide internationale** révèle des différences notables entre les trois pays entre d'un côté le Tchad où sont financés une multitude de petits projets peu coordonnés et, de l'autre, la Mauritanie qui, dans une posture souverainiste, refuse officiellement toute ingérence étrangère dans son état civil, avec la Côte d'Ivoire qui occupe une place intermédiaire sur ce continuum de l'aide. Ces nuances ne doivent pas masquer toutefois une préoccupation commune des bailleurs (européens en particulier) pour faire des réformes de l'état civil un levier dans leur lutte contre les migrations clandestines. Malgré son approche souverainiste, on constate que les réformes de l'état civil permettent à la Mauritanie de se prévaloir d'une capacité de mettre en œuvre des clauses de l'accord de partenariat sur la migration signé en mars 2024 avec l'UE - fortement contesté dans le pays - visant à lutter contre le trafic de migrants, à gérer les retours et à promouvoir les opportunités socio-économiques pour les ressortissants Mauritaniens.

Deux niveaux d'analyse sont privilégiés dans la 2^{ème} partie. Les réformes sont abordées d'abord à une **échelle macropolitique** – qui permet d'étudier ensemble les dynamiques du dedans et du dehors des « stratégies nationales de l'état civil » adoptées dans les trois pays – et à une **échelle micropolitique locale**, pour saisir le fonctionnement des services d'état civil au concret, dans le quotidien du travail administratif et de la relation des usagers au « guichet ».

Les résultats comparatistes de cette recherche font apparaître **un constat commun et quatre dilemmes, paradoxes ou contradictions qui structurent les sections de la 2^{ème} partie.**

Le constat commun : l'enquête souligne que la modernisation des états civils en Côte d'Ivoire, au Tchad et en Mauritanie a considérablement modifié les structures, les pratiques et les représentations de l'identité légale, marquées désormais par un puissant imaginaire de la fiabilisation biométrique. Dans les trois pays, on observe des dynamiques (plus ou moins) convergentes de modernisation qui suivent une **triple logique de numérisation, de biométrisation et de plateforme des services d'état civil**. L'idée principale étant de rassembler en un seul fichier centralisé, contrôlé par une agence nationale dédiée, les registres d'état civil jusqu'ici tenus par les mairies et sous-préfectures, et de faire coïncider les données biographiques des faits de vie avec les données biométriques des cartes nationales d'identité. Avec l'objectif de fournir à chaque personne enregistrée un numéro national d'identification (NNI), immuable et incespensible, qui permet de s'assurer de l'unicité de chaque identité légale et de donner accès à l'ensemble des actes d'état civil et aux droits afférents. L'infrastructure de ces systèmes, contrôlée une agence étatique centrale (ONECI en Côte d'Ivoire, ANRPTS en Mauritanie, ANATS au Tchad) est sous-traitée à des firmes multinationales de la biométrie (Idemia au Tchad et en Mauritanie ; Semlex en Côte d'Ivoire) dont l'état civil à proprement parler n'est pas le cœur de métier. Les solutions techniques qu'elles mettent en œuvre en la matière sont elles-mêmes sous-traitées à d'autres opérateurs privés, tel Digitech en Côte d'Ivoire ou Technidev au Tchad.

La dynamique de numérisation de l'état civil est, en soi, indépendante de la biométrie et parfois antérieure à son introduction. Elle consiste en la mise en place de nouveaux logiciels dédiés, tel Tasdjil au Tchad, CityWeb en Côte d'Ivoire. Ces réformes visent à une intégration des bases de données dans une logique de « plateforme » qui consiste, pour les agences nationales, à fournir des informations fiables sur les identités à divers fournisseurs de services publics (santé, éducation, transports, services financiers, pensions, etc.) et privés (téléphonie mobile,

banques, etc.), avec l'objectif également de produire des statistiques fiables. La plateformes de l'état civil se manifeste également par la création d'applications mobile dédiées, disponibles sur smartphones, telle "Houwiyeti" en Mauritanie.

L'objectif affiché par ces mesures est d'assainir l'état civil et de fiabiliser ses données, centralisées en un registre unique et vérifiées par un croisement des bases et des investigations poussées. Nos enquêtes montrent que d'indéniables progrès ont ainsi été effectués dans les trois pays pour accroître la fiabilité des identités légales, via notamment la génération des NNI qui permettent de vérifier l'unicité des démarches auprès de l'administration et de dédoubler les identités multiples. Elles révèlent toutefois un **premier résultat paradoxal** (qui avait déjà été mis en évidence par d'autres recherches comparatistes : Awenengo & Banégas 2021 ; Banégas & Cutolo 2024) : la modernisation biométrique des dispositifs d'état civil ne supprime pas les logiques informelles de courtage, mais va plutôt de pair avec de **nouvelles pratiques de contournement des règles, voire une consolidation de la fraude.**

Un **deuxième résultat** émerge de l'observation de la triple dynamique de numérisation, de biométrisation et de plateformes évoquée plus haut : contrairement à ce que conjecturerait Breckenridge à partir de ses observations en Afrique du Sud et dans l'espace anglophone, l'« Etat biométrique » (Breckenridge 2014) ne se substitue pas vraiment à l'**Etat documentaire qui résiste aux assauts de la vague numérique.** Cette résilience est variable selon les trois pays et se manifeste à plusieurs niveaux : bureaucratique, technique et humain. L'étude analyse en détail les **rivalités politico-bureaucratiques** et les rapports de pouvoir qui se jouent autour de ces réformes, notamment au Tchad où la mairie centrale de N'Djamena et d'autres communes tentent de contrer les velléités de contrôle de l'ANATS. On montre aussi qu'en Côte d'Ivoire, la tendance forte à la numérisation-biométrisation est contestée par quelques tenants des registres de papier. Loin d'être une identification purement mathématique (Breckenridge 2018 & 2021), la biométrie est profondément encastrée dans le social, comme le souligne le modèle mauritanien d'enrôlement individuel et familial, prolongeant à l'échelle nationale le principe de l'interconnaissance locale (notabiliaire et clanique) comme critère de fiabilité.

L'enquête comparatiste met en évidence un troisième paradoxe **entre centralisation des données d'état civil et fragmentation de l'action publique.** Ces réformes de modernisation de l'état civil qui s'appuient sur les technologies biométriques font le pari que la centralisation des données dans un seul registre national géré par une agence unique, délivrant un numéro également unique, est la clé pour fiabiliser l'identification légale, étendre l'enregistrement des personnes et fournir des statistiques utiles au développement. Nos recherches montrent toutefois que cette promesse se heurte à de nombreux obstacles et que la tendance à la centralisation des données va paradoxalement de pair avec une fragmentation de l'action publique en la matière. Les trois pays de l'étude se situent à une place différente sur ce continuum centralisation/fragmentation, avec le système identificatoire mauritanien beaucoup plus centralisé que les deux autres. L'enquête révèle **quatre formes de fragmentation – du territoire, des acteurs (institutionnels, internationaux et opérateurs), des systèmes d'identification et des bases de données – qui posent avec une acuité particulière la question centrale de l'interopérabilité des dispositifs de l'identité légale.**

Enfin, quatrième et sans doute principal enseignement comparatiste : les nouvelles stratégies de modernisation de l'état civil menées dans les trois pays de l'étude affichent un objectif central et récurrent : étendre la couverture de l'enregistrement à tout le territoire et toutes les couches sociales, et **favoriser une inclusion universelle des personnes**, comme y encouragent les ODD qui visent notamment à « visibiliser » les personnes les plus vulnérables en les dotant d'une identité légale. Nos enquêtes montrent que la généralisation des technologies digitales contribue certes à faciliter les démarches d'état civil par leur dématérialisation et à rapprocher les usagers de l'administration en charge des faits de vie. On a pu le constater, par exemple en Mauritanie où l'usage de la plateforme Houwiyeti, disponible sur les téléphones mobiles, se répand et fluidifie l'accès aux guichets des « centres d'accueil des citoyens » ainsi que dans

les maternités de N'Djamena où les jeunes parents – quand ils en sont informés – peuvent désormais aisément déclarer la naissance de leur enfant auprès du guichet unique Tadjil et obtenir rapidement son NNI. Les campagnes de rattrapage de certaines populations éloignées des centres urbains et peu enregistrées (les pasteurs nomades en particulier au Tchad et en Mauritanie), donnent également des résultats satisfaisants quand elles sont menées par des unités mobiles équipées des kits d'enrôlement biométrique.

L'évolution des chiffres globaux indique un progrès dans la couverture de l'état civil dans chacun des trois pays. Mais cette dynamique d'inclusion croissante masque des inégalités territoriales et sociales qui demeurent importantes, et même se renforcent paradoxalement. L'étude cartographique montre que, malgré les progrès susmentionnés, l'accès à l'état civil dans les trois pays reste marqué par d'importantes **disparités régionales, socio-économiques et administratives**. Ces inégalités sont intersectionnelles et particulièrement prononcées dans les régions frontalières. La dispersion des « projets pilotes » de l'aide internationale contribue aussi partiellement à cette fragmentation territoriale ancienne.

Nos enquêtes soulignent également que les réformes de modernisation des systèmes d'état civil ont pour **effet paradoxal d'accroître l'exclusion des personnes les plus vulnérables** dont l'insécurité documentaire s'aggrave à proportion des « procédures » de fiabilisation-attestation des identités qui se durcissent avec la centralisation biométrique des registres. Loin de favoriser l'inclusion des « invisibles » et d'atténuer les crises de la citoyenneté, **les réformes biométriques aggravent certaines formes d'exclusion et génèrent de nouvelles tensions autour de la question très sensible de savoir qui est citoyen national et qui ne l'est pas**. Les évolutions positives mesurées dans les trois pays dans l'enregistrement des faits de vie s'accompagnent en effet de discriminations croissantes qui touchent certaines catégories de populations. Parmi elles, l'étude évoque le cas des anciens esclaves haratines et des populations issues de la vallée du Fleuve en Mauritanie ; des ex-« colons » voltaïques devenus « personnes à risque d'apatridie » en Côte d'Ivoire ; et, au Tchad, des « retournés » de la crise centrafricaine et d'autres communautés frontalières stigmatisées par le pouvoir dans un contexte d'explosion de l'insécurité et des flux de réfugiés. Des **discriminations qui se mesurent notamment dans la relation au guichet** où opèrent divers mécanismes d'exclusion et de tri sélectif des citoyens.

En **conclusion prospective**, cette recherche envisage les perspectives que les systèmes d'état civil pourraient suivre dans le futur plus ou moins proche dans les trois pays de l'étude (et ailleurs en Afrique) et propose quelques **recommandations opérationnelles**. Certaines de ces préconisations, assez générales, relèvent du politique au sens de « *politics* » et du **contrôle citoyen de l'action publique** : elles visent notamment à dépolitiser l'état civil en le décorrélant des enjeux de nationalité et d'élection, à le rapprocher des citoyens et à accroître sa transparence. D'autres, plus techniques, renvoient à la dimension « *policy* » et visent l'amélioration des politiques publiques d'identification, leur fiabilité et leur inclusivité. De façon prospective, sont aussi évoqués les défis de la souveraineté numérique des dispositifs de l'identité légale et les risques que comporte la logique de plateformes-marchandisation des bases de données individuelles, dont la protection doit être prioritairement renforcée.

Introduction

1 - L'ETAT CIVIL EN AFRIQUE : ENJEUX ET DEFIS POLITIQUES

1.1 - L'état civil, infrastructure de la citoyenneté

L'enregistrement des personnes dans les registres d'état civil est un élément constitutif du processus de formation et de fonctionnement des États (Noiriel, 1993 & 2007) et une condition nécessaire, bien que non suffisante, de l'accès aux droits. L'état civil constitue le socle de toute politique qui vise à renforcer la citoyenneté, à mieux asseoir le jeu démocratique, à accroître l'efficacité de l'État et des collectivités territoriales en matière de politiques publiques et de planification du développement. L'état civil constitue, en somme, **l'infrastructure de base de la citoyenneté** (Breckenridge 2014) et un levier pour l'inclusion sociale.

L'enregistrement des naissances est essentiel pour que les citoyens puissent se prévaloir de leurs droits et assumer leurs obligations qui découlent de ces liens juridiques qui les rattachent à l'Etat. En particulier le droit de vote qui, dans nombre de pays africains où prévaut le jus sanguinis, est étroitement conditionné par la preuve administrative d'une ascendance nationale. Cette preuve de filiation est un facteur de tensions politiques récurrentes, comme l'indique en Côte d'Ivoire l'exclusion de Tidjane Thiam de la liste électorale et du scrutin de 2025.

Mais l'état civil ne se résume évidemment pas à la délivrance d'actes de naissance. L'enregistrement des faits de vie **fonctionne par « paires »** : naissances et décès ; mariages et divorces qui ont des incidences juridiques, économiques et sociales. Dans les trois pays de l'étude, nous verrons qu'il y a un déséquilibre dans cette matrice de l'état civil avec une focalisation très forte sur l'enregistrement des nouveaux nés et des enfants sans papiers, promu par l'UNICEF, et une moindre attention pour les trois autres formes d'enregistrement, en particulier les décès qui sont très peu notifiés. L'enregistrement des mariages est plus fréquent, mais selon des modalités évolutives¹. L'intérêt pour l'enregistrement des décès augmente toutefois avec la bancarisation et pour l'accès aux pensions. Enregistrer les décès, c'est aussi se donner les moyens de connaître les causes de la mort et d'élaborer une stratégie sanitaire adaptée.

Pour les **populations les plus vulnérables** - les mineurs, les jeunes filles, les personnes déplacées ou nomades, les groupes considérés comme allogènes, etc. - l'état civil est un instrument de protection contre les discriminations, la déscolarisation, contre la traite, les risques d'apatridie, les mariages précoces et l'exploitation sexuelle. En enregistrant les mariages, les décès et tous les changements d'état civil au cours de la vie, ces documents légaux autorisent par exemple un conjoint survivant à se remarier, à revendiquer la nationalité par filiation et à avoir accès aux biens, aux prestations sociales, aux services financiers, aux indemnités, ainsi qu'à exercer ses droits à l'héritage.

Enfin, à l'échelle collective, un système d'état civil efficace constitue la source d'information la plus fiable relative aux naissances, aux décès et à la population. Ces statistiques peuvent servir à l'élaboration d'indicateurs sur lesquels fonder des politiques sectorielles et des plans d'action afin d'assurer des services publics de qualité sur le territoire.

¹ Ainsi, à N'Djamena, on observe une baisse des actes de mariage dans les mairies d'arrondissement au profit de la mairie centrale qui a mis en place un système informatique prisé.

Les enjeux sont donc considérables. Or, on constate que dans les trois pays de cette étude, les taux d'enregistrement à l'état civil restent faibles ou inégaux :

En **Mauritanie**, la couverture de l'état civil demeure très inégale malgré les réformes entreprises pour moderniser les dispositifs d'enregistrement et d'identification de la population. En la matière, les chiffres officiels manquent, la production de statistiques sur ce sujet étant politiquement sensible. L'UNICEF et d'autres PTF estiment toutefois qu'un tiers des enfants de moins de cinq ans ne sont pas inscrits à l'état civil, avec de fortes disparités sociales selon le niveau de revenu des familles et les lieux de résidence, l'éloignement des centres d'état civil constituant un facteur dirimant. Le raidissement des conditions d'enregistrement des identités légales depuis 2010 augmente les difficultés des citoyens à obtenir des pièces d'état civil pour eux et leurs enfants. L'exclusion de l'enrôlement affecte le taux de scolarisation dans des proportions importantes mais mal documentées (HRW 2018).

Au Tchad, l'enregistrement à l'état civil des enfants est encore plus critique : seuls 6 à 9% des nouveaux nés sont déclarés à l'état civil dans les 30 jours suivant leur naissance et 15,7% des enfants de moins de cinq ans sont enregistrés selon la Banque mondiale (Banque mondiale 2017). Les taux d'enregistrement des filles restent très faibles dans les zones en tension, notamment du Lac Tchad et du Batha. L'état civil tchadien souffre de l'absence d'archives centralisées et d'une fragmentation territoriale qu'ont accentuée les crises politico-militaires.

En Côte d'Ivoire, les taux d'enregistrement à l'état civil sont bien plus élevés mais plus d'un quart des naissances ne sont pas déclarées (28,3%), avec des disparités fortes entre milieu urbain (11%) et rural (40%). L'enregistrement des décès à l'état civil est également très faible (seuls 17% des décès seraient enregistrés). La politisation de l'état civil y est très forte comme on le verra infra.

1.2 - La vie sociale des papiers d'état civil

La faiblesse structurelle des services d'état civil en Afrique est un constat établi de longue date. Dès les premières initiatives d'enregistrement lancées par l'administration coloniale dans les années 1950, les historiens ont souligné les défaillances des appareils techniques et administratifs d'enregistrement, tout autant que les réticences des Africaines et des Africains à se faire enrôler dans des registres vus comme des dispositifs exogènes de contrôle (Cooper, 2012). Jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, l'état civil est facultatif et ne concerne que les citoyens (ultra-minoritaires) de l'empire, en particulier ceux des Quatre communes du Sénégal (Awenengo Dalberto 2020). Lorsqu'il se généralise après-guerre en AOF (Afrique occidentale française), l'état civil répond à l'ouverture de nouveaux droits sociaux (pensions et allocations familiales) et politiques, en particulier à l'élargissement du droit de vote. Mais son extension est alors freinée par les contradictions de la « citoyenneté impériale » (Cooper, 2014) qui obèrent l'alignement des statuts entre « sujets et citoyens » (Mamdani 1996).

Après les indépendances, les nouveaux gouvernements vont également faire de l'état civil un instrument de modernisation de l'Etat et de la société, mais sans que ce projet moderniste ne soit plus concluant. Dans les années 1970-80, des enquêtes montrent que les taux de couverture demeurent très faibles dans la plupart des pays du continent (Awenengo 2020). Sous les régimes de parti unique, d'autres documents d'identification que les papiers d'état civil conditionnaient l'inclusion civique, sociale et économique : en particulier la carte du parti qui, dans de nombreux pays, constituait un sésame d'accès aux droits par l'entremise des réseaux de patronage de l'Etat. Il faudra garder à l'esprit, dans cette étude, la **politisation ancienne de l'identification des personnes** et interroger la diversité des pièces d'attestation des identités.

La faible couverture de l'état civil en Afrique s'accompagne d'une autre tendance notable : sa **judicialisation**. Faute d'inscription systématique des naissances, on constate en effet, depuis

les années 1950, une forte demande sociale de justice pour établir des preuves administratives, et un usage très répandu des **jugements supplétifs** de naissance ou de mariage.

Lorsqu'il s'agit d'expliquer les carences de l'état civil en Afrique, l'argument « culturel » est souvent convoqué pour déplorer que les populations ne se sentent pas très concernées par l'enregistrement des faits du cours de la vie, en particulier les naissances et les décès. Les recherches menées sur le sujet battent pourtant en brèche ces explications culturalistes : si une distance sociale existe entre les services de l'état civil et les populations - qui en font parfois un usage instrumental - les enquêtes soulignent malgré tout une **« soif de papiers »** qui se manifeste par exemple dans les modalités de conservation domestique des pièces d'état civil (Awenengo Dalberto 2018b) ou dans la forte demande de jugements supplétifs (Barré 2018). Elles montrent que les « identités de papier » (Dardy 1988) ne sont pas vides de sens ni un monde complètement parallèle au monde social. La présente étude vise à mieux saisir les relations qui se nouent entre identité légale et identités sociales, en faisant l'hypothèse contre-intuitive que loin d'être extérieures au « monde sur papier » (Hawkings 2002), les sociétés mauritanienne, tchadienne et ivoirienne, sont fortement « papiérisées » et **partagent un imaginaire administratif de l'Etat documentaire** (Bayart 2013). A l'échelle individuelle et même collective, les papiers d'état civil sont abordés, dans cette perspective, comme des « écritures bureaucratiques de soi » (Awenengo Dalberto & Banégas 2018 en référence à Mbembé 2000).

Cette recherche s'attache à **la vie sociale des papiers d'état civil**, à leur usage courant et aux **pratiques de falsification identitaire** que ces usages peuvent générer. Sans qu'il soit possible de quantifier le phénomène, on sait que de nombreux documents d'état civil en circulation ne reflètent pas exactement l'identité légale de leur porteur, les plus fréquents étant ceux visant à réduire l'âge légal pour inscrire un enfant à l'école, passer un examen universitaire ou un concours administratif. Il est aussi relativement commun que des personnes utilisent les pièces d'état civil d'un parent à telle ou telle occasion, voire fassent leur carrière professionnelle entière avec des pièces et un patronyme qui ne sont pas vraiment les leurs. Ces documents plus ou moins falsifiés, mais néanmoins officiels, sont dénommés en Côte d'Ivoire des « René Cailliés », comme pour rappeler les ruses identitaires que le célèbre explorateur avait employées pour pénétrer dans Tombouctou, ou plus prosaïquement faire référence au processus de « renaissance » dans les registres de celles et ceux qu'on peut considérer comme des « *born again* » administratifs (Banégas & Cutolo, 2018 et 2024). Nous verrons dans cette étude comment le gouvernement ivoirien a cherché à combattre ce phénomène avec la loi de 2018 sur la modernisation de l'état civil qui, sous couvert de rétablissement des identités légales, octroyait de facto une amnistie générale à tous les « René Cailliés ». Et l'on s'interrogera sur la façon dont cette **problématique des « vrais faux papiers »** impacte le fonctionnement et les réformes de l'état civil dans les autres pays de cette étude.

1.3 - La politisation de l'état civil, facteur de tensions et de conflits

En tant qu'infrastructure de la citoyenneté, l'état civil est par nature encadré dans le politique. Traduisant en droit le statut administratif de la personne, il est au cœur du contrat social qui se noue entre chaque citoyen et l'Etat. **Lien de confiance, l'état civil peut aussi parfois générer de la défiance et produire de fortes tensions politiques.** Les recherches menées sur ce sujet en offrent de nombreux exemples sur le continent (Awenengo & Banégas 2018 & 2021).

Le cas de la Côte d'Ivoire est symptomatique de cette politisation mortifère de l'état civil. La crise qui a conduit à la guerre civile des années 2000, en effet, était une crise de la citoyenneté qui s'est cristallisée autour des preuves administratives de l'appartenance nationale (Marshall-Fratani 2006, Banégas 2006). Durant la guerre (2002-2011), la suspicion documentaire s'est radicalisée jusqu'à devenir un opérateur de tri des tueries : rapportait Amnesty International (2011). L'idéologie de l'ivoirité sous H.K. Bédié, avait déjà introduit la méfiance dans les registres de l'identification, rejetant aux franges de la nation celles et ceux dont le patronyme ne correspondait pas à ses critères ethnonationalistes. Elle s'est exacerbée sous le régime de Laurent

Gbagbo qui, à son arrivée au pouvoir en 2000, avait placé l'assainissement de l'état civil au cœur de son projet de Refondation nationale. Les tensions produites par la mise en œuvre autochtoniste de cette réforme allaient conduire à la rébellion, vue comme une « guerre de l'identification ». Tous les accords de paix, de Marcoussis à Ouagadougou ont dès lors essayé de résoudre le conflit en mettant l'accent sur la réforme de l'état civil et de l'identification, jusqu'aux mesures prises par le gouvernement Ouattara dans la loi de 2018 suscitée.

En Mauritanie, les anciennes fractures sociales et politiques du pays ont également resurgi à partir de 1998 et surtout de 2010 lorsque le gouvernement a lancé une nouvelle campagne d'enregistrement des identités légales. Jusqu'alors la question de l'état civil n'avait pas constitué un enjeu politique national majeur malgré l'intensité des problématiques de la citoyenneté et même de l'accès de l'état civil pour les Mauritaniens réfugiés au Sénégal et au Mali depuis 1989, y compris parmi les groupes qui avaient accepté de retourner volontairement au pays à partir de 1993. Les réfugiés demandaient un retour organisé qui ne sera accepté par les autorités qu'en 2007 sous le nouveau régime de l'époque. La mobilisation pour l'accès aux papiers d'identité s'est radicalisée de façon spectaculaire avec la création en 2010 de l'Agence nationale du registre des populations et des titres sécurisés (ANRPTS) et le démarrage en 2011 du nouveau recensement biométrique. Cette refonte de l'état civil et de l'identification est alors violemment contestée : dans le contexte des « printemps arabes », un front se constitue pour dénoncer les discriminations que cette nouvelle politique produit sur des populations déjà vulnérables (Négro-Mauritaniens et Haratines). Un mouvement d'ampleur nationale se constitue pour dénoncer un « génocide biométrique » et clamer haut et fort « Touche pas à ma nationalité ! » (Ould Ahmed Salem 2018 & 2021).

Au Tchad, les réformes de l'identification et de l'état civil ont également généré de fortes tensions. Des efforts pour fiabiliser les registres ont été mis en avant comme solutions aux crises militaro-politiques. Mais loin de dépolitiser les enjeux de l'identification, l'introduction des nouvelles technologies biométriques ont, au contraire, suscité de vives controverses ainsi que de fortes suspicions sur le rôle des industriels (Morpho-Sagem) et des experts extérieurs (Debos 2021). Ces réformes ont néanmoins conduit à la mise en chiffre de la population que l'état civil n'avait pu réaliser jusque-là, avec la mise en place d'un nouveau registre national de la population (Debos 2018, 116) et la création de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANATS).

Comment comprendre cette politisation récurrente de l'état civil en Afrique francophone ? Quels facteurs contribuent à ces tensions et que faire pour les prévenir ? Dans une première partie, l'étude propose une généalogie de la politisation de l'état civil et une analyse des controverses et conflits que cette question a suscités en Côte d'Ivoire, au Tchad et en Mauritanie. Dans une seconde, partie plus comparative, elle se focalise sur les réformes de modernisation engagées pour l'amélioration des systèmes d'état civil.

1.4 - Moderniser l'état civil : les nouvelles technologies au service de l'efficacité de l'Etat et de l'inclusion sociale ?

On ne peut étudier les évolutions actuelles de l'état civil en Afrique, ses enjeux et ses faiblesses, sans prendre en considération les réformes qui sont menées dans le domaine de l'identification des personnes de façon plus large et les tendances contemporaines à la biométrisation des sociétés. Une fois l'analyse rétrospective établie, cette étude souligne plusieurs défis et dilemmes auxquels se confrontent aujourd'hui ces systèmes d'état civil dans les trois pays.

1.4.1- L'état civil et la biométrie : vers des systèmes « fondationnels » intégrés

Le premier défi-dilemme est posé par l'intégration croissante de la biométrie dans les réformes de l'état civil. Les dispositifs de l'état civil et de la biométrie partagent un même but d'enregistrement des identités personnelles et l'on constate que, dans de nombreux pays, ils convergent de plus en plus vers la mise en place d'une identité « fondationnelle » saisie dans des registres intégrés, sur le modèle Aadhar indien, appuyé par la Banque mondiale et les multinationales. Ces deux systèmes s'opposent pourtant sur les plans théorique et pratique (Cutolo 2017) : ce qui se joue avec la biométrisation, en effet, c'est le passage de la logique classificatoire de la bureaucratie documentaire – connectée à l'écriture et produisant des savoirs nécessaires au gouvernement du social – à une logique mathématique/numérique qui fait abstraction de toute catégorisation sociale, se bornant à identifier un corps à partir d'un ensemble de signes distinctifs garantissant son unicité - codifiée en un numéro identifiant unique, désormais commun en Afrique francophone sous le terme NNI (Numéro national d'identification).

La biométrie n'a pas besoin de l'état civil pour reconnaître un individu, ou plutôt le corps de cet individu, saisi par ses empreintes digitales ou la forme de son visage. Sa codification mathématique se fonde sur le postulat d'une transparence parfaite des identités, d'une « vérité » inscrite dans les corps qu'il suffirait de saisir, puis de vérifier grâce à l'usage de logiciels adéquats. Elle produit une « identité sans personne » (Agamben 2008). L'état civil, à l'inverse, est du côté de l'écriture et du social : là où la biométrie individualise les identités, l'état civil reconnaît chaque personne dans sa relation aux autres, il détermine son identité dans une lignée familiale et biographique. Ces oppositions entre les deux modèles d'identification ne sont pas que théoriques. Historiquement, les techniques biométriques ont été inventées à des fins de surveillance, tandis que l'état civil a plutôt accompagné la reconnaissance des droits. Cette double généalogie (surveillance vs reconnaissance) se fait sentir aujourd'hui encore dans les projets promus par certains PTF en Afrique, notamment autour de la question migratoire. Derrière les arguments de l'accès aux droits, on peut considérer que ce sont ces préoccupations migratoires des pays occidentaux qui expliquent leur intérêt croissant à soutenir la modernisation biométrique des états civil en Afrique.

Comment, dans les trois pays de l'étude, s'articulent (ou pas) les réformes de l'état civil et celles de l'identification biométrique ? Avec quels effets sur les « écosystèmes identitaires » et les pratiques administratives ? Dans la pratique, nous verrons que les progrès de « l'Etat biométrique » (Breckenridge 2014) ne se fait pas sans résistance de « l'Etat documentaire », ni sans conflits bureaucratiques entre les agences nationales ou internationales qui promeuvent la biométrie tous azimuts, et les services d'état civil qui tentent de résister aux « OPA » plus ou moins amicales des lobbies de la tech. Ces petites guerres administratives, que nous avons pu observer en Côte d'Ivoire, au Tchad et en Mauritanie, se retrouvent aussi dans les projets de bailleurs parfois très opposés, la France et l'U.E. soutenant plus volontiers la modernisation de l'état civil que la Banque mondiale qui défend son modèle d'« identité fondationnelle ».

1.4.2 - Fiabilisation des identités vs consolidation des faux papiers

La biométrie fonde son avantage comparatif sur la promesse de fiabilité. Comme indiqué ci-dessus, la prise des empreintes digitales ou de la structure de l'iris effectuée par les scanners n'a que faire des informations biographiques de l'état civil ; elle génère juste un long numéro qui désigne seulement un corps et n'a pas besoin d'autres paramètres pour être efficace. Si, en pratique, ce numéro unique est toujours associé à un patronyme et une identité légale, cette opération est déconnectée de l'identification biométrique en soi : le nom et le prénom sont en fait des données extrinsèques au fonctionnement de la machine qui ne fait que confirmer, en détectant des signes trouvés sur le corps, que celui-ci correspond à un certain numéro et non pas à un autre. Comment alors renforcer la fiabilité des données d'état civil ? Nous verrons que l'usage croissant des nouvelles technologies biométriques contribue indéniablement à sécuriser les dispositifs de l'identité légale. Mais aussi que la biométrie ne garantit pas, en soi, la véracité des données biographiques associées à un numéro unique : si une personne se présente à l'enrôlement biométrique avec un acte d'état civil falsifié (un « René Caillié » selon la terminologie populaire ivoirienne évoquée ci-dessus), celui-ci pourra être enregistré dans la base de données. En gravant le « René Caillié » dans le marbre biométrique, la technologie entérine alors et consolide même les faux papiers ! L'étude prête attention à ces possibles effets pervers de la biométrisation des identités falsifiées pour en tirer des recommandations opérationnelles.

1.4.3-Centralisation des données vs fragmentation de l'action publique

Une autre promesse des nouvelles technologies d'enregistrement est examinée dans l'étude : celle de la centralisation des données d'état civil dans un seul et même registre biométrisé. En Côte d'Ivoire, au Tchad et en Mauritanie, comme dans d'autres pays, on verra que la tendance (forte) à la centralisation des états civils portée par les réformes digitales s'accompagne, dans les faits, d'une fragmentation tendancielle des politiques publiques d'enregistrement des personnes, sous l'effet notamment des initiatives locales et autres « projets pilotes » promus par tel ou tel bailleur de fonds, dans tel ou tel territoire. La couverture des services d'état civil demeure très fragmentée malgré les projets de digitalisation nationale des bases de données. Nous verrons aussi que cette logique fragmentaire est accentuée par les puissantes dynamiques de privatisation qui régissent aujourd'hui le monde de l'identification et qui voient les États sous-traiter aux firmes multinationales ou locales les fonctions régaliennes d'enregistrement et de surveillance de leurs citoyens.

1.4.4-Rendre visible les invisibles ou renforcer les discriminations et l'exclusion ?

Un troisième dilemme des réformes de l'état civil est au cœur de cette étude : dans le contexte du « tournant biométrique » global, les nouvelles technologies qui furent initialement des outils de surveillance, sont désormais présentées comme un moyen de lutter contre l'exclusion des « invisibles » et d'assurer à chacun sa citoyenneté et un accès aux droits. Or, les enquêtes menées pour cette étude et d'autres recherches comparatistes (Awenengo & Banégas 2021) montrent que la biométrie remplit rarement ces promesses d'inclusion socio-politique et peut même, dans certains cas, accentuer les logiques d'exclusion déjà à l'œuvre dans l'Etat documentaire. Comme le cas mauritanien le montre amplement, les nouvelles technologies de l'identification, loin d'apaiser les tensions autour de la citoyenneté, peuvent parfois les aggraver en renforçant les discriminations à l'œuvre. Elles peuvent, selon les contextes, renforcer les effets d'exclusion et produire de nouvelles tensions sur la question de savoir qui est citoyen et qui ne l'est pas, ou, plus exactement, qui ne l'est pas tout à fait. En Côte d'Ivoire, on verra également comment la biométrisation de l'état civil a pu générer un risque accru d'apatridie chez certaines personnes vulnérables. Au Tchad, l'intégration sociale des « retournés » de la crise centrafricaine s'est également posée avec la réforme de la politique d'identification, ce qui crée aujourd'hui un climat de suspicion et de tension au sein de la population. Idem en

Mauritanie où les personnes victimes des massacres de 1989 dans la vallée du fleuve, déportées au Sénégal et revenues progressivement dans leur pays, se heurtent encore actuellement à de fortes discriminations administratives. L'étude qui est menée dans les trois pays cherche à mesurer ces possibles effets pervers, et propose des pistes prospectives pour les éviter ou les atténuer.

1.4.5-Souveraineté vs privatisation et sous-traitance des bases de données

L'étude s'interroge sur une cinquième contradiction qui affecte nombre de réformes de l'identification : celle de la souveraineté numérique des Etats. Le pouvoir d'identifier ses citoyens est, bien sûr, une prérogative centrale de la souveraineté étatique, voire l'acte fondateur des fonctions régaliennes de l'Etat. Or, dans la plupart des pays d'Afrique et du Sud global, ces politiques publiques fondatrices de la citoyenneté sont confiées à des agences privées ou semi-publiques, sous-traitées par des multinationales souvent occidentales et mises en œuvre avec le concours d'une multitude d'experts locaux ou étrangers. Un des enjeux critiques concerne particulièrement les bases de données qui sont produites et stockées dans des clouds non-souverains. Cette problématique fait l'objet d'une attention de plus en plus soutenue des gouvernements et des organisations régionales en Afrique. Au point que certains pays, comme le Mali, projettent de construire leurs propres dispositifs autonomes (projet Mali Kura). Comment ces enjeux de souveraineté se manifestent-ils dans les trois pays de l'étude ? Cette problématique constitue-t-elle un enjeu politique et/ou économique important ou pas ?

2 - L'ETAT CIVIL, UN ENJEU INTERNATIONAL

2.1 - Un enjeu stratégique de sécurité

À l'échelle internationale, l'état civil prend une dimension stratégique croissante. Dans un contexte marqué par l'intensification des mobilités transfrontalières, la lutte contre le terrorisme et la gestion des crises humanitaires, l'identification fiable des individus est perçue comme un levier central de contrôle, de coordination et de prévention. L'obsession anti-migratoire des pays occidentaux, en particulier européens (cf. Plan d'action conjoint de La Valette), est un facteur central de renforcement de l'intérêt des PTF pour la modernisation des services d'état civil. Bien que (presque) jamais officiellement affichée dans l'appui à ces réformes de l'identification, cette priorité est en toile de fond de nombre de ces projets. Il convient toutefois de noter que cette priorité occidental-centrée n'est pas forcément partagée par les pays récipiendaires dont les préoccupations relatives à l'état civil sont tournées vers d'autres enjeux, de citoyenneté et de développement.

Parallèlement, les problématiques relatives à la circulation et à la gouvernance des données personnelles prennent une importance accrue. L'échange international d'informations, notamment dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du crime ou la régulation des flux migratoires, appelle à l'élaboration de dispositifs juridiques et techniques adaptés, tout en posant des questions sensibles relatives à la protection de la vie privée.

Ces évolutions s'inscrivent dans un cadre global structuré par des acteurs institutionnels influents — tels que l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), le Groupe d'action financière (GAFI), ou encore les Nations Unies. En 2015, ces dernières ont inscrit l'identification juridique dans les Objectifs de développement durable (ODD) via la cible 16.9 qui vise à garantir une identité juridique pour tous d'ici 2030, condition essentielle pour concrétiser l'engagement de ne *laisser personne de côté*. Cet objectif, désormais soutenu par de nombreux partenaires du développement, traduit une volonté de considérer l'identification comme un prérequis à l'exercice effectif des droits fondamentaux. Par ailleurs, la cible 17.19 promeut le

renforcement des capacités statistiques, avec un suivi basé sur l'enregistrement universel des naissances et des décès. Ce principe d'inclusion structure également le Cadre de coopération pour le développement durable, qui englobe notamment la lutte contre l'apatridie, la protection des groupes vulnérables et l'accès à l'éducation en contexte de crise.

2.2 - Un enjeu d'accès aux droits et de développement

Plusieurs agences onusiennes, dont l'UNICEF et le HCR, jouent un rôle central dans la promotion de l'enregistrement des naissances en Afrique de l'Ouest et du Centre, une région où seuls 48% des enfants de moins d'un an sont enregistrés. L'UNICEF se concentre sur les enfants vulnérables, tandis que le HCR alerte sur les risques accrus d'apatridie liés aux déplacements prolongés et à l'absence d'identité légale. L'OIM privilégie une approche fondée sur les données pour renforcer les capacités des États en matière d'identité juridique, tout en promouvant une gestion migratoire respectueuse des droits. L'OIF soutient, à travers son projet « état civil », la consolidation des systèmes d'enregistrement dans plusieurs pays membres.

L'Union européenne, quant à elle, investit largement dans la modernisation des systèmes CRVS, bien que son approche, parfois influencée par des objectifs migratoires, puisse entrer en tension avec d'autres logiques d'aide. On y reviendra en détail dans les trois analyses de cas. La Banque mondiale occupe une position majeure dans le domaine de l'identité légale, notamment à travers son initiative ID4D et le programme régional WURI en Afrique de l'Ouest, dont la mise en œuvre connaît toutefois, nous le verrons, d'importantes difficultés.

Parallèlement, plusieurs bailleurs bilatéraux — Belgique, Norvège, Allemagne, Japon — soutiennent divers projets liés à l'état civil, à la recherche ou à l'inclusion sociale, en particulier dans les contextes fragiles. La France occupe une position singulière dans l'appui aux systèmes d'état civil, notamment en Afrique francophone, en raison de liens historiques et d'une coopération bilatérale ancienne. L'état civil constitue désormais une priorité officielle de la . Cette action tend toutefois à se multilatéraliser, s'inscrivant désormais dans le cadre européen et mobilisant divers instruments de l'aide publique au développement en soutien à l'ODD 16.9.

2.3 - L'industrie globale de la biométrie et ses « modèles voyageurs »

L'analyse des orientations des investissements réalisés à ce jour révèle que certains modèles, inspirés notamment de l'expérience indienne fondée sur la biométrie, ont envisagé des systèmes d'identification autonomes, relativement dissociés de l'état civil traditionnel (registres des événements de vie et recensements). Toutefois, l'évolution des pratiques montre aujourd'hui un mouvement vers une plus grande intégration, afin de renforcer la fiabilité et la confiance dans les identités numériques. Il apparaît de plus en plus clairement que l'unicité biométrique et les identifiants personnels ne suffisent pas à garantir cette confiance, et qu'un ancrage robuste à une source de données biographiques légales faisant autorité, quand celle-ci existe, constitue un levier stratégique pour renforcer la crédibilité, et donc la soutenabilité des systèmes d'identification.

Ce secteur en expansion rapide et, comme nous venons de le voir, fortement soutenu par des financements internationaux, aiguise les appétits des acteurs industriels globaux. Ces derniers exercent une influence significative sur les organisations internationales et les gouvernements, par le biais de stratégies de lobbying, d'accords bilatéraux ou de partenariats public-privé souvent déséquilibrés. Certaines entreprises bénéficiant du soutien actif de leur État d'origine, et de plus en plus issues de pays émergents comme l'Inde ou la Turquie, proposent des solutions « clés en main » — plateformes d'identité, bases biométriques, services cloud — qui tendent à standardiser, voire à privatiser, des fonctions historiquement régaliennes. Cette logique, sous-

tendue par des raisons d'efficacité commerciale, contribue à la réplication de solutions techniques génériques d'un contexte à l'autre, un phénomène qui alimente la circulation des « modèles voyageurs » (Olivier de Sardan 2020) et renforce la dépendance technologique de certains États, posant des enjeux de souveraineté numérique.

La standardisation technique, promue par des instances telles que l'Union internationale des télécommunications (UIT) ou le NIST (National Institute of Standards and Technology), vise à harmoniser formats, technologies et procédures dans une logique d'interopérabilité globale. Si celle-ci dénote un certain niveau de maturation des marchés, elle entretient des rapports ambivalents avec l'industrie technologique. Selon les contextes, elle peut être perçue comme une contrainte ou, au contraire, comme une opportunité pour renforcer des positions sur les marchés publics.

Un autre phénomène émergent réside dans l'apparition d'acteurs publics nationaux se positionnant comme promoteurs de « biens publics numériques » ou de « communs numériques » (*Digital Public Goods, Digital Public Infrastructure*). Des pays tels que l'Inde, l'Estonie ou Singapour, pionniers du modèle de « *government as a platform* », occupent aujourd'hui une place centrale dans la promotion internationale de ces infrastructures. Certains, comme le Pakistan, réorientent même leurs institutions publiques vers une logique d'exportation de solutions et services NTIC. Cette nouvelle génération d'acteurs publics-exportateurs met en avant des plateformes d'identification fondées sur des modèles centralisés, biométriques et parfois open source, tels que (Modular Open Source Identity Platform), développé sous l'impulsion de l'écosystème Aadhaar indien. L'Inde se distingue comme l'un des acteurs les plus dynamiques dans le développement de solutions logicielles dans ce domaine. Comme le souligne Milan T. Samdub, le pays a largement contribué à définir l'agenda international autour du triptyque « identité, paiement, échange de données », consolidant ainsi l'influence de son secteur technologique.

Ces dynamiques transforment les équilibres du marché mondial, remettant en cause la position d'acteurs historiques sur ces segments stratégiques. Elles posent des questions majeures quant à la capacité des États à concevoir et maîtriser leurs propres dispositifs d'identification, dans un environnement caractérisé par une interdépendance technologique croissante.

De nombreuses initiatives bilatérales et multilatérales soutiennent donc la modernisation des systèmes d'état civil en Afrique, bien que leur efficacité reste à évaluer, d'autant que certaines sont également portées par des intérêts privés ou commerciaux qui peuvent influencer leurs priorités et modalités d'intervention. Les cartographies de ces interventions dans les trois pays étudiés nous permettront de mieux en percevoir les contours et d'analyser leurs forces et leurs faiblesses. En effet, souvent fragmentées et mal coordonnées, ces actions engendrent des risques de doublons ou de non-couverture, soulignant la nécessité d'une meilleure articulation et d'outils d'évaluation adaptés.

3 - OBJECTIFS DE L'ETUDE

L'objectif principal de cette étude est, selon les termes de référence, d'analyser les questions d'état civil au sein du champ politique, à la fois comme facteur de tensions entre les citoyens, la société civile et l'Etat, mais aussi comme élément constitutif de la légitimité de celui-ci. Cet objectif se situe dans une logique à la fois rétrospective et prospective en vue de formuler des recommandations opérationnelles. Cette dimension prospective s'inscrit elle-même dans une préoccupation plus large de la stratégie française au Sahel, relative à l'enchevêtrement des crises multisectorielles et des vulnérabilités qui traversent les pays de la région.

3.1 - Saisir la double dimension politique de l'état civil (*politics & policies*)

Pour aborder la question centrale de la dimension politique de l'état civil, l'étude partira de la distinction classique en anglais entre *politics* et *policy* qui permet de décliner la réflexion en deux sous-objectifs :

D'un côté (*politics*), il s'agit d'aborder la **politisation des faits d'état civil sous l'angle des controverses et des tensions politiques** que les recensements et les réformes de l'identification des personnes peuvent susciter dans chacun des pays de l'étude. C'est la démarche qui est privilégiée dans la première partie de l'étude. Les exemples de tels conflits ne manquent pas comme on l'a indiqué plus haut avec les exemples de la crise de l'ivoirité et de la « guerre des papiers » en Côte d'Ivoire ou le mouvement « Touche pas à ma nationalité » en Mauritanie. Étudier ces controverses de l'état civil dans une perspective socio-historique peut aider à mieux comprendre les crises de la citoyenneté qui affectent les sociétés du Sahel. Leur étude rétrospective permet notamment d'identifier les points critiques des réformes mises en œuvre, d'en pointer les fragilités pour proposer des recommandations.

D'un autre côté (*policy*), il s'agit d'étudier l'**enregistrement des faits d'état civil en tant que politique publique**. L'identification légale des personnes n'est évidemment pas une politique publique comme une autre puisqu'elle fonde l'infrastructure de la citoyenneté. Mais les services d'état civil qui la délivrent sont néanmoins des services publics comme les autres qui peuvent être appréhendés dans leur fonctionnement routinier que ce soit au niveau des administrations centrales ou au guichet. Comment ces services évoluent-ils sous l'influence des nouvelles technologies, en particulier de la biométrie ? Qui sont les acteurs de la mise en œuvre de ces politiques « publiques » de plus en plus « privatisées » ? Quelles sont les modalités de coopération ou les conflits bureaucratiques qui existent entre les différentes instances administratives en charge de l'état civil ?

3.2 - Analyser les stratégies nationales de modernisation de l'état civil

Dans cette double perspective (*politics/policy*), une attention particulière est accordée aux stratégies nationales que les Etats mettent en œuvre en Mauritanie, au Tchad et en Côte d'Ivoire pour moderniser les services d'état civil et réformer les dispositifs de l'identification légale. Ces réformes sont abordées à une première **échelle d'investigation macro-politique, aux niveaux national et international**.

Quels sont les plans d'action mis en œuvre dans les trois pays pour améliorer la couverture de l'état civil ? Avec quel portage politique, quelles innovations institutionnelles et quels éventuels conflits bureaucratiques ? Quelle place tiennent les partenaires extérieurs dans l'élaboration de ces stratégies nationales d'enregistrement ? L'appui des partenaires techniques et financiers est-il cohérent et efficace ? Suscite-t-il des logiques d'adhésion-appropriation, de contournement ou de rejet au nom de la souveraineté nationale ?

Enfin, comme avancé plus haut, une autre série de questions tourne autour des dispositifs techniques et des nouvelles technologies utilisés pour améliorer les services publics de l'état civil. Les politiques de digitalisation des faits d'état civil et la mise en place d'enregistrement à distance améliorent-elles les standards de l'état civil et rapprochent-elles les citoyens de l'Etat ? La numérisation des registres permet-elle une meilleure centralisation des données et un usage plus transparent des statistiques ? La biométrisation des identités est-elle un gage de fiabilisation des données d'état civil ? Les biais et dilemmes identifiés ci-dessus sont examinés avec attention dans la deuxième partie.

3.3 - Étudier l'état civil au guichet

Une deuxième échelle d'investigation est privilégiée, **au niveau local**, pour saisir le fonctionnement des services d'état civil au concret, dans le quotidien du travail administratif et de la relation avec les usagers. La déclaration des faits d'état civil est d'abord une **question de guichet**. Le guichet constitue une matérialisation des décisions politiques prises par les autorités politiques et les organisations internationales. Comment sont organisés et fonctionnent les services d'état civil et quelles (r)évolutions leur imposent les réformes de l'identification biométrique ? Par-delà les règles légales, quelles sont les « normes pratiques » (Olivier de Sardan 2008) qui régissent l'action des agents et officiers d'état civil ? En contrepoint des travers couramment décriés (corruption, faible productivité, etc.), peut-on identifier des bonnes pratiques locales qui seraient éventuellement généralisables ? Par-delà l'analyse bureaucratique, il s'agit de saisir la « vie au guichet » (Dubois 1999), c'est-à-dire les rapports que les usagers entretiennent avec les services d'état civil.

3.4 - Cartographier les inégalités territoriales et les effets d'exclusion

En « front office » de la relation au guichet ou en « back office » des systèmes biométriques d'enregistrement, l'étude interroge les effets d'inclusion ou d'exclusion que produisent les réformes de l'état civil. Elle prête attention aux améliorations de l'enregistrement, mais aussi aux discriminations qui perdurent voire se renforcent pour mieux comprendre les liens de confiance ou de défiance des citoyens envers l'Etat.

Quelles sont les populations les moins bien enregistrées et les plus difficiles à atteindre par les dispositifs actuels ? Peut-on observer une corrélation entre les inégalités sociales et l'inégale couverture de l'état civil dans les trois pays de l'étude ? Quels moyens techniques et administratifs permettraient de compenser ces biais ? L'attention est portée aux groupes sociaux les plus vulnérables. Conformément aux termes de référence, l'étude tente – dans la mesure des données statistiques disponibles – de **cartographier ces inégalités sociales et territoriales de l'enregistrement des faits d'état civil**.

Elle cherche aussi à **recenser et cartographier les projets d'appui à l'état civil mis en œuvre pour compenser ces inégalités**. Elle s'interroge sur la cohérence spatiale et organisationnelle des stratégies mises en œuvre par les gouvernements des trois pays avec le soutien de leurs partenaires extérieurs. La modernisation des systèmes d'état civil par la numérisation et la biométrisation permet-elle d'accroître leur couverture et la centralisation de la collecte des données ? Les projets pilotes génèrent-ils au contraire une fragmentation croissante des politiques publiques de l'identité légale à l'échelle des territoires ?

4 - DEMARCHE ET METHODOLOGIE

4.1 - Une démarche de politique comparée

Pour répondre à ces problématiques, l'étude s'appuie sur une démarche de sociologie politique comparée qui aborde la politisation de l'état civil de manière rétrospective et prospective. L'étude se présente sous la forme d'une comparaison entre la Mauritanie, le Tchad et la Côte d'Ivoire qui fait office d'« expérience test » dans la triangulation analytique, en raison de la connaissance déjà acquise par le coordinateur principal de la « guerre des papiers » qui y a eu cours (Banégas & Cutolo 2024). Les analyses tirées de cette approche comparatiste ont vocation à nourrir des recommandations plus larges dans une vision prospective sahélienne.

La deuxième partie de l'étude est plus spécifiquement dédiée à l'analyse comparée des réformes et projets de modernisation des systèmes d'état civil, pointant quelques défis et dilemmes qui se posent dans les trois pays de façon récurrente et de façon plus ou moins prononcée, et qui appellent, en dernière partie, des recommandations techniques et politiques.

4.2 - Corpus documentaire et compilation de données

L'étude comparatiste repose sur un important travail de collecte documentaire et la constitution de différents corpus de données. La revue documentaire et bibliographique préliminaire aux enquêtes a été considérablement enrichie par les archives, sources inédites et autres données recueillis sur le terrain. Cinq corpus principaux de données ont été constitués, partagés et analysés par les membres de l'équipe.

1. Des **données statistiques** relatives à l'état civil dans chaque pays de l'étude : les sources en la matière se sont révélées rares et partielles, obligeant l'équipe à proposer souvent des estimations ;
2. Des **données juridiques et administratives** qui ont permis de reconstituer la généalogie politique de l'état civil dans chaque pays (1^{ère} partie). Une compilation systématique des lois, textes, décrets et ordonnances a été faite dans les trois cas. Un travail en archives a aussi été effectué pour retrouver trace notamment des débats parlementaires sur l'état civil après l'indépendance ;
3. Les **données sur les projets de modernisation de l'état civil soutenus par les PTF** : documents de planification, notes de cadrage et de démarrage des projets, plans de travail annuels, rapports d'évaluation et de capitalisation, manuels des audiences foraines, outils de communication et de sensibilisation, etc. ont été collectés (avec difficulté) ;
4. Des **données de presse et des réseaux sociaux** : un suivi de la presse et des RS a été effectué dans chaque pays pour identifier les controverses qui concernent l'état civil ;
5. Des **analyses académiques et des études d'expertise** sur ce sujet de l'état civil dans les trois pays ne sont pas très nombreuses ; elles ont été bien évidemment mobilisées.

4.3 - Enquêtes de terrain : entretiens et observations ethnographiques

Des enquêtes de terrain ont été menées pendant deux mois en Mauritanie, au Tchad et en Côte d'Ivoire par l'équipe composée de cinq personnes : trois experts nationaux, un expert technique opérationnel et le coordinateur principal. Les investigations ont été conduites en trio (excepté en Côte d'Ivoire) en mobilisant les techniques de l'entretien semi-directif, du focus group et de l'observation ethnographique. L'étude a été menée à trois échelles :

A l'échelon national, les enquêtes ont été menées auprès des administrations centrales en charge de l'état civil et de l'identification des personnes. Malgré les réticences et les enjeux de sécurité, nous avons pu échanger avec la direction des trois agences dédiées (l'ANRPTS en Mauritanie, l'ANATS au Tchad, l'ONECI en Côte d'Ivoire), ainsi qu'avec leur personnel technique et cadres intermédiaires. On a même eu le privilège, à N'Djamena, de visiter les locaux hyper sécurisés du serveur biométrique central et d'échanger avec son directeur, tout comme on a pu le faire à Grand Bassam, en Côte d'Ivoire, dans les bâtiments de l'entreprise Semlex où est logé le registre national des personnes physiques (RNPP) et sont fabriquées les cartes biométriques. Nous avons aussi mené une enquête systématique auprès de tous les autres services administratifs et judiciaires impliqués de près ou de loin par les questions d'état civil et d'enregistrement des personnes : ministères de l'Intérieur et/ou de la Sécurité, de l'Administration territoriale, de la Justice, agences de lutte contre la pauvreté (Tekavoul en Mauritanie), tribunaux et juges de paix, directions des Affaires politiques et de l'état civil, services des archives, services en charge des réfugiés et déplacés, commissions électorales, instituts nationaux de la statistique, etc.

A l'échelon local, des enquêtes ont été conduites auprès des structures déconcentrées des trois agences dédiées, dans les bureaux d'état civil des communes et des sous-préfectures, auprès des services sanitaires impliqués dans l'enregistrement des naissances et des décès. Les tribunaux et les juges qui animent les audiences foraines pour l'enregistrement hors délais ou la délivrance des jugements supplétifs ont aussi fait l'objet d'une attention particulière. Les entretiens se sont accompagnés d'observations ethnographiques systématiques qui ont permis de documenter concrètement la relation au guichet.

A l'échelle internationale, enfin, des entretiens et investigations ont été menés sur place auprès de tous les partenaires du Tchad, de la Mauritanie et de la Côte d'Ivoire qui soutiennent les réformes de l'état civil, en vue d'établir une cartographie de leurs actions et projets bi et multilatéraux : Union européenne, UNICEF, HCR, OIM, PNUD, FNUAP, Banque mondiale², AFD, CIVIPOL, etc...

Nos enquêtes ont été menées « par le haut » et « par le bas » en croisant systématiquement le point de vue institutionnel et gouvernemental avec celui d'autres acteurs des partis d'opposition, de la société civile, de journalistes, d'observateurs et experts, de leaders d'opinion, mais aussi de simples citoyens. En Mauritanie, où la question de l'état civil suscite un véritable mouvement social, nous avons pu échanger avec toutes les associations dédiées (cf. infra) et observer leurs répertoires d'action collective.

A l'échelle nationale comme à l'échelon local, la **méthode de l'observation ethnographique** a été mobilisée pour compléter les enquêtes par entretien et focus group. On en trouvera trace dans les analyses. L'équipe a tenté de mobiliser la **photographie comme une technique complémentaire** de collecte des données, considérant la photographie comme un outil heuristique pour réfléchir à la matérialité des pièces d'identité et aux rapports que les personnes

² A noter que, malgré nos contacts directs, la Banque mondiale a été la plus difficile à approcher, en raison peut-être d'une réduction ou d'une mutation de ses engagements dans ce domaine de l'identité légale, ou de simples enjeux de confidentialité.

noient entre leur identité sociale et leur identité légale (a). L'intention était de documenter visuellement les pratiques de l'enregistrement au guichet, les campagnes de sensibilisation et, plus largement, les dimensions politiques de l'état civil. Mais le caractère sensible et confidentiel des prises de vue nous a contraint à réduire un peu cette ambition.

I- LES ENJEUX POLITIQUES DE L'ETAT CIVIL : TROIS TRAJECTOIRES NATIONALES

Cette première partie retrace la généalogie de l'état civil dans chacun des trois pays de l'étude. Elle analyse la politisation de cet enjeu de l'enregistrement des personnes, entendue ici comme « *politics* », ainsi que les usages des papiers d'état civil dans la vie sociale ordinaire. La seconde partie de l'étude se focalisera, quant à elle, sur les politiques publiques (« *policies* ») de modernisation de l'état civil pour en analyser les évolutions et éventuelles contradictions.

1-COTE D'IVOIRE : DE LA GUERRE DES PAPIERS A LA BIOMETRIE DE L'EMERGENCE

1.1-Le legs colonial de l'état civil

En Côte d'Ivoire, comme dans d'autres pays d'Afrique de l'Ouest et centrale, on ne peut comprendre les enjeux politiques de l'état civil sans prendre en considération la façon dont celui-ci s'est imposé avec la colonisation et la façon dont il a été réapproprié aux indépendances. Si la présence des premiers registres est établie au XVIIIème siècle dans certains comptoirs comme Saint Louis, c'est au XIXème que l'état civil s'étend aux Quatre communes du Sénégal puis à d'autres territoires comme la Guinée en 1892, le Dahomey en 1894 et la Côte d'Ivoire en 1896 où existaient déjà des registres à Grand-Bassam et Assinie dès 1842 (Decottignies 1955). Il convient de souligner que cet embryon d'état civil, limité aux centres urbains, ne concerne pas les « indigènes » mais seulement les citoyens français (et assimilés des Quatre communes). C'est en 1912 qu'est adopté le premier projet d'état civil indigène en AOF, mis en œuvre le 7 décembre 1916 par une circulaire du gouverneur général et par un décret de 1918, mais ce système restera longtemps, très parcellaire et inégalitaire. Les deux dispositifs d'état civil français et indigène fonctionnaient en parallèle, le second n'ayant pas la force probante du premier. En Côte d'Ivoire, un premier registre indigène s'était ouvert dès 1913 dans le Cercle des Lagunes, autour de Grand Bassam et d'Abidjan, mais seuls une trentaine d'actes sont établis dans les cinq premières années (Kouakou 2010, 27). Ce constat était partagé dans les autres colonies d'AOF où l'état civil indigène suscitait peu d'attrait. Le 9 mai 1933 un arrêté général (n°1243-SJ, modifié en 1934 et 1939) précisait les modalités d'inscription des populations africaines, étendant les obligations d'enregistrement, mais il fallut attendre les réformes d'après-guerre pour que s'institue un dispositif plus ambitieux, à vocation universelle.

C'est par l'arrêté général n°4602 AP du 16 août 1950 que l'état civil se mit véritablement en place dans les territoires de l'AOF. Cette réforme faisait suite à la rupture politique introduite par la loi Lamine Gueye du 7 mai 1946, octroyant la citoyenneté à « tous les ressortissants des territoires d'outre-mer (...) au même titre que les nationaux français de la métropole », ce qui permit d'élargir l'exercice du droit de suffrage. Elle s'inscrivait aussi dans la perspective d'élargissement des droits sociaux (pensions de retraite et allocations familiales notamment) que promettait le colonialisme tardif. Ce système demeurait toutefois profondément inégalitaire, reproduisant dans l'enregistrement des identités légales les discriminations du régime de l'indigénat qui venait pourtant d'être aboli. L'arrêté de 1950 perpétuait, en effet, la distinction entre deux systèmes d'état civil pour les citoyens de statut français d'un côté et les sujets de l'Union

de l'autre, citoyens de statut personnel qui continuaient de relever de la « coutume » et qui étaient aussi appelés à voter dans des collèges séparés.

Ces distinctions de statut civil ont suscité à l'époque de vives controverses politiques. Les archives que Fred Cooper a étudiées révèlent que « les milieux officiels étaient indécis sur la méthode : devait-il y avoir un état civil, ou deux, ou plusieurs, conformément à la diversité des régimes de statut personnel ? » (Cooper 2014, 168) Faute d'accord entre les parties, y compris entre élus africains, le dualisme juridique a continué de prévaloir, tout en butant sur l'épineuse question du changement de statut. Faute également d'un registre unique et opératoire, la désignation des électeurs continua de se faire « selon leurs "capacités", en fonction de documents d'identification tels que le contrat de travail ou le permis de chasse. En l'absence d'état civil, voter pouvait même laisser croire que l'on était un national français » (ibid., 169). Dès le début donc, l'enregistrement des faits de vie s'est politisé en étant étroitement corrélé à la question sensible du suffrage et à celle non moins délicate des discriminations statutaires. En reproduisant un dualisme juridique et électoral, la réforme de 1950 approfondissait une dichotomie entre citoyens de « première » et de « seconde zone³ » qui, sous d'autres formes, continue encore aujourd'hui de hanter le débat public dans les trois pays de l'étude.

L'état civil autochtone se voulait pragmatique et « tolérant envers les traditions locales » relève Kouakou (Kouakou 2010, 32). Les déclarations, obligatoires « pour les personnes résidant dans les centres principaux et secondaires (d'état civil, NDA) (...) sont facultatives pour celles qui résident hors de ces zones. Les déclarations de mariage, elles, sont facultatives pour tous, quel que soit le lieu d'habitation » (ibid.). De surcroît, l'arrêté de 1950 « ne dit pas grand-chose sur le contenu de ce que doivent être les déclarations » (ibid.) : il admet que les ex-indigènes continuent de suivre les préceptes coutumiers en matière de naissance, de mariage ou de décès mais « n'édicte pas de norme sur la manière dont ils doivent se produire pour être considérés comme légaux ou légitimes. Il s'en tient à l'autorité des traditions et des chefs traditionnels. Le texte se garde d'interférer dans les coutumes » (ibid.) Cette souplesse formelle ne suffit pas à lever la méfiance des populations colonisées face à un système d'enregistrement des faits d'état civil vu d'abord comme un dispositif de surveillance et de contrôle des individus.

La perspective de participer aux élections, permise par les réformes du suffrage et de l'état civil, n'effaçait pas le souvenir de l'impôt de capitation, voire du travail forcé aboli en 1944. La crainte demeurait vive que l'enregistrement des faits de vie accentue la soumission des familles au pouvoir fiscal et policier de l'Etat. De fait, en Côte d'Ivoire, comme dans les autres territoires de l'AOF et de l'AEF, le nombre d'actes établis dans les années suivant la réforme de 1950 est resté très faible. Jérôme Konan Kouakou (2010, 35) observe une relative stabilité, entre 1954 et 1959, des actes de naissance (passés de 49037 à 57823), de décès (de 10688 à 13872) et de mariages dont le nombre est resté extrêmement faible. Fred Cooper, dans une autre étude, avait déjà pointé ces difficultés d'implantation de l'état civil après sa généralisation en 1950 (Cooper 2012). Il estimait que sa faible couverture avait des motifs techniques, mais reflétait aussi une résistance des sociétés colonisées à l'enrôlement vu comme un « marqueur culturel » français. Il y voyait un obstacle majeur à l'extension de la carte nationale d'identité, instituée en 1949 dans toute l'AOF, ce que conteste Séverine Awenengo Dalberto qui considère que « les carences de l'état civil ne furent pas un obstacle à l'identification des citoyens et des citoyennes, jouant peut-être même en faveur du développement de la carte d'identité dont l'établissement reposa largement sur la preuve testimoniale » (Awenengo Dalberto 2020, 118)⁴. Elle montre même que « la demande politique et sociale de papiers joua autant, sinon plus, sur le développement des identités légales que la volonté des autorités de généraliser l'identification de leurs administrés » (Ibid., 119).

³ Selon l'expression en juillet 1950 de Ya Doumbia, député du Soudan français, rapportée par Cooper (2014, 174)

⁴ Dans les trois pays de cette étude, nous verrons qu'aujourd'hui encore le témoignage joue un rôle déterminant dans la fiabilisation des identités légales. Cf. 2^{ème} partie.

Cet accent mis sur la « demande de papiers » est important pour la suite de notre analyse. Il pousse à observer autrement les indicateurs d'une supposée défaillance des états civils, voire des États tout court. C'est ce qu'a fait Louise Barré dans ses recherches sur le projet conjugal en Côte d'Ivoire (Barré, 2018 & 2019) en observant les pratiques de recours devant la justice dans les archives de villes secondaires (Korhogo, M'Bahiakro, Dimbokro). Ce qui frappe dans ces archives, c'est la forte hausse du nombre de jugements supplétifs d'actes d'état civil enregistrés dans les années 1950. L. Barré voit dans cette forte tendance à la juridicisation des faits de vie (que l'on retrouve encore aujourd'hui, on y reviendra) un signe des usages sociaux de l'état civil, utilisé de manière opportune dans des conflits familiaux dès la période coloniale. Elle estime que l'identité légale est « mobilisée par des individus dans leur vie sociale, et notamment pour asseoir des pratiques familiales qui divergent du Code civil. Loin d'être uniquement une interface entre l'individu et l'État, l'état civil est un instrument de preuve, une mobilisation de l'univers légal, dans des conflits conjugaux ou familiaux. » Elle ajoute que « la judiciarisation des affaires d'identité, à partir des années 1950, qui se fait aux dépens des enregistrements par voie déclarative à l'état civil, n'est pas que le témoin d'un "rattrapage" après l'instauration obligatoire de l'état civil en 1950, c'est aussi la démonstration que le document d'identité est une affaire disputée dont les intéressés gardent l'initiative. » (Barré 2018, 13 & 16). C'est aussi ce qu'observait Cooper dans les enregistrements tardifs, « ce qui révélait, selon lui, que les gens utilisaient l'état civil au gré de leurs besoins » (Cooper 2014, 171). Il est important de garder à l'esprit ce constat, précoce, d'un usage tactique de l'état civil dans la vie sociale et d'une forte demande corrélative de papiers. Nous en retrouverons de larges traces dans la falsification documentaire de l'ère biométrique et la réforme de l'état civil adoptée par le gouvernement ivoirien en 2018 pour lutter contre celle-ci.

Il est important, également, de se souvenir que, vers la fin des années 1950, l'attitude de l'administration coloniale à l'égard de l'enregistrement des personnes a évolué vers un assouplissement des pratiques, faisant passer au second plan l'exigence de fiabilité derrière l'impératif d'efficacité. Les archives étudiées par Cooper, Awenengo et Barré en témoignent : « la volonté de faire accéder les citoyens à leurs droits (politiques, sociaux) l'emporte sur la peur coloniale du "faux" » (Barré, 2018, 15). En Côte d'Ivoire, l'inspection générale du travail constate alors la difficulté des personnes à accéder aux allocations familiales (créées en 1956), faute de papiers d'état civil, et recommande une simplification des procédures. Après 1958, l'État cherche à faciliter l'enrôlement des personnes et va même au-devant des requérants en organisant des tournées d'audiences foraines dans les villages isolés, éloignés des centres secondaires. Les juges itinérants délivrent de nombreux jugements supplétifs d'actes de naissance qui vont, rapidement, supplanter les déclarations ordinaires à l'état civil. Malgré l'obligation de déclaration, ce déséquilibre va persister, « indiquant que les déclarants se portent de manière privilégiée vers la justice plutôt que vers les centres réguliers de déclaration d'état civil. » (Barré, 2018, 18). Au tournant des indépendances, résume S. Awenengo, la politique coloniale de l'état civil en AOF se veut moins regardante dans la délivrance des papiers : « le rendement semble avoir pris le pas sur l'exigence de la "sincérité" (...) des données biographiques des requérants ». (Awenengo Dalberto 2020, 119)

1.2- Entre rigidification de l'état civil et laisser faire documentaire : les ferments houphouëtistes de la crise des papiers

En Côte d'Ivoire, cette tendance à la libéralité documentaire a continué de prévaloir après 1960 et durant toutes les années de l'houphouëtisme, en dépit de nouvelles lois qui tendent à rigidifier l'état civil. Il faut attendre 1964, en fait, pour que les nouvelles autorités se préoccupent de cet enjeu de souveraineté en adoptant une série de lois qui redéfinissent les contours de l'identification individuelle et des conceptions de la famille. Ces lois font partie d'une vaste réforme du Code civil qui « introduit un nouveau "mode d'être" », voire une « révolution » selon Kouakou (Kouakou 2010, 79 & 77). Il ne s'agit pourtant, officiellement, que d'une rénovation du code civil que le gouvernement engage au nom d'une « modernité » proclamée.

La principale rupture qu'introduisent les lois votées le 7 octobre 1964 est de supprimer l'état civil « indigène » – qui s'était prolongé bien après l'indépendance – pour imposer un registre unique, calqué sur le modèle français. « Plutôt que la mise en place d'un système qui s'efforce de rechercher un certain compromis avec le contexte ivoirien (les autorités) ont l'audace du contraire : on passe d'un état civil colonial relativement souple à un système plus rigide faisant abstraction de l'environnement socioculturel. (...) Les autorités n'innovent pas ; elles ne font qu'étendre le volet européen de l'état civil à tous », constate encore Kouakou (2010, 40). Avec ces lois, toutes les déclarations deviennent obligatoires ; les délais se resserrent de deux mois à 15 jours pour les déclarations de naissance ; l'administration reprend le monopole de l'enregistrement ; les mariages et divorces sont étroitement codifiés, de même que les règles de succession, de filiation et d'adoption ; l'usage et l'écriture des patronymes, enfin, sont règlementés. Ces mesures constituent, du moins sur le papier, une mutation radicale, portée par une vision occidentalocentrée de la conjugalité et de l'individu en société qui, pour certains analystes, est un « étouffement » et « une violence faite aux traditions » (Kouakou 2010, 162 & 164). Des mesures qui, déjà en 1964, avaient enflammé le débat public.

Nous avons enquêté, pour cette étude, dans les archives des débats parlementaires de l'époque. On y lit clairement la volonté du nouvel État de se projeter dans la modernité par la rénovation de son état civil. Lors de la séance du 26 août 1964, Jérôme Achy, rapporteur des projets de lois, l'évoquait ainsi :

« L'on pourrait (...) croire que cette brèche que nous ouvrons aujourd'hui dans le mur séculaire de nos coutumes est inopportune. Monsieur le Président, chers collègues, il faut se convaincre (...) qu'il est plutôt grand temps (...). En effet, les défauts de la coutume sont considérables : sa souplesse, sa malléabilité, la rendent imprécise, difficile à saisir (...), elle n'est connue que d'initiés entre les mains de qui le droit est matière ésotérique et qui s'arrogent facilement le pouvoir de créer la règle de droit sous prétexte de la révéler. (...) Et comme la finalité de la politique du Président de la République, Félix Houphouët Boigny, est d'ériger notre pays au rang des Nations modernes, de faire de l'Homme ivoirien l'égal des hommes des nations les mieux pourvues, vous comprenez qu'il est impossible de laisser subsister, dans cette œuvre de construction nationale, de multitudes de coutumes qui consacrent chez nous, sur cette belle terre ivoirienne, le régionalisme et le tribalisme⁵. »

« Ces textes, renchérisait un autre député Bissoula Tapé, constituent une véritable révolution dans notre façon de vivre⁶ ». Parmi les sujets les plus disputés figurait notamment le souhait du gouvernement de normer les patronymes et leur transmission, contesté en particulier par les élus du pays baoulé où les patronymes n'existent pas sous la forme prénom/nom⁷. D'autres députés estimaient que le pays traversait une « crise du nom patronymique, c'est pourquoi il est nécessaire que les responsables ivoiriens arrivent à une codification pour pouvoir désigner

⁵ Annexe au rapport de la séance du 26 août 1964, n° 155-156-163/R, Assemblée nationale, Deuxième législature, Deuxième session extraordinaire 1964, pp. 2-3.

⁶ Procès-verbal n° 2 de la séance de travail du 7 septembre 1964 (soir) de la Commission élargie, p. 21

⁷ Voir sur ce point Koffi (2000) et Kouakou (2010, pp. 90s).

les personnes ; les individualiser et les rattacher à la famille⁸ ». Ce qu'approuvait Gon Coulibaly pour d'autres motifs, autochtonistes, propres au pays sénoufo⁹.

Mais ce qui fit surtout débat, dans cette réforme de l'état civil, c'était la volonté du régime d'imposer une conception de la famille conjugale, interdisant la polygamie et la dot (Barré 2019), et redéfinissant les règles d'héritage et de la communauté de biens. Ces mesures suscitérent de tels débats que la séance conclusive dût se tenir sous la présidence d'Houphouët-Boigny qui proposait une synthèse d'apaisement pour faire en sorte que « la montagne que nous sommes en train (...) de gravir n'aura pas accouché d'une simple petite souris¹⁰ ». Évoquant ces « problèmes » de l'état civil qui « dans certains pays auraient été révolutionnaires », il tempérait : « Nous avons dit que dans cette Côte d'Ivoire (...) la révolution a un air de trop et que c'est de l'évolution qu'il s'agit (...). Depuis quatre ans, nous nous sommes efforcés de résoudre au mieux de l'intérêt de tous les deux problèmes qui intéressent deux fractions importantes de notre population. L'Ouest, avec la dot obligatoire, l'Est avec le régime matriarcal¹¹. » Le chef de l'Etat imposa finalement, au nom de la « cohésion nationale », une adoption tempérée des deux réformes du nom et de la famille.

Un autre point de crispation concernait le statut des « étrangers » et leur accès à l'état civil. Sans entrer dans le détail de ces discussions parlementaires¹², rappelons que cette question – qui se radicalisera dans les années 1990 avec l'ivoirité – s'inscrit dans une longue histoire de mobilités de travail, initiée par l'administration coloniale (attirant les flux de main d'œuvre en provenance notamment de Haute Volta et du Soudan français) et prolongée par le régime d'Houphouët qui encourageait l'immigration pour soutenir l'économie d'agro-exportation. Une politique libérale d'accueil des migrants qui avait son pendant foncier, selon la devise du chef de l'État : « la terre est à celui qui la travaille ». Leur nombre avait déjà décuplé entre 1948 et 1960, passant de 63.000 à plus de 600.000 personnes (Gary-Tounkara 2008, 133) ; leur proportion va encore augmenter après l'indépendance pour atteindre 22% de la population en 1975 et 28% en 1988 (Touré Polaf). Le régime houphouëtiste reposait sur une gestion clientéliste des étrangers et de leurs descendants (Akindes 2003), incorporés dans l'économie locale et les réseaux de patronage du parti-Etat. Installés, pour certains, depuis des décennies, ils bénéficiaient d'une forme de citoyenneté économique et même du droit de vote, qu'Houphouët leur octroya par ordonnance présidentielle – un droit de suffrage qui sera même inscrit dans le code électoral en 1980, avant d'être violemment contesté par les oppositions naissantes, dont le FPI de Laurent Gbagbo qui dénonçait le « bétail électoral » d'un régime utilisant les « étrangers » pour conserver son hégémonie.

Cette question lancinante, qui mit plus tard le feu aux poudres de la « guerre des papiers » trouve ses origines dans la politique houphouëtiste d'informalité documentaire qui s'est très vite éloignée du droit, qu'il s'agisse de l'état civil, du droit de la nationalité ou des règles de délivrance de la carte nationale d'identité (CNI)¹³. En 1961, le nouveau code de la nationalité conjugait droit du sang et droit du sol, selon une formule a priori ouverte mais qui reposait, en fait, sur une distinction ambiguë entre deux catégories d'Ivoiriens : « d'origine » ou pas (Babo 2013 ; Adjami 2016). Cette formule exprimait les réserves d'une partie de la classe politique vis-à-vis des descendants de migrants, après les pogroms anti-Dahoméens de 1958. Mais elle posait (et pose encore car elle est toujours présente dans le droit) des problèmes insurmontables :

⁸ Intervention du député Vame Doumouya, Séance du 26 sept. 1964, Archives de l'Assemblée nationale, 155.B+, p.10

⁹ En Commission spéciale de l'Assemblée, Gon Coulibaly, le puissant allié sénoufo d'Houphouët, se félicitait ainsi de cette loi qui empêcherait les « changements fantaisistes de noms » : « Sans faire de racisme, (dans) la région sénoufo, avec les conditions de la religion musulmane, ou alors par l'influence de ce qu'on appelle le Dioula, les habitants se sont amusés à changer par fantaisie leur nom : les Yéo sont devenus Ouattara, les Silué Koné, les Soro Coulibaly. Avec la loi que nous avons votée, il ne serait pas possible de faire quelque chose. Avec ces changements de nom incontrôlés, un n'arrivera plus à désigner en Côte d'Ivoire une région Sénoufo. Il faudrait trouver les origines des uns et des autres. » (Séance du 26 septembre 1964, Archives de l'Assemblée nationale, 155.B+, p. 7)

¹⁰ Séance du 26 septembre 1964, Archives de l'Assemblée nationale, 155.B+, p. 24.

¹¹ Ibid., p. 19.

¹² Voir notamment le Procès-verbal n°3 de la séance du mardi 8 septembre 1964, pp.1-5

¹³ Pour une analyse plus détaillée de cette histoire politique des papiers, voir Banégas & Cutolo (2024, chapitres 2 & 3)

En l'absence d'état civil, comment distinguer entre « originaires » et « non-originares » pour déterminer la nationalité ivoirienne ? Les archives montrent que les législateurs étaient conscients de ce dilemme, mais ils ne purent le résoudre autrement que par des arrangements. Houphouët avait proposé une formule hardie pour sortir de cette impasse – la double nationalité pour les ressortissants des pays du Conseil de l'Entente – mais son projet fut rejeté en 1965 par le parlement, dans un contexte de mobilisation autochtoniste qui conduisit, en 1972, à l'abandon du *jus soli*. La volonté présidentielle de faire « le panafricanisme dans un seul pays » passa alors par d'autres voies, plus informelles, d'inclusion des allogènes.

L'état civil de 1964 comportait des dispositions transitoires (pour permettre le rattrapage des personnes non enregistrées) qui ont été supprimées par décret (n°71-355) en 1971, puis restaurées en 1973 (décret n°73-08), avant que deux autres textes ne soient votés en 1983 pour offrir notamment plus de droits aux femmes. Mais « ces réaménagements apportés en 1983 aux textes de 1964 ne suffiront pas, selon Kouakou, à infléchir les pratiques de l'état civil en faveur des dispositions légales » (Kouakou 2010, 47). Il convient de souligner ce décalage entre les règles de droit et les « normes pratiques » (Olivier de Sardan 2021) en matière d'identification des personnes. Les papiers d'état civil étaient peu exigés, non plus que la CNI qui avait été créée par une loi (n°62-64) de 1962, dont le décret d'application (n° 67-86) était paru 5 ans plus tard, en mars 1967. Durant toute la période houphouëtiste, où la distinction entre nationaux et étrangers était peu marquée, c'est une forme de laisser-faire documentaire qui prévalait¹⁴. Les papiers les plus déterminants de l'inclusion (ou de l'exclusion) civique étaient ceux du parti unique plutôt que les papiers d'état civil ou la CNI. Pendant très longtemps, la carte du PDCI-RDA a d'ailleurs fait office de document d'identité, exigée sur les barrages de police ou dans les administrations pour obtenir y compris des documents d'état civil ! Agrafée sur la liasse de pièces justificatives présentée aux guichets des mairies ou des sous-préfectures, elle constituait un véritable sésame de l'inclusion (ou de l'exclusion) civique.

1.3-L'état civil dans les tempêtes de l'ivoirité

Ce système houphouëtiste de régulation clientéliste, qui reposait sur l'informalité documentaire et la force des réseaux de patronage, se grippe dans les années 1980-90. Les « étrangers » et leurs descendants – nombre d'entre eux pourtant ivoiriens de jure – deviennent alors les boucs émissaires des difficultés économiques et foncières que traverse le pays. La question de l'état civil va alors ressurgir comme un enjeu central du débat politique.

En 1990, l'introduction, par un gouvernement alors dirigé par Alassane Ouattara, de la carte de séjour pour les étrangers institutionnalise pour la première fois une partition de la population et pousse une partie de ces étrangers à se procurer frauduleusement des pièces d'état civil pour échapper aux contrôles. Le topos récurrent de la « fraude à la nationalité » revient alors en force. L'ouverture du multipartisme, la même année, le renforce encore sous la pression de l'opposition dénonçant le « bétail électoral » du régime et exigeant une clarification des procédures d'octroi des documents d'identité. Les autorités tentent d'y répondre en mettant sur pied, en 1991, le premier système informatisé d'identification de la population. La biométrie n'est pas encore utilisée, elle arrivera 15 ans plus tard. Mais loin de supprimer la fraude ces réformes ont, au contraire, accru la suspicion documentaire et la politisation de l'état civil.

Après la mort d'Houphouët-Boigny, en décembre 1993, ce régime du soupçon va s'accroître avec la montée du paradigme de l'ivoirité, qui va mettre la question des « papiers » au centre de la compétition politique. On sait que cette notion, créée par Henri Konan Bédié dans sa rivalité successorale avec Alassane Ouattara, avait d'abord des visées électorales. Mais sa focalisation sur les conditions d'attribution des actes d'état civil de Ouattara a eu des effets

¹⁴ Dont on trouve déjà trace dans les débats parlementaires de 1964 sur l'état civil. Ainsi, le ministre de la Justice, interpellé par un député sur l'usage des jugements supplétifs après la promulgation de la loi, lui faisait cette réponse : « Que voudriez-vous qu'on fasse ? A tout moment ils présenteront les pièces qui leur conviendraient le mieux » (Procès-verbal n°16 de la séance de travail du 30 septembre 1964 de la Commission élargie, Assemblée nationale).

délétères dans toute la société et ouvrit la voie à la « guerre du qui est qui » (Marshall-Fratani 2006). L'histoire est bien connue. Il suffit ici de rappeler que le soupçon de falsification documentaire constituait un opérateur central de l'idéologie ivoiritaire, ciblant non seulement les non-nationaux, mais aussi et surtout les « étrangers de l'intérieur », les Dioula en particulier, qui partagent des références culturelles et des patronymes avec d'autres groupes mandingues des pays voisins, non conformes aux critères ethnonationalistes d'une ivoirité conçus comme une akanité, voire une baoulité des peuples longtemps hégémoniques du Sud-Est, dont étaient issus Houphouët et Bédié. « Comment distinguer le faux certificat de nationalité ivoirienne du vrai ? La fausse carte d'identité ivoirienne de la vraie ? Bref, est-on jamais sûr de l'objectivité des critères de conceptualisation de l'ivoirité ? » se demandaient les rédacteurs du manifeste de l'ivoirité (CURDIPHE 1996, 39).

Pour répondre à cette préoccupation, le gouvernement Bédié fit adopter, le 4 août 1998, une loi (n°98-448) relative à l'identification des personnes qui supprimait les anciennes cartes nationales d'identité des années 1960 (jaunes) et instaurait un nouveau dispositif institutionnel, le Central d'identification sécuritaire (CIS) entièrement dédié à la délivrance et la sécurisation des nouveaux titres d'identité, les nouvelles cartes vertes dites « infalsifiables ». Une nouvelle campagne d'identification fut lancée en 1999, sous la forme d'audiences foraines où l'idéologie de l'ivoirité s'imposa comme « norme pratique » des magistrats chargés de délivrer des jugements supplétifs de naissance et des certificats de nationalité¹⁵. En 1999, le gouvernement engagea aussi une révision de l'état civil (loi n°99-691 du 14 décembre 1999) avec un net penchant ivoiritaire : désormais figureraient sur l'acte de naissance d'un enfant les mentions de la nationalité de ses parents ou, le cas échéant, de la personne déclarante.

10 jours après, le 24 décembre 1999, le régime de Konan Bédié était renversé par le coup d'État du général Gueï qui justifiait le putsch par la nécessité de « balayer » l'ivoirité. Pendant les 10 mois de transition militaire, la junte va pourtant faire l'inverse, en radicalisant les mesures d'exclusion par une constitutionnalisation de l'ivoirité. Dans les débats préparatoires à la nouvelle constitution (approuvée par référendum en juillet 2000), la question de l'identité légale tint une place importante, avec une sous-commission dédiée. La campagne référendaire contribua encore à sa politisation par une équivalence posée entre les critères d'éligibilité à la présidence (visant particulièrement Ouattara par l'article 35 : il faut être né de père et de mère ivoiriens d'origine pour être candidat) et les critères de citoyenneté inclus dans le code de la nationalité et l'état civil.

1.4- « Un état civil pour un Etat moderne » ? Ou les dérives d'une approche autochtoniste de l'identité légale

Cette politisation de l'état civil va encore se radicaliser après l'arrivée au pouvoir de Laurent Gbagbo en octobre 2000 au terme d'une élection qu'il jugea lui-même « calamiteuse ». Depuis sa création, le FPI dénonçait la falsification documentaire, qui avait fourni au PDCI son « bétail électoral », et réclamait une refonte totale de l'état civil. Parvenu au pouvoir, Laurent Gbagbo va en faire l'axe central de son programme de Refondation nationale. Pour le nouveau chef de l'État, il s'agit de sortir de l'informalité de l'État houphouëtiste où n'importe qui pouvait obtenir des papiers moyennant finances ; il faut bâtir un État et une administration modernes sur le modèle de État légal-rationnel wébérien, et pour ce faire, il est nécessaire que l'on se compte, et que l'on sache qui est qui, qui devient quoi. Autrement dit, il faut « un état civil pour un État moderne¹⁶ ».

Le gouvernement Gbagbo prend vite des mesures pour reprendre à zéro la campagne d'enregistrement des personnes. En février 2001, une nouvelle agence est créée à cette fin, l'Office

¹⁵ Le juge E. Zoro Bi, qui y a participé, témoigne de ce biais ivoiritaire dans son autobiographie (Zoro Bi 2004).

¹⁶ Discours de L. Gbagbo délivré à l'ouverture d'un séminaire sur « L'état civil dans un Etat moderne », Ecole nationale de la magistrature, Abidjan, 29 septembre 2003.

national d'identification (ONI) qui va devenir le point focal des batailles politiques. Placé sous la double tutelle du ministre de l'Intérieur et de celui de l'Economie et des Finances, l'ONI est « chargé de la mise en œuvre de la politique de l'état-civil, de l'identification, de l'immigration et de l'émigration des personnes résidant en Côte d'Ivoire. » (Décret n° 2001-103 du 13 février 2001). La compétence qui lui est conférée en matière d'état civil va produire des conflits bureaucratiques que nous évoquerons plus loin. La mise en œuvre de ses activités est confiée à un partenaire technique privé, la SITEL (une société ivoirienne d'informatique et de télécoms), secondée par un partenaire opérationnel également privé, la SAGEM, multinationale française spécialiste de l'identification biométrique. Cette sous-traitance suscite vite des controverses politiques, la SITEL étant soupçonnée, par les Jeunes patriotes pro-Gbagbo, de « rouler pour Ouattara », et la SAGEM pour la France. En 2002, de nouvelles dispositions législatives (Loi n°2002-03) durcissent les conditions d'octroi des titres de séjour et imposent sur les CNI des mentions d'état civil (noms et dates de naissance du père et de la mère du porteur).

L'objectif, affirmé par les nouvelles autorités est d'« assainir l'état civil », selon la formule du colonel Koné Al Moustapha, Directeur général de l'ONI. Les Refondateurs font le constat que les efforts antérieurs de sécurisation des titres d'identité ont buté sur la non-fiabilité des pièces d'état civil, et c'est donc en priorité sur leur fiabilisation qu'ils veulent faire porter leurs efforts :

« On a établi de bonnes cartes, rappelait Koné Al Moustapha, mais à partir de documents qui n'étaient pas assez fiables (...). C'est pourquoi, cette fois-ci, nous commençons par l'état civil (...) que nous voulons assainir d'abord avant de déboucher sur la production des titres d'identité¹⁷. »

« Un État qui veut entrer dans la modernité, ajoutait-il, doit avoir un état civil fiable. Il doit pouvoir identifier les gens. Et leur identité doit être figée. Si nous avons des identités variables, on ne peut pas nous saisir. (...) L'identification est une nécessité, un impératif pour un pays qui veut entrer dans la modernité.¹⁸ »

Par-delà l'argument technique de modernisation de la gouvernance s'affirmait un objectif plus politique : « refonder la nation » par la mise en œuvre d'une politique d'identification à l'état civil fondée sur une conception nativiste de l'appartenance nationale. Pour ce faire, le ministre de l'Intérieur, Emile Boga Doudou, va tenter de mettre en pratique le principe d'autochtonie en imposant aux requérants sans papiers d'aller faire attester leur état civil dans leur « village d'origine », auprès de commissions locales composées de chefs traditionnels et de notables. Ces dispositions, contraires au droit, n'étaient même pas prévues par la loi de 2002 ; c'est par un obscur « guide opératoire » du Projet d'identification, de sécurisation de l'état civil et de l'immigration (ID-SECI) qu'elles vont s'imposer comme nouvelle doctrine opératoire de l'ONI. Avec le soutien actif de leur hiérarchie politique, les fonctionnaires de l'Office vont s'arroger des compétences exorbitantes pour imposer cette procédure des « commissions villageoises ». Martelant, contre l'évidence d'une société ivoirienne cosmopolite et très urbanisée :

« Celui qui se dit ivoirien doit avoir un village. Celui qui fait tout pour oublier le nom de son village ou qui n'est pas capable de se rattacher à une localité en Côte d'Ivoire est un être sans repère et il est tellement dangereux qu'il faut lui demander d'où il vient¹⁹. »

« L'opération d'identification est conçue de telle sorte que chaque Ivoirien soit rattaché à son lieu naturel, si vous voulez à sa localité d'origine. (...) Nos villages ont de la mémoire. On peut avoir émigré, mais les traces de la famille d'origine restent indélébiles. Quelle que soit la succession des générations, la famille africaine survit²⁰. »

Cette « doctrine Boga Doudou » des commissions villageoises, lancée en juin-juillet 2002, suscita un énorme tollé politique et de fortes résistances dans le pays²¹. « Les Ivoiriens sont-ils tous

¹⁷ Interview in *Fraternité Matin*, 16&17 février 2002, p. 2.

¹⁸ Interview in *Fraternité Matin*, 10 juin 2002, p. 3.

¹⁹ Koné Al Moustapha, « Celui qui se dit ivoirien doit avoir un village », *Notre Voie*, 27-28 juillet 2002

²⁰ Koné Al Moustapha cité par *Le Jour*, n°2231, 18 septembre 2002, p. 2.

²¹ Elles sont analysées en détail dans notre livre *ID Wars in Côte d'Ivoire* (Banégas & Cutolo 2024, chapitre 2)

des villageois ?²² » s'interrogeait ironiquement le parti de Ouattara, tandis que Cissé Baongo, son proche conseiller, pointait les risques de manipulation politique de l'état civil :

« Je considère qu'il ne s'agit pas d'une procédure d'identification mais de la remise en cause de la nationalité. On part du constat que tous les documents qui sont en circulation sont faux. Les extraits d'actes de naissance, les certificats de nationalité, les registres... Tout est faux. Donc on recommence à zéro. Mais recommençant tout à zéro, c'est la commission villageoise qui agit en lieu et place des institutions régulières de la République, c'est à dire la Justice. C'est la commission villageoise qui dira que tel est ivoirien ou ne l'est pas. Alors que conformément au Code de la nationalité, c'est le juge. (...) Il suffit que la grande sœur qui est FPI ou autre ait tenté en vain de vous ramener au FPI dise que vous n'êtes pas connu là-bas et votre demande est rejetée. Lorsque cela est fait, il ne s'agit pas d'un simple refus de carte d'identité, mais d'une contestation de la nationalité.²³ »

Violamment controversée, la doctrine « villageoise » de l'état civil a été ajustée et finalement interrompue par l'éclatement de la rébellion en septembre 2002 qui débuta par l'élimination du ministre de l'Intérieur, E. Boga Doudou. Ses dispositions ont été abandonnées dans les réformes ultérieures de l'état civil et de l'identification, mais leurs prémisses autochtonistes n'ont pas complètement disparu du débat public, comme en témoigne encore la controverse qu'affronte Tidjane Thiam à l'approche de l'élection présidentielle de 2025. Assénée d'abord par les idéologues de l'ivoirité sous Bédié puis les agents gbagbistes de l'ONI, et enfin par les milices de Jeunes patriotes durant la guerre, cette conception nativiste de la citoyenneté a profondément imprégné la culture politique des fonctionnaires et des citoyens ordinaires pour qui être ivoirien c'est d'abord « avoir un village », ce critère étant généralement posé comme préalable aux caractéristiques formelles de la nationalité. Nous verrons plus loin que, malgré le changement de régime et les réformes engagées depuis, cette approche continue de marquer les pratiques et les imaginaires de la citoyenneté, y compris dans le cadre des réformes biométriques de l'après-guerre. Nous soulignerons aussi, dans la partie comparatiste de cette étude, la force de ce principe nativiste, imposant le témoignage familial ou communautaire comme critère de fiabilisation des identités légales, fussent-elles désormais digitalisées.

1.5- « Les armes contre les papiers »

Avec la guerre civile qui débute en septembre 2002, la problématique de l'état civil va se militariser et connaître un changement d'échelle en s'internationalisant. Quand éclate la rébellion des Forces nouvelles (FN), c'est pour défendre les sans-papiers que les jeunes combattants nordistes prennent les armes, du moins officiellement²⁴.

On est dedans pour une cause [...] C'est pour nos pièces d'identité [...] Même actuellement, c'est l'attestation que j'ai avec moi... je n'ai pas de papiers. Maintenant, lorsque la guerre est venue, on dit que ceux qui n'ont pas de papiers, c'est une bonne occasion pour nous d'avoir des papiers facilement. » (M, combattant FN, 25 ans, cité par Fofana, 2008, p. 32)

Affaire de papier là et puis eux ils trient les gens [...] Quand les gendarmes ils voient nos papiers là, ils nous fatiguent que tu es dioula. Donc c'est à cause de ça aussi on en rentré dedans ! » (C, combattant FN, 28 ans, cité par Fofana, 2008, p. 31)

Des deux côtés de la ligne de front, le conflit est alors vu comme une « guerre de l'identification²⁵ », une guerre pour les papiers des Nordistes stigmatisés par l'ivoirité. Il est significatif que

²² « Les Ivoiriens sont-ils tous des villageois ? », Le Patriote, 20 mars 2002

²³ Interview de Cissé Baongo, Le Patriote, n° 872, 28 juin 2002, p. 3.

²⁴ La cause des papiers, bien que cruciale, ne doit pas masquer d'autres motifs de la « fabrique rebelle », liés à des questions corporatistes, partisanes et de conquête du pouvoir. Voir Popineau (2023)

²⁵ Ferdinand, un Jeune patriote, militant pro-Gbagbo, poursuivait : « Le ministre d'État - paix à son âme - Emile Boga Doudou, il a voulu qu'on puisse identifier tous les Ivoiriens. Et ça a créé un tollé général parce qu'il y a plein qui sont des étrangers, des Maliens, des Burkinabè qui sont venus ici. Ils ont tellement duré, ils ont la chance d'avoir les mêmes pièces que nous, les mêmes extraits de naissance

les premières cibles de la rébellion aient été les centres d'état civil. Au Nord et à l'Ouest, dans les mairies et les sous-préfectures, de nombreux bureaux d'état civil ont été pillés et des milliers de registres incendiés par les rebelles qui manifestaient leur revanche contre la discrimination documentaire. Cette destruction massive des archives d'état civil a eu pour conséquence de créer des milliers de nouvelles personnes sans-papiers, obligées de reconstituer ensuite leur identité légale (cf. infra).

La question de l'état civil s'est imposée comme le nœud gordien des négociations de paix, sous le contrôle de la communauté internationale (ONU, UA, France, Afrique du Sud) très impliquée sur ce sujet. En février 2003, les accords de Marcoussis placent cet enjeu en Titre 1 et enjoignent le gouvernement de réconciliation nationale à conduire « de nouvelles actions en matière d'état civil et d'identification », à supprimer la carte de séjour des étrangers et à stopper le processus d'identification de l'ONI qui perd également le monopole de l'identité légale, soumise désormais à l'observation d'une Commission nationale de supervision de l'identification (CNSI). Autant de mesures qui constituent une victoire de la rébellion.

Mais ces réformes imposées de l'extérieur se heurtent à de fortes résistances, au sein de l'appareil d'État et dans la rue. « Pas de désarmement sans les papiers » clame la rébellion ; « pas d'identification sans désarmement », rétorque le gouvernement Gbagbo : durant toutes ces années de crise militaro-politique, la révision de l'état civil s'effectue sur le mode d'un chantage (« les armes contre les papiers »), dans le cadre de rapports de force marqués par l'usage de la violence qui ont fortement impacté les résultats de l'enrôlement. Ce fut notamment le cas lors des audiences foraines de 2006 et 2008 qui furent violemment interrompues par les Jeunes patriotes pro-Gbagbo²⁶.

En 2007, l'Accord politique de Ouagadougou (APO) va donner un autre élan au processus de sortie de crise en soumettant l'identification légale à un processus accéléré d'enrôlement électoral. L'APO prévoyait en effet deux procédures d'identification, l'une ordinaire basée sur la présentation d'un certificat de nationalité et d'un acte de naissance (ou d'un jugement supplétif en tenant lieu), l'autre accélérée, établie sur la base de la liste électorale de 2000. C'est cette formule qui fut privilégiée dans la perspective de sortie de crise. A l'issue des audiences foraines, la Commission électorale indépendante (CEI) devait enregistrer les citoyens déjà inscrits sur la liste de l'an 2000, pour leur délivrer un numéro qui leur donnait accès à la fois à la carte d'électeur et à la première carte nationale d'identité biométrique. Cette procédure d'identification accélérée, couplée au recensement électoral, avait le mérite de la rapidité et de la simplicité, en contournant les exigences de révision de l'état civil. Elle comportait aussi une promesse de fiabilité en introduisant la biométrie pour la première fois en Côte d'Ivoire. Mais elle laissait aussi de côté de nombreuses personnes soucieuses d'avoir juste des papiers.

En associant aussi étroitement identité légale et citoyenneté électorale, cette procédure a politisé à l'extrême la question de l'état civil – sans même évoquer les querelles de compétences nées de la superposition des organes en charge de l'identité légale (ONI, CNSI, CEI, SAGEM) et des rivalités interministérielles entre le ministère de la Justice aux mains de l'opposition et celui de l'Intérieur, dirigé par un proche de Laurent Gbagbo. Chaque parti a déployé des moyens pour faire enrôler ses partisans et même des « brigades de vigilance » pour empêcher ceux d'en face de le faire. C'est dans ce contexte surpolitisé que les CNI biométriques ont été délivrées en 2008-09, sans que la fiabilité des pièces d'état civil ait été attestée, du moins pour celles et ceux qui figuraient déjà sur les listes électorales antérieures (il leur suffisait de présenter l'ancienne CNI ou leur carte électorale). Fruit d'un bras de fer, ce fut une identification de compromis qui fut loin de remplir l'objectif affiché « d'assainir l'état civil ».

que nous. Ceux-là, c'est eux-mêmes qui s'opposent à l'identification. Parce que ça ne les arrange pas. (...) Il faudrait qu'on puisse reconnaître qui est ivoirien, qui n'est pas ivoirien. C'est pour ça qu'on nous fait cette guerre. »

« Entretien à Abidjan, septembre 2003 »

²⁶ Pour une analyse détaillée de cette période et de la « bataille des audiences foraines », voir Banégas & Cutolo (2024, Chapitre 3)

Les audiences foraines et l'enrôlement post-APO ont suscité une forte affluence. Nos enquêtes et celles de M. Barbut (2008) révèlent néanmoins un décalage entre l'objectif des partis politiques de produire des électeurs et le sens pratique des citoyens ordinaires qui étaient d'abord motivés par le souci d'obtenir des papiers. La dimension électorale et partisane était secondaire, voire marginale, par rapport à cette possibilité d'obtenir enfin une identité légale, accréditée de surcroît par une nouvelle CNI biométrique. Pour nombre de personnes, obtenir un jugement supplétif lors des audiences foraines ou le récépissé d'enrôlement fut vécu comme « une nouvelle naissance, une nouvelle espérance²⁷ ». Las, on sait qu'au lendemain du scrutin de « sortie de crise » en 2010, la guerre reprit dans des proportions jamais atteintes.

1.6- « Tuer les germes de la crise » en modernisant l'état civil

Aux lendemains de sa victoire politico-militaire, en 2011, Alassane Ouattara a d'abord mis sous le boisseau la question sensible de l'état civil pour se concentrer sur la stabilisation sécuritaire du nouveau régime. Des réformes importantes de l'identité légale sont ensuite engagées pour « tuer les germes de la crise²⁸ », avec le souci de dépolitiser cet enjeu pour le cantonner au domaine du développement et le mettre au service de « l'émergence » économique. Appuyé par la BM, l'U.E et d'autres bailleurs de fonds (cf. infra, partie 2), le gouvernement prend des mesures afin de reconstruire les services d'état civil, partiellement détruits par la guerre, généraliser les procédures d'identification biométrique et mettre en place des outils de sécurisation des titres administratifs. Afin de lutter contre les « risques d'apatridie », une nouvelle loi sur la nationalité est adoptée en août 2013 qui, sans mettre en cause le code de la nationalité de 1972, fondé sur le droit du sang, rouvre la possibilité d'accès à la nationalité aux étrangers nés en Côte d'Ivoire avant 1972 lorsqu'une forme de droit du sol prévalait. Un recensement des personnes et de l'habitat (RGPH) est aussi lancé en 2014, seize ans après le dernier recensement qui avait mis le feu à la « poudrière identitaire ».

La même année, une nouvelle campagne d'identification ordinaire est engagée par l'ONI visant à doter chaque individu d'un numéro national d'identification (NNI) unique et biométrique dans le cadre d'un ambitieux Registre national des personnes physiques (RNPP). En juin 2017, est adoptée une nouvelle Stratégie nationale de l'état civil et de l'identification (SNECI 2017-2023). Cette stratégie comporte officiellement six axes : (1) Réforme du cadre juridique, institutionnel et organisationnel ; (2) Renforcement des capacités de l'infrastructure organisationnelle et humaine ; (3) Création d'un fichier unique de la population (RNPP) ; (4) Amélioration des statistiques vitales ; (5) Appropriation sociale et (6) Suivi-évaluation.

En novembre 2018, deux nouvelles lois renouvellent le cadre juridique, institutionnel et organisationnel de l'état civil, puis en 2019 l'ONI est symboliquement rebaptisé Office national de l'état civil et de l'identification (ONECI), pour afficher plus largement ses prérogatives en la matière. Le décret n° 2019-458 lui donne pour mission de mettre en œuvre la politique nationale de l'état civil, de l'identification, de l'immigration et de l'émigration ainsi que la production des titres sécurisés, sous la double tutelle technique du ministère de l'Intérieur et financière du ministère du Budget. Enfin, en 2023-24, un nouveau système digitalisé et centralisé d'état civil (rattaché au RNPP), baptisé Cityweb, est lancé sous la houlette de l'ONECI, avec des effets contrastés qui seront analysés plus loin. L'après-guerre en Côte d'Ivoire se donnait ainsi à voir comme un vaste « plan d'ajustement identitaire » sous l'empire des nouvelles technologies biométriques²⁹.

La création du RNPP était présentée par les autorités comme le « cœur de la nouvelle Stratégie nationale de l'état civil et de l'identification³⁰ ». Le projet, au départ, était assez conforme au

²⁷ Selon les termes de Mme Ballo Bakoro, citée in : « Sur les traces d'une requérante », Nord-Sud Quotidien, n°755, 23 nov. 2007, p. 5.

²⁸ Selon l'expression de Guillaume Soro, ex-chef de la rébellion devenu Président de l'Assemblée nationale, rapportée par un député.

²⁹ Pour une analyse plus détaillée, voir Banégas & Cutolo (2024, chapitre 4).

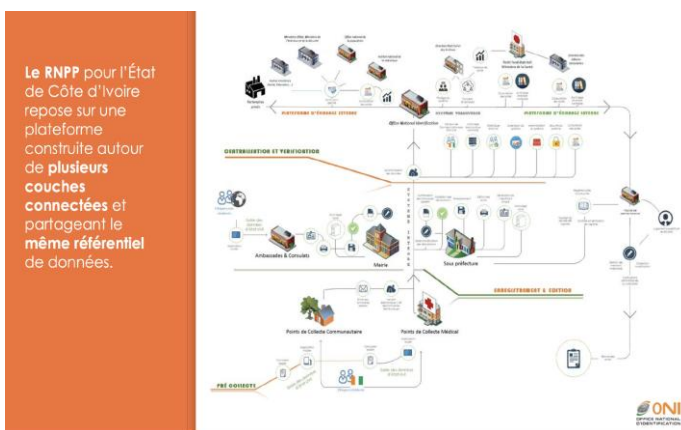
³⁰ Selon les documents de présentation de l'ONI.

modèle d'identification « fondationnelle » promu par la Banque mondiale dans de nombreux pays, pariant sur la biométrie pour contourner les faiblesses des états civil. Un modèle fondé sur l'octroi d'un identifiant unique à chaque individu « biomâtrisé³¹ », enregistré dans une base de données centrale, seule entité inductrice et « source de vérité » sur les identités légales. La Banque a appuyé massivement ce projet dans le cadre d'une initiative plus large à l'échelle

régionale, dénommée WURI (West Africa Unique Identification for Regional Integration, 122 millions \$³², dont 60 pour la Côte d'Ivoire), destinée à favoriser, en Côte d'Ivoire et en Guinée, « l'accès aux services » des personnes disposant d'un identifiant unique. Un « accès aux services » prévu au demeurant dans les prérogatives initiales de l'ONI-ONECI, censée s'autofinancer par une valorisation commerciale de sa base de données. Le dispositif du RNPP repose sur un « partenariat public-privé », signé en avril 2019 pour dix ans avec la Semlex, une société belge de biométrie impliquée dans divers scandales³³. Semlex est le prestataire technique de l'ONECI pour l'ensemble des opérations d'identification légale, y compris donc l'état civil qui, pourtant, n'était pas prévu dans son cahier des charges initial et n'était pas non plus une compétence traditionnelle de la société, dixit son PDG (entretien, Grand Bassam, février 2025).

Le RNPP est censé contenir l'ensemble de la population vivant en Côte d'Ivoire, nationaux et étrangers confondus, chacun étant identifié par un NNI. En intégrant les données biométriques de chaque personne enregistrée, il entend contribuer à une réforme de l'état civil, en améliorant sa sécurité et son efficacité. Il vise aussi une intégration fonctionnelle entre « plusieurs couches connectées », partageant le « même référentiel de données ». Ces données sont recueillies à trois sources principales : (a) le système d'identification biométrique (demandes ou renouvellement de CNI, d'attestation d'identité, de carte de résident, etc) ; (b) l'enregistrement des naissances dans le nouveau système d'état civil numérisé et centralisé CityWeb (cf. infra) ; (c) l'enregistrement des flux migratoires aux frontières. Centralisées et « figées » biométriquement dans la base de l'ONECI, ces identités personnelles peuvent, ensuite, être utilisées (et valorisées) dans divers secteurs de services (de santé, de protection sociale, bancaires et financiers, de transport, d'éducation, etc).

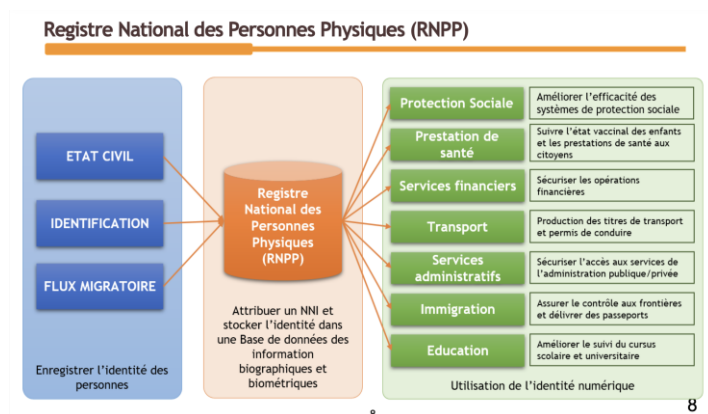
FIGURE 1 – SCHEMAS DU REGISTRE NATIONAL DES PERSONNES PHYSIQUES (RNPP)



³¹ Voir le dossier « Biomâtriser les identités ? » publié dans Politique africaine (Awenengo, Banégas & Cutolo 2018).

³²

³³ <https://www.jeuneafrique.com/1059959/politique/enquete-armes-contre-petrole-les-affaires-louches-de-Semlex-et-gunvor-en-cote-divoire/>



Source : Office national de l'état civil et de l'identification de Côte d'Ivoire

Par son ambition panoptique, le RNPP représente une rupture dans le régime ivoirien d'attestation des identités légales, jusqu'alors dominé par la logique scripturaire de l'état civil. Mais, dans sa mise en œuvre, l'État documentaire a fait de la résistance : nos enquêtes montrent que la mise en place du RNPP et les réformes de l'état civil ont été au cœur d'une bataille politico-administrative entre les deux logiques de l'Etat biométrique et de l'Etat documentaire, et le fruit de rapports de forces entre divers acteurs institutionnels, nationaux et internationaux, qui ont donné une forme hybride au nouvel « écosystème » ivoirien d'identification assez éloigné, au final, du « modèle voyageur » (Olivier de Sardan, 2021) promu par la Banque mondiale.

Ces oppositions internationales recoupaient des rivalités internes entre promoteurs de la biométrie (au sein de l'ONECI) et défenseurs de l'état civil de « papier » (en particulier au ministère de la Justice). Nous y reviendrons plus loin. L'Union européenne, ainsi que la coopération française, ont poussé pour une inflexion du modèle BM, en appuyant plutôt la rénovation de l'état civil « classique ». Depuis les accords de paix de Ouagadougou, l'UE soutenait un ambitieux programme de « Modernisation de l'état civil en Côte d'Ivoire » (MECCI, 2007-2011), incluant la reconstruction des bureaux et des archives dans les mairies et les sous-préfectures, ainsi que le soutien aux audiences foraines. Un volet d'informatisation des registres était aussi prévu. Malgré l'échec relatif du MECCI – qui n'a pas atteint ses objectifs de l'aveu d'un rapport interne (Sahli-Majira 2012) – l'UE demeure très impliquée sur ces dossiers, en particulier en soutien du programme Cityweb de digitalisation de l'état civil, opéré par Civipol (cf. infra, 2^{ème} partie).

La priorité donnée à l'état civil par les Européens reflétait, en fait, l'histoire politique ivoirienne de l'identité légale et rejoignait les convictions du DG de l'ONI-ONECI, Diakalidia Konaté, un ancien de la préfectorale, ardent défenseur de la primauté de l'état civil, qui fut l'artisan de ces réformes. Ses successeurs ont renforcé cette logique d'hybridation de l'état civil et de la biométrie. Après cinq ans de flottement, le RNPP a fini par entrer en fonction en 2019, en même temps que l'ONI devenait l'ONECI. Le changement de nom n'était pas seulement cosmétique : il traduisait un recentrage de l'agence qui était jusqu'alors surtout préoccupée d'identification biométrique, et un rééquilibrage en faveur de l'enregistrement des faits de vie qui tient une place centrale dans le dispositif technique ivoirien en comparaison d'autres pays.

Ces réformes de l'identification légale ont été appuyées par deux nouvelles lois sur l'état civil qui constituent l'ossature de la nouvelle Stratégie nationale en la matière. En 2018, en effet, le gouvernement ivoirien fait le constat que sa stratégie accélérée de biométrisation des identités dans le RNPP ne peut pas fonctionner sans que soit, au préalable, effectuée une vaste opération de « purge » de l'état civil pour le débarrasser des milliers d'actes frauduleux utilisés

par celles et ceux que l'on appelle des « renés », voire des « René Caillié³⁴ », très nombreux en Côte d'Ivoire. En sus de la première loi (n° 2018-862 du 19 novembre 2018), assez classique, qui vise à améliorer l'enregistrement par la création de nouveaux points de collecte communautaire et la numérisation des registres, l'Etat instaure (loi n° 2018-863 du 19 novembre 2018) une « procédure spéciale de déclaration de naissance et de rétablissement d'identité », qui « accord(e) l'amnistie aux personnes nées en Côte d'Ivoire qui soit font usage d'actes d'état civil de naissance non-enregistrés dans les services d'état civil, soit bien que déclarées à l'état civil utilisent un acte d'état civil de naissance d'autrui³⁵ ». Laurent Gbagbo en avait rêvé : la refonte de l'état civil était au cœur de son projet de « Refondation nationale » qui visait à sortir de l'informalité documentaire de l'houphouëtisme. Alassane Ouattara l'a fait, mais en légalisant précisément cette informalité faute de pouvoir la dissoudre dans la modernité biométrique ! Cette étonnante innovation juridique fut très loin d'atteindre ses objectifs, les personnes détentrices d'actes falsifiés étant peu enclines à l'avouer devant un juge pour obtenir une amnistie et une nouvelle identité légale.

2- MAURITANIE : UNE POLITIQUE DE L'ETAT CIVIL CONTROVERSEE

L'incapacité matérielle de l'Etat mauritanien depuis l'Indépendance à (re) constituer un système d'état civil durablement opérationnel, fiable et efficace reste un problème majeur. Ce constat reste en grande partie valable quinze ans après la mise en place – du reste avancée – d'un système biométrique d'état civil et de sécurisation des identités à partir de 2010. Certes, en 1998, un premier recensement ayant débouché sur la délivrance d'une carte d'identité dite infalsifiable avait été critiqué essentiellement parce que les Mauritaniens réfugiés au Mali et au Sénégal depuis 1989 n'avaient pas pu y accéder. Le problème n'avait cependant guère atteint le niveau de politisation consécutif à la mise en place du nouveau système biométrique, en 2010, qui continue, 15 ans après sa mise en place, de susciter de fortes critiques pour son caractère jugé « discriminatoire » par de nombreux citoyens et organisations de la société civile. Certains groupes avaient même accusé le gouvernement d'introduire la biométrie avec un agenda caché dont l'objectif principal serait d'exclure à dessein une partie de la population sur des bases politiques et ethniques dans ce qui s'apparente selon certains activistes négro-africains à un véritable « génocide biométrique ». Et même si ce sentiment ne s'était pas exprimé de façon aussi spectaculaire et aussi publique, il était déjà présent à la fin des années 1990 et début 2000 lors de la première phase de recensement. Sans compter que le fait de ne pas avoir été enrôlé en 1998 continue de causer beaucoup de problème aux populations marginalisées ou retournées en 2007, en particulier lors de la campagne d'enrôlement biométrique engagée à partir de 2010-2011. Cependant, loin d'être nouveaux ou uniquement liés à la biométrisation des identités ou au recensement de 1998, les obstacles à l'établissement de l'Etat civil en Mauritanie ont des racines historiques, culturelles, institutionnelles et politiques beaucoup plus profondes.

2.1-D'une société sans Etat à une colonisation sans état civil

La Mauritanie est issue du découpage de la région par la puissance coloniale française à la fin du 19ème siècle sur un territoire sans histoire antérieure de centralisation étatique. La colonisation du pays par la France entre 1904 et 1960 n'a pas donné lieu à l'établissement d'un système d'état civil dans un pays vaste (plus d'un million de Km²), très peu peuplé (moins d'un million et demi d'habitants en 1960) et aux populations majoritairement nomades dispersées

³⁴ Comme indiqué en introduction générale, le nom de l'explorateur français qui entra dans Tombouctou sous une fausse identité désigne, en Côte d'Ivoire, les faux certificats de naissance et jugements supplétifs qui visent notamment à modifier l'âge du requérant, faisant de celui-ci un « born again » administratif (« re-né » dans un cahier/Caillié).

³⁵ République de Côte d'Ivoire, « Exposé des motifs du Projet de Loi instituant une procédure spéciale de déclaration de naissance, de rétablissement d'identité et de transcription d'acte de naissance », Octobre 2018, p. 2.

sur un territoire aux deux tiers désertiques. L'absence d'un projet d'état civil dans ce pays sous la colonisation s'explique autant par la nature de ses populations et de sa géographie que par le mode d'administration du territoire adopté par la puissance occupante. Ce territoire avait été colonisé avant tout pour des enjeux sécuritaires : sécuriser la colonie du Sénégal qui était depuis des siècles l'objet d'assauts et de razzias des groupes guerriers venus de la rive droite du Fleuve Sénégal ; joindre la colonie du Sénégal avec celle de l'Algérie, sans compter les visées françaises sur la Maroc qui ne sera formellement colonisé que plus tard en 1912. Cette dimension sécuritaire est restée dominante dans le rapport de la puissance coloniale française à la Mauritanie.

Administré durant la colonisation à partir de Saint-Louis (désignée « capitale du territoire de la Mauritanie »), ce pays se caractérisait alors par une implantation minimale de structures administratives coloniales. Cet appareil administratif externalisé pour l'essentiel à Saint-Louis du Sénégal impliquait une forme d'administration indirecte où l'essentiel des relations entre les « indigènes » et les nouveaux maîtres politiques du territoire se limitaient en grande partie à des transactions ponctuelles avec les chefferies traditionnelles. Le modèle d'identification et d'administration des populations était non pas individuel mais collectif et décentralisé : l'administration coloniale recensait les chefs de villages et de tribus, voire de localités, estimait vaguement leur nombre, à charge pour ces derniers de porter la responsabilité de « connaître », davantage que d'identifier, leurs propres populations et d'en répondre en cas de « problèmes » ou de contentieux fonciers ou autres.

L'administration conduisait des recensements par unité ou fraction tribales, générant ainsi des fiches d'identification des chefs de tribus et des notables (« fiches de commandement ») tenues par les commandants de cercles et autres échelons de l'administration française aux fins mentionnées plus haut (sécurité, renseignement, surveillance, taxation). L'administration coloniale s'appuyait sur les chefferies traditionnelles désormais agissant en auxiliaires de l'administration et chargés par celle-ci de conduire les « recensements » des chefs de familles relevant de leur « autorité ». C'est à cette fin que l'embryon d'administration territoriale est formé sous forme de communautés et subdivision de communautés tribales (nomades ou sédentaires) sous l'autorité d'un commandant. (Ould Cheikh, 1999)

Sur le plan juridique, les principaux textes réglementant l'état civil étaient l'arrêté n°04602/AP du 16 Août 1950, modifié par les arrêtés généraux n°8948 du 8 Décembre 1953 et n°92/AP du 8 janvier 1955 instituant un système dualiste comprenant un état civil pour les personnes régies par le droit moderne et un autre pour celles régies par les coutumes locales, le fameux « tableau de commandement » sur la base du recensement des unités tribales. Ce cadre juridique déterminait les modalités selon lesquelles seraient constatées, reçues et enregistrées les déclarations de naissance, de mariage et de décès des personnes régies par les coutumes locales. Cependant, les seules personnes tenues par l'obligation de déclaration aux termes de ces textes étaient celles résidant dans les centres urbains principaux et secondaires et dans les localités situées dans un rayon de 10 Km autour de ces centres, du reste au nombre limité. Selon le milieu (et donc l'ethnie), les registres ouverts présentaient des différences notables. Ces registres étaient élaborés en milieu nomade sur les bases tribales (tribu, fraction) et en milieu sédentaire négro-africain en fonction des cantons et villages. Un système d'établissement des statistiques vitales était élaboré sur la base de bulletins statistiques et fonctionnait jusqu'au niveau local (subdivision, village, campement). En principe, le service de statistiques était censé centraliser au niveau national toutes ces données et procédait à leur publication. Mais il est impossible d'évaluer à quel point ce système marchait ou pouvait constituer la base d'un état civil fiable sur lequel un Etat indépendant pourrait bâtir ses propres procédures d'identification ou de recensement.

L'essentiel de la population arabophone se tenait largement à l'écart d'une administration coloniale dont la présence sur le terrain était réduite à sa plus simple expression. Ni les popula-

tions, ni l'administration, et encore moins ses relais locaux n'avaient d'intérêt dans l'identification des individus encore moins à l'enregistrement des événements d'état civil, sauf en cas de nécessité absolue, lorsque par exemple il fallait établir des documents de voyages pour le Hajj des notables religieux que la France commençait à organiser après la deuxième guerre mondiale comme une opération de relations publiques auprès de ses relais locaux. (Feral, 1983)

En somme, ni la conception souvent collective, tribale et ethnique de l'identité ni le système d'administration indirecte ainsi mis en place sous la colonisation ne favorisaient l'établissement d'un système d'état civil, en particulier dans un contexte économique sylvopastoral résolument traditionnel.

2.2- Vers une politique d'état civil et d'identification des populations

Entre 1960 et 1966, l'état civil fonctionne en vertu des textes réglementaires antérieurs à l'indépendance, comme ce fut le cas dans les autres pays couverts par la présente étude. Par conséquent, il ne pouvait inclure qu'une minorité de sédentaires directement liés à l'administration ou aux rares sociétés publiques et privées étrangères (fonctionnaires, employés du secteur moderne de taille modeste). Le reste de la population, alors majoritairement rurale et/ou nomade, n'était toujours pas intéressée ou concernée par l'enregistrement individuel.

La majorité de la population vivait toujours en dehors de la sphère de l'Etat et de l'économie moderne et échappait à la capture dans les registres de l'état civil dont le maintien, la mise à jour et l'archivage n'étaient pas considérés comme une priorité par la toute petite administration nationale qui se mettait en place à l'indépendance.

Il faut attendre 1966 pour que cet enjeu soit mis pour la première fois à l'agenda politique. Cette première réglementation (décret n° 66.017 du 22 Janvier 1966 et circulaire n° 59 du 15 Juin relative aux jugements supplétifs et rectificatifs en matière d'état civil des personnes de statut musulman) n'était pas censée à proprement parler mettre en place un nouveau système d'état civil. Son objet était plutôt de préciser les conditions dans lesquelles les cadis et tribunaux rendaient des jugements supplétifs, qui après consultation obligatoire du cahier de recensement existant depuis la colonisation, devaient être envoyés à l'autorité administrative pour leur inscription au registre d'état civil à créer. Le décret visait à confier l'expédition de ces jugements vers un registre central par l'intermédiaire des autorités administratives. Or, outre que les cahiers de recensement coloniaux n'étaient plus tenus de façon rigoureuse, il semble qu'aucun dispositif n'ait été mis en place pour assurer la systématisation des jugements supplétifs et encore moins leur transmission à l'autorité administrative à fins de centralisation dans un registre national d'état civil. Les effets de la nouvelle réglementation restent ainsi largement limités dans un contexte où les populations rurales et nomades continuent à l'ignorer en l'absence de la moindre volonté ou de moyens de la part de l'Etat de l'appliquer.

Dans la première moitié des années 1970 s'affirment les premières véritables tentatives de légiférer en matière d'identité légale. C'est en 1971 que le premier code de l'état civil est promulgué. La Loi n°71.055 modifiée par Loi n°71.055 du 25 février 1971 fixe à titre transitoire les modalités d'enregistrement des naissances non déclarés dans les délais légaux et n'ayant pas fait l'objet de jugements supplétifs. Comme son intitulé l'indique, les objectifs de cette loi sont modestes et indiquent déjà une certaine conscience chez les autorités de la nécessité de mettre à jour un registre d'état civil incomplet. La législation introduit ainsi des assouplissements permettant aux autorités administratives d'établir à tout citoyen figurant sur les registres de recensement existants (quel que soit leur nature) un acte de naissance, dès que la personne arrive à présenter comme preuve « deux témoins majeurs ». Cette première loi prévoyait aussi

l'établissement de registres spéciaux dits « registres de naissances non constatées par un jugement régulièrement transcrit ». L'objectif est clairement de faciliter l'accès de la majorité des citoyens qui n'en avaient pas à un acte de naissance dûment enregistré³⁶.

En 1974, le gouvernement franchit un nouveau palier : la loi n°74.176 du 23 juillet 1974 relative à l'état civil est beaucoup plus élaborée que la précédente. Elle est censée introduire des dispositions définitives et dépasser le caractère « transitoire » des dispositions de 1971 avec pour objectif, à terme, de supprimer le dualisme en matière d'état civil, c'est à dire mettre fin aux fameux registres coutumiers détenus par les chefs traditionnels. Cette nouvelle législation se présente comme le premier véritable code de l'état civil unifié avec des règles applicables aussi bien aux nationaux qu'aux résidents étrangers. Soucieuses de laisser ouverte aux citoyens la possibilité de s'enregistrer et d'obtenir des papiers d'identité, les autorités incluent les dispositions antérieures relatives aux naissances non déclarées dans les délais légaux. Les fonctions d'agents d'état civil sont remplies par un agent de l'Etat ou à défaut par un citoyen « d'une parfaite honorabilité » et d'une « instruction suffisante » nommé par arrêté du Ministre de l'Intérieur. Surtout, le nouveau code prévoit la création de centres principaux aux niveaux des chefs-lieux de départements (44 au total) et de centres secondaires dans les arrondissements (au nombre de 33).

Ce nouveau code était quelque peu restrictif puisque le centre d'état civil d'un département ne pouvait servir que les résidents dudit département lesquels étaient tenus au préalable de s'enregistrer sur des registres de recensement créés à cet effet. La loi crée ainsi l'idée de « département d'origine » dans l'espoir d'attacher des populations insaisissables à des points de localisation qui permettraient de les repérer et de suivre leur évolution démographique. Cette réforme ne sera cependant pas mise en œuvre. Les centres prévus ne seront pas ouverts et des événements majeurs vont venir bouleverser l'économie politique entière du pays avec des répercussions dans tous les domaines y compris celui de l'identification et de l'état civil.

Le premier phénomène majeur est l'impact des sécheresses de la décennie qui débute en 1973. Ce changement écologique majeur bouleverse radicalement le mode de vie des populations nomades ruinées par le déficit pluviométrique récurrent dans tout le Sahel. L'exode rural s'accélère brutalement et ce flux sans précédent met une pression sur tous les services publics. Le ratio nomades/sédentaires s'inverse en dix ans, passant de 65/35% à 36/64% lors du recensement de 1976-77 (Paccou 1978). Avec l'urbanisation et la sédentarisation, la majorité des populations cherche à scolariser leurs enfants ou obtenir des papiers pour profiter des opportunités d'emploi dans la nouvelle économie moderne y compris dans le secteur minier, des pêches et la bureaucratie en pleine croissance du jeune Etat. La création de villes nouvelles liées à ces secteurs en plein boom (Zouerate, Nouadhibou, Akjoujt) et de nouveaux villages le long des routes contribue au brassage ethnique et social à une échelle inédite, ce qui suscite une forte demande d'état civil, en particulier dans le secteur formel. S'il n'existe pas à notre connaissance d'étude statistique sur l'impact de ces événements sur la croissance d'enregistrement et de délivrance de papiers d'identité, on estime que la demande d'état civil a dû s'accroître pour absorber les nouveaux arrivants.

Le second facteur est plus directement politique : le « mai 68 » mauritanien se radicalise en 1970 avec la création d'un mouvement, le PKM Parti des Kadihines [prolétaires] de Mauritanie. Ce mouvement gauchiste non reconnu appelle à l'émancipation des masses et conduit une mobilisation nationale réussie contre ce qu'il appelle « l'Indépendance néocoloniale », poussant ainsi le gouvernement à adopter des mesures de rupture avec la France, notamment dans le secteur minier et monétaire (sortie de la zone franc). Ce mouvement contribue à la mobilisation politique de masses naguère rurales et à la création d'un espace public où se diffuse un nouveau discours sur les droits individuels et collectifs (de Chassey, 1984).

³⁶ Il est impossible de savoir cependant si un tel cadre juridique incitatif était accompagné de mesures contraignantes vis-à-vis de la majorité d'une population vivant encore à l'écart de l'Etat.

La guerre du Sahara constitue un troisième événement aux conséquences directes sur l'état civil. En 1975, la Mauritanie s'engage aux côtés du Maroc dans un conflit armé contre le Front Polisario. Un nombre important d'anciens ruraux rejoignent l'armée et doivent par conséquent être enregistrés à l'état civil avec leurs familles, ne serait-ce que pour obtenir les avantages du travail salarié et du statut de fonctionnaire. Surtout, la guerre a eu un impact important sur l'accès à la liberté d'un nombre inconnu de personnes d'origine servile, les *Haratines*. Avec l'effondrement de l'économie rurale et nomade qui soutenait traditionnellement l'esclavage dans la société maure, des dizaines de milliers de personnes se sont retrouvées libres et sans emploi. En plus de constituer désormais l'essentiel de la main d'œuvre des petits métiers urbains dans le secteur informel sous-qualifié et d'employés de maison dans les nouvelles villes, les Haratines rejoignent l'armée et par conséquent entrent en masse dans les registres civils, obtiennent des papiers d'identité, fondent librement des familles et même, pour une minorité d'entre eux, scolarisent leurs enfants. Mais la guerre n'a pas été un moment d'émancipation puisque la majorité des Haratines restent dans une situation de dépendance sociale, tribale et économique, et continuent de vivre dans une situation de fragilité documentaire encore plus marquée dans un contexte où l'état civil reste sous-développé.

Quoique probablement modeste, l'insertion de nouveaux flux de personnes dans les registres de l'état s'est vraisemblablement (on ne dispose pas d'archives précises à ce sujet) effectué par l'octroi massif de jugements supplétifs. Le contexte de la guerre du Sahara nourrissait par ailleurs une suspicion croissante quant à la fiabilité des identités légales et le patriotisme de certaines tribus du nord, associées à tort ou à raison aux indépendantistes sahraouis à cause de leur origine tribale (tribus Ould Dleim, Rgueibat, etc.).

C'est uniquement au début des années 1980, soit 20 ans après l'indépendance, que de nouvelles réformes de l'état civil sont envisagées. Celle-ci se mettent en place entre 1985 et 1987 à travers une série de textes dont l'Ordonnance n° 85.009 du 16 janvier 1985 complétée par l'ordonnance n°87.079 du 9 Juin 1987 avec son décret d'application adopté deux ans plus tard (Décret n°89.032 du 1er février 1989). (Boumeis et Ntillit, 1995). Ce nouveau dispositif législatif et réglementaire définit de nouvelles procédures en matière d'enregistrement des faits et statistiques d'état civil. Il s'agit surtout de limiter le recours aux jugements supplétifs qui s'étaient presque systématiquement substitués aux déclarations que les Mauritaniens n'avaient toujours pas adoptées près de trente ans après l'Indépendance. Sur le plan institutionnel, la responsabilité de l'état civil est transférée de l'administration territoriale aux municipalités créées et élues en octobre 1986 dans le cadre de ce que le gouvernement du Comité Militaire de Salut National du colonel M. Ould Taya présentait comme une première étape dans un projet de « démocratisation par le bas ». Des centres principaux de l'état civil (au nombre de 218 centres) sont établis dans chacune des 207 nouvelles communes, en plus des 9 centres d'état civil à Nouakchott. La nouvelle loi tente aussi de codifier les patronymes : le système d'identification doit faire apparaître dans l'ordre : le prénom, suivi du prénom du père et du nom de famille.

Malgré la prolongation du délai de déclaration des événements jusqu'à trois mois, aux termes de cette loi, la réalité sur le terrain ne change pas comme le montreront les évolutions ultérieures. Les déclarations hors délai légal se font toujours majoritairement par des jugements supplétifs rendus par les tribunaux départementaux. La justice garde d'ailleurs son rôle dans le nouveau système puisque le procureur de la république et les tribunaux départementaux sont chargés spécialement de la surveillance du service d'état civil, par exemple de vérifier la tenue des registres et d'assurer leur conservation. Comme le dit un rapport officiel daté de 1993, « cette réforme, entrée en vigueur le 1er février 1989, n'a pas donné les résultats escomptés parce que le dispositif matériel, humain et financier nécessaire à son application n'a été mis en place à temps. » (Boumeis et Ntillit, 1995)

En 1989, survient un autre événement dramatique qui a, encore aujourd'hui, des incidences majeures sur l'état civil : la crise frontalière avec le Sénégal et la déportation de centaines de milliers de personnes mauritaniennes d'origine négro-africaine vers le pays voisin. Estimées à

60,000 à 80,000 selon les sources, ces populations mauritaniennes issues de la vallée du Fleuve Sénégal se regroupent dans des camps de réfugiés principalement au Sénégal et, dans une moindre mesure, au Mali, d'où elles ne seront rapatriées officiellement avec l'aide des États concernés et du HCR que près de 20 ans plus tard (Fresia, 2009), malgré les vagues antérieures de retour volontaire. Nonobstant ses motivations politiques de formation d'une « nation maure », l'expulsion massive d'individus mauritaniens vers le voisin du Sud s'est nourrie d'une suspicion, en Mauritanie, sur le patriotisme des ethnies concernées. Un soupçon alimenté par deux facteurs congruents : la communauté ethnique et linguistique entre ressortissants des deux rives du Fleuve Sénégal, mais aussi le manque de fiabilité des papiers d'identité, largement falsifiables et falsifiés par des communautés riveraines les utilisant de manière très souple pour faciliter leurs mobilités. Comme on le verra plus loin, ce drame humain aura plus tard des conséquences déterminantes sur les politiques de l'état civil et de vérification des identités.

2.3-La démocratisation révélatrice du besoin d'un état civil fiable

Il va falloir attendre le lancement des réformes institutionnelles dans le cadre de la démocratisation contrôlée du système politique annoncée en Avril 1991 par le colonel Ould Taya pour assister à un changement radical de l'approche de l'état civil. Ce changement d'approche est en grande partie imposé par les conditions politiques de déroulement des élections présidentielles et législatives de 1992. Le processus électoral révèle immédiatement que la Mauritanie ne dispose pas d'un système d'état civil et d'identification opérationnel. Cela va obliger à une réorientation politique d'une question devenue centrale dans le débat politique et dans les luttes de légitimité entre l'opposition et le gouvernement. Et c'est dans ce contexte sur-politisé d'un processus de « démocratisation contrôlée » que la réforme de l'état civil va être réinscrite à l'agenda des autorités.

A l'occasion des scrutins pluralistes, la presse indépendante naissante documente abondamment les désordres de l'état civil avec des reportages sur la falsification industrielle des pièces d'identités non sécurisées, et donc la possibilité d'inscriptions et de votes multiples, le bourrage des urnes, la déformation des noms par des transcriptions inexactes des noms dans les registres, etc. Les images publiées par la presse montrant des kits d'impression de cartes d'identité et de cartes d'électeurs détenus par des particuliers avaient fini par jeter un discrédit définitif sur la fiabilité des pièces d'état civil (Ould Cheikh, 1994). Comme en Côte d'Ivoire, la démocratisation révèle à grande échelle les tensions autour de l'état civil en Mauritanie et contribue à la politisation de celui-ci.

Le gouvernement, sous pression de l'opposition et des partenaires étrangers, en particulier la France, mais aussi pour donner des garanties de transparence suite au manque de crédibilité des scrutins passés, décide d'entamer un processus de reconstruction de l'état civil national. Le Président Ould Taya annonce la réforme en question dans son discours d'investiture d'avril 1992 en tant que premier président « élu » de l'ère démocratique. La réforme se met en place l'année suivante et, à défaut de régler le problème de l'état civil, annonce une nouvelle approche de la question de l'identification dont l'actuelle mise en place du registre sécurisé et l'usage de la biométrie peuvent être considérés comme l'ultime phase.

La réforme de 1993-1998 constitue en effet une étape fondamentale et même un tournant dans la politique d'état civil et de constitution d'un système d'identification des populations. Elle crée un nouveau dispositif, chapeauté par un Secrétariat d'Etat en charge de l'état civil dont la création est censée traduire une volonté politique sans précédent en la matière. En termes de structure administrative, en plus des directions centrales localisées à Nouakchott, le Secrétariat d'Etat comprend 13 services régionaux de coordination et 217 centres d'état civil au niveau des communes. Le département recrute un effectif de 700 agents dont 400 auxiliaires, 217 chefs de centres, 13 coordinateurs régionaux, 30 cadres de l'administration centrale et 50 agents subalternes (Boumeis et Nfillit, 1995). Il était même prévu que soit installée dans

chaque région une coordination de l'état civil chargée de superviser l'effort national de modernisation.

L'une des priorités de cette réforme est de généraliser pour la première fois un système des noms patronymiques et d'uniformiser la transcription des noms en caractères arabes et latins. Il est même envisagé de créer un lexique national des noms patronymiques, de l'éditer et le rendre disponible dans chaque centre d'état civil. Ce lexique était censé garantir le respect de l'utilisation du système des noms patronymiques dans le pays dans un contexte où le choix des noms et prénoms à transcrire sur les papiers d'identité ne suivaient aucune règle précise. Mais les deux mesures les plus significatives que le Secrétariat prend en 1993 sont d'une part la conduite, pour la première fois dans l'histoire du pays, d'un recensement national à vocation d'état civil (RANVEC) et, d'autre part, la délivrance d'une carte d'identité dite « infalsifiable » sur la base de nouveaux certificats de recensement devenus indispensables pour établir l'inclusion du fichier national ainsi créé sur la base du RANVEC. Le fichier du RANVEC tient ainsi lieu de nouveau registre d'état civil.

Le RANVEC devait permettre l'identification précise des citoyens par un enregistrement individuel et complet par famille ; la mise à jour de l'état civil par des procédures dites simplifiées ; la mise en place d'un système national de compilation des données statistiques de l'état civil. Cette opération, une fois menée, devait déboucher sur l'établissement de nouvelles pièces d'état civil pour l'ensemble des citoyens en conformité avec la nouvelle législation en matière de noms patronymiques, laquelle était censée améliorer l'identification des citoyens par un enregistrement par individu et par famille, en fixant pour chaque individu son prénom, le prénom de son père et son nom de famille et ce de façon définitive, écrits avec une orthographe immuable accompagnés d'une date et de lieux de naissance et de résidence connus. Il était prévu qu'aux termes de la réforme, chaque famille disposerait d'un livret de famille, et que l'état civil de chaque famille serait rattaché à une commune unique (commune d'origine ou commune de résidence). Le livret de famille électronique permettrait de suivre « l'évolution numérique de la famille » et de connaître les événements survenus. Surtout, l'institution des noms patronymiques et des livrets de famille serait soutenue par un recensement administratif complet et exhaustif basé sur la famille dont les résultats seraient saisis dans une base informatique. Pour la première fois en Mauritanie, il est fait appel à « l'informatisation » comme moyen de sécuriser les registres ainsi reconstitués et in fine l'ensemble du système jusqu'à la génération de statistiques annuelles et décennales retraçant le mouvement naturel de la population.

La réforme (Boumeiss et Nfillit, 1995) ambitionnait également de reconstituer les registres d'état civil par commune et de mettre en place des registres de population municipaux. Les informations collectées étaient censées d'une part aider à l'établissement des registres de naissance, des livrets de famille et servir d'autre part de référence à l'établissement de la carte nationale d'identité qui comportera le nouveau numéro national d'identité (NNI), introduit pour la première fois. En théorie, une fois le recensement administratif à vocation d'état civil effectué, il était prévu que les registres d'état civil au niveau communal soient mis à jour régulièrement par un mécanisme de gestion de certificat de changement de résidence et périodiquement par des recensements au niveau communal. Mieux encore, il était envisagé que les éléments constitutifs de l'état civil de chaque citoyen soient centralisés au niveau de sa commune d'attache par le port des mentions marginales sur l'acte de naissance original.

Le code de l'état civil que le nouveau ministère met trois ans à concevoir et faire adopter (Loi n° 019-96 du 19 juin 1996 portant Code de l'état Civil) constitue en lui-même une sorte de diagnostic sur la situation du système d'identification dans le pays et traduit en règles juridiques le programme ambitieux décrit ci-dessus. L'une des innovations du nouveau code est l'introduction d'amendes (du reste symbolique : 2000 UM, soit moins de 5 €) pour punir les déclarations hors délai (Article 42 de la nouvelle loi). Il contient également un aveu implicite de la perte des registres d'état civil au fil du temps : ses deux derniers chapitres portent ainsi sur la reconstruction des registres au cas où n'en existerait plus qu'un seul exemplaire et surtout au cas où,

comme le dit la loi explicitement, « il n'en existe aucun exemplaire ». Dans les faits, il est impossible de savoir si ces dispositions pour reconstituer le registre national d'état civil à travers des enquêtes judiciaires et de consultations locales ont été appliquées. En revanche, l'article suivant de la loi (art.85) ouvre « le droit au droit des tiers de demander conformément à ces dispositions, le rétablissement de leurs actes si ceux-ci figuraient sur les registres détériorés ou disparus ». Enfin, et de façon importante, l'article 86 spécifie que « pendant une période transitoire à laquelle il sera mis fin par décret, les autorités administratives procéderont, sur la base d'un recensement administratif général, à la reconstitution des archives d'état civil. ». (Boumeis et Ntillit, 1995)

Une partie importante de la réforme, à savoir celle relative à l'uniformisation des noms propres et des noms de lieux sera vite abandonnée, malgré l'adoption d'une loi, faute de consensus entre les décideurs du Secrétariat d'Etat chargé de l'état civil. Le code adopté finalement retient l'appellation tripartite faisant figurer le prénom de la personne, le prénom du père et le nom patronymique (de famille). Ceci constituait une forme d'uniformisation là où aucune norme fixe n'était appliquée. Et même si cela ne sera pas inscrit dans la loi, les marques de filiation, si chères aux Mauritaniens arabophones (Mint et Ould), sont éliminées, notamment dans les registres issus du RANVEC. Les livrets de famille pour leur part ne seront jamais mis en place.

La conduite du RANVEC constitue un tournant dans l'histoire de l'état civil car c'est la première tentative de recréer un registre national centralisé. Le recensement est conduit entre 1996 et 1998 et permet progressivement de doter les Mauritaniens d'un nouveau reçu considéré désormais comme le seul titre d'identification valide pour établir des pièces d'identité. Les résultats du recensement aboutissent à l'établissement à la première base de données informatisée d'état civil de l'histoire du pays. Bien que sa visée initiale ait été de donner des garanties de transparence électorale et de mettre en place une carte d'identité difficile à contrefaire, le RANVEC finit par constituer, surtout dans les étapes récentes de l'introduction de la biométrie en 2010, ce qui ressemble à un registre national d'état civil. Son rôle sera central dans les réformes ultérieures.

Le service de la carte d'identité est également modernisé en 2000. Il commence à produire des cartes d'identités dites « infalsifiables » grâce à la comparaison systématique et automatisée des données biométriques. Mais ces cartes d'identités contenaient, au moment de leur établissement, énormément d'erreurs au niveau de la transcription des noms de personnes, faute d'application de la loi sur les noms patronymiques, sans compter les erreurs sur les dates de naissance. Le manque de précision sur les jours et mois de naissance des Mauritaniens les plus âgés ou non enregistrés dans les délais avaient conduit le Secrétariat d'état civil à trancher en la matière en décidant que de tels cas seraient déclarés nés le 31 décembre. Malgré les doutes sur le caractère infalsifiable de la nouvelle carte d'identité, elle sera utilisée pour plusieurs élections organisées entre 2001 et 2009, dont les trois élections présidentielles de 2003, 2007 et 2009.

De nombreux changements politiques interviendront ensuite entre 2003 et 2010, date de la réforme suivante de l'identification. En 2005, le Président Taya est renversé par un Comité Militaire pour la Démocratie et la Justice sous la direction du Colonel Ely Ould Mohamed Vall. Ce dernier organise une transition qui aboutit à l'élection en Mars 2007 du nouveau régime civil du président élu Sidi Ould Cheikh Abdallahi considéré désormais comme le premier président élu sans contestation de l'histoire du pays. Celui-ci prend deux décisions majeures qui ne manqueront pas d'affecter les questions d'identification et d'état civil : d'abord, il transforme le Secrétariat d'état en simple Office National de l'état civil, le gouvernement considérant que la mission du département ministériel avait été accomplie ; ensuite, il prend la décision politique majeure de rapatrier près de soixante mille Mauritaniens expulsés au Sénégal et au Mali depuis 1989 et d'organiser leur réinsertion. Or ces populations n'étaient pas incluses dans le RANVEC, un recensement organisé en leur absence. Ceci ne manquera pas de reposer le

problème de leur accès aux papiers d'identité lors de l'introduction de la biométrie en 2010 (voir infra).

En Aout 2008, le président Cheikh Abdallahi est renversé par un nouveau putsch dirigé par le General Mohamed Ould Abdel Aziz, plongeant le pays dans une crise constitutionnelle réglée plus tard par les accords tripartites dits de Dakar entre la junte militaire, l'opposition et le président renversé. Ce processus aboutit à l'organisation d'une nouvelle élection présidentielle à laquelle le président Abdallahi, démissionnaire aux termes de l'accord de Dakar, ne se présente pas. Cela permet au chef de la junte Mohamed Abdel Aziz d'être élu à la présidence de la République en juillet 2009. Or, l'une des toutes premières mesures que le nouveau gouvernement entreprend sera la refonte du cadre juridique et administratif de l'état civil et de l'identification pour mettre en place le système biométrique actuel.

2.4-Biométriser l'identification légale : une réforme controversée

En 2010, la Mauritanie opte pour la mise en place d'un système biométrique pour la sécurisation des documents d'état civil en créant l'Agence Nationale du Registre des Populations et des Titres Sécurisés (ANRPTS). L'introduction d'une nouvelle réforme visant à faire établir un nouveau registre biométrique des titres d'identité sécurisé intervient dans un contexte particulier marqué par des pressions sécuritaires nationales (coups d'Etat de 2005 et 2009 ; attaques terroristes d'AQMI à l'intérieur de la Mauritanie)

(coups d'Etat de 2005 et 2009 ; attaques terroristes d'AQMI à l'intérieur de la Mauritanie) et internationales. A l'époque, la Mauritanie est confrontée à des attaques djihadistes croissantes (une dizaine entre 2005 et 2011, Ould Ahmed Salem, 2013) et s'implique dans la « guerre globale contre le terrorisme » avec le soutien de ses partenaires extérieurs, France et USA en tête. Cette pente sécuritaire se renforce alors sur fond de changements de la donne migratoire et d'autres défis internes de cohésion ethnique, d'égalité et d'inclusion. La Mauritanie est alors devenue un point de transit de la migration des Sub-sahariens vers les îles Canaries toutes proches, d'où la pression de l'UE pour limiter l'explosion de la migration à travers le pays. Les autorités se saisissent de ces nouvelles conditionnalités (migratoires et anti-terroristes) de l'aide internationale (notamment européenne) comme d'une nouvelle rente de l'extraversion (Bayart, 2006) dans leur entreprise hégémonique.

Le gouvernement voit en particulier dans l'acquisition de l'outil biométrique un moyen de contrôler les flux de populations et de se conformer aux normes internationales sous l'insistance de partenaires extérieurs comme la France et les Etats-Unis. Le régime de Mohamed Ould Abdel Aziz comptait également sur l'imposition de la norme biométrique pour réussir sa « stabilisation » interne et sa reconnaissance internationale. Cependant, le pouvoir semble avoir sous-estimé le potentiel conflictuel des réformes envisagées : sa volonté de « biomaîtriser » la société va mettre le feu aux poudres (Ould Ahmed Salem 2018).

En pratique, la réforme du dispositif de l'identification et de l'état civil amorcée en 2010 commence par la suppression pure et simple de l'Office national de l'état civil créé en 2007. Sa liquidation administrative intervient sans donner d'explication officielle au public. La délivrance de la carte d'identité dite « infalsifiable » créée en 2001 est aussi brutalement arrêtée en janvier 2009. Le gouvernement engage par la suite une réforme du cadre juridique de l'état civil avec une relative rapidité. Ainsi le 11 février 2010, une loi portant abrogation et remplacement de certaines dispositions de la loi sur la nationalité est promulguée³⁷. En juillet de la même année intervient la création de l'ANRPTS, c'est à dire plusieurs mois avant même la promulgation, en janvier 2011, du nouveau Code d'état civil que la nouvelle agence est censée appliquer. Un

³⁷ En apparence, une telle innovation, met fin à l'interdiction de la double nationalité stipulée par les textes antérieurs notamment la loi du 12 Juin 1961 portant code de la nationalité. En réalité, elle met surtout fin à la tolérance dont bénéficiaient jusque-là les détenteurs de la double nationalité, les obligeant à obtenir un décret spécifique et personnel désormais exigible aux termes de la loi 2010-023 du 1/02/2010.

ultime décret daté du 3 mai 2011 (Décret n° 2011-110) explicite « *le cadre juridique de l'enrôlement dans le Registre National des Populations* ». Enfin, une circulaire du ministre de l'Intérieur signée le même jour permet de lancer les opérations d'enregistrement dans le nouveau système biométrique. Quelques jours plus tard, le Chef de l'Etat lui-même inaugure en grande pompe le programme « d'enrôlement » des populations dans un nouveau fichier dit « sécurisé ». Cette précipitation jure avec le peu d'intérêt manifesté par une population peu sensibilisée à l'importance, aux objectifs ou aux modalités de l'opération.

L'ANRPTS a été créée avec pour mandat d'être la gardienne du registre national de la population, le nouveau système d'enregistrement des naissances, décès, mariages et divorces survenant en Mauritanie. C'est l'institution responsable à la fois de l'état civil, de l'identification nationale et du contrôle des passeports ; elle est autonome mais placée sous la tutelle formelle du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation. La nouvelle ANRPTS apparaît rapidement comme un organisme hybride dont la structure sera au cœur des polémiques ultérieures. En plus de ne point être soumise aux codes des marchés publics de l'Etat (article 24 du décret la créant), l'ANRPTS est habilitée à fournir des services rémunérés (article 8) avec une comptabilité commerciale. Théoriquement dirigée par un Conseil d'Administration où sont représentés les grands chefs des services de sécurité (Armée, Police, Garde Nationale etc.) ainsi que le ministère de l'Intérieur, l'agence est dans les faits étroitement liée à la présidence de la République, comme en témoigne son « comité technique de pilotage » présidé par un conseiller du Président de la République en charge du renseignement. Même le comité juridique qu'elle met en place est présidé par le conseiller juridique du Président.

Le nouvel organisme est dirigé par un Administrateur Directeur Général, doté de larges pouvoirs, dont la présidence du « comité de pilotage », organe en charge de la gestion quotidienne de l'Agence. Le poste d'ADG est confié à une personnalité issue du secteur privé. Les anciens fonctionnaires de l'éphémère Office de l'état Civil (2007-2009), eux-mêmes venus du défunt Secrétariat chargé de l'état civil (1993-2007) sont remis à la disposition du ministère de l'Intérieur. L'exclusion des professionnels du secteur, par ailleurs justifiée par leur supposée « compromission » dans les fraudes de l'état civil, a des conséquences importantes qui ne seront connues que plus tard lorsque les opérations d'enregistrement démarreront sur le terrain. L'Agence recrute 80 « techniciens » et cadres en dehors des circuits de la fonction publique, en l'occurrence à travers un bureau d'étude privé. L'ANRPTS est ainsi créée dans un environnement inédit sans aucun rapport avec le passé de l'Etat documentaire. Elle représente l'implantation nationale d'une tendance mondiale de contrôle des identités par des technologies biométriques standardisées.

Les médias gouvernementaux annoncent le démarrage de l'opération en mai 2011 avec l'ouverture de 54 Centres d'accueil des citoyens (CAC) sur tout le territoire national. Des commissions départementales d'enrôlement sont également établies dans lesdits centres avec pour mission de certifier l'identification des individus. Présidées par le préfet, ces instances de 9 membres comprennent également des représentants des forces de sécurité, des élus locaux, des notables, etc. Les CAC commencent à recevoir les citoyens dès le mois de juin 2011 alors que la confusion s'installe vite quant à l'objectif et aux procédures de l'opération. Présenté comme un dispositif purement technique d'enregistrement des papiers établis lors du RANVEC, l'enrôlement des populations dans le nouveau registre de l'état civil se révèle en fait être une opération massive d'attestation de la nationalité. Les usagers apprennent qu'il ne s'agit pas d'un simple changement de pièces d'état civil. Ceux qui peuvent avoir accès aux CAC se rendent compte que le nouveau code de l'état civil de 2011, jamais expliqué ni vulgarisé au public, vise à enregistrer toute personne résidant sur le territoire national ainsi qu'aux nationaux établis à l'étranger. Le fichier est également conçu pour délivrer toutes les pièces d'état civil et d'identité et, à terme, délivrer les visas d'entrée et cartes de séjours aux ressortissants étrangers. Quant aux démarches elles-mêmes, le décret relatif à l'enrôlement est vague et stipule simplement en son article 5 qu'« *il est fait obligation à toute personne lors des opérations de l'enrôlement de fournir des données exactes et de fournir les justificatifs de ses déclarations* »

(Décret n° 2011-110 /PM du 3 mai 2011).

Les dispositions techniques de collecte de l'information et de vérification des déclarations restent peu claires pour les usagers, en l'absence de règles écrites ou d'affichage des procédures. Ceci est particulièrement vrai pour le type de documents à produire et les moyens d'authentification retenus par l'administration ainsi que le rôle des instances départementales d'enrôlement. En principe, dans la phase initiale de l'opération, les CAC exigent des candidats à l'enrôlement de présenter les documents suivants : 1) l'acte de naissance issu du recensement de 1998 (ce qui n'est pas sans poser problème pour certaines catégories de population, en particulier les « retournés » du Sénégal qui n'avaient pas pu participer à la campagne d'enrôlement-recensement de 1998, ce qui contribue encore aujourd'hui à leur sentiment d'ostracisation) ; 2) la carte nationale d'identité ; 3) les recensements des parents si les parents sont déjà enrôlés ; 4) l'acte de décès des parents le cas échéant ; 5) toutes autres pièces justifiant l'identité du candidat (passeport, ancien acte de naissance, certificat de nationalité, etc). A l'issue de la procédure, il est attribué à chaque individu « enrôlé » un reçu papier sur lequel figure un numéro national d'identification (NNI), base essentielle pour la production de tout document d'identité. Ce papier est demeuré pendant les mois suivants un élément essentiel de certification de l'identité. Et nous verrons plus loin combien ce NNI constitue encore aujourd'hui un élément central à la fois d'inclusion et d'exclusion civique.

Sur le papier donc il devait s'agir d'une procédure d'autant plus simple que les autorités ne remettent par exemple pas en cause les documents ou les fichiers d'identité existants pour peu qu'ils soient issus du RANVEC de 1998. Mais la nature des documents présentés ou leur validité se révèle en pratique secondaire pour deux raisons principales : d'une part, les organes d'enregistrement considèrent avec suspicion l'ensemble des pièces d'identité en circulation ; d'autre part, l'enrôlement en Mauritanie n'a pas été conçu comme une procédure individuelle, mais comme une opération familiale, voire communautaire. Or, ce choix n'avait pas été expliqué au public et encore moins justifié. Il a ainsi été décidé que le processus d'inclusion dans le fichier national biométrique devait impérativement commencer par les personnes les plus âgées de chaque famille, l'enrôlement des ascendants étant la condition *sine qua non* pour être « capturé » dans le système. En l'absence des parents, il est exigé un certificat de décès et d'autres justificatifs jugés recevables, ou pas, au cas par cas (un jugement supplétif est accepté dans certains CAC ...). Pour des citoyens dont les parents sont inconnus (une mention tout simplement interdite par le nouveau code de l'état civil) ou dont la date du décès est trop ancienne, le circuit d'établissement d'un nouvel état civil biométrique est semé d'embûches. Dans un pays où les actes de la vie civile sont rarement enregistrés, documenter des décès anciens est souvent difficile, voire impossible. Quant aux personnes dont les ascendants résident à l'étranger, elles sont empêchées de se faire enrôler tant que ces derniers ne se sont pas présentés en personne en Mauritanie même, puisqu'aucun CAC n'avait encore été ouvert à l'étranger à l'époque où de nombreux Mauritaniens avaient cherché refuge après les crises ethniques de 1989 et 1990. De même, une personne divorcée ou abandonnée par son mari/sa femme ne peut pas enrôler ses enfants tant qu'elle/il n'a pas réussi à obtenir l'enrôlement effectif et le nouveau numéro d'identification national de son ex-mari ou femme etc. Quant à ceux qui ne peuvent persuader d'autres membres de leur famille (par exemple : leurs parents ou leurs ex-époux) de se faire recenser au préalable, ils sont automatiquement exclus des nouveaux papiers d'identité.

Cette situation crée d'autant plus de problèmes qu'avec le démarrage des opérations d'enrôlement, l'administration de façon générale reçoit progressivement des ordres lui demandant de ne plus accepter les anciens actes de naissance et de ne pas en délivrer de nouveaux, puisque ceci relève désormais de la compétence exclusive de l'ANRPTS... qui ne dispose pas encore de fichier fiable. Plus tard, ce sera le cas pour les cartes d'identité et les passeports. Dans ces conditions, se faire enrôler dans le nouveau système se révèle rapidement un défi pour de nombreux citoyens. Les usagers avaient pris d'assaut la cinquantaine de centres d'enrôlement chargés d'enregistrer les citoyens sur l'ensemble du territoire national qui n'ont pas

de capacité d'accueil suffisantes³⁸. Une fois admis au guichet au terme d'une attente qui peut durer plusieurs heures, il y a au moins trois étapes à franchir : d'abord l'accueil par la commission départementale chargée de vérifier la validité du dossier du candidat à l'enrôlement : un ou plusieurs membres peuvent demander à analyser la documentation présentée et conduire un entretien plus ou moins long avec les candidats ; ensuite, il faut se présenter devant l'agent chargé de la saisie des informations biographiques et documentaires dans la base de données ; cette étape suppose que tous les ascendants aient déjà été enrôlés. La troisième et dernière étape est la prise de la photographie et des empreintes digitales. Outre les aléas des coupures fréquentes d'électricité et les interruptions fréquentes du réseau internet, les CAC se trouvent également souvent paralysés par des blocages et des tensions typiques d'un service public local notoirement désorganisé. A l'intérieur des centres, la suspicion de corruption et de favoritisme génère de nombreux incidents, parfois violents³⁹.

De nombreuses personnes rapportent qu'au lieu de se satisfaire d'examiner les documents présentés pour certifier leur identité, on les soumet à des interrogatoires visiblement subjectifs et inquisiteurs. Par exemple, des personnes analphabètes ou peu familières avec le calendrier grégorien ou ne connaissant tout simplement pas leur date de naissance sont conduites à se contredire et donc empêchées de s'enrôler (sources : entretiens). Parfois, la liste des documents exigés change selon les centres. Dans d'autres cas, des personnes nées à l'étranger sont suspectées de vouloir accéder frauduleusement à la nationalité, y compris des personnalités connues ; ni la notoriété de leurs patronymes ni leur emploi de fonctionnaires n'ont suffi à « prouver » leur mauritanité. Les mésaventures des candidats à l'enrôlement désireux d'obtenir des papiers se multiplient. Les queues et les bousculades se multiplient dans les CAC. Devant cette situation, l'opération connaît un ralentissement dans un contexte où l'Etat commence à imputer au public la responsabilité de ce qui s'apparente à un « boycott passif⁴⁰ ». Les autorités sont rapidement prises de court devant des réactions du public marquées par la méfiance. Le nouveau dispositif institutionnel de gestion des papiers d'identité va ainsi générer des sentiments contradictoires allant de l'indifférence aux protestations organisées.

2.5- « Touche pas à ma nationalité ! »

De nombreuses voix s'élèvent alors pour dénoncer les dérives de cette réforme de l'identification légale, son coût faramineux, le manque de transparence des procédures dans les CAC, le nombre incalculable d'erreurs de transcription des noms, l'exclusion des citoyens non recensés en 1998, l'humiliation par des agents et autres commissions de recensement suspicieux des minorités ethniques ou des personnes dont le nom aurait une consonance étrangère, l'obligation de recensement par famille, mais aussi la marge de manœuvre exorbitante des agents de recensement. Le rôle joué par la subjectivité du personnel chargé de l'enrôlement est source de nombreux conflits au sein des centres d'accueil des citoyens. En proclamant vouloir établir un nouveau fichier des identités à partir de sources disparates et semi-fiables, le gouvernement avait décidé de faire reposer sur les citoyens la responsabilité de prouver leur nationalité dans un contexte de suspicion paradoxale par rapport aux papiers délivrés par l'État lui-même. Autrement dit, le circuit de l'enrôlement avait été conçu de façon à pouvoir assurer l'identification des personnes et non pas seulement l'enregistrement biométrique d'une identité déjà établie. Ceci dote les agents de guichet d'un pouvoir démesuré et leur permet de faire usage de leurs conceptions de ce qu'être Mauritanien veut dire⁴¹. Comme le directeur de l'ANRPTS l'avouera plus tard (voir *infra*), les instances d'enrôlement avaient également été dotées d'un pouvoir informel d'enquête.

Or, dans un pays multiethnique au lourd passé de discriminations, la question de l'identité est

³⁸ Constatation personnelle d'un des auteurs dans plusieurs quartiers de Nouakchott et d'Atar.

³⁹ Par exemple, ce sont les policiers qui se font tabasser comme ici dans un CAC de Sebkhla, un quartier de Nouakchott : http://cridem.org/C_Info.php?article=645784

⁴⁰ <http://www.fr.alakbar.info/1761-0-Enrlement-Le-gouvernement-critique-la-lenteur-de-loperation-.html>

⁴¹ Pour une analyse comparative de ce processus, voir sur le cas français Mazouz (2017), Spire (2008).

centrale et hautement sensible. Le contexte ethnique mauritanien est politiquement chargé. A ce stade, il convient de rappeler la complexité de l'équation démographique de ce pays à cheval entre le monde arabe et l'Afrique sub-saharienne. Malgré l'absence de chiffres officiels, une partie significative (entre 25 et 30 %) de la population de ce pays arabo-africain est constituée d'ethnies non arabophones s'appelant elles-mêmes « négro-africaines » : Hallpularen (Fulbé/Fulani), Soninké et Wolof. Le pays compte une proportion majoritaire d'arabophones, que la littérature coloniale nommait « maures », mais qui se dénomment eux-mêmes les *bizan* (les « blancs »). Or, on estime que plus de 50 % de cette population « blanche » est en fait constituée de Haratines, population arabophone également noire, qui est restée jusqu'à récemment en situation d'esclavage domestique, au service des grandes familles *bizan*. (Marchesin, 1992 ; Ould Ahmed Salem 2017). Ces questions de peuplement sont hautement politiques ; bien que souvent tuées dans le débat politique, elles constituent le sous-texte des rapports d'hégémonie : la démographie des populations négro-mauritaniennes ou haratines étant généralement réputée plus élevée que celle des populations *bizan*, cela met potentiellement en question le maintien de la population maure comme dominante la démographie des populations négro-mauritaniennes ou haratines étant généralement réputée plus élevée que celle des populations *bizan*, cela met potentiellement en question le maintien de la population maure comme dominante politiquement et socialement. D'où la centralité du poids des Haratines (à la fois noirs de peau mais arabes par la langue et la culture) que se disputent les deux communautés négro-africaines et « maure ». La communauté haratine elle-même demeure divisée sur son identité et connaît un vif débat interne en la matière (Ould Ahmed Salem 2017).

La Mauritanie traîne ainsi un lourd bagage de tensions ethniques et d'inégalités statutaires que les nouvelles procédures d'authentification de l'identité ont exacerbé. D'une part, les groupes négro-africains se sont toujours sentis exclus de la communauté nationale et ont été en confrontation parfois violentes avec l'Etat : émeutes de 1966 ; coup d'Etat manqué des officiers négro-africains de 1987 suivi de l'expulsion vers le Senegal et le Mali de nombreux Mauritaniens Négro-africains lors de la crise de 1989 entre le Sénégal et la Mauritanie, de purges et de liquidation physique de plusieurs centaines de militaires de cette communauté en 1990 ; emprisonnement des nationalistes Haalpularen en 1990-1991, etc. D'autre part, la persistance de l'esclavage des Noirs arabophones (Haratines) et leur marginalisation persistante constitue un facteur de division supplémentaire au sein même de la majorité arabophone.

Dans ce contexte pour le moins délétère, il va de soi que toute remise en question/vérification de l'identité est porteuse de conflits potentiels autour de l'appartenance nationale et de l'égalité d'accès aux droits. L'état civil devient alors un enjeu majeur pour la première fois dans l'histoire déjà longue de tensions internes, précisément parce que l'opération d'enrôlement dans le système biométrique apparaît comme une remise à plat de l'appartenance de certaines couches ethniques à la communauté nationale. Et de fait des rumeurs persistantes commencent à faire état de l'apparition dans les centres d'enrôlement de comportements autoritaires et racistes envers les Noirs de façon générale et les groupes négro-africains non arabophones de façon particulière. Des associations, des groupes d'activistes et des partis politiques se saisissent aussitôt de la question de façon énergique. Les parlementaires, les journalistes et les membres de la diaspora (exclus de la première phase d'enrôlement faute de CAC installé à l'étranger), ainsi que les populations déplacées au Sénégal et au Mali après les événements de 1989, commencent à dénoncer le projet biométrique comme une attaque contre leur appartenance à la Mauritanie. L'accusation d'exclusion sur des bases ethniques qui entachera la crédibilité de l'opération et conduit à l'émergence d'un puissant mouvement social pour contester dans la rue la légitimité des procédures jugées discriminatoires de l'ANRPTS. Un mouvement d'ampleur nationale se constitue pour dénoncer un « génocide biométrique » et clamer haut et fort « Touche pas à ma nationalité ! » (TPMN) (Ould Ahmed Salem 2018 & 2021). Cette mobilisation et la réaction du gouvernement pour y mettre un terme vont infléchir la trajectoire de la réforme de l'état civil.

Créé en juin-juillet 2011, TPMN est constituée par un collectif de jeunes mouvements nationalistes négro-mauritaniens appartenant principalement aux ethnies minoritaires Wolof, Soninké et Peuls. Créé dans le contexte favorable des « printemps arabes », ce mouvement social et politique se forme pour dénoncer les tracasseries administratives auxquelles seraient confrontées en particulier les populations dites « négro-africaines », qui voient leur identité juridique contestée ou mise en doute par les agents de l'ANRPTS et les officiers d'état civil. L'association organise de nombreuses manifestations publiques, marches et sit-in à Nouakchott et dans les villes de la Vallée du Fleuve Sénégal. Son programme est exprimé par ses dirigeants lors de leur premier rassemblement public devant le CAC de Tevragh Zeina, au centre de Nouakchott, la capitale. Alassane Dia, professeur à l'Université de Nouakchott, déclare en substance : « Ce recensement n'est pas celui des Maures arabo-berbères seulement, ce recensement n'est pas celui des Soninkés, des Haalpulars ou des Haratines. La Mauritanie nous appartient à tous ; nous serons tous recensés ou personne ne le sera. Nous arrêterons ce recensement s'il le faut.⁴² » Un argument repris par le coordinateur de TPMN, Abdul Birane Wane, lui aussi enseignant, pour dire que son mouvement « a pour objectif de protester contre un recensement discriminatoire envers les Noirs de Mauritanie⁴³. » Ajoutant lors d'un autre meeting : « le démarrage des opérations d'enrôlement n'a fait que corroborer les soupçons selon lesquels le recensement est destiné uniquement à priver les Négro-mauritaniens de leur citoyenneté.⁴⁴ »

Les slogans chantés lors de manifestations de TPMN expriment ces sentiments d'exclusion : « Je suis Noir et Mauritanien », « Non au recensement discriminatoire et raciste », « Non à la marginalisation » « Non au génocide biométrique » etc.⁴⁵ La méfiance généralisée envers l'opération d'enrôlement confère à TPMN une légitimité. De nombreux partis et mouvements (notamment haratines et islamistes) se montrent solidaires des revendications de l'organisation. TPMN publie le 11 octobre 2011 un "Mémorandum sur le recensement en cours" selon lequel l'enrôlement serait avant tout « un recensement visant à conduire une 'épuration ethnique au détriment des Noirs victimes d'esclavage et de racisme depuis l'indépendance du pays ' »⁴⁶.

Sous la pression, les autorités commencent à réagir et à exprimer une volonté de dialogue. Le Président de la République affirme que loin d'être exclue de l'enrôlement biométrique, la région du Fleuve Sénégal serait en tête des régions du pays en termes de nombre de personnes déjà enregistrées⁴⁷. Le 24 septembre 2011, le Gouverneur et le préfet de Nouakchott acceptent de recevoir des militants⁴⁸. La volonté d'ouverture du gouvernement va d'ailleurs s'accroître suite à la mort de Lamine Mangane, un manifestant de 17 ans, tué lors des violentes émeutes provoquées, selon le gouvernement, par TPMN les 26 et 27 septembre 2011 à Kaédi et Maghama⁴⁹. Cet évènement dramatique marque un tournant non seulement dans la lutte de TPMN, mais aussi dans la campagne d'enregistrement biométrique et la réforme de l'état civil.

⁴² Voir la vidéo du rassemblement ici : https://youtu.be/8R6TrC_wpaU, consulté le 26 avril 2018.

⁴³ Abdoul Birane Wane, « Allocution prononcée lors de la manifestation du mouvement TPMN devant le Centre d'Accueil des Citoyens de Tevragh Zeina pour dénoncer les abus de la commission chargée de recenser les citoyens », Nouakchott, www.alakhbar.info. (https://youtu.be/8R6TrC_wpaU)

⁴⁴ Voir le reportage de Thiam Mamadou, « Sebkhia : Sit in de protestation contre l'enrôlement sélectif », Le Calame, du 30/06/2011.

⁴⁵ Observations personnelles de Zeheria Ould Ahmed Salem.

⁴⁶ http://www.cridem.org/C_Info.php?article=58580

⁴⁷ Lire son interview ici : <http://www.fr.alakhbar.info/1159-0-Le-chef-du-CAC-de-Kaedi-des-rumeurs-infondees-sur-lenrlement-.html>

⁴⁸ http://www.cridem.org/C_Info.php?article=60100

⁴⁹ Rémi Carayol, « Mauritanie : la colère noire », Jeune Afrique, le 25 novembre 2011 à 15h08. Voir lien suivant : <https://www.jeuneafrique.com/189318/politique/mauritanie-la-col-re-noire/>

2.6- Relancer l'enrôlement : une nouvelle stratégie

Devant la crise grave créée par la biométrie, le doute s'installe jusqu'au sein du pouvoir. Des voix proches du gouvernement, y compris celle du Président de l'Assemblée nationale, demandent l'arrêt immédiat du « recensement »⁵⁰. Loin d'envisager une telle possibilité, l'État change de stratégie sous une pression interne et internationale accrue (FIDH 2011). Des notables sont dépêchés dans la vallée du Fleuve Sénégal pour calmer la situation et promettre des améliorations des procédures. Ils seront rejoints par les trois Chefs d'État-Major de la garde nationale, de la gendarmerie et de la Présidence de la République tous originaires de la région. La position plus que stratégique que tiennent ces envoyés spéciaux du gouvernement dans le système politique et sécuritaire en place est censée apporter un démenti à l'argument d'exclusion des Noirs du pouvoir. La presse gouvernementale lance des émissions destinées à décrédibiliser les accusations de discrimination au recensement. L'Administrateur Directeur Général de ANRPTS s'exprime pour la première fois devant la presse pour défendre son agence et justifier sur les pratiques de son personnel.

L'État agit promptement afin d'assouplir les procédures et diversifier la composition ethnique du personnel chargé de l'enrôlement. Pour intensifier l'enregistrement, des dizaines de bureaux supplémentaires sont ouverts dans les semaines qui suivent. Une campagne est lancée pour vulgariser l'importance de l'enrôlement auprès des familles, y compris dans les zones rurales. Les autorités utilisent tous les moyens à leur disposition pour contraindre les citoyens à se faire capturer dans le fichier national d'identification. Or, face aux capacités techniques limitées et à la lenteur du processus, les CAC sont submergés et restent un lieu particulièrement difficile à investir pour les citoyens ordinaires.

Pour sa part, TPMN tente de profiter de sa nouvelle notoriété nationale et internationale pour continuer sa mobilisation. Mais celle-ci décroît dans le pays et se déplace en Europe au sein de la diaspora, au point que l'OFPRA y consacre une note détaillée (OFPRA 2012). En signe d'ouverture, le président Ould Abdel Aziz reçoit officiellement Abdoul Birane Wane le 9 avril 2014⁵¹ et promet de régler l'ensemble des problèmes qu'il attribue à des conditions techniques. La mobilisation massive contre les conditions du recensement biométrique faiblit et TPMN explose en plusieurs tendances quelques mois plus tard.

Pour leur part, les populations, toutes ethnies confondues, continuent à se confronter aux tracasseries administratives et au parcours semé d'embûches de l'enrôlement. Les étapes ultérieures de l'opération (distribution des cartes d'identité, passeports etc.) sont célébrées comme des victoires par les autorités. Mais la désaffection des populations par rapport aux opérations est réelle. Le 26 janvier 2018, le Premier Ministre déclarait devant l'Assemblée Nationale que plus de cinquante mille citoyens n'avaient pas encore été recensés car leur cas serait « litigieux »⁵². Une étude indépendante commandée par son gouvernement avait pourtant situé le problème ailleurs : selon son auteur, dans le monde rural, par exemple, « les Haratines et les éleveurs peuls (...) attachent beaucoup plus d'importance à la croissance de leurs agneaux qu'aux papiers état civil de leurs enfants » (RIM-UE 2017, 34). Cette corrélation entre marginalité sociale et exclusion de l'état civil existe aussi dans les centres urbains comme Human Rights Watch l'avait montré dans le cas de familles incapables d'envoyer leurs enfants à l'école faute d'accès aux papiers biométriques (HRW 2018). Nous y reviendrons plus loin.

L'enrôlement ne réussira finalement que lorsque l'ensemble des prestations de l'État ont commencé à être conditionnées à partir de 2013 à la détention de pièces d'identité biométriques.

⁵⁰ <http://www.rfi.fr/afrique/20110927-mauritanie-mort-une-manifestation-contre-recensement-controverse>

⁵¹ Voir ses déclarations complètes ici : <https://www.youtube.com/watch?v=xp1zQZmg8ka>

⁵² <http://afrique.le360.ma/mauritanie/politique/2018/01/27/18416-mauritanie-etat-civil-pres-de-35-millions-de-citoyens-ont-ete-enroles-18416>

Depuis lors, le programme de biométrisation des identités a fait des progrès techniques certains, malgré des tensions politiques liées à la persistance de l'exclusion de diverses catégories de la population dans l'accès aux papiers d'identité.

2.7- L'ANRPTS : bilan et perspectives

Quinze après un démarrage pour le moins chaotique, la mise en place de l'identification biométrique a fait des progrès indéniables en termes d'enrôlement des populations. L'ANRPTS est devenue une agence centrale de l'action publique en matière d'état civil, de sécurité et de contrôle des frontières. Ses « performances techniques » (application Houweyeti, dématérialisation de ses opérations de délivrance des papiers, cf. infra) et l'amélioration de ses services sont même devenus des motifs de fierté pour ses dirigeants et pour le gouvernement. Pourtant, les défis restent nombreux dans un contexte où la question de l'inclusion de l'ensemble des Mauritaniens dans le fichier de l'agence ainsi que la délivrance des papiers d'identité reste plus que jamais d'actualité.

En 2025, le pays compte au total 230 centres d'enregistrement des faits d'état civil (les Centres d'accueil des citoyens, CAC) dirigés par des officiers d'état civil ou « chefs de CAC ». Les services de l'ANRPTS sont disponibles dans la plupart des ambassades mauritaniennes à l'étranger. Et, comme on le verra plus loin, des innovations ont été apportées pour faciliter l'accès aux documents d'état civil, via une plateforme web et une application sur téléphone mobile, baptisée Houwiyeti (« Mon identité » en Arabe).

En revanche, beaucoup reste à faire sur le plan technique. L'ANRPTS ne semble pas reliée par un système d'interopérabilité avec les autres services de l'État comme les structures de santé (pour les décès et les naissances en milieu urbain), l'Agence Nationale des Statistiques ou les projets de cash transferts par exemple, encore moins avec la CENI qui organise les élections. Les divorces et les mariages ne sont pas enregistrés systématiquement sauf en cas de besoin des usagers. De ce fait, les statistiques d'état civil sont toujours non disponibles rendant ainsi impossible un suivi de la dynamique d'évolutions de la population. L'ANRPTS elle-même qui semble adepte de la confidentialité et d'un certain degré d'opacité ne procède pas à la compilation et diffusion des statistiques de l'état civil fondées sur l'enregistrement. Vu leur enjeu politique, ces données sont traitées comme des secrets d'État.

De même, malgré ses efforts et le grand degré de sécurisation de ses données et de la délivrance des papiers d'identité, l'ANRPTS n'est pas à l'abri de fraudes, notamment de ses agents. Pour ne citer qu'un exemple de malversation, révélé lors de notre enquête de terrain, un réseau de falsification de certificats de mariage par usurpation d'identité a été découvert en février 2025. Les malfaiteurs avaient réussi à délivrer plus de 250 « vrai-faux » certificats de mariage à leurs clients. La supercherie avait été découverte par les victimes auxquelles l'application Houwiyeti envoyait des notifications les informant de la délivrance de certificats de mariage avec des personnes qu'elles ne connaissaient pas. L'Administrateur Directeur Général de l'ANRPTS a dû se rendre à la télévision pour annoncer l'arrestation des membres du réseau et expliquer les faits⁵³. Les procédures internes de l'agence aussi bien que la nature du système indiquent qu'il s'agit la plupart du temps d'usurpation d'identités ou de vente d'enrôlements frauduleux. Certains agents de l'ANRPTS étaient impliqués, mettant ainsi à jour les failles des contrôles internes de l'agence.

Pourtant, malgré le taux de couverture relativement élevé (estimée par des sources non officielles entre 75 et 80%), la mise à jour régulière de l'état civil et l'accès des populations à ses services, les anciens réfugiés au Sénégal et les enfants sans père connus (parmi les *haratines* notamment) rappellent que la question de l'enregistrement biométrique contient toujours les

⁵³ Voir Le Calame, n. 1421, du 19 Février 2025.

germes d'une exclusion sur des bases ethniques. Nos enquêtes montrent que, derrière une apparente normalisation-dépolitisation de l'identification légale, la question de l'état civil continue de susciter une mobilisation des exclus de l'enrôlement et de leurs défenseurs. De nouvelles organisations de la société civile se sont même constituées récemment autour de cette cause, comme l'Association pour la défense des droits des citoyens mauritaniens oubliés (ADECIMAO) dirigée par Mariame Sidibé ou la Coordination pour l'enrôlement de tous les Mauritaniens (CEM) créée par Hamidou Wane. Des ONG de défense des anciens esclaves (Haratines) comme SOS Esclaves et surtout l'Initiative pour la Résurgence du Mouvement Abolitionniste (IRA) ont même créé des cellules spécifiquement dédiées à recenser, identifier les exclus de l'enrôlement et à faire pression sur l'ANRPTS pour régler leur situation, pour le moment sans grand succès. Dans ses déclarations récentes, le député Birame Dah Abeid, président de l'IRA, et principale figure de l'opposition (il est arrivé second lors des trois dernières élections présidentielles en 2014, 2019 et 2024) déclarait que l'Etat refuse de délivrer des papiers d'identité à plusieurs centaines de milliers de Haratines pour les empêcher de voter.

Cette résurgence de fortes tensions autour d'accès aux papiers d'identité à travers l'enregistrement biométrique fait suite à l'annonce par les autorités de la clôture définitive du fichier d'état civil sauf pour les nouvelles naissances et autres faits d'état civil (OFpra 2024)⁵⁴. Décidée en 2023, cette fermeture avait été précédée d'une campagne nationale d'enrôlement de la dernière chance en quelque sorte. L'Etat a mobilisé à cette occasion des moyens considérables y compris des équipes mobiles pour disponibiliser le service pour les populations les plus éloignées des centres d'enrôlement. Une campagne de presse et par médias sociaux interposés a permis de sensibiliser les populations sur cette ultime chance de s'enregistrer dans le système biométrique. Mais cela n'a pas suffi. La campagne organisée par l'ANRPTS aurait permis d'enrôler selon les chiffres fournis par l'Agence plus de 600,000 personnes nouvelles qui n'étaient pas dans le fichier national auparavant. Pourtant, une partie de ces nouveaux enrôlés n'a toujours pas reçu ses numéros nationaux d'identification (NNI) condition indispensable à l'accès aux papiers d'identité : acte de naissance, carte d'identité, passeport et autres actes civils. Bien que dument recensées, saisies dans le système biométrique, des centaines de milliers de personnes se retrouvent dans une situation intermédiaire entre l'inclusion et l'exclusion et restent en tout cas sans papiers. L'Agence leur délivre des reçus d'enrôlement (NUD) qui, en pratique, ne leur permettent pas d'accéder aux papiers⁵⁵. Selon l'ANRPTS, cette situation est provisoire et sera réglée au cas par cas à mesure que « les vérifications administratives » pour authentifier la nationalité des individus concernés seront complétées. La transition du NUD vers le NNI constituera un enjeu important à l'avenir et pourrait constituer la base d'une inclusion future des citoyens exclus de l'Etat civil si l'Etat décide de renoncer à appliquer les critères trop stricts actuellement en cours... Nos entretiens montrent que ce problème est actuellement réglé au cas par cas et plutôt avec parcimonie.

Pour les nombreuses ONG rencontrées pour les besoins de cette enquête, il s'agit en fait d'une stratégie politique pour continuer à exclure les « victimes » de leurs droits civils. Cette marginalisation biométrique serait le prolongement d'une volonté de dénier leur nationalité certains groupes principalement négro-africains ou haratines. La question de l'exclusion d'une partie de la population a ainsi ressurgi en 2023-24, portée par TPMN et les nouvelles organisations ci-dessus créées sur son modèle, et par d'autres organisations de défense des droits comme le FONADH, IRA, SOS ESCLAVES ou l'AFCF⁵⁶, qui protestent contre la fermeture programmée du fichier national des titres sécurisés et l'échec, selon elles, de la dernière campagne d'enrôlement. Celle-ci aurait servi uniquement à montrer l'ampleur de l'exclusion de l'état civil ou, plus exactement, du nombre de personnes recensées mais sans NNI, sans même parler de celles

⁵⁴ Haim Mamadou, « Arrêt de l'enrôlement : vive contestation », Le Calame, [Hebdo de référence en Mauritanie], 7 février, 2024 - 17:33 (<https://lecalame.info/?q=node/15520>)

⁵⁵ D.L., « Etat-civil : Des critères toujours difficiles à remplir pour nombre de citoyens », Le Calame, 11 mai 2019, (<https://cridem.org/imprimable.php?article=723181>)

⁵⁶ Forum national des associations de droits de l'homme ; Association des femmes chefs de famille

qui demeurent, pour des raisons diverses et variées (voire section sur les obstacles à l'enrôlement ci-dessous) dans l'incapacité matérielle de produire les documents exigés pour l'enrôlement. Les organisations de défense des exclus de l'enrôlement ont elles-mêmes pris la responsabilité de compiler des données personnelles de personnes exclues de l'enrôlement malgré leur nationalité mauritanienne. Certaines d'entre elles maintiennent même des contacts avec l'ANRPTS pour tenter de régler des cas particuliers comme c'est le cas de l'IRA d'après son représentant charge de l'Etat civil Ahmed Meissara⁵⁷. Obtenir des NNI est désormais le cheval de bataille des organisations de la société civile engagées sur ce dossier (cf. infra, 2^{ème} partie).

3- TCHAD : MODERNISER ET FIABILISER L'ETAT CIVIL « ENTRE GUERRES »

Au Tchad, l'état civil est considéré comme une priorité pour les différents gouvernements qui se sont succédé depuis l'indépendance. Bien que les premiers dispositifs d'enregistrement des naissances soient créés au début des années 1960, juste après l'indépendance, ces textes sont restés dans les tiroirs pendant des années sans une évolution majeure jusqu'aux années 2000. Dans cette section, il s'agit de saisir les différentes phases d'institutionnalisation du système d'état civil au Tchad et de lire cette histoire institutionnelle de l'identité légale par le biais des dynamiques politiques, conflictuelles et sociales⁵⁸. La trajectoire du pays, on le sait, est marquée par une récurrence de la violence armée, au point que l'on a pu considérer que la trajectoire du Tchad ne suivait pas une alternance de guerres et de paix, mais plutôt une situation « d'entre-guerres » où le gouvernement par les armes est la norme (Debos 2013). Une gouvernementalité guerrière qui a été au cœur de la formation de l'Etat et se conjugue avec un népotisme d'Etat et des stratégies d'extraversion qui produisent de l'inaction (Rangé, Guiryanan, Seli 2023). Comment, dans ce contexte, moderniser et fiabiliser l'état civil ?

3.1- Trajectoire du système d'état civil au Tchad : le legs colonial

Avant la colonisation, il n'existait pas de système d'état civil formel au Tchad. Les naissances, mariages et décès étaient régis par les traditions locales et les autorités coutumières (chefs de village, religieux, etc.). Ces faits étaient mémorisés oralement ou consignés dans des registres religieux, notamment dans les communautés musulmanes ou chrétiennes. Au Tchad, donner un nom ou un prénom à un enfant relève d'une pratique qui, dans le milieu traditionnel, se justifie par certains critères liés à chaque appartenance culturelle. Avant l'arrivée des colons, la langue, l'initiation, les scarifications, la culture constituent des critères non formels d'identification de l'individu. Dès l'introduction de l'état civil, après la création du poste militaire de Fort Lamy, les indices de l'appartenance non codifiés passent désormais par une technique de la bureaucratie qui nécessite l'enregistrement des différentes caractéristiques liées à l'âge, le sexe, la descendance, la profession des parents et le lieu. Cette nouvelle technique modifie les comportements des familles et des personnes qui doivent désormais abandonner les pratiques culturelles d'identification au profit de la déclaration des faits d'état civil dans un document appelé acte de naissance, acte de mariage ou acte de décès.

Le Tchad en tant que territoire militaire et protectorat a vu son dispositif d'identification créé par un arrêté du Gouverneur Général en 1903. C'est après la création du poste administratif de Fort Lamy que le colonisateur a vu l'importance de mettre en place un centre d'état civil pouvant permettre l'enregistrement et la déclaration des naissances. L'établissement des actes d'état civil était alors sous la responsabilité du commandement militaire de Fort-Lamy. Pour obtenir un extrait d'acte de naissance, de reconnaissance, de mariage ou de décès, il fallait appartenir à une catégorie sociale, ouvrier, militaire ou administrateur colonial.

⁵⁷ Source : entretiens à Nouakchott, Février 2025.

⁵⁸ Pour de plus amples informations et analyses sur cette histoire de l'identification légale au Tchad, voir Manatouma 2024.

Les registres d'état civil de 1915 et 1917, qui se trouvent dans les archives de la mairie centrale de N'Djamena, indiquent une autre forme de catégorisation : l'appartenance ethnique est mentionnée dans le registre d'état civil en termes de « race » ou de « coutume ». Ainsi, le registre de 1915 où la mention race « goulaye⁵⁹, Kabalaye, Sara ou Mousseye » est inscrite sur le document. Il semble important de rappeler ici que cette distinction est le résultat du régime de l'indigénat à laquelle la population locale était soumise. Au Tchad comme dans les autres colonies françaises, les deux régimes d'état civil coexistaient, instaurant une différenciation des droits entre indigènes et citoyens.

L'activité des tribunaux indigènes se fondait exclusivement sur des déclarations orales sans les lois écrites et presque sans registres. Le premier directeur de l'École Nationale d'Administration du Tchad (ENA), Bernard Lanne indique dans son ouvrage qu'en 1940, à Melfi, une circonscription au centre du Tchad, l'administrateur Hersé rendit 100 jugements déclaratifs de mariage lors d'un recrutement des tirailleurs permettant ainsi à leurs épouses de percevoir des indemnités de guerre (Lanne 1998). Plus tard, des fonctionnaires firent reconnaître la naissance de leurs enfants par des jugements supplétifs pour bénéficier des prestations familiales. Les centres d'état civil existaient bien avant cette période dans les grands centres urbains, Fort Lamy, Fort Archambault, Moundou et Abéché, mais toutes les populations n'étaient pas concernées. Outre les collaborateurs de l'administration coloniale, les interprètes, les cuisiniers, les tirailleurs pouvaient prétendre déclarer les naissances de leurs enfants.

Avant la mise en place de ce dispositif de déclaration des actes d'état civil, le gouverneur général prit un arrêté le 26 février 1937 instituant une déclaration ou un certificat de sortie pour les indigènes. Pour tout déplacement dépassant un délai de dix jours un laissez-passer était délivré par le chef de la subdivision territoriale.

L'histoire de l'état civil est liée à l'évolution politique et administrative des colonies de l'AEF. En lien direct avec le changement intervenu en 1946, l'administration coloniale impose l'usage obligatoire de la carte d'identité à la différence de celle de 1944 qui n'était qu'un livret d'identité. Le commissaire Cornut-Gentille prit un arrêté en 1949, abrogeant ceux de 1937, 1940 et 1944, pour instituer une carte d'identité unique sur tous les territoires de l'Afrique Équatoriale Française. Cette carte était obligatoire à partir de 16 ans. Désormais, en tant que citoyen de l'AEF, l'individu peut par sa volonté obtenir une carte d'identité de la fédération de l'AEF et participer à la vie politique et civile de son territoire.

À l'indépendance en 1960, les autorités politiques tchadiennes héritent de ce dispositif colonial de l'état civil. Une ordonnance de 1961⁶⁰ réglementant l'état civil et une autre en 1962⁶¹ portant sur le code de la nationalité tchadienne, aménagent à la marge ce dispositif. Un décret est également pris en 1961 instituant la carte d'identité nationale. Le premier article de ce décret stipule qu'« il est institué une nouvelle carte d'identité nationale dont la délivrance peut être sollicitée par tout Tchadien âgé de 15 ans au minimum dès lors qu'il est en mesure de justifier de son identité et sa nationalité ⁶² ». C'est aussi ce même décret, en référence au code de la nationalité, qui fixe les modalités d'acquisition de ce document. Mais ces ordonnances instituant l'état civil et le code de nationalité n'ont pas connu une application intégrale des différentes dispositions incluses dans ce décret-loi de 1961 et celui de 1962.

En fait il faudra attendre le décret de 2002 et la loi n° 008/PR/2013 du mai 2013, portant organisation de l'état civil sur le territoire national, pour que de véritables réformes s'engagent. Cette loi abroge les ordonnances de 1961 et 1962 qui étaient en vigueur jusqu'à la date de la publication de ce texte. En 2020, le gouvernement élabore une ordonnance portant organisation du système d'état civil au Tchad. Ce texte définit les conditions de l'amélioration et de

⁵⁹Goulaye, un groupe social situé entre trois régions, la Tandjilé, Le Logone oriental et le Mandoul, proche du groupe Sara, au sud du Tchad.

⁶⁰ « Code de la nationalité au Tchad », Revue juridique du CEFOD, 2010

⁶¹Ibid.

⁶² Décret, n°174 portant l'institutionnalisation de la carte d'identité nationale, 1961

production des extraits d'état civil au Tchad. Aujourd'hui, la question de l'état civil fait partie des priorités politiques de l'État tchadien. Seulement, il est difficile de voir les effets réels de cette volonté politique. Avec l'usage de la technologie, on note une avancée notable au niveau de l'enregistrement des naissances dans les zones urbaines, mais au niveau des localités rurales, le défi de fréquentation des centres d'état civil reste inchangé. On y reviendra dans la 2^{ème} partie.

3.2- État civil et pouvoir : enjeux politiques et socio-culturels

Les questions d'état civil sont néanmoins demeurées au centre des actions politiques des différents régimes qui se sont succédé au Tchad. Le premier président du pays, François Tombalbaye, avec sa politique de révolution culturelle, a marqué un intérêt particulier pour les dispositifs « d'identification » des citoyens tchadiens. La politique culturelle du retour à l'authenticité africaine ou tchadienne avait comme socle la question de l'identité, avec une répercussion sur le système de l'état civil. En 1970, Tombalbaye imite son homologue zairois, Mobutu et décide, par la voie de son nouvel organe politique, le Mouvement national de la révolution culturelle et social (MNRCS), d'instituer ce qu'il appelle l'authenticité africaine qui, selon lui, est vue comme un retour aux sources, aux valeurs du passé. Elle prend pour point de départ le yondo, un rite d'initiation sara, communauté au sud du Tchad dont le président Tombalbaye fait partie, rite qui prendra une toute autre configuration dans cette révolution. Cette politique de révolution culturelle est passée notamment par le changement de prénoms d'origine étrangère. Le président décide lui-même de remplacer son prénom de François par N'Garta, et encourage ses concitoyens à le suivre. Cette politique patronymique du retour à l'authenticité tchadienne a transformé les dispositifs de l'état civil au Tchad. En deux ans (de 1973 à 1975), le service d'état civil de la Mairie centrale de Ndjamena enregistre plus de demandes de changements de nom que de naissances.

La fin du régime de Tombalbaye en 1975 marque le début d'une nouvelle ère politique au Tchad avec notamment les différentes crises qui vont bouleverser la vie politique, sociale et administrative, jusqu'en 1982 et l'arrivée au pouvoir d'Hissène Habré. Même si l'état civil fonctionnait pendant cette période de troubles, son intérêt fut faible dans la mesure où les administrations ont été désorganisées à tel point qu'il était difficile d'obtenir un document d'identité. Avec la guerre civile de 1979, le pays était presque divisé en deux, le Nord avec pour capitale Ndjamena et le Sud avec pour capitale Moundou. La fragmentation de l'État tchadien par les guerres des factions (Debos 2013)⁶³ a conduit à la désorganisation de son administration avec des conséquences sur le système de l'état civil.

Dès son arrivée au pouvoir en 1982, Hissène Habré a introduit l'arabe comme langue officielle au côté du français sur les papiers d'identité. Cette nouvelle politique culturelle transforme les pratiques administratives notamment dans les services de l'état civil. Ce changement fait suite à la demande du front de libération nationale du Tchad (FROLINAT), un groupe rebelle créé en 1965 au centre du Tchad qui, pendant plusieurs années avait exigé la reconnaissance de l'arabe en tant que deuxième langue de l'administration. Pendant le régime d'Habré, la Direction de la Documentation et de la Sécurité, organe répressif de l'État, est créée avec pour mission de surveiller les attitudes de la population afin de débusquer les prétendus ennemis de la nation (Bangoura, 2006). Des fiches sont établies sur la base des papiers d'identité, carte d'identité, passeport et des extraits d'acte de naissance. Cette orientation sécuritaire de l'état civil comme outil de surveillance politique marque encore aujourd'hui les pratiques et les imaginaires de l'identification légale au Tchad.

Vers la fin de son règne en 1989, Hissène Habré, par l'intermédiaire du ministère de l'Intérieur, prépare un décret de réformes des services de l'état civil, mais ce décret n'a jamais été publié car, quelques mois après, il a été chassé du pouvoir par le coup d'État d'Idriss Deby. Il faut

⁶³ Marielle Debos, *Le Métier de L'arme. Le gouvernement de l'entre-guerre*, Paris, Karthala, 2013.

attendre 1991 pour qu'un autre décret soit pris pour réglementer les services de l'état civil et de la carte d'identité. Avec ses promesses initiales de liberté et de démocratie, le régime d'Idriss Deby réorganise aussi le service des statistiques et de l'identification civile. Un premier recensement général de la population est organisé en 1993 afin de constituer une base de la population dans le cadre de l'élection présidentielle de 1996.

3.3-La biométrie au service de la modernisation de l'état civil ?

Mais, comme indiqué plus haut, il faut attendre au début des années 2000, pour que les autorités tchadiennes accordent à nouveau une importance aux papiers d'identité d'une manière générale et à l'état civil en particulier. La Direction des affaires politiques et de l'état civil (DAPEC), qui relève du ministère de l'Administration territoriale, et les partenaires techniques mènent régulièrement des campagnes de sensibilisation pour susciter l'intérêt de l'état civil à la population. Des programmes et des séminaires sont fréquemment organisés grâce au soutien des organisations internationales, comme le Fonds des Nations pour l'Enfance (UNICEF) ou le Fond des Nations unies pour la population (FNUAP). L'intérêt que porte le gouvernement envers le système d'état civil arrive dans un contexte où les institutions internationales considèrent l'état civil comme un instrument efficace pour rationaliser les indicateurs de développement et assurer des droits.

Le gouvernement tchadien crée en 2016 une structure dénommée l'Agence Nationale des Titres Sécurisés (ANATS), dont le rôle est de centraliser toutes les données issues des procédures d'identification des individus et de l'état civil en particulier. La mission confiée à cette agence est de coordonner tous les dispositifs publics d'identification, à savoir le service de l'état civil, le service de la carte nationale d'identité, le passeport, le permis de conduire. Avant cette réforme, le service de l'état civil était du domaine exclusif des mairies et des sous-préfectures. En 2020 le gouvernement prend une ordonnance n°002/PR/2000 portant organisation de l'état civil qui met l'accent sur la question de la déterritorialisation et l'usage de la technologie dans le système d'enregistrement des naissances. Pour réduire les vrais-faux extraits d'acte de naissance, le gouvernement avait institué cette question de territorialisation dans la procédure de l'établissement de l'état civil.

La tendance actuelle est celle d'une approche intégrée des politiques nationales d'identification des individus, qui consiste à relier le système d'état civil avec celui de l'identification civile. L'idée souvent avancée pour cette méthode est que le système d'état civil du Tchad serait dans une situation de faillite, et pour apporter une solution, il faut valoriser les nouvelles technologies d'identification des individus, à l'exemple de la technique biométrique introduite au Tchad en 2002 pour la carte d'identité, en 2016 pour le recensement électoral, et du Tassdijl pour l'état civil. Au Tchad comme en Mauritanie et en Côte d'Ivoire, le principe de cette approche intégrée se matérialise par la délivrance d'un Numéro National d'Identification (NNI), qui atteste de l'unicité de l'identité légale et permet à la personne d'établir ses différents papiers d'identité. Le NNI est censé devenir un instrument d'inclusion qui permet même au personnel de l'ANATS d'attribuer à chaque nouveau-né un numéro unique. On verra plus loin que nombre d'obstacles obèrent cette logique et ne permettent pas, pour l'instant de compenser les inégalités territoriales et sociales

Le contexte tchadien est en effet marqué par de fortes disparités régionales sur les questions d'enregistrement des faits d'état civil, même si les efforts de ces organisations ont permis de réaliser quelques progrès dans ce domaine. Selon les données de l'UNICEF, le taux d'enregistrement des naissances pour les enfants de moins d'un an est passé de 21 % en 2021 à 28 % en 2023. Cette réalisation a été rendue possible grâce à la montée en puissance de l'interopérabilité entre les services de santé et les registres civils pour l'enregistrement des naissances dans 92 % des centres de santé. L'UNICEF et l'ANAS continuent de déployer les guichets uniques pour l'enregistrement des naissances dans les hôpitaux provinciaux et district, atteignant un taux de

couverture de 32 %, complété par l'utilisation de l'application Tasdjil, qui a permis l'enregistrement et la délivrance d'actes de naissance'. Mais ces disparités régionales subsistent, notamment dans les provinces de la Tandjilé et du Lac où les taux d'enregistrement des naissances sont les plus faibles.⁶⁴

Dans les régions du Tibesti, du Batha et Hadjer Lamis, les taux d'enregistrement sont également plus faibles que la moyenne nationale. Ces écarts dans les taux d'enregistrement des naissances au Tchad s'expliquent par des raisons d'ordre anthropologique et sécuritaire. Dans certaines régions du Nord, les croyances religieuses et les normes coutumières constituent des obstacles à la déclaration des naissances des enfants. Mais ce ne sont bien sûr pas les seuls facteurs dirimants. Par-delà ces pesanteurs socioculturelles, il faut prendre aussi en compte l'inaccessibilité des services d'état civil pour de nombreux villages reculés et éloignés des centres urbains. L'insécurité ajoute à ces difficultés : en particulier dans la province du Lac Tchad, dominée par le phénomène de l'insécurité lié à la présence des djihadistes de Boko Haram, qui enregistre des taux bien plus faibles que d'autres localités du Tchad. Dans le Sud, pour des raisons convergentes, la province de la Tandjilé et du Mayo Kebbi Ouest affichent aussi des taux plus bas que les autres régions (cf. chiffres et cartographie détaillés, Figure 7, p. 92).

Le gouvernement tchadien engage, avec le soutien de ses partenaires, des actions importantes afin de renforcer son système d'état civil et réduire ces disparités. L'option technologique est aujourd'hui vulgarisée afin de doter le Tchad d'un système d'état civil fiable. Technidev, une ONG nationale, met en place, en collaboration avec l'UNICEF, un nouveau système d'enregistrement des naissances dénommé Tasdjil. Ce système consiste en un enregistrement électronique des naissances dans le registre central de l'ANATS, ce qui conduit à la délivrance d'un NNI. Sous le contrôle de l'Agence Nationale des Titres sécurisés, Tasdjil est géré par l'ONG Technidev dont le financement dépend en grande partie des contributions extérieures. Plusieurs guichets d'enregistrement des naissances sont installés dans les centres de santé et les hôpitaux des districts sanitaires des provinces.

L'Agence Nationale des Titres Sécurisés, désormais responsable de la politique gouvernementale en matière de l'état civil, est confrontée aux résistances des services de l'identification civile des mairies. Pour les responsables de la mairie de N'Djamena, l'état civil fait partie des prérogatives des autorités municipales et refuse que l'ANATS délivre des actes d'état civil. On reviendra en 2^{ème} partie sur ces rivalités bureaucratiques. Le principal défi de cette modernisation du système d'état civil est celui de la méconnaissance des textes réglementaires définissant les champs de chaque institution en charge du système d'état civil. L'ordonnance de 2020 portant organisation et fonctionnement du système d'état civil donne le pouvoir à l'ANATS de délivrer les extraits d'actes de naissance mais la méconnaissance de ces textes constitue une source de conflit. La délivrance des actes d'état civil constitue une source financière non négligeable pour les mairies. Il faut noter que l'ANATS est sous le contrôle du ministère de la Sécurité publique alors que la politique de l'état civil est pilotée par la Direction des Affaires politiques et de l'état civil (DAPEC), un organe du ministère de l'Administration du territoire.

Le gouvernement a souscrit en 2010 au programme africain pour l'amélioration accélérée des systèmes d'enregistrement des faits et des statistiques de l'état civil, en anglais (APAI-CRVS). C'est un mécanisme d'évaluation des politiques nationales d'amélioration des systèmes d'état civil mis en place par l'organisation des Nations Unies en collaboration avec la commission des affaires économiques de l'Union Africaine en 2009. Le gouvernement tchadien a attendu 2016 pour créer un comité de pilotage et d'évaluation globale du système d'état civil, par un arrêté ministériel du 10 octobre 2016⁶⁵. Ce comité est composé de 19 membres venus des ministères de la justice, de l'administration du territoire et de la gouvernance locale,

⁶⁴ Enquêtes MICS 2029

⁶⁵ Décret n° 4072/PR/PM/2016, du 10 octobre 2016.

du plan et de l'économie, des experts internationaux et nationaux, des agents du programme d'appui à la bonne gouvernance et des agents de l'UNICEF⁶⁶. Il est présidé par le secrétaire général du ministère de l'administration du territoire et de la gouvernance locale.

Mais, en dépit de ses engagements internationaux, le gouvernement n'arrive toujours pas à joindre l'acte à la parole en mettant par exemple de moyens conséquents dans l'amélioration du système d'état civil. Dans le plan de développement économique et social, comme il est question dans plusieurs pays du continent africain, dénommé Vision 2030, le gouvernement accorde au secteur de l'identité civile une place importante à travers la création d'un registre national d'état civil qui permettrait au gouvernement de disposer d'une base de données nationale de toute la population tchadienne. Pour impulser le taux d'enregistrement des naissances sur l'ensemble du territoire, le gouvernement prévoit l'implication des responsables des camps militaires dans le dispositif de sensibilisation pour la déclaration des naissances. Les agents d'état civil sont recrutés et formés dans les différents camps militaires afin de porter le message sur l'importance de l'état civil⁶⁷. Cette militarisation de l'état civil, héritée d'une longue histoire de violence armée, tranche avec les pratiques des autres pays de cette étude.

Le système d'état civil tchadien fait aujourd'hui face à plusieurs défis qui sont en partie liés à son histoire politique et sociale. Les premiers dispositifs de déclarations des faits d'état civil sont mis en place dès les premières années de l'indépendance en 1960. Plus de 60 ans après l'ordonnance portant organisation et fonctionnement de l'état civil, le gouvernement élabore des nouveaux textes en 2013 et 2020, apportant une nouvelle dynamique dans sa politique en matière de l'état civil. L'année 2020 marque une période décisive pour l'accélération des actions en faveur de l'état civil, notamment la création des centres des usagers par l'Agence nationale des titres sécurisés (ANATS) dans toutes les provinces du pays et l'option de la digitalisation. Malgré cette nouvelle dynamique manifestée par la création des structures et l'introduction de la technologie, le Tchad, avec un taux de 28 %⁶⁸, reste à la traîne des autres pays de l'Afrique centrale en matière de déclaration des faits d'état civil.

3.4- Politique de l'autochtonie : le dispositif administratif de contrôle des identités dans les Centres d'accueil des usagers

Les faibles taux d'enregistrement ont des causes diverses. Ils interrogent en particulier les modalités et les pratiques administratives des personnels en charge de l'accueil des usagers. Les centres d'enregistrement des faits d'état civil sont établis dans trois lieux principaux : les Communes, les sous-préfectures (sous tutelle du MATD) et, ce qui est nouveau, dans les Centres d'accueil des usagers (CAU) qui relèvent de l'ANATS. Selon l'ordonnance portant l'organisation du système d'état civil de 2020, la déclaration des faits d'état civil se fait sur la base d'un certificat de naissance et des témoins. Avant ce texte, toute personne qui ne dispose pas de ces documents est priée de les avoir dans la province ou à la commune de son lieu de naissance. Cette question du retour à la localité de naissance pour obtenir un extrait d'acte de naissance s'est posée dans la loi n° 008 de 2013 réglementant l'état civil.

Face à cette exigence, d'autres pratiques parallèles apparaissent dans la capitale avec les « chefs de race » qui établissent des extraits d'acte de naissance à ceux qui ne désirent pas repartir dans leurs régions de naissance. Le chef de race, appellation héritée de la période coloniale, est le leader d'un groupe ethnique. Il est responsable de sa communauté dans le centre urbain. Son principal rôle est d'assurer la cohésion sociale de son groupe. C'est en tant que leader communautaire que les chefs de race sont impliqués dans la politique de l'état civil. Ce sont ces chefs qui attestent que la personne est bien née dans sa localité.

⁶⁶ Mécanisme Mondial de Financement : Mise à jour sur le renforcement des systèmes d'enregistrement des statistiques des faits d'état civil, deuxième des groupes des investisseurs, 2020

⁶⁷ Chef de service état civil à la DAPEC, entretien réalisé le 15 février 2025

⁶⁸ Enquêtes MICS 2019

Avec les crises politiques dans les régions frontalières du Nigeria, RCA, Cameroun et Soudan, les autorités ont mis en place des dispositifs d'authentification des extraits d'acte de naissance, en particulier le « comité de quitus ». Ce comité de quitus est une structure établie au sein des centres des usagers dont le rôle consiste à contrôler et vérifier l'identité de chaque demandeur de la carte d'identité ou du passeport. La procédure d'identification des individus via le comité de quitus constitue l'étape la plus éprouvante pour les usagers dont la mutation en citoyens dépend de cette commission inquisitoriale.

Le comité de quitus est composé de sept membres, tous agents des services de sécurité (police nationale, renseignements généraux, gendarmerie). Il fonde son contrôle sur la construction de la figure du suspect. Le suspect est celui qui habite aux frontières tchadiennes du Nigeria, de la Centrafrique, du Soudan, du Cameroun ou du Niger. Les membres du comité trient les personnes sur la base de leur apparence physique et de questions au demandeur en langue locale, sur le nom de son chef coutumier, les dates et les lieux de délivrance des extraits d'acte de naissance... Dans le cas où ils (agents de la commission) constatent une zone d'ombre pendant l'entretien avec le candidat, une convocation est donnée à sa famille. La famille doit ramener tous les documents qui prouvent que cette personne est bien de nationalité tchadienne.

Les membres du comité de quitus définissent ensemble des guides interrogatoires qui leur permettent de poser des questions à celui ou celle qu'ils soupçonnent de ne pas remplir les conditions de nationalité tchadienne. Le comité est doté d'un pouvoir exceptionnel qui le rattache directement à la police judiciaire à laquelle il fait souvent appel quand un dossier est considéré comme suspect. En particulier les dossiers des personnes résidant ou originaires des régions frontalières. Les effets de tri et de discrimination qui résultent de cette « politique du guichet » sont particulièrement notables pour les populations originaires de ces régions frontalières, mais aussi pour les déplacés internes et les personnes « retournées » de la crise centrafricaine qui se heurtent à de grandes difficultés (voire une impossibilité) de prouver leur nationalité tchadienne. Nous y reviendrons plus en détail plus bas pour illustrer les effets pervers des réformes biométriques de l'état civil (partie 2, section 5)

Au nom de la politique de sécurité, les services de sécurité mobilisent ces marqueurs d'identité afin de déterminer qui peut appartenir à la « communauté nationale » ou pas. Le témoignage ainsi joue un rôle déterminant dans ce processus d'authentification et d'enrôlement de l'identité. Il constitue une preuve vivante de l'identité de la personne, dont l'État se sert pour établir le lien avec son appartenance à la communauté nationale. Là n'est pas le moindre paradoxe des réformes de modernisation de l'état civil, guidée par les nouvelles technologies : alors même que la biométrie est censée pouvoir se passer de la médiation sociale dans la vérification des identités, c'est le témoignage et la certification communautaire ou familiale qui sont vues comme une garantie de fiabilité et une condition d'appartenance à la nation.

On constate donc dans les modalités de contrôle et de vérification des identités, notamment dans les discours, les gestes et les regards, que les membres de cette commission considèrent, au préalable, les personnes habitant les frontières comme des potentiels suspects. Pour le comité, certaines personnes obtiennent facilement des pièces d'identité tchadiennes sans pouvoir remplir les conditions d'acquisition de la nationalité tchadienne fixées par le code de la nationalité. Le code de nationalité tchadienne crée une ambiguïté dans ses dispositions sur la question du droit de sol. Il accorde la nationalité à tout enfant né sur le sol tchadien mais dans les faits, les administrateurs de l'ANATS occultent ces dispositions et prônent une politique de fermeté, en mettant au-devant la question sécuritaire, devenue de plus en plus sensible avec les crises au Nigeria, au Soudan, au Cameroun et en RCA. Ce dispositif contribue à la discrimination de certains membres de ces communautés vivant dans les frontalières et les nomades, qui estiment léser avec ces mesures qui concourent à la définition des « identités nationales », dont seuls les membres de ce comité interprètent en fonction de leurs sentiments.

La question de l'état civil est intrinsèquement liée à l'histoire politique du Tchad qui est jalonnée de violences et de conflits militaires. L'État tchadien affiche aujourd'hui sa détermination à transformer le système de l'état civil par l'usage de la technologie afin d'accroître le taux d'enregistrement des naissances mais cette volonté politique, soutenue par la communauté internationale, fait face à des défis d'ordre sécuritaire et politique. Ces défis sont particulièrement critiques dans les zones frontalières où la présence des réfugiés et des « retournés » suscite des craintes du gouvernement et des populations locales d'une modification des équilibres démographiques et politiques (en particulier de la part respective des populations noires et arabes – et en filigrane de l'hégémonie des secondes). A l'Est, l'arrivée massive des réfugiés du Darfour, suite au conflit soudanais, constitue un enjeu majeur en termes d'identification. L'État tchadien, sur la base des nouvelles dispositions (ordonnance n°02/PR/2020, portant organisation du système d'état civil) donne le droit à tous les enfants nés sur le territoire national d'obtenir les extraits d'acte de naissance. Mais cette disposition, bien que novatrice dans le système d'état civil, est parfois mal interprétée par certains acteurs politiques et de la société civile qui pensent que cette mesure pourrait faciliter l'accès à la nationalité des populations venant du Darfour. Les mêmes inquiétudes se manifestent dans les régions du Lac Tchad, du Mayo Kebbi où affluent de nombreux réfugiés fuyant Boko Haram, et dans les régions du Sud où les « retournés » de la crise centrafricaine peinent à se voir reconnaître un statut. Ici comme ailleurs, la politique d'état civil aiguise les tensions locales et nationales. Nous y reviendrons plus en détail dans la partie suivante avec une perspective comparatiste.

II- MODERNISER L'ETAT CIVIL : DILEMMES POLITIQUES

Dans cette deuxième partie de l'étude, il s'agit d'aborder de manière plus analytique et comparative les défis, enjeux, forces et faiblesses de l'état civil dans les trois pays de l'étude. La dimension politique sera ici traitée sous l'angle (*policy*) de la mise en œuvre des politiques publiques de l'identité légale pour pointer quelques dilemmes et contradictions que l'on a pu observer dans nos enquêtes.

1- DES DYNAMIQUES CONVERGENTES DE NUMERISATION ET BIOMETRISATION DE L'ETAT CIVIL

1.1- Figures de la modernité numérique

La première scène se déroule à Nouakchott dans le bureau de l'Administrateur Directeur Général (ADG) de l'Agence nationale du registre des populations et des titres sécurisé (ANRPTS) qui nous reçoit lors de notre arrivée en mission. Sitôt les présentations faites et le thé d'accueil servi, l'ADG brandit devant nos visages une sorte de gros téléphone mobile. La reconnaissance faciale ne fonctionne visiblement pas encore très bien sur le visage du chercheur français enregistré la veille à l'aéroport, mais elle « matche » en une fraction de seconde sur celui de l'expert mauritanien. Aussitôt s'affiche sur l'écran toutes ses données d'état civil, son numéro national d'identification et bien d'autres informations confidentielles. Fier de son effet, l'ADG nous invite à passer derrière l'immense écran de son ordinateur : un simple clic sur l'image de l'expert fait alors apparaître l'état civil de ses parents et de ses proches, enregistrés comme lui dans le système biométrique national. Et la démonstration n'est pas finie : un autre clic sur le visage des parents, et c'est l'état civil de toute sa grande famille – y compris de lointains cousins inconnus de l'expert –, qui apparaît sous la forme d'un arbre généalogique étendu. L'effet de surprise est maximal : l'impression de vivre en direct la mise en pratique d'un nouveau panopticon biométrique de l'état civil en Mauritanie, consistant en un fichage à la fois étatique et familial des individus. Nous reviendrons plus loin sur cette double logique de fiabilisation biométrique et communautaire des données d'état civil.

La deuxième scène se passe à N'Djamena dans les locaux flambants neufs de qui met en œuvre le nouveau système Tasdjil de « digitalisation de l'état civil pour l'enregistrement universel des naissances d'ici 2030 », comme il est promis sur la porte d'entrée (cf. photos en annexe). Le Directeur général nous décrit longuement le fonctionnement de ce nouveau dispositif, lancé d'abord auprès des maternités, sous l'égide de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANATS) avec le soutien de l'UNICEF. Sur son écran d'ordinateur, de grands tableaux de monitoring affichent les taux d'enregistrement des 67 « guichets uniques » Tasdjil établis dans les structures sanitaires de tout le pays, avec des codes de couleur pour suivre l'activité de chacun : verte pour ceux qui sont actifs ce jour-là (38), orange pour les bureaux ayant enregistré une activité depuis un à 6 jours, rouge vif pour ceux inactifs depuis une semaine. S'affichent également en vert et rouge les faits d'état civil enregistrés dans les temps ou hors délais, ainsi que le nombre de dossiers validés ou rejetés. La suite de la visite confirmera cette orientation techno-managériale : dans un vaste *open space* lumineux, une vingtaine de jeunes techniciennes et techniciens traitent, sur des ordinateurs portables dernier cri, des dossiers de rattrapage d'inscription à l'état civil d'enfants des écoles de N'Djamena. L'ambiance est studieuse et laborieuse. En bout de chaîne, un jeune manager les surveille et pilote sur son PC l'activité de chaque agent avec, ici aussi, des indicateurs de performance en temps réel. Dans la pièce

d'à côté, un autre opérateur finalise les opérations en scannant les pièces des dossiers attachées aux *templates* numériques.

La troisième scène se tient à Abidjan, à la mairie de Yopougon où nous retrouvons une vieille connaissance, le Directeur des services informatiques (DSI), M. Vamoussa Coulibaly. Depuis des années, le DSI travaille à faciliter l'accès des usagers aux services de la mairie, en particulier à l'état civil, de concert avec ses homologues des autres communes de la capitale économique. Un logiciel de gestion de l'état civil propre à la mairie de Yopougon a même été mis en œuvre localement, bien avant que le gouvernement n'engage les efforts de numérisation de sa récente Stratégie nationale de l'identification légale. En ce mois de janvier 2025, M. Coulibaly nous fait découvrir avec enthousiasme sa dernière innovation en la matière : une borne électronique d'accès en self-service aux actes d'état civil ! L'idée lui est venue en commandant un hamburger dans un restaurant McDonalds à Paris : « *j'ai vu qu'on pouvait commander tout ce qu'on veut sur la borne et puis attendre qu'on t'appelle. Je me suis dit, mais attends : "comment intégrer ça dans mon système d'état civil ?"* » (Entretien, mairie de Yopougon, Abidjan, 28 janvier 2025). L'informaticien achète une borne équivalente en Chine, équipée d'un système MSDos qu'il bricole pour l'adapter à son logiciel d'enregistrement et quelques mois plus tard « *on a pu mettre en place cette borne-là, où l'utilisateur vient et tape ses coordonnées et puis il y a une imprimante qui imprime automatiquement son extrait donc ça, ça a permis à la population de vraiment recevoir les documents administratifs aussi rapidement (...)* Les gens sont en ligne, ils viennent et tapent, ça sort, ils vont faire signer. La production, avant, ça pouvait prendre au moins 3 à 4 heures, mais aujourd'hui vous avez 45 minutes pour avoir votre extrait de naissance. » (Ibid.) Voire moins, selon les observations que nous avons pu mener sur place. Et ce n'est pas fini : avec son équipe, M. Coulibaly a conçu en 3D un prototype de borne avec imprimante intégrée qu'ils souhaitent déployer, à l'avenir, en dehors de la mairie, dans des lieux commerciaux ou des établissements scolaires, en intégrant ces services de proximité à une nouvelle application multi-usages de la commune, « *Yop 360* ».

Nous reviendrons plus loin sur les limites de ces innovations portées par les nouvelles technologies et un certain imaginaire de la modernité numérique de « l'émergence ». Elles témoignent toutefois que les politiques publiques de l'état civil en Afrique connaissent actuellement des bouleversements majeurs.

1.2- Biométrie, numérisation et plateformes des états civil

Dans les trois pays de l'étude, on observe des dynamiques (plus ou moins) convergentes de modernisation qui suivent une triple logique de numérisation, de biométrie et de plateformes des services d'état civil. La tendance centrale est celle d'une convergence entre deux systèmes d'identification qui ont pourtant une généalogie et des logiques différentes : celui de l'identification biométrique et celui de l'état civil. L'idée principale est de rassembler en un seul fichier centralisé, contrôlé par une agence nationale dédiée, les registres d'état civil jusqu'ici tenus par les mairies et sous-préfectures, et de faire coïncider les données biographiques des faits de vie avec les données biométriques des cartes nationales d'identité. Avec comme objectif de fournir à chaque personne enregistrée dans le registre central un numéro identifiant unique, le NNI (Numéro national d'identification), immuable et inaccessibles, qui permet d'un côté de s'assurer de l'unicité de chaque identité légale et de réduire la fraude, et de l'autre de donner accès à l'ensemble des actes d'état civil et aux droits afférents⁶⁹.

Cette convergence n'était pas évidente au départ car le projet initial – de la Banque mondiale notamment – consistait à remplacer les dispositifs d'état civil jugés défectueux par un système généralisé et universalisé d'identification biométrique sur le modèle Aadhaar indien. Ce

⁶⁹ En Côte d'Ivoire, le Décret du 22 mai 2019 qui rend obligatoire le NNI dans la vie civile prévoit que ce numéro doit être utilisé lors de l'établissement des actes d'état civil, des permis de conduire, des contrats de travail, de l'inscription scolaire, etc...

sont les gouvernements africains (et leurs alliés européens) qui ont infléchi ce « modèle voyageur » vers une solution hybride plus conforme à leur histoire politique, du moins en Afrique francophone. Nous reviendrons plus loin sur les ajustements problématiques de ces deux dispositifs de « l'Etat documentaire » et de « l'Etat biométrique » (Breckeridge) qui ont des effets pratiques et pas seulement théoriques.

L'infrastructure de ces systèmes, contrôlée une agence étatique centrale dans chaque pays (ONECI en Côte d'Ivoire, ANRPTS en Mauritanie, ANATS au Tchad) est opérée par des acteurs privés, sous-traitée à des firmes multinationales de la biométrie (Idemia au Tchad et en Mauritanie ; Semlex en Côte d'Ivoire) dont l'état civil à proprement parler n'est pas le cœur de métier. Les solutions techniques qu'elles mettent en œuvre en la matière sont elles-mêmes sous-traitées à d'autres opérateurs privés, tel Digitech en Côte d'Ivoire ou Technidev au Tchad.

Ces « solutions » combinent donc enrôlement biométrique et numérisation des fichiers d'état civil. La dynamique de numérisation de l'état civil est, en soi, indépendante de la biométrie et antérieure, dans certains pays comme la Côte d'Ivoire, à son introduction. Mais elles vont désormais de pair, non sans soucis techniques et politiques comme on va le voir plus bas. Dans les trois pays, la numérisation de l'état civil consiste principalement en la mise en place de nouveaux logiciels dédiés, tel Tadjil au Tchad, CityWeb en Côte d'Ivoire, qui sont déployés sur le terrain dans les anciens ou de nouveaux bureaux d'enregistrement (cf. infra), en lien direct avec le registre central vers lequel ils font remonter les données biographiques enregistrées. Une fois vérifiées, « dédoublonnées » par la biométrie et validées administrativement, ces données sont encodées dans un NNI censé « figer » l'identité de chaque personne. La digitalisation de l'état civil concerne plutôt les nouveaux entrants dans le système : la numérisation des anciens registres papiers, qui débute tout juste en Côte d'Ivoire avec l'expérience pilote de Grand Bassam, est bien moins avancée et soulève de nombreux enjeux.

Cette modernisation-biométrisation-numérisation de l'identification légale vise, enfin, à une intégration des bases de données dans une logique de « plateformes » qui consiste, pour les agences nationales, à fournir des informations fiables sur les identités à divers fournisseurs de services publics (santé et protection sociale, éducation, permis de conduire et titres de transports, services financiers, retraites et pensions, etc.) et privés (sociétés de téléphonie mobile, banques, etc), avec l'objectif également de produire des statistiques vitales et de développer des applications fiables. La plateforme de l'état civil se manifeste également par la création d'applications mobiles dédiées, disponibles sur smartphones, telle "Houwiyeti" en Mauritanie. Téléchargée plus de 100.000 fois, l'application est principalement utilisée de manière individuelle par des personnes éduquées en milieu urbain, même si des usages intermédiés font leur apparition. Par ces innovations technologiques d'e-gouvernance, l'Etat entre dans la poche des usagers qui peuvent, d'un simple clic, demander leurs extraits d'actes d'état civil, passeports, CNI, carte grise et accéder à divers services administratifs – du moins celles et ceux qui sont dotés d'un numéro national d'identification, ce qui n'est pas toujours le cas des personnes enrôlées (cf. infra). La Mauritanie a été pionnière en la matière, inspirant même les réformes menées dans les deux autres pays⁷⁰.

⁷⁰ Au Tchad en particulier où l'actuel ADG de l'ANRPTS de Mauritanie a travaillé comme consultant privé (Idemia) pour la mise en place de l'ANATS sur le modèle mauritanien. En Côte d'Ivoire, les documents officiels de de la Stratégie nationale de l'état civil et de l'identification font mention de missions d'informations et de partage d'expérience en Mauritanie et au Cap Vert.

1.3- Fiabilisation des identités ou consolidation de la fraude ?

Dans les trois pays de l'étude, on peut donc faire le constat d'une modernisation importante des dispositifs d'enregistrement à l'état civil grâce aux nouvelles technologies digitales en particulier biométriques. L'objectif affiché par ces dynamiques de biométrisation est d'assainir l'état civil, l'expurger de la fraude documentaire et de fiabiliser ses données, centralisées en un registre unique et vérifiées par un croisement des bases et des investigations poussées.

Nos enquêtes montrent que d'indéniables progrès ont ainsi été effectués dans les trois pays pour accroître la fiabilité des identités légales, via notamment la génération des NNI qui permettent de vérifier l'unicité des démarches auprès de l'administration et de dédoubler les identités multiples. Elles révèlent toutefois un résultat paradoxal qui avait déjà été mis en évidence par d'autres recherches comparatistes (Awenengo & Banégas 2021 ; Banégas & Cutolo 2024) : la modernisation digitale et biométrique des dispositifs d'état civil ne supprime pas – comme espéré par les promoteurs de la « bonne gouvernance » numérique – les logiques d'intermédiation sociale et de courtage, mais va plutôt de pair avec de nouvelles pratiques de contournement des règles, voire même de consolidation de la fraude.

Une évolution des pratiques : on observe depuis longtemps le rôle des « courtiers » de l'identité légale (surnommés « margouillats en Côte d'Ivoire) qui, contre rémunération, « facilitent » l'accès aux papiers aux personnes pressées ou dans la difficulté à faire la preuve administrative de leur statut. Ces « margouillats » qui travaillent autour des mairies, des tribunaux ou des palais de justice sont généralement bien insérés dans des réseaux interpersonnels et des circuits de corruption qu'ils nomment eux-mêmes la « chaîne alimentaire du palais de Justice » (Banégas & Cutolo 2018). Ce sont des acteurs à la fois périphériques et centraux de la production des papiers, qu'il s'agisse des gardiens et autres vigiles qui « guident » les requérants à l'entrée des Centres d'accueil des usagers/des citoyens en Mauritanie et au Tchad, ou des intermédiaires plus qualifiés, très au fait des procédures juridiques et administratives que l'on trouve aux abords du Palais de Justice d'Abidjan. Les réformes de modernisation et de biométrisation de l'identité légale ont en partie « gâté » le travail des « margouillats » en rendant la fraude plus difficile, en particulier par l'introduction des NNI qui permettent de repérer les doublons. Mais dans l'ensemble, on constate que cette petite économie politique de l'identification s'est adaptée aux nouvelles technologies en se dématérialisant elle-même (une grande partie de ces « services » s'effectue désormais à distance et non plus dans les couloirs des administrations) et en concentrant le savoir-faire autour des usages numériques : ainsi, par exemple, en Mauritanie, de nouveaux « brokers » louent leurs services aux personnes qui n'ont pas accès à l'appli Houwiyeti, faute de NNI, ou n'ont pas les compétences pour s'en servir.

Une consolidation biométrique de la fraude ? Comme rappelé en introduction, l'identification biométrique des personnes n'a pas besoin de leurs informations biographiques pour fonctionner et reconnaître un corps par ses empreintes, son iris ou la forme de son visage, attester de son unicité et lui attribuer un numéro. Les données d'état civil associées à ce numéro sont extrinsèques à l'opération d'enrôlement biométrique. La biométrie ne garantit pas, en soi, la véracité et la fiabilité de ces informations d'état civil. Cette recherche a mis en évidence de nombreux cas de personnes enrôlées biométriquement avec des extraits d'état civil falsifiés, plus ou moins frauduleux, qui restent ensuite associés à leur numéro national d'identification.

Dans les trois pays de l'étude, on sait qu'une partie non négligeable (quoique impossible à quantifier) des documents d'état civil ne correspondent pas, ou pas exactement, à l'identité administrative des personnes qui les détiennent. Les raisons en sont multiples et renvoient à la vie sociale et politique des papiers d'identité en Afrique (Awenengo Dalberto & Banégas 2021) : telle personne a « emprunté » les papiers d'un proche pour poursuivre son cursus scolaire, passer un examen ou s'inscrire à un concours, créant de la sorte une chaîne de redevabilité et de réciprocité intra-familiale qui s'apparente à une économie morale des papiers (Ba-

négas & Cutolo 2024) ; telle autre a effectué une démarche judiciaire pour modifier ses données d'état civil, réduire son âge en particulier, en passant par un « margouillat » ou directement par un juge de proximité (les « juges de paix », par exemple, au Tchad), et a obtenu un jugement supplétif en attestant. Ces jugements supplétifs, établis parfois contre corruption mais officiellement endossés par la Justice, ne sont pas des « faux papiers » mais plutôt de vrais-faux documents qui font « renaitre » dans les cahiers d'état civil (et non pas en Christ) des « born again » administratifs, présents dans toutes les couches sociales, y compris les plus élevées de l'Etat, que l'humour populaire ivoirien désigne, nous l'avons dit, comme des « René(s) Cailliés ».

Les réformes de modernisation de l'état civil engagées dans les trois pays visent précisément à réduire ce phénomène en traquant les identités multiples par la centralisation et de dédoublement biométrique des données. Mais elles n'y parviennent que très partiellement et peuvent même avoir pour résultat paradoxal de consolider la fraude à l'état civil : dès lors que des personnes sont enrôlées avec de faux extraits ou des extraits « modifiés », les « René Cailliés » sont alors gravés dans le marbre biométrique des registres centralisés et sont, pour ainsi dire, numériquement naturalisés.

2- CARTOGRAPHIE DES PROJETS INTERNATIONAUX

Les partenaires extérieurs des trois pays de l'étude sont impliqués de longue date dans l'appui à la modernisation de l'état civil et aux réformes qui visent à sa fiabilisation. L'obsession européenne de contention des mobilités africaines, et l'articulation croissante entre les conditionnalités de l'APD et la question migratoire, y contribuent puissamment, comme évoqué en introduction générale. De nombreux projets ont été menés ces dernières années avec des succès inégaux et parfois d'importantes difficultés à décaisser

2.1- Côte d'Ivoire : l'UE et la France en première ligne

En Côte d'Ivoire, le gouvernement a bénéficié, dès les débuts de la crise, d'une attention soutenue de la communauté internationale et d'une implication forte des firmes multinationales. On a vu que tous les accords de paix, de Marcoussis à Ouagadougou, parrainés par l'ONU, l'UA et des acteurs bilatéraux, la France au premier chef, ont mis l'accent sur la réforme de l'état civil. C'est aujourd'hui encore un axe important de l'aide internationale.

L'Union européenne a été particulièrement impliquée dans ces actions, avec le financement (11 millions €) d'un vaste programme de « Modernisation de l'état civil en Côte d'Ivoire » (MECCI) lancé en juillet 2008 juste après les accords de paix de Ouagadougou, avec pour objectif immédiat de reconstituer les registres détruits pendant la guerre et promouvoir l'enregistrement des personnes sans-papiers. Un appui aux audiences foraines a aussi été financé à hauteur de 16,4 millions € en vue des élections dites de « sortie de crise » de 2010. Par-delà ces deux opérations ponctuelles, le MECCI visait une amélioration structurelle du système d'enregistrement des faits de vie par des réformes juridiques, techniques et des évolutions du personnel. C'est à cette époque qu'a ainsi débuté l'informatisation progressive des services d'état civil, mais selon le rapport d'évaluation finale « l'opération, initialement budgétisée à 1,4 milliards de FCFA, s'achève sans apporter les résultats. Les agents recrutés pour cette opération n'ont pas été payés. Ils ont refusé de restituer à l'ONI les données enregistrées » (REF 2012, p. 8). Pointant les blocages institutionnels, la confusion des objectifs et leur politisation⁷¹, le rapport concluait que « bien peu d'avancées ont été constatées » (ibid. p. 1), dont témoignait le très faible taux de décaissement des fonds européens (moins de 5%). Le MECCI a été interrompu par la crise post-électorale de 2011.

⁷¹ « L'opération ne visait pas la modernisation de l'état civil mais visait à faciliter l'authentification lors des procédures d'inscription sur les listes électorales », (REF, p.9)

La **Banque mondiale** était aussi impliquée dans le MECCI, ainsi que l'UNICEF, le HCR et Sant' Egidio. Ses actions ont mieux avancé que celles de l'UE grâce à son Projet d'appui post-conflit (PAPC) qui a contourné les obstacles de la Cellule d'exécution du MECCI, peu opérationnelle, et a géré en propre les projets. Toutefois, « la BM n'a pas engagé l'ensemble des fonds qu'elle prévoyait pour le programme MECCI : une partie des fonds initialement prévus a été orientée vers d'autres projets (réinsertion des ex-combattants), ou pour des activités en lien avec l'état civil mais à la marge », souligne le même rapport (ibid. p. 2). Outre la réfection des centres d'état civil et la reconstitution des archives dans les ex-zones rebelles, la Banque visait à moderniser l'état civil par son informatisation. Mais ce fut un échec qui l'a conduite à réallouer ses fonds pour la réinsertion des combattants et l'achat de véhicules pour les sous-préfets.

La Banque mondiale est restée néanmoins très engagée dans les réformes de l'identité légale, avec un soutien massif à la création d'un fichier biométrique national, le Registre national des personnes physiques, entré en vigueur en 2019, et présenté comme « le cœur de la nouvelle Stratégie nationale de l'état civil et de l'identification ». Cet appui s'inscrivait dans un projet plus vaste visant à favoriser la mise en œuvre d'une « identification fondationnelle » dans les pays de la CEDEAO pour fluidifier les échanges régionaux : le projet WURI (West Africa Unique Identification for Regional Integration), avec un budget prévu de 64,7 millions \$ dont une vingtaine pour le RNPP ivoirien. Mais de l'avis d'un expert proche du dossier, le « WURI est parti dans le ravin » (Entretien, Abidjan, janvier 2025). En 2023, il a été réorienté vers un projet d'appui à la Couverture maladie universelle (CMU, cf. encadré 1) à travers la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) sur laquelle se concentrent désormais les efforts de la BM.

Encadré 1 : La Banque mondiale et la CMU, un système biométrique parallèle

Fin 2019, l'administration Ouattara entérine le choix d'un Partenariat Public-Privé (PPP) de dix ans avec la société belge Semlex pour la création et la mise en œuvre du RNPP, ce qui contrarie les plans du projet WURI. Soucieuse de réduire son exposition au risque réputationnel qui accompagne souvent ce type d'accord, la Banque mondiale réoriente son financement vers la modernisation du système de gestion des identités des bénéficiaires de la CMU, initiée par Laurent Gbagbo en son temps. Aujourd'hui, le WURI finance l'établissement d'un système fondationnel d'identification biométrique parallèle au système Semlex, en se basant sur les données personnelles (y compris biométriques) des 13 millions de bénéficiaires de la base CNAM. En 2021, une étude indépendante d'évaluation du dispositif de CMU a noté que l'enrôlement biométrique des bénéficiaires constituait un goulot d'étranglement : ressources insuffisantes, absence de documentation (plus de 60% des demandeurs ne possèdent pas de certificat de naissance), difficultés d'acquisition des empreintes digitales des agriculteurs, délais d'obtention de la carte physique qui peuvent s'allonger (jusqu'à deux ans). En 2022, le gouvernement a rendu la CMU obligatoire tout en facilitant son obtention (exigences documentaires revues à la baisse, personnalisation décentralisée des cartes, réduction des délais). Avec pour objectif la distribution de 23 millions de cartes d'ici 2026, la BM se retrouve donc à mettre en place un système central potentiellement doublon du RNPP sur la base de données dont elle n'a pas maîtrisé les conditions d'enregistrement. Il n'est pas clair si ces deux systèmes d'identification sont amenés à fusionner, interopérer ou vivre concomitamment.

Plusieurs facteurs semblent avoir conduit à cette révision à la baisse des engagements de la Banque mondiale. Nos enquêtes suggèrent que les autorités ivoiriennes n'étaient pas convaincues par son modèle tout biométrique d'enregistrement universel et préféraient mettre l'accent sur la rénovation de l'état civil, soutenues en cela par l'Union européenne et la coopération française qui promeuvent cet autre modèle. Cette lutte d'influence a accouché d'un

dispositif hybride incarné par la mutation en 2019 de l'ONI en ONECI et le lancement en 2020 de nouveaux projets de modernisation de l'état civil, sous le leadership de l'UE (via CIVIPOL).

Aujourd'hui, l'aide internationale à la modernisation de l'état civil en Côte d'Ivoire se donne à voir comme un oligopole dominé par quatre à cinq acteurs d'inégale importance :

1. L'Union européenne, malgré les déboires du MECCI, poursuit ses efforts en la matière. De 2020 à 2024, un appui d'environ 5 millions € (4,949 millions exactement) a été apporté à « La mise en œuvre de la Stratégie nationale de l'état civil et de l'identification (SNECI) », avec pour objectifs principaux de renforcer les capacités de l'ONECI « afin d'en faire le pilote stratégique de la réforme de l'état civil » ; de soutenir les actions de communication et de sensibilisation auprès de la population ; et de mener des actions pilotes dans des zones et des communautés cibles. Des campagnes de rattrapage d'enregistrement ont ainsi été menées auprès des enfants des écoles, mais aussi dans le secteur du cacao, dans le cadre du processus de certification environnementale et sociales de celui-ci⁷².

L'action de l'U.E en matière d'état civil est mise en œuvre par un opérateur de coopération technique, CIVIPOL, la société de conseils et de service du ministère de l'Intérieur français qui assure la maîtrise d'œuvre de l'ensemble des initiatives européennes en la matière.

Ce programme d'appui « franco-européen » qui s'est officiellement terminé fin décembre 2024 se prolonge, pour trois ans et demi, par un nouveau projet d'« Appui à la digitalisation de l'état civil et à la lutte contre la fraude documentaire ». Dans le cadre du programme antérieur, un nouveau logiciel de gestion de l'état civil, baptisé CityWeb, a commencé (en 2023-24) à être déployé dans des centres pilotes (cf. infra), en lien d'interopérabilité avec le fichier biométrique RNPP géré par la Semlex pour le compte de l'ONECI. Cette « solution sur étagère » est sous-traitée à l'entreprise marseillaise Digitech, spécialisée dans la dématérialisation de la gouvernance, notamment de l'état civil. L'enregistrement des faits de vie sur Cityweb est censé offrir aux usagers un accès fiable et facilité aux données de l'identité légale, via la délivrance concomitante d'un NNI biométrique. CityWeb constitue désormais la priorité du nouveau programme d'appui de l'U.E/CIVIPOL, avec l'ambition de l'étendre à tout le territoire et qu'il se substitue aux anciennes procédures d'enregistrement des communes et sous-préfectures. Nous verrons dans les sections suivantes les difficultés que rencontre cette innovation dans sa mise en œuvre pratique sur le terrain.

2. La coopération bilatérale française est aussi directement impliquée dans le soutien à la modernisation de l'état civil. Comme indiqué plus haut, cette question est une des préoccupations récurrentes de la France depuis les premiers accords de paix de Marcoussis jusqu'aux débats les plus récents, comme en témoigne encore en mai 2025 la question écrite n° 6630 d'un député LFI au ministre des Affaires étrangères français⁷³.

En 2024, en effet, un nouveau programme intitulé « Un état civil pour tous », a été lancé par le MAE sur un financement FEF (Fonds Equipe France). Une subvention de 900 000 € sur deux ans (2024-26) a été attribuée à l'ONECI par le **service de coopération de l'ambassade de France** à Abidjan pour mener des activités de formation des agents d'état civil, de sensibilisation du grand public, et de rénovation/équipement de centres d'état civil dans trois régions à dominante rurale :

- Gontougo (chef lieu : Bondoukou) : 917 828 habitants, et 34 centres d'état civil ;
- Hambol (chef lieu : Katiola) : 612 029 habitants, et 28 centres d'état civil ;
- Grands Ponts (chef lieu : Dabou) : 450 007 habitants, et 13 centres d'état civil.

⁷² Certification sociale pour l'accès au marché européen notamment qui impose aux entreprises du secteur la mise en œuvre d'actions visant à fournir une identité légale à leurs employés et à leurs ayants droit (conjoint, enfants).

⁷³ <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/questions/QANR5L17QE6630>

En 2020, l'**Agence française de développement** avait également financé, dans le cadre du C2D, une étude de cartographie de l'état civil, réalisée par un consortium encore mené par CIVIPOL. Cette vaste enquête a permis de couvrir les 1807 centres d'état civil du territoire, les 50 centres du réseau diplomatique et consulaire, ainsi que les 36 services des greffes et 3 dépôts d'archives du ministère de la Justice.

3. Les **agences de l'ONU**, enfin, fournissent un appui ancien au renforcement de l'état civil ivoirien. En Côte d'Ivoire comme dans de nombreux autres pays, l'**UNICEF** agit pour le droit de chaque enfant à avoir une identité légale, pour favoriser l'enregistrement des naissances et lutter contre l'invisibilisation administrative des « enfants fantômes ». Environ 100.000 € / an sont consacrés à des campagnes de communication. En 2023, par exemple, l'agence a lancé avec l'ONECI et la Fondation Sébastien Haller, une opération de sensibilisation dans une douzaine de districts intitulée « Mon nom est personne », menée par le footballeur (S. Haller) à l'approche de la CAN. L'UNICEF appuie particulièrement les initiatives d'état civil menées dans les maternités et les services de santé pour faciliter l'enregistrement des naissances dans les délais légaux.

Il convient également de mentionner l'action du **Haut-commissariat aux réfugiés (HCR)**, très impliqué sur les questions d'état civil au titre de ses actions de lutte contre l'apatridie. Depuis 2007, le HCR a accompagné le gouvernement ivoirien dans sa volonté de traiter cette question par des appuis financiers, techniques et de plaidoyer. Il a joué un rôle central dans cet effort de sécurisation des personnes sans-papiers, en particulier celles issues des mobilités volontaires pré-indépendance sises dans les environs de Bouaflé (Banégas & Cutolo 2024b). L'agence onusienne a notamment financé deux études en 2016 et 2019 pour alerter sur les risques d'apatridie qui a suscité des débats. Des actions d'information et de sensibilisation sont aussi menées par le HCR avec le cabinet du ministre de la Justice, consistant notamment en un important travail d'archivage, de numérisation et de mise à disposition de la législation en matière d'identité légale. Le HCR a aussi accompagné le gouvernement ivoirien dans sa réforme de l'état civil en 2018, ouvrant notamment la voie aux procédures de rattrapage hors délais, et bien sûr dans l'adoption du Plan national de lutte contre l'apatridie en 2019 qui a conduit l'année suivante à la création d'une procédure pour la reconnaissance du statut d'apatride, aux effets très limités comme on le verra plus bas.

FIGURE 2 – PROJETS LIÉS À L'ÉTAT CIVIL ET FINANCÉS PAR DES PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS EN CÔTE D'IVOIRE

PROJET	BAILLEUR(S)	AN-NEES	BUDGET	GEOGRAPHIE	DESCRIPTION
MECCI - Modernisation de l'état civil en Côte d'Ivoire	UE UNICEF HCR BM	2007-2011	27,4 MEUR		Reconstitution des registres détruits pendant la guerre et promotion de l'enregistrement des personnes sans-papiers. Appui aux audiences foraines
Un million d'enfants	UNICEF Plan int. Gouv.	2017-2022	5-10 MUSD		Enregistrement de 600,000 enfants entre 0 et 16 ans sans acte de naissance, à travers des jugements supplétifs collectifs, pour leur permettre un accès effectif à l'éducation, à la protection sociale, et à la citoyenneté.
Projet d'appui à la lutte contre l'apatridie	HCR	2016-2025			Modernisation des textes législatifs ; numérisation d'archives, compilation de données ; cliniques juridiques
WURI West Africa Unique Identification for Regional Integration and Inclusion	BM	2018-2026	67,4 MUSD	National	Fournir une identité numérique à 26 millions de personnes d'ici 2028 via la mise en place d'un système d'identification fondationnel + interopérabilité régionale.
	UNICEF		0,1 MEUR par an		Formation, communication, publication de l'annuaire statistique annuel.
Appui à la mise en œuvre de la stratégie nationale de l'état civil et de l'identification en Côte d'Ivoire	UE	2020-2024	5 MEUR		Renfort des capacités et réhabilitation des locaux de l'ONECI ; appui à l'élaboration de la stratégie nationale de l'état civil et de l'identification. Partenaire technique : CIVIPOL.
Health, Nutrition, and Early Childhood Development (ECD) Program	BM	2023-2028	231,5 MUSD	National	Renforcement et expansion des systèmes de santé et sociaux, y compris intégration/interopérabilité avec systèmes externes tels que le système d'identification fondationnel ; distribution de cartes CMU.

Appui à la digitalisation de l'état civil et à la lutte contre la fraude documentaire	UE	2024-2028	15 MEUR		Numérisation de l'état civil, déploiement du système City-Web à l'échelle du territoire
« Un état civil pour tous »	Amba. France	2024-2026	0,9 MEUR	Régions du Gontougo, du Hambol et des Grands Ponts	Formation des agents d'état civil, de sensibilisation du grand public, et de rénovation/équipement de centres d'état civil. Via SAC.

Sources : données fragmentaires rassemblées par l'équipe de recherche dans le cadre du travail d'enquête.

2.2- Tchad : une multitude de petits projets

Le Tchad bénéficie également d'un soutien important de la communauté internationale pour la modernisation de l'état civil. L'étude met en évidence une multitude d'opérations pilotes de faible portée, menées au coup par coup, mais pas vraiment de financement (infra)structurel ni de projet global de mise à l'échelle. Le manque de coordination de ces programmes ne permet pas de mesurer exactement leurs effets. On constate que l'Agence nationale des titres sécurisés (ANATS) est ouverte à toutes les coopérations en la matière. Elle dispose même d'une personne dédiée aux partenariats, très active et impliquée.

La cartographie de l'aide à l'état civil est plus diversifiée qu'en Côte d'Ivoire avec deux acteurs de poids, l'U.E et l'UNICEF.

1. **L'Union européenne** est le principal soutien à ces projets de modernisation de l'identité légale au Tchad, via ses Programmes d'appui à la gouvernance (PAG1 et PAG2) menés conjointement avec le FNUAP. Le PAG 1 qui a été mis en œuvre de 2012 à 2017 comportait trois volets : finances publiques, décentralisation et état civil. L'UE recommandait alors la mise en place d'un Centre national d'état civil. Mais cette proposition n'a pas été retenue face au projet d'intégration des fonctions d'identification biométrique et d'état civil, promu par la Banque mondiale et Idemia, sur le modèle mauritanien – dont un des représentants (l'actuel ADG de l'ANRPTS à Nouakchott) avait alors été muté comme expert-consultant pour la multinationale française de la biométrie, en charge de la mise en œuvre des réformes au Tchad. C'est donc la formule d'une Agence nationale des titres sécurisés (ANATS) qui a été adoptée avec un champ de compétence étendu à l'état civil – ce qui, on va le voir plus bas, n'est pas sans problèmes.

Avec le PAG 2, signé en 2019 pour un montant de 15,5 millions € (dont 2,5 de subvention à l'UNICEF), l'U.E réoriente sa position pour se concentrer sur les deux volets de l'état civil et de la décentralisation⁷⁴. Le nouveau programme s'appuie sur l'expertise de l'UNICEF pour encourager la mise en place du guichet unique Tadjil évoqué ci-dessus avec l'ambition de toucher un maximum d'enfants qui naissent dans les structures sanitaires. Pour l'heure, le programme de guichet unique couvre surtout la ville de N'Djamena où s'effectue la régularisation de 50.000 enfants de CM2. L'U.E soutient aussi les audiences foraines pour favoriser le rattrapage des identités légales des personnes sans-papiers et/ou enregistrées hors délais. Elle participe également à la révision des textes juridiques, à la sensibilisation des chefs traditionnels et des leaders communautaires pour l'enregistrement des faits de vie. Des sensibilisations sont aussi menées dans les villages et les campements nomades. Le programme d'appui à la bonne gouvernance a mis en place des kits de sensibilisation en arabe, en sara et dans bien d'autres langues afin de toucher toutes les couches sociales. Des registres de déclaration de naissance, de mariages et de décès ont été distribués aux centres d'état civil dans la première phase du projet mais aujourd'hui la dynamique est vers la dématérialisation du système d'enregistrement des faits d'état civil. En revanche, le soutien européen à la réforme de la Justice a cessé car jugé peu probant. Le PAG abordait auparavant l'état civil par les infrastructures, mais

⁷⁴ Huit communes pilotes (Ati, Bongor, Gounou Gaya, Koumra, Léré, Mongo, Pala, Oum Hadjer) bénéficient de subventions de la Délégation européenne pour renforcer le développement local.

« c'était lent et peu efficace », selon un expert de l'U.E. (entretien, N'Djamena, janvier 2025), ce qui les encourage désormais à converger vers la solution Tadjil mise en œuvre par Technidev sous l'autorité de l'ANATS. Il semble que la coopération européenne soit en train d'opérer au Tchad « un virage à 180° » vers une approche « plus business que gouvernance » (ibid.), mais cela reste à confirmer faute de plus amples informations sur le sujet.

2. Agences onusiennes :

L'**UNICEF** joue le premier rôle, au sein des agences de l'ONU, dans la modernisation de l'état civil au Tchad. Depuis plusieurs années, cette organisation s'est positionnée, à la différence des structures étatiques, comme un organe de promotion du système de déclaration des faits d'état civil. Avant que l'État ne se penche réellement sur la question, la délégation nationale de l'UNICEF au Tchad a mené plusieurs campagnes de sensibilisation dans les centres de santé et des villages pour inciter les parents à déclarer les naissances de leurs enfants. En partenariat étroit avec l'U.E, l'agence onusienne soutient de manière pro-active les initiatives du gouvernement pour améliorer l'enregistrement des naissances et le rattrapage des actes d'état civil des enfants sans papiers, dont 50.000 à N'Djamena font actuellement l'objet d'une campagne de rattrapage. Le projet phare soutenu par l'UNICEF est le Projet Tadjil – qui a d'ailleurs été imaginé par un expert (ivoirien) de l'agence onusienne, en partenariat avec l'ONG Technidev et un appui du Japon. L'UNICEF finance principalement le déploiement de ces guichets uniques de déclaration de naissances au niveau des structures de santé. L'UNICEF a joué un rôle déterminant dans la conception et l'opérationnalisation du projet Tadjil. Plusieurs régions, (le Batha, le Ouaddai, le Guerra, le Logone occidental, le Kanem et le Moyen Chari) ont bénéficié des dotations en registres d'enregistrement des naissances, mariages et décès, des équipements de bureaux et des fournitures pour l'archivage en vue d'encourager la délivrance gratuite des actes de naissances aux enfants. Des agents en charge de l'état civil ont aussi été formés dans différentes communes du pays et des campagnes de sensibilisation menées (Mayo Kebbi, Lai, Bol, Ndjamenà).

Le **HCR** participe également aux efforts d'extension de la couverture des faits d'état civil par ses actions d'enregistrement des réfugiés, demandeurs d'asile et populations vulnérables qui se sont multipliés ces dernières années avec les crises en Centrafrique, au Darfour et au Nigeria. Ses actions sont menées avec la Commission nationale d'accueil et de réinsertion des réfugiés (CNARR) et l'ANATS, sans que pour l'heure l'interopérabilité des deux bases soit effective (cf. infra). Des campagnes d'identification sont régulièrement organisées dans les camps. Les zones d'action du HCR sont principalement situées dans les régions frontalières de l'Est (crise soudanaise), du Sud (crise centrafricaine) et du Lac Tchad (crise de Boko Haram). Le HCR mène aussi des projets plus spécifiques d'appui à l'état civil dans la cadre de son mandat de prévention de l'apatridie : en collaboration avec la Direction des Affaires politiques et de l'état civil (DAPEC), l'agence mène des actions de soutien aux centres d'état civil des régions de l'Est, du Sud et du Lac pour faciliter l'enregistrement des « enfants réfugiés, autochtones, retournés et déplacés internes » (UNHCR 2020). Un peu plus de 50.000 actes de naissances ont été délivrés via ce projet en 2019-2020.

L'**Organisation Internationale pour les Migrations (OIM)** participe aussi, de son côté, à l'enregistrement biométrique des « retournés » en collaboration avec l'ANATS. Avec le soutien de la coopération coréenne et allemande, l'OIM est impliquée dans la région du Lac pour la délivrance de papiers aux populations rurales (8000 personnes visées).

Avec l'appui du Canada, le **FNUAP**, le **PAM** et l'UNICEF devaient mettre en œuvre, en 2021, un autre projet d'appui à l'enregistrement des filles pour « briser leurs barrières d'accès à l'école » mais il a été abandonné.

3. La **Banque mondiale** est bien présente dans ce secteur de l'identité légale depuis les débuts de la biométrie dans le pays. Comme on l'a vu plus haut, elle a réussi à imposer son modèle

d'« identité fondationnelle » intégrant les fonctions d'état civil dans un nouveau registre national biométrique, géré par l'ANATS. Dans le cadre d'un vaste projet de soutien à la transformation numérique, un budget de 92,2 millions \$ était prévu, dont une partie dédiée à la numérisation de l'état civil, avec pour objectif de rénover ou d'implémenter les infrastructures digitales centrales. Mais la BM a ensuite décidé de réduire son engagement avec un financement qui se limite à la commande de quelques études et au support matériel des opérations d'enrôlement. Son programme dit d'« appui à la transformation numérique », prévoyait initialement de « moderniser l'enregistrement civil » et de « préparer l'implémentation d'un système d'identité numérique ». Mais dans les faits aucune activité préparatoire n'a été menée et le projet semble aujourd'hui avoir été abandonné. Son action se poursuit, comme en Côte d'Ivoire, dans le domaine de la santé avec un budget considérable de plus de 250 millions \$, incluant un appui à l'enregistrement des naissances dans certaines régions du pays (DETAILLER ? CARTE ?)

4. **La Banque africaine de développement (BAD)** soutient un grand projet (avec un budget projeté de 28 millions \$, dont seulement 6 décaissés) de « Dorsale transaharienne » qui est censé contribuer au développement des infrastructures de connexion dans la sous-région, y compris les infrastructures numériques d'identification des personnes pour fluidifier leur mobilité et leur contrôle transfrontalier. Mais le faible rythme de décaissement indique que ce projet qui comporte un volet état civil est encore loin d'être opérationnel.

5. **L'Organisation internationale de la Francophonie (OIF)** fournit également un appui à l'état civil pour la régularisation de 50.000 enfants sans papiers des écoles primaires des régions de la Tandjilé et de l'Ennedi-Est.

6. La **coopération française** est modérément impliquée dans les projets relatifs à l'état civil au Tchad, considérés comme politiquement sensibles eu égard à sa relation historique avec le régime. Inclus dans les actions d'appui à la gouvernance, cet engagement se limite actuellement à un projet intitulé Nexsud, mené dans les régions méridionales, frontalières de la République centrafricaine et du Cameroun, via un opérateur - Caritas Suisse - en partenariat avec une autre ONG, l'APLTF et bien sûr l'ANATS. Doté d'un budget relativement modeste (1,5 M.€), ce projet vise l'enregistrement et la délivrance d'actes d'état civil à 18.000 personnes. Destiné au début aux personnes « retournées » de la crise centrafricaines, il s'est élargi à tous les sans-papiers. Sont prévues des actions de sensibilisation en langues locales, grâce à des « cliniques juridiques », d'enregistrement des naissances et de rattrapage d'actes pour les « retournés » notamment, ainsi que des mesures de formation des fonctionnaires municipaux.

L'aide internationale à la réforme de l'état est donc plutôt diversifiée et peu coordonnée, offrant au gouvernement – et à l'ANATS dotée d'un responsable haut placé dédiée au partenariats - de nombreuses opportunités de financements qui suscitent des interrogations quant à la cohérence de l'ensemble.

FIGURE 3 – PROJETS LIES A L'ETAT CIVIL ET FINANCES PAR DES PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS AU TCHAD

PROJET	BAILLEUR(S)	AN-NEES	BUDGET	GEOGRAPHIE	DESCRIPTION
<i>Projets dédiés à l'état civil</i>					
Briser les Barrières d'accès des filles à l'école « AGAPE » (Abandonné)	Canada UNFPA UNICEF PAM	2021-2022			Livraison de matériel servant entre autres à l'enregistrement systématique des naissances. Ce projet s'inscrit dans la continuité de plus de 5000 actes de naissance sécurisés délivrés par l'ANATS aux élèves des zones d'intervention AGAPE, en 2021.
Enregistrement et documentation des populations vulnérables	UNHCR	2021		Régions de l'Est, du Sud et du Lac.	Soutien des centres d'état-civil pour assurer l'accès à la documentation pour les enfants réfugiés, autochtones, retournés et déplacés internes.
Enregistrement et documentation	IOM (financé par la	2022-2023		Phase 1 (Lac Tchad) province de	Permettre à 8000 personnes de milieu ruraux de recevoir des actes de naissance et des cartes d'identité.

POLITIQUE(S) DE L'ETAT CIVIL

dans la région des lacs	Korean International et la Coopération Agency German (MFA)			Borkou, communautés de Tandaj, Yakoua, Melea, Nguelea et Kousseri. Phase 2 : Kanem, Barh el-Ghazel, Borkou, Ennedi-Ouest, et provinces de Tibesti.	
Enrôlements TADJIL	UNICEF EU	2024		Ville de N'Djamena	Régularisation à l'état civil de 50000 élèves de CM2
Projet d'établissement hors délai des actes de naissance des enfants	OIF	2024-2025		Provinces de la Tandjilé et de l'Ennedi Est	Régularisation de la situation à l'état civil de 50000 enfants scolarisés dans les écoles primaires
FADECIV Projet pour l'amélioration de la gestion des questions d'état civil pour les populations retournées au sud du Tchad	AFD	2025-2027	1,5 MEUR	Monts des Lam Nya Pende (Logone Oriental) Barh Sara Moula (Mandoul) Grande Sido (Moyen Chari)	Le projet vise à faciliter la délivrance des documents d'Etat Civil pour les populations retournées au sud, notamment vers les services ANATS et CNARR. Sensibilisation et facilitation d'accès. Approche territoriale. Stratégie d'accompagnement dite de "graduation" : moins de personnes, plus dans la durée. Cible 18000 bénéficiaires (4500 foyers). Installation de points focaux et équipes mobiles ANATS (Etat civil + carte d'identité).
<i>Projets incluant des activités liées à l'état civil</i>					
Programme d'Appui à la Gouvernance 1 (PAG1)	EU AFD KfW	2017-2021			Financement de bureaux d'enrôlement; travaille au rapprochement DAPEC/ANATS
RESILAC	EU AFD	2017-2021	8,5 MEUR	Bassin du lac Tchad	
DIZA (Développement Inclusif des Zones d'Accueil)	EU AFD	2018-2023	15? / 21,5? MEUR	Régions du Ouaddai, Sila, Salamat, Moyen Chari, Mandoul et Logone Oriental.	Amélioration des conditions de vie des populations autochtones et de réfugiés/retournés dans les zones d'accueil à travers un appui au développement local inclusif, afin de minimiser les facteurs, contribuant aux tensions entre communautés, à l'instabilité et in fine au risque d'accroissement des déplacements forcés et de conflits. Cible 558000 individus.
DIZA Est	-	-	7 MEUR	Zones est (Ouaddai, Sila, Salamat?)	Cible 187000 réfugiés.
DIZA Sud	-	-	7 MEUR	Zones sud	Cible 121 000 personnes au Sud, dont 71 000 réfugiés et 50 000 retournés tchadiens de Centrafrique.
Programme dit de "Dorsale Transsaharienne a fibre optique" (DTS)	BAD	2019-2025	28 MUSD	National	Etude de faisabilité sur la mise en place d'un Système National d'Identité Digitale (SNID) / (Système intégré d'identification électronique des Personnes (SIGIEP)
Projet d'Appui aux Réfugiés et aux Communautés d'Accueil (PARCA)	BM (IDA-19) (SP/P164748)	2019-2025	60 MUSD	Logone Oriental, Ouaddai et Lac	Integration social et économique des populations réfugiées et renforcement des infrastructures nationales de gestion
PARCA (financement additionnel)	BM (IDA-19) (SP/P172255)	2020-2025	81 MUSD	Wadi-Fira, Mandoul, Ennedi-Est, Moyen Chari, Logone Oriental, Ouaddai et Lac.	
Projet de renforcement de la performance du système de santé	BM (P172504)	2021-2026	256,5 MUSD	Ennedi Est, Batha, Wadi Fira, Guera, Mandoul, Logone Oriental, Tandjile, Mayo Kebbi Est, Salamat, Moyen-Chari, Lac, Kanem, Barh-el-Gazal, Ouaddai, Sila.	Amélioration de l'utilisation et de la qualité des services essentiels de santé. Etat civil : enregistrement de 585000 enfants de moins de 5 ans à l'état civil. Fourniture de papier sécurisé pour les actes.
NexSud (prolongement DIZA Sud)	EU AFD	2023-2028	13 MEUR	Zones sud: Logone Oriental, Mandoul, et provinces du Moyen-Chari	Le projet NexSud vise à améliorer la vie des réfugiés, des rapatriés et des communautés d'accueil au Tchad. Le projet est une réponse à l'afflux de réfugiés au Tchad et à la nécessité d'aider les personnes qui ont été déplacées et celles qui les ont accueillies.
Projet de soutien à la transformation numérique	BM (DD/P180000)	2023-2029	92,2 MUSD (dont 42	National	Dans sa version initiale, le projet ambitionnait de rénover certaines infrastructures numériques

			ou 27,2 pour l'e.c.)		centrales (numérisation de l'état civil et préparation de l'implémentation d'un système d'identification). La Banque mondiale a par la suite décidé de réduire la voilure. Le financement se limite à quelques études et au support matériel aux opérations d'enregistrement.
Programme d'Appui à la Gouvernance 2 (PAG2)	EU AFD UNICEF	2024 2028	15,5 MEUR (dont 2,5 pour l'e.c.)	National ? Huit (08) communes pilotes (Ati, Bongor, Gounou Gaya, Koumra, Léré, Mongo, Pala, Oum Hadjer)	Le PAG2 s'inscrit dans le cadre général du processus de réforme de l'Etat, et comprend deux composantes : (1) appui aux capacités d'intervention des autorités locales et (2) appui au système d'état civil. Dans ce cadre, organisation d'ateliers de formation des membres des comités locaux d'identification des populations, les investigateurs, les validateurs et les cadres de l'ANATS sur l'état civil.
RESPECCT (prolongement DIZA Est)	EU AFD	2024- ?		Zones est: Ouaddai, Sila, Salammat ? Wadi Fira, le Sila et le Ouaddai ?	Résilience économique et sociale des Populations de l'Est face aux conflits et au changement climatique. Cible les populations autonomes, réfugiées et retournées dans les zones d'accueil

Sources : données fragmentaires rassemblées par l'équipe de recherche dans le cadre du travail d'enquête.

2.3- Mauritanie : une approche souverainiste de l'état civil

En Mauritanie, la situation est assez différente des deux autres pays de l'étude avec une orientation plus souverainiste du gouvernement en matière d'identification légale. L'ANRPTS affiche une volonté farouche de conserver la maîtrise des financements relatifs à son système d'état civil et d'identification des personnes. Toutes les actions menées en ce domaine sont prises en charge par le budget de l'Etat, avec un refus clairement assumé et affiché de faire entrer dans le dispositif quelque acteur extérieur que ce soit⁷⁵. Cette posture est clairement politique sur une thématique régaliennne que le gouvernement entend contrôler de A à Z, quels que soient les projets et les intentions de ses partenaires extérieurs, en particulier européens de plus en plus préoccupés par le contrôle des migrations et les questions de sécurité. Mais derrière cette posture souverainiste, on constate que le gouvernement mauritanien se prévaut des réformes de l'état civil pour mettre en œuvre les clauses de l'accord de partenariat sur la migration signé en mars 2024 avec l'UE. Cet accord, qui vise à lutter contre le trafic de migrants, à gérer les retours et à promouvoir les opportunités socio-économiques pour les ressortissants Mauritaniens, suscite une forte contestation dans le pays.

Aucun projet dédié à l'état civil n'est financé par les PTF en Mauritanie. Il existe cependant des formes indirectes de collaboration avec l'ANRPTS dans le domaine de la protection sociale et le recensement des réfugiés et des populations déplacées de force.

La Banque mondiale et la protection sociale. La Mauritanie a mis sur pied d'ambitieux programmes de protection sociale tels que "Tekavoul" (cofinancé par l'AFD), "Tekavoul choc" et "Elmaouna", gérés par une administration dédiée qui est quasiment un Etat dans l'Etat, dénommée Taazour. Ces programmes de soutien financiers aux ménages les plus pauvres nécessitent que les bénéficiaires soient précisément identifiés et puissent faire la preuve administrative de leur situation individuelle et familiale. Des dispositifs ad hoc d'identification et de certification communautaire ont été créés dans le cadre de Tekavoul faisant appel au témoignage des notables locaux. Mais cela ne dispense pas de présenter son NNI pour pouvoir bénéficier de ces aides. Une articulation croissante s'observe ainsi entre la politique sociale et la politique d'identification des personnes, entre le registre social géré par Taazour et le registre biométrique d'état civil, soulevant au passage des enjeux d'interopérabilité des bases

⁷⁵ Dans les faits, il existe des formes de collaboration et des financements indirects, sous forme de facilités logistiques notamment. Sollicitée discrètement pour financer des per diem et des dépenses de carburant exorbitantes, la BM a refusé, rétorquant que « c'est du ressort de l'Etat »... (entretien, Nouakchott, février 2025)

de données (cf. infra). Une convention a ainsi été signée entre Taazour et l'ANRPTS pour fluidifier ce partage. Le NNI n'est pas obligatoire mais certains versements "cash transfers" sont réduits de 30% si aucun membre du foyer ne dispose d'un NNI. Concernant le programme Tekavoul, 8% des 110000 ménages bénéficiaires ne disposent d'aucun NNI (7 personnes par ménage en moyenne), 63% des individus ne disposent pas de NNI (juillet 2023) avec des variations importantes d'une wilaya à l'autre.

La Banque mondiale et d'autres PTF s'impliquent pour résoudre ce problème d'identification à fin de protection sociale. En Mauritanie, la BM est historiquement présente dans ce domaine de la protection sociale, avec un appui à deux niveaux : elle finance (1) la mise en place d'infrastructures numériques centrales de gestion des programmes sociaux et des bénéficiaires depuis 2015 (le "registre social"), et (2) des programmes sociaux et humanitaires faisant usage de ces infrastructures. Dans ce cadre, la Banque mondiale finance certaines opérations d'enregistrement à l'état civil à la marge (par un soutien et des moyens logistiques).

Le HCR et l'enrôlement des réfugiés. Outre ses fonctions classiques de protection des réfugiés et personnes à risque d'apatridie, l'UNHCR enregistre désormais les personnes déplacées de force conjointement avec l'ANRPTS, de sorte qu'elles puissent accéder aux services de base voire aux filets sociaux. Le processus est le suivant : avant l'enregistrement en tant que réfugié, l'ANRPTS commence par vérifier, grâce à une recherche biométrique, la présence dans le registre "pour vérifier qu'ils ne sont pas mauritaniens". Le cas échéant, l'individu est alors enrôlé (y compris biométriquement) successivement dans le système de l'UNHCR, puis dans le registre de population géré par l'ANRPTS.

FIGURE 4 – PROJETS LIÉS A L'ETAT CIVIL ET FINANCES PAR DES PARTENAIRES EXTERNES EN MAURITANIE

PROJET	BAILLEUR	ANNEES	BUDGET	GEOGRAPHIE	DESCRIPTION
<i>Projets incluant des activités liées à l'état civil</i>					
Projet d'appui au système des filets sociaux (PASyFIS 1) (P150430)	BM	2015-2020	31 MUSD	Ensemble du territoire sauf les villes de Nouadhibou et de Nouakchott	Constitution du registre social et enregistrement de 150000 ménages
Social Safety Net System Project II (P171125)	BM	2020-2026	101 MUSD + 20 MUSD (Gouvernement Mauritanien)	National. Entre 200000 et 300000 ménages enregistrés	Mise à jour du Registre Social, support et augmentation de la couverture des programmes Tekavoul et Elmaouna. Support à l'enrôlement des bénéficiaires Tekavoul à l'état civil. Le budget dédié à l'état-civil n'est pas connu; il est sans doute limité à certaines dépenses logistiques: voitures, essence, etc. et ne couvre pas les dispositifs techniques et humains.
UNHCR	HCR	2024-2025		Régions frontalières avec le Mali; 160000 personnes enregistrées à fin 2024.	Enregistrements de populations déplacées de force, conjointement avec l'ANRPTS. Le budget dédié à l'état-civil n'est pas connu; il est sans doute limité à certaines dépenses logistiques: voitures, essence, etc. et ne couvre pas les dispositifs techniques et humains.
<i>Projets connexes</i>					
Projet Régional d'Intégration Numérique en Afrique de l'Ouest "WARDIP" (P176932)	BM	2023-2028	160 MUSD		Elargir l'accès aux services haut débit et numériques grâce au développement et à l'intégration des marchés numériques du pays avec ceux de la région de l'Afrique de l'Ouest
Aide humanitaire	UE	2024-2025	11,2 MEUR		L'aide humanitaire de l'UE soutient l'enregistrement des réfugiés, les services de protection, l'aide financière d'urgence et l'accès à l'eau potable et à l'assainissement.

Sources : données fragmentaires rassemblées par l'équipe de recherche dans le cadre du travail d'enquête.

3- L'ETAT CIVIL « BIOMAITRISE » ? LES HYBRIDATIONS DE L'ETAT DOCUMENTAIRE ET DE L'ETAT BIOMETRIQUE

Les projets actuels de modernisation de l'état civil font le pari des nouvelles technologies. Dans les trois pays de l'étude, comme dans nombre d'autres régions du Sud global, la biométrie est mobilisée pour fiabiliser voire refonder l'état civil, et l'on constate une convergence croissante entre ces deux systèmes d'identification dont la généalogie et la logique sont pourtant opposées. Comme on l'a dit en introduction générale, les logiciels biométriques de contrôle des identités n'ont théoriquement pas besoin des données d'état civil pour reconnaître une personne : ils se bornent à identifier un corps sur la base de signes distinctifs garantissant son unicité – une unicité qui est codifiée mathématiquement en un numéro identifiant unique, le fameux NNI. Ces données, inscrites dans les registres de l'Etat documentaire, sont en revanche capitales pour la détermination du statut et la reconnaissance des droits de cette personne dans l'espace social et politique.

Comment alors, sur le terrain, s'articulent concrètement ces deux logiques de l'état civil et de l'identification biométrique ? Avec quels effets sur les pratiques administratives, les politiques publiques et les « écosystèmes identitaires » ? Les enquêtes menées en Côte d'Ivoire, au Tchad et en Mauritanie confirment, en premier lieu, que « L'Etat biométrique » (Breckenridge 2014) ne se substitue pas vraiment à l'Etat documentaire qui résiste aux assauts de la vague numérique, comme on a aussi pu le constater dans d'autres pays (Awenengo Dalberto & Banégas, 2018 & 2021). Cette résilience est variable selon les trois pays et elle se manifeste à plusieurs niveaux : bureaucratique, technique et humain.

3.1- Rivalités administratives et conflits bureaucratiques

La comparaison des trois trajectoires fait apparaître une nette différence entre, d'un côté, la Mauritanie où les anciens centres d'état civil ont été complètement effacés par la réforme biométrique des années 2010 au profit de nouvelles structures créées par l'ANRPTS et, de l'autre, le Tchad et la Côte d'Ivoire où les services d'état civil communaux et sous-préfectoraux restent actifs, mais dans une relation complexe et parfois conflictuelle avec les agences centrales en charge de l'enrôlement biométrique.

Le cas tchadien illustre bien ces tensions bureaucratiques liées à la volonté de « biométriser » l'état civil. Elles se manifestent d'abord par des conflits de compétence entre autorités de tutelle qui se disputent l'identification légale : la politique de l'état civil relève traditionnellement de l'autorité du ministère de l'Administration territoriale et de la Décentralisation (MATD) où elle est censément pilotée par la Direction des Affaires politiques et de l'état civil (DAPEC)⁷⁶. Mais depuis la création de l'Agence nationale des titres sécurisés en 2016, sous tutelle du ministère de la Sécurité publique et de l'Immigration (MSPI), c'est l'ANATS qui contrôle l'état civil ou du moins qui y prétend. Officiellement en charge de l'état civil et de l'identification, celle-ci se situe au cœur d'un combat politique encore vif et peine encore à s'imposer politiquement vis-à-vis des autres ministères et des structures locales.

Avec les réformes biométriques, l'ANATS s'est effectivement vu confier l'ensemble des prérogatives en matière d'identité légale et son pouvoir ne cesse de s'étendre. S'il ne fait pas de doute d'un point de vue légal que l'agence est exclusivement responsable de l'enregistrement des personnes physiques, la répartition des responsabilités plus fines entre les différents ministères (MSPI, MATD, MPEN, MCENDA) et agences gouvernementales (ADETIC, ARCEP, ENASTIC, ANSICE) n'est pas clairement établie concernant les services et les usages. L'ordonnance de 2020 portant fonctionnement du système d'état civil donne le pouvoir à L'ANATS de

⁷⁶ Son nouveau directeur, jeune énarque formé au Burkina Faso, est très compétent et engagé, mais arrivé fin 2024 à son poste il n'était visiblement pas au courant, lors de nos échanges en janvier 2025, qu'il existe un document de Stratégie nationale de l'état civil.

délivrer les extraits d'actes de naissances, ce qui était jusqu'alors du ressort des mairies et sous-préfectures. Cela suscite néanmoins des résistances. Comme indiqué plus haut, le projet initial de réforme soutenu par l'U.E. visait plutôt à la mise en place d'un Centre national d'état civil (CENEC), mais c'est la solution ANATS du registre national biométrique qui a été préférée avec un état civil inégalement partagé entre le MATD et le ministère de la Sécurité qui imprime sa logique, selon un expert international :

« Vous voyez qu'aujourd'hui, avec la configuration de l'ANATS, c'est beaucoup plus la partie sécurisation qui est privilégiée. C'est géré par la Sécurité, alors qu'il y a une partie qui est gérée par l'Administration du territoire, la DAPEC. (...) Il y a eu beaucoup de tractations, et finalement on a eu l'ANATS. Mais les bases ne sont pas là. L'acte de naissance, matière première, n'existait pas dans le contexte tchadien, il n'y avait pas de casier judiciaire... (...) On a mis en place un système sécurisé centralisé mais il n'y a pas les bases (...). L'état civil est entre des mains inexpertes⁷⁷ »

Le travail s'effectue en silos entre le ministère de la Sécurité qui pilote l'ANATS, le MATD qui travaille avec les mairies et les sous-préfectures, mais aussi le ministère de la Justice qui a compétence sur les juges qui délivrent les jugements supplétifs d'extraits de naissance, le ministère de la Santé, désormais impliqué dans l'enregistrement des naissances et des décès⁷⁸, sans oublier le ministère des Finances qui est censé collecter les droits de timbre. Selon des responsables associatifs impliqués dans les projets de modernisation de l'état civil, il n'y pas de partage d'information entre les autorités de tutelle :

« La politique prend le dessus sur les aspects techniques qui permettraient à l'état civil d'être un outil de développement (...) Les gens arrachent le service par les ministères ; il y a un duel terrible entre les ministères de la Sécurité publique et le ministère de l'Administration territoriale : chacun veut s'accaparer ces services. Il y a une Direction des Affaires politiques et de l'état civil au MATD, il y a l'ANATS au ministère de la Sécurité, mais comment faire pour que ces deux ministères travaillent sur un même service pour le bien de l'Etat ? ça devient difficile... » (Entretien, N'Djamena, janvier 2025)

Ces rivalités politiques internes à l'administration sont évidemment classiques et traduisent une compétition pour l'accès aux ressources générées par l'état civil (cf. infra) et aux projets liés à la modernisation de celui-ci. Mais elles matérialisent aussi des conceptions différentes de l'identification légale dans un moment de transition où le projet de centralisation biométrique tente de s'imposer aux anciennes pratiques de l'Etat documentaire.

« Quand vous entrez à l'ANATS, poursuit le même responsable associatif, c'est vrai qu'officiellement c'est l'ANATS qui est en charge de l'état civil, mais vous entrez là et ils ne parlent pas beaucoup de l'état civil. Ils ne parlent que d'identification. Or, le premier document [pour l'identification] c'est l'acte de naissance. Et si l'acte de naissance n'est pas bien traité, les infos qu'on enregistre dans le système d'identification ne peuvent pas être vraiment vérifiables. Si moi je m'enregistre avec plusieurs noms, je peux avoir le NNI mais avec les empreintes digitales et autres, cela peut avoir des effets sur la qualité des informations que l'ANATS produit par rapport au registre de la population. » (Entretien, N'Djamena, janvier 2025)

Ces différences d'approche se manifestent aussi à l'échelle locale, dans les mairies qui tentent de résister à la prise de contrôle de l'ANATS, cheval de Troie de « l'Etat biométrique ». Nous avons pu le constater en particulier à la mairie de N'Djamena où la bataille avec l'ANATS est assumée de façon ouverte par la 1^{ère} adjointe qui considérait que « l'ANATS délivre des NNI mais pas de vrais actes d'état civil » :

« Ils ont voulu utiliser la signature électronique de l'autorité des officiers d'état civil mais on leur a fait comprendre que ce n'était pas possible car cela relève de la compétence des mairies. (...) Ça ne doit pas se passer comme ça. Vos services (ANATS) peuvent venir et apposer leur NNI sur nos papiers ; on est à leur disposition car c'est la mairie qui doit délivrer l'acte. (...) En principe ils devraient

⁷⁷ Précisons que par « mains inexpertes », l'expert ne désignait pas directement ou seulement les personnels de l'ANATS mais aussi ceux qui, à l'échelle locale des sous-préfectures notamment, gèrent les registres sans aucune formation ni même parfois de bagage scolaire, des personnels issus pour nombre d'entre eux de l'armée ou des mouvements de rébellion.

⁷⁸ Depuis 2022, des agents de santé sont devenus officiers d'état civil.

détacher des agents (...) Si on leur donne la signature, il y aura beaucoup de faux qui seront délivrés. » (Entretien, janvier 2025).

Ces querelles de compétence ne sont pas qu'anecdotiques car la signature électronique des actes engage deux enjeux majeurs : la possibilité de dématérialiser la délivrance des actes ; et la rémunération de ce service (frais de timbre et autres), jusqu'alors monopolisées par les services locaux d'état civil. « C'est aussi une manière de privatiser l'état civil », critiquait l'équipe municipale de N'Djamena pour dénoncer le coût des cartes biométriques vs la gratuité des actes.

Les mairies considèrent qu'elles ne sont pas seulement détentrices de la compétence légale en matière d'état civil, mais aussi d'un savoir-faire humain, technique et administratif qui « fluidifie » la relation avec les usagers à l'échelle locale. Une « fluidité » qui relève du contact humain, mais aussi, on s'en doute, de relations de corruption sur lesquelles nous reviendrons infra.

« Ils nous offrent des formations, mais c'est nous qui devrions les former (...) Ici nous faisons sortir des actes par centaines tous les jours » alors que « l'ANATS c'est pour mettre les gens dans les difficultés »

Il convient toutefois de signaler que cette résistance de la mairie centrale de N'Djamena semble relativement isolée et n'entraîne pas une dynamique collective des autres communes de la capitale, ni au sein de l'association des maires du Tchad où cette problématique ne prend pas. Elle ne semble pas non plus soutenue par leur ministère de tutelle, le MATD : le nouveau DAPEC, proche de certains responsables de l'ANATS passés par le MATD, estime que les mairies devront rentrer dans le rang et respecter les lois qui définissent les champs de compétence. Signalons enfin que nous avons aussi rencontré des responsables de centre d'état civil d'autres communes qui accueillent avec enthousiasme les réformes de biométrisation/numérisation de l'état civil, comme un instrument de modernité et de fiabilité.

3.2- « C'est le papier qui prévaut » ou « la biométrie qui vous fige » ?

En Côte d'Ivoire, on constate également que l'Etat documentaire ne s'efface pas vraiment devant l'Etat biométrique et que les données d'état civil tiennent au contraire une place centrale dans le dispositif central d'identification biométrique. L'offensive digitale de l'ONI, devenue ONECI, a certes suscité, comme au Tchad et en Mauritanie, des tensions internes à l'administration, en particulier entre le ministère de l'Intérieur/de la Sécurité, autorité de tutelle de l'ONI-ONECI, et celui de la Justice, en charge du contrôle de l'état civil via sa Direction DECA. L'« écosystème identitaire » a subi de profondes mutations depuis la fin de la guerre, avec notamment le renforcement du rôle de l'Office et l'adoption de son projet biométrique de Registre national des personnes physiques (RNPP) et de Numéro national d'identification (NNI) octroyant à chaque individu une identité « incessible et permanente ». Dans le projet initial du RNPP, il était aussi prévu l'acquisition par l'Office de l'ensemble des registres de l'état civil ivoirien, une appropriation qui allait bien au-delà de ses attributions initiales limitées à la modernisation et la sécurisation de l'état civil. Pour l'heure, ce processus est encore au point mort, avec la numérisation des vieux registres de Grand Bassam et d'autres communes pilotes.

En Côte d'Ivoire comme ailleurs, ce projet centralisateur-modernisateur bute sur la réalité des administrations « au quotidien » (Bierschenk, Olivier de Sardan, 2001) et les rivalités classiques entre les divers services de l'État, en compétition pour défendre leurs compétences dans ce secteur central de l'enregistrement des personnes. Deux récits concurrents des fondements de l'état civil se font face, dans une relation inégalitaire. A la direction de l'ONECI, on assume la prééminence de l'état civil sur la biométrie mais avec une foi dans cette technologie digitale pour « figer » les identités et crédibiliser les documents :

« le RNPP est basé sur l'état civil, le socle de l'identité (...) et on sécurise cet état civil là avec la biométrie pour vous figer (...) On vous donne un code (le NNI) qui est lié à votre biométrie ; le reste

des données ce sont des variables (...) mais la biométrie je ne peux pas changer (...) Vous n'allez pas pouvoir changer de NNI, ça c'est notre travail (...) ça permet de mettre de la confiance dans les transactions que vous allez faire avec votre identité. (...) Dans un monde où on a pris beaucoup de liberté avec notre état civil, où personne ne connaît la signature du sous-préfet de Tiémé ou la signature du maire de Yamoussoukro, il suffit de prendre un papier, de signer et puis de le faire. C'est ça que nous sommes en train de crédibiliser pour que demain quand on va avoir un document d'état civil ivoirien, on puisse avoir la confiance qu'il faut avec ce document et l'utiliser sans problème » (DG de l'ONECI, entretien, Abidjan, janvier 2025)

Ce type de discours est devenu hégémonique dans l'administration ivoirienne où les nouvelles technologies sont présentées comme le sésame de « l'émergence ». Mais il subsiste toutefois des poches de résistance au processus de biométrisation-numérisation de l'état civil, en particulier à la DECA du ministère de la Justice où l'on considère que « la base de tout, c'est le support papier ! (...) En cas de litige avec les bases numériques, c'est le papier qui prévaut ». « On était dans la tradition orale, plaisantait notre interlocuteur en 2019, on nous a donné le papier, maintenant on y tient ! » (Entretien, Abidjan, janvier 2019). Six ans après, il maintenait sa position anti-numérique qui laissait voir un imaginaire de la permanence du papier :

« Nous, au niveau du ministère de la Justice, au niveau de la DECA, c'est le papier. C'est ce que la loi prescrit. C'est ce que la loi prescrit. Mais comme eux (les agents de l'ONECI, NDA), ils veulent sauter le papier, même le cahier, eux ils le numérisent et puis ils avancent. (...) Eux, leur problème, c'est le Numéro National d'Identification, pour nous, ça ne nous pose pas de problème. Quand on numérise, le numéro va suivre, et il suffira de prendre un décret pour dire que quand on numérise les anciens registres, la numérisation va permettre d'avoir, de générer, comme le test le prescrit, de générer un numéro national d'identification ; et il appartiendra à l'officier d'état civil de reporter le numéro national d'identification dans le registre papier, comme si on portait une mention. »

Contre la logique d'un registre unique biométrique, il défendait également une vision décentralisée de l'enregistrement des faits de vie, seule à même « de rapprocher l'état civil des populations, en créant des bureaux d'état civils dans les maternités, en créant des bureaux d'état civils dans les villages les plus éloignés, mais surtout en faisant participer les acteurs de santé et même les acteurs communautaires. Moi, je pense que c'est ça le socle. Le socle de notre état civil, c'était ça. Ça doit être ça. (...) Il ne faut pas faire du bling bling, il faut faire de l'utile. » (Entretien, Abidjan, janvier 2025)

Cette bataille du papier contre le pot de fer digital ne se joue pas uniquement dans les couloirs des administrations centrales. En Côte d'Ivoire comme au Tchad, nous avons pu l'observer également dans les services des communes et des sous-préfectures, souvent mal équipées voire pas équipées du tout pour participer à ce projet panoptique d'enregistrement des faits d'état civil dans la grande base biométrique de l'ONECI. Les promoteurs du nouveau logiciel CityWeb d'état civil conviennent eux-mêmes que son déploiement connaît de nombreux blocages, y compris dans les sites pilotes où il a été déployé à partir de 2023. Les témoignages que nous avons recueillis auprès des agents d'état civil et informaticiens de certaines mairies qui en sont équipées indiquent d'importants dysfonctionnements et une réticence à l'utiliser.

Il est possible que ces formes de résistance à la digitalisation soient l'expression d'un processus transitoire vers une e-gouvernance qui se généralisera progressivement – l'avenir le dira. Quoiqu'il en soit, nos observations ethnographiques montrent que dans la réalité des bureaux d'enregistrement de la métropole d'Abidjan, des petites villes de l'intérieur ou des sous-préfectures rurales, les techniques d'enregistrement biométriques et documentaires s'enchevêtrent dans des relations complexes de chevauchement, de concurrence et de conflit, mais aussi parfois de complémentarité fonctionnelle.

Elles soulignent l'importance centrale de l'état civil dans ce système d'« identité fondationnelle » à l'ivoirienne, mixant les deux logiques, avec la mise en place progressive du nouveau RNPP intégrant données biométriques et d'état civil. En témoigne, par exemple, la structure numérique du NNI : contre la logique mathématique de la biométrie, qui impose normalement un numéro aléatoire, les autorités ivoiriennes ont imposé à la société Semlex que la première

série de chiffres code des données d'état civil reconnaissables par des agents de contrôle. Comme indiqué plus haut, la nouvelle dénomination de l'Office national de l'état civil et de l'identification (ONECI) est aussi significative de ce processus d'hybridation qui signe, d'une certaine façon, la revanche de l'Etat documentaire sur l'Etat biométrique.

3.3- « Sans liens sociaux, comment garantir une identité ? »

La biométrie, on l'a dit en introduction, est une machine individualisante et désocialisante et potentiellement dépolitisante (Ferguson 1990 & 2015). Là où l'état civil inscrit l'identité légale de chaque individu dans une lignée biographique, attestée devant témoins, la biométrie, en ne reconnaissant qu'un corps, individualise les identités et met théoriquement l'individu dans une relation de face à face avec l'Etat. Nos enquêtes montrent toutefois que, dans la réalité, la modernisation biométrique des dispositifs d'état civil n'arrase pas l'intervention humaine, en particulier le rôle du témoignage dans l'attestation d'identité.

Ce qui ressort en effet de ces recherches dans les trois pays (comme dans d'autres cas, cf. Awenengo & Banégas 2021), c'est le profond encastrement social de l'identification légale. Contrairement à ce que conjecturait Agamben (2005), on constate en effet que la personne sociale ne s'efface pas totalement devant l'identification biométrique. La logique désocialisante que soulignait aussi Breckenridge dans ses travaux (2014, 2018) est constamment mise en question par les pratiques concrètes de l'enregistrement des personnes que l'on a pu observer au guichet des administrations en Côte d'Ivoire, au Tchad et en Mauritanie.

Le modèle mauritanien est sans doute le cas de figure le plus frappant de cet enchevêtrement des logiques techniques et sociales. Souvenons-nous de la vignette ethnographique qui ouvrait cette seconde partie : l'ADG de l'ANRPTS qui scannait nos visages avec son terminal de reconnaissance faciale et faisait apparaître sur son ordinateur les données d'état civil non seulement du chercheur mais de toute sa famille étendue. Il insistait sur l'originalité assumée de l'expérience de la République islamique qui, depuis l'adoption de la biométrie, a fait le choix d'enregistrer non pas un individu isolé mais sa famille et toute sa filiation – parfois très extensive – incorporant de fait la logique biographique de l'état civil dans un dispositif qui n'en a théoriquement pas besoin.

« Les liens sociaux sont importants, disait-il. On n'était pas prêts à identifier des individus. Sans liens sociaux, comment garantir une identité ? Dans les communautés locales, c'est des cousins, on se connaît, tout le monde se connaît. Le système tribal d'identification est très efficace ; un simple appel (à un chef de tribu, NDA) me permet de vérifier l'identité de tel ou tel » (Sidi Ali Ould Nafaa, ADG de l'ANRPTS, entretien, février 2025)

Nous reviendrons plus loin sur les effets d'inclusion et d'exclusion que produit cette logique ~~approche~~ « familiale » de l'identité légale en Mauritanie. On verra aussi que cette extension du principe d'interconnaissance locale à l'échelle nationale, si elle n'est pas institutionnalisée comme en Mauritanie, se retrouve également sous d'autres formes dans les deux autres pays de l'étude où elle imprègne les pratiques et le « sens pratique » de vérification des identités. La place centrale des témoins dans la démarche de validation des dossiers d'état civil en témoigne et constitue un autre signe de l'hybridation des logiques biométriques et documentaires qui marque ces réformes de modernisation.

4- CENTRALISATION DES DONNÉES VS FRAGMENTATION DE L'ACTION PUBLIQUE

Les réformes de modernisation de l'état civil qui s'appuient sur les technologies biométriques font le pari que la centralisation des données dans un seul registre national géré par une agence unique, délivrant un numéro également unique, est la clé pour assainir et fiabiliser l'identification légale, étendre l'enregistrement des personnes et fournir des statistiques utiles au développement. Nos recherches montrent toutefois que cette promesse se heurte à de nombreux obstacles et que la logique de centralisation des données va paradoxalement de pair avec une fragmentation de l'action publique en la matière. Les trois pays de l'étude se situent à une place différente sur ce continuum centralisation/fragmentation, avec le système identificatoire mauritanien beaucoup plus centralisé que les deux autres. L'enquête révèle quatre formes de fragmentation : du territoire, des acteurs (institutionnels, internationaux et opérateurs), des systèmes d'identification et des bases de données. On se concentrera surtout ici sur ces deux dernières qui posent la question centrale de l'interopérabilité des dispositifs.

4.1- Un morcellement territorial des réformes de l'état civil

Sur le plan géographique, on constate que les efforts de centralisation ne compensent pas les inégalités territoriales que l'on mesure depuis longtemps dans l'enregistrement des personnes. Dans les trois pays de l'étude, les populations résidant en zones urbaines sont beaucoup plus nombreuses à être inscrites dans les registres, tandis que les régions rurales accusent des taux de sans-papiers souvent très élevés.

Un facteur sous-estimé de la fragmentation territoriale tient paradoxalement aux efforts de la communauté internationale pour soutenir la modernisation des systèmes d'état civil. Comme vu plus haut, ces appuis se traduisent par de nombreuses initiatives locales et autres « projets pilotes » promus par tel ou tel bailleur de fonds, dans telle ou telle commune ou sous-préfecture, sans qu'une cohérence nationale soit véritablement assurée. Ainsi, par exemple, au Tchad, l'essentiel des projets se déroulent à N'Djamena et dans quelques régions périphériques, au Sud, à l'Est et dans la région du lac. La DAPEC, officiellement en charge de définir la politique nationale d'état civil au sein du MATD, se désole de l'éparpillement des financements et des « projets pilotes », considérant que l'ensemble du territoire devrait être visé. Son directeur a récemment rédigé une note à son ministre pour imposer que les financements extérieurs passent par son service pour afin de mieux coordonner la stratégie territoriale – et sans doute aussi réorienter la manne internationale qui est désormais captée par l'ANATS, où existe un poste spécial de coordinateur de l'aide extérieure.

En Côte d'Ivoire, on a vu également que les principales actions menées par l'U.E via Civipol pour la numérisation/biométrisation de l'état civil par le logiciel CityWeb s'étaient concentrées sur 11 sites pilotes : les mairies d'Adjamé et de Grand Bassam ; les sous-préfectures de Songon, Gabiadji, Sédiogo ; les mairies et sous-préfectures de San Pédro, Bondoukou, Sinématiali, Adzopé, Djebonoua, Man. Depuis 2024, l'expérimentation de CityWeb a été officiellement étendue à l'ensemble des centres d'état civil du territoire, mais avec peu d'effectivité dans la réalité. En Mauritanie, cette problématique du morcellement géographique ne se pose pas dans les mêmes termes, vu l'approche souverainiste des autorités qui refusent les projets pilotes extérieurs. Elle n'en est pas moins critique comme on le verra dans la section consacrée aux discriminations à l'état civil.

4.2- Un manque de coordination des acteurs

Nous avons souligné dans la section précédente que les réformes de modernisation de l'état civil et de l'identification se heurtent, dans les trois pays de l'étude, à de fortes rivalités administratives et politiques internes. Comme cela s'observe dans bien d'autres domaines de l'action publique et sur tous les continents, la volonté de centralisation des données d'état civil dans un grand registre national biométrique est contredite par ces conflits de compétence qui jouent à l'échelle des administrations centrales, mais aussi à l'échelle locale. En témoignent la résistance de la mairie centrale de N'Djamena face aux velléités de pilotage de l'ANATS, évoquée plus haut, ou la réticence des communes ivoiriennes à adopter le logiciel Cityweb, en continuant d'utiliser leurs propres systèmes et bases de données (cf. infra). Cela nuit incontestablement à la cohérence d'ensemble des politiques publiques de modernisation-centralisation de l'état civil.

Les nombreuses initiatives internationales en la matière contribuent incidemment à cette fragmentation du paysage de l'identification légale. Hormis en Mauritanie, où cette aide est très limitée, on mesure au Tchad et en Côte d'Ivoire les biais induits par la multiplication des acteurs internationaux qui confortent les « stratégies d'extraversion » (Bayart 1999) des gouvernements. Le cas tchadien est symptomatique : comme vu plus haut, la structure de l'aide internationale à l'état civil y est assez éclatée, avec des actions nombreuses, inégalement réparties sur le territoire et faiblement coordonnées. La grande ouverture des autorités tchadiennes aux partenariats internationaux a ainsi son revers. Selon un des partenaires ayant requis l'anonymat, « ils font feu de tout bois, disent oui à tout et à tous, sans dire précisément quelle est leur stratégie ni quelle approche ils préfèrent ». Il n'y a pas de véritable politique publique arrêtée, celle-ci s'élabore plutôt au gré des projets qui se décident territoire par territoire. En conséquence : de multiples campagnes d'enregistrement concomitantes financées par les principaux partenaires alimentent les systèmes centraux opérés par l'ANATS. Les entretiens menés à N'Djamena donnent à voir non seulement une absence de réelle coordination entre PTF, ce qui est relativement courant dans d'autres secteurs, mais aussi des différences d'approches dans la conception et la mise en œuvre des réformes de l'état civil : « les multilatéraux font leurs projets et c'est à nous les bilatéraux de faire des efforts (pour s'aligner) » se plaignait un agent. Le partage d'information est également faible. Un comité de coordination existe sur le papier, mais il semble moribond, alors que des comités analogues fonctionnent plutôt bien dans d'autres secteurs. La direction de l'AFD sur place essaie actuellement de le relancer, avec des chefs de file désignés par tâches.

La segmentation des acteurs est, enfin, accentuée par un dernier facteur majeur : la sous-traitance généralisée des réformes de l'identité légale au secteur privé, qu'il s'agisse des grandes multinationales de la biométrie (Idemia en Mauritanie et au Tchad ; Semlex et Idemia en Côte d'Ivoire) ou des compagnies locales qui développent leurs propres solutions, comme Technidev à N'Djamena ou la SNEDAI créée conjointement par Désiré Tagro, l'ancien ministre de l'Intérieur de Laurent Gbagbo, tué lors de l'assaut sur la résidence présidentielle en avril 2011, et Adama Bictogo, puissant homme d'affaires, bras droit d'Alassane Ouattara devenu président de l'Assemblée nationale et maire de Yopougon. La trajectoire ivoirienne post-conflit est symptomatique de ce « gouvernement privé indirect » (Hibou, 1999 ; Mbembe, 1999) des identités légales qui soulève des questions majeures sur la souveraineté nationale et la citoyenneté face au capitalisme digital du 21^{ème} siècle. Nous y reviendrons dans la dernière partie de cette étude. La solution juridique des « Partenariats public privé » adoptée en Côte d'Ivoire, en Mauritanie et au Tchad comme dans de nombreux autres pays, est considérée comme une garantie de mise en cohérence sous l'égide de chacune des Stratégies nationales de l'état civil et de l'identification ». Nous verrons pourtant qu'elle comporte aussi des risques importants.

4.3- Des systèmes d'enrôlement parallèles, des bases de données fragmentées : l'enjeu majeur de l'interopérabilité

Dans les trois pays de l'étude, la fragmentation des acteurs susmentionnée est - a priori - compensée par une mutualisation des infrastructures techniques hébergeant les données d'état civil dans le registre biométrique central, contrôlé par l'ANATS, l'ANRPTS et l'ONECI, via leurs partenaires commerciaux : Semlex en Côte d'Ivoire, Idemia au Tchad et en Mauritanie. Cette centralisation est indispensable à l'établissement de l'unicité des identités légales, facilitée par la biométrie qui permet de détecter et de prévenir les doublons avec un degré élevé de précision. Mais, ici aussi, le tableau est plus complexe qu'il n'y paraît.

D'abord parce qu'il existe, à l'échelle nationale, plusieurs systèmes parallèles d'enrôlement des individus qui ne sont pas forcément synchronisés avec le registre central de l'identité légale. En Mauritanie, pays où le processus de centralisation de l'identification légale est pourtant le plus avancé, il y a au moins quatre systèmes d'enrôlement qui interfèrent avec les problématiques de l'état civil :

- Le **Système Intégré de Gestion de la Population et des Titres Sécurisés (SIGPTS)**. Ce système biométrique d'identité légale, créé en 2011 sous l'autorité de l'ANRPTS et fourni par Idemia, est censé contenir dans sa base les données l'ensemble de la population. C'est le registre central d'identité fondationnelle, censé irriguer toutes les autres « couches fonctionnelles » - i.e, les autres registres sectoriels ci-dessous. L'ANRPTS ayant absorbé les anciens centres et registres d'état civil, remplacés par son système biométrique d'enrôlement, il n'y a officiellement pas d'autre base de données parallèle de l'identité légale. Les mairies continuent toutefois de délivrer certains actes d'état civil, comme les certificats de preuve de vie, les certificats de résidence, et à légaliser les documents. Certaines communes discutent actuellement avec l'ANRPTS pour rétablir le lien d'état civil avec leurs administrés, en leur proposant d'imprimer les documents établis par l'Agence ou commandés sur la plateforme Houwiyeti. Mais ce n'est pas encore le cas : seuls les Centres d'Accueil des Citoyens de l'ANRPTS restent habilités à le faire.
- Le **registre social Tekavoul de transferts sociaux**, géré par une agence dédiée à la lutte contre la pauvreté, Taazour, avec le soutien de la Banque mondiale. L'identification des bénéficiaires enrôlés dans ce registre s'effectue de manière ad hoc par les équipes de Tekavoul et les responsables communautaires locaux, en lien avec l'Office national de la statistique qui dispose de sa propre base d'identification des ménages, tirée des recensements de population. Il n'existe pas encore d'interopérabilité entre le registre social et le SIGPTS mais une convention a été signée entre Tekavoul et l'ANRPTS pour fluidifier le partage d'informations : en particulier pour vérifier le NNI des bénéficiaires des transferts. Par son implication auprès des ménages les plus vulnérables et sans-papiers, Tekavoul peut faciliter leur enregistrement à l'état civil.
- Le **système biométrique d'enregistrement des réfugiés**, géré par le HCR. Comme indiqué plus haut, l'agence onusienne enregistre désormais les populations déplacées des conflits voisins dans son propre système biométrique, mais en partenariat avec l'ANRPTS, afin d'éviter que des Mauritaniens, déjà dans la base de l'état civil, ne se fassent faussement enrôler comme réfugiés afin de bénéficier de certaines aides.
- Le **système biométrique de la liste électorale**, géré par la Commission électorale nationale indépendante (CENI). Cette liste n'est pas extraite de la base ANRPTS ; la CENI effectue elle-même son propre « recensement à vocation électorale » (RAVEL) et dispose de sa propre base de données et système informatique, créée en 2018. Auparavant, il existait une collaboration avec l'ANRPTS même si les bases étaient différentes.

Le gouvernement fait actuellement pression pour constituer la liste sur une « base extractive » du registre d'état civil central, ce à quoi la direction de la CENI semble sensible, tout en s'interrogeant sur les éventuels biais politiques associés à ce changement (par exemple, dans ce nouveau scénario, le taux de participation électorale serait calculé sur une base élargie, ce qui entraînerait mécaniquement sa diminution).

- Il existe également des **registres sectoriels** propres à certains ministères, tel le système des pensions et rentes ou les registres des fonctionnaires, des bacheliers, des militaires, etc.

En **Côte d'Ivoire**, le processus de centralisation de l'identification légale est également bien avancé depuis les réformes de l'état civil de 2018 et le lancement du RNPP en 2019. Comme en Mauritanie, il existe toutefois des contradictions dans la centralisation biométrique des identités. Comme indiqué plus haut, l'incongruité principale tient au fait que la Banque mondiale, qui était très impliquée dans la conception et le financement du système d'identité fondationnelle depuis la création de l'ONI, s'en est détachée en 2018-19 lorsque le nouveau Registre national des personnes physiques (RNPP) a été lancé en partenariat avec l'entreprise belge Semlex. La Banque a alors réorienté ses importants budgets vers la création d'un autre système d'identification biométrique, dans le secteur de la santé, pour la Couverture maladie universelle, rendue obligatoire en 2022 (mais très peu effective). Les deux systèmes et bases de données du RNPP et de la CMU ne sont pas, pour l'heure, interconnectés et pourraient continuer de fonctionner en parallèle dans les années à venir. Un troisième registre biométrique national existe en Côte d'Ivoire : celui de la liste électorale qui fonctionne de manière (plus ou moins) autonome de l'ONECI, avec une base de données propre gérée par Idemia.

La fragmentation des bases de données de l'identité légale en Côte d'Ivoire, tient aussi au fait que, contrairement à la Mauritanie, les services traditionnels d'état civil, établis de longue date dans les mairies et sous-préfectures n'ont pas été supprimés ni remplacés par une autre architecture institutionnelle. Ils ont au contraire été confortés dans leurs compétences par les réformes législatives de 2018 et continuent d'exercer pleinement leurs prérogatives, sans que les centres d'enrôlement biométrique de l'ONECI les aient supplantés. Les mairies n'ont pas attendu les initiatives nationales de modernisation de l'état civil pour s'engager dans des projets de numérisation de leurs registres : depuis des années, de nombreuses communes ont en effet financé en propre la création de registres et de bases de données d'état civil à leur échelle, en faisant appel à des sociétés d'informatique locales. La plupart de ces systèmes fonctionnent en circuit fermé et ne s'interconnectent pas, comme s'en désolait Vamoussa Coulibaly, le DSI de la mairie de Yopougon croisé plus haut :

« Aujourd'hui vous voyez la Côte d'Ivoire, vous n'allez pas trouver seulement deux mairies qui ont la même base de données (...) Chaque collectivité, vous allez à Adjamé, à Cocody, tout le monde utilise une base de données. Chacune a sa base de données, chaque DSI maîtrise l'architecture de sa base de données » (entretien, Abidjan, janvier 2025)

La mairie de Yop' a été une des premières à se lancer dans cette aventure de la digitalisation de l'état civil, en 1992, avec un premier ordinateur orange, offert par la Tunisie, qui est toujours en service dans la salle des machines et trône entre le grand serveur connecté au RNPP et le projet de borne en accès libre évoqué ci-dessus (cf. figure 3). L'opérateur technique privé est resté longtemps propriétaire de la licence, bloquant l'accès aux données quand la mairie tardait à régler ses traites, jusqu'à ce que l'équipe informatique de la mairie s'en émancipe

FIGURE 5 – SALLE DES SERVEURS D'ETAT CIVIL DE LA MAIRIE DE YOPOUGON, COTE D'IVOIRE



Photos © Richard Banégas, Abidjan, janvier 2025 (avec l'aimable autorisation de M. Vamoussa Coulibaly)

A Bouaflé, dans le centre du pays, une expérience analogue s'est plus mal terminée : la mairie a acquis son premier ordinateur en 2012 et un logiciel qui ont permis de fluidifier la production de documents. Mais, depuis 2022, la société qui effectuait la maintenance du serveur a bloqué son accès, faute de paiement. Depuis lors, les agents d'état civil travaillent de façon manuelle, en bricolant des documents Word pour établir les extraits, et n'ont plus accès à la base de données numérisée qui a été conservée par le sous-traitant ! Vu que les registres papier n'ont pas toujours été remplis concomitamment à l'enregistrement informatique, comme l'impose la loi, il est probable qu'une grande partie de ces archives soient désormais perdues, ce qui n'est pas sans conséquence dans une région où précisément de nombreuses personnes sont dans une insécurité documentaire et même considérées comme « à risque d'apatridie » (Banégas & Cutolo 2024). On y reviendra plus bas.

Depuis le déploiement du système CityWeb, ces problèmes sont théoriquement réglés : toutes les mairies sont officiellement connectées au registre national biométrique de l'ONECI, et chaque nouvel acte de naissance, après validation et enregistrement dans le RNPP, donne lieu à la production d'un NNI. Mais ce système centralisé ne concerne pour l'instant que les nouveaux nés et nouveaux entrants à l'état civil ; il ne peut être utilisé pour les personnes déjà inscrites dans les anciens registres qui ne peuvent obtenir leur NNI par ce biais. En outre, CityWeb et le RNPP ne sont pas connectés aux bases propres des mairies, l'interopérabilité n'étant même pas souhaitée par les concepteurs du projet central qui craignent d'affecter la solidité du système par l'introduction de bases locales disparates et non fiables. Ce système centralisé fonctionne pourtant très mal, comme le constatent quasiment tous les agents locaux d'état civil que nous avons interrogés : des soucis techniques récurrents ralentissent voire bloquent l'enregistrement des actes au lieu de le fluidifier. Au point que nombre d'entre eux (à Bouaflé, mais aussi à Tiébissou, Daloa par exemple) le délaissent déjà, quelques mois après son installation, pour revenir à leurs logiciels et bases de données locales, plus maniables et efficaces.

Au Tchad, la problématique centralisation vs fragmentation des systèmes et des bases de données se pose de manière encore différente. On a vu plus haut que la mise en place d'un registre centralisé des données d'état civil sous le contrôle de l'ANATS suscite des tensions et résistances dans certaines administrations et collectivités locales qui refusent d'abandonner leurs compétences en la matière. Nous avons dit aussi que pour la modernisation-numérisation de l'état civil, le gouvernement a préféré mettre en place un nouveau système parallèle, Tadjil, plutôt que de passer par l'équipement des mairies, largement démunies. Seule la mairie centrale de N'Djamena possède un système informatisé d'enregistrement des faits de vie.

Le Tchad cumule ainsi trois (voire quatre) circuits d'enregistrement de l'identité légale : celui, classique des mairies et sous-préfectures, celui des « guichets uniques » du projet Tadjil, établis dans 63 maternités et centres de santé du pays, et enfin celui des Centres d'accueil des usagers (CAC) de l'ANATS où s'effectue l'enrôlement biométrique des CNI et passeports. S'ajoute,

comme en Mauritanie, un autre circuit d'enregistrement biométrique qui concerne les personnes bénéficiaires des filets sociaux, en particulier dans le cadre du Projet Filets Sociaux et Services de Base (PFSB), financé notamment par la Banque mondiale.

Il n'y a toutefois pas autant de bases de données d'état civil au Tchad qu'en Côte d'Ivoire. Le système Tadjil est connecté au SIGPTS de l'ANATS qu'il nourrit des nouveaux entrants à l'état civil. Seule la mairie centrale de N'Djamena en possède une et la conserve jalousement face à l'ANATS. Auparavant, avec le premier système biométrique SOGECT, il y avait deux bases différentes pour les CNI et pour les passeports, ce qui constituait une préoccupation. Avec les réformes de l'ANATS, le gouvernement a demandé à travailler vers un système intégré, ce qui a donné l'actuel SIGPTS opéré par Idemia. « On a donné une petite faveur à Morpho-Idemia qui a installé le système d'identification électorale biométrique en 2016 », nous confiait un des responsables du registre (entretien, N'Djamena, janvier 2025).

Depuis 2020, un seul système intégré fonctionne, depuis l'état civil jusqu'aux titres sécurisés via le NNI. La difficulté reste d'enregistrer dans cette base centrale les données d'état civil recueillies dans les centres principaux et secondaires. A l'initiative du MATD et de l'ANATS, des efforts sont faits pour les faire remonter du terrain vers la DAPEC, par texto ou par Whatsapp. Mais les formulaires adressés sont peu renseignés et quelques provinces ne renvoient rien. C'est évidemment un problème pour le suivi de la Stratégie nationale de l'état civil : « *Un Etat, c'est d'abord un état civil. (...) Le pays même c'est l'état civil. Si on n'a pas ces données, on ne peut pas dire que nous existons* » (Entretien, DAPEC, N'Djamena, janvier 2025)

Il demeure enfin, au Tchad comme ailleurs, une base biométrique parallèle pour les élections. Il a été fait le choix de ne pas intégrer dans le SIGPTS la base électorale de 2016 en raison des fortes suspicions qu'elle soulevait dans sa confection, établie à partir de documents divers et variés (CNI, passeport, permis de conduire, etc), issus eux-mêmes de trois bases de données différentes. Comme cette base de 2016 était « établie sur de vieux documents », il a été décidé de « laisser cette base électorale à l'écart et de repartir à zéro » (ibid.), de refaire une nouvelle base de données, sans migration de la CENI.

Instrument de singularisation des identités individuelles, le fameux NNI pourrait dans les trois pays de l'étude constituer un instrument pertinent d'interopérabilité entre ces systèmes et bases de données parallèles, permettant aux administrations comme aux usagers de naviguer entre les « couches fonctionnelles » de l'identité légale. Mais encore faudrait-il qu'ils soient généralisés, ce qui est encore loin d'être le cas, comme on le verra plus loin.

Dans son livre sur l'Etat biométrique, Keith Breckenridge considérait que l'expansion de cette nouvelle technologie en Afrique du Sud et ailleurs ne correspondait pas à une extension de la « volonté de savoir » des administrations, telle que mise en évidence par Foucault, mais au contraire à une « non-volonté de savoir » dans la mesure où les données biographiques étaient évacuées du dispositif biométrique d'identification, fondé sur la seule captation des signes corporels. La convergence tendancielle des systèmes d'identité fondationnelle et d'état civil que promeuvent les réformes actuelles, l'hybridation de leurs logiques mise en évidence ci-dessus, infirment assez largement cette prémisse anti-foucauldienne et mettent plutôt en évidence une tendance forte à « surveiller et punir » celles et ceux qui échappent à la tendance centralisatrice et panoptique des nouveaux systèmes d'état civil biométrisés. Le morcellement du territoire, des acteurs, des systèmes et surtout la faible interopérabilité des bases de données suggère néanmoins que, dans les trois pays de cette étude, la « volonté de savoir » des Etats s'étend plutôt en peau de léopard qu'en panopticon.

5 - INCLUSION VS EXCLUSION. VISIBILISER LES INVISIBLES OU RENFORCER LES DISCRIMINATIONS ?

Les nouvelles stratégies nationales de modernisation de l'état civil menées dans les trois pays de l'étude affichent un objectif central et récurrent : étendre la couverture de l'enregistrement à tout le territoire et toutes les catégories sociales, et favoriser une inclusion universelle des personnes, comme y encouragent les ODD et les conventions internationales qui visent notamment à « visibiliser » les personnes les plus vulnérables en les dotant d'une identité légale.

La généralisation des nouvelles technologies digitales contribue certes à faciliter les démarches d'état civil par leur dématérialisation et à rapprocher les usagers de l'administration en charge des faits de vie. On a pu le constater, par exemple en Mauritanie où l'usage de la plateforme Houwiyeti, disponible sur les téléphones mobiles, se répand et fluidifie l'accès aux guichets des « centres d'accueil des citoyens » (Figures 7) ainsi que dans les maternités de N'Djamena où les jeunes parents – quand ils en sont informés – peuvent désormais aisément déclarer la naissance de leur enfant auprès du guichet unique Tasdjil et obtenir rapidement son NNI. Les campagnes de rattrapage de certaines populations éloignées des centres urbains et peu enregistrées (les pasteurs nomades en particulier au Tchad et en Mauritanie), donnent également des résultats satisfaisants quand elles sont menées par des unités mobiles équipées des kits d'enrôlement biométrique.

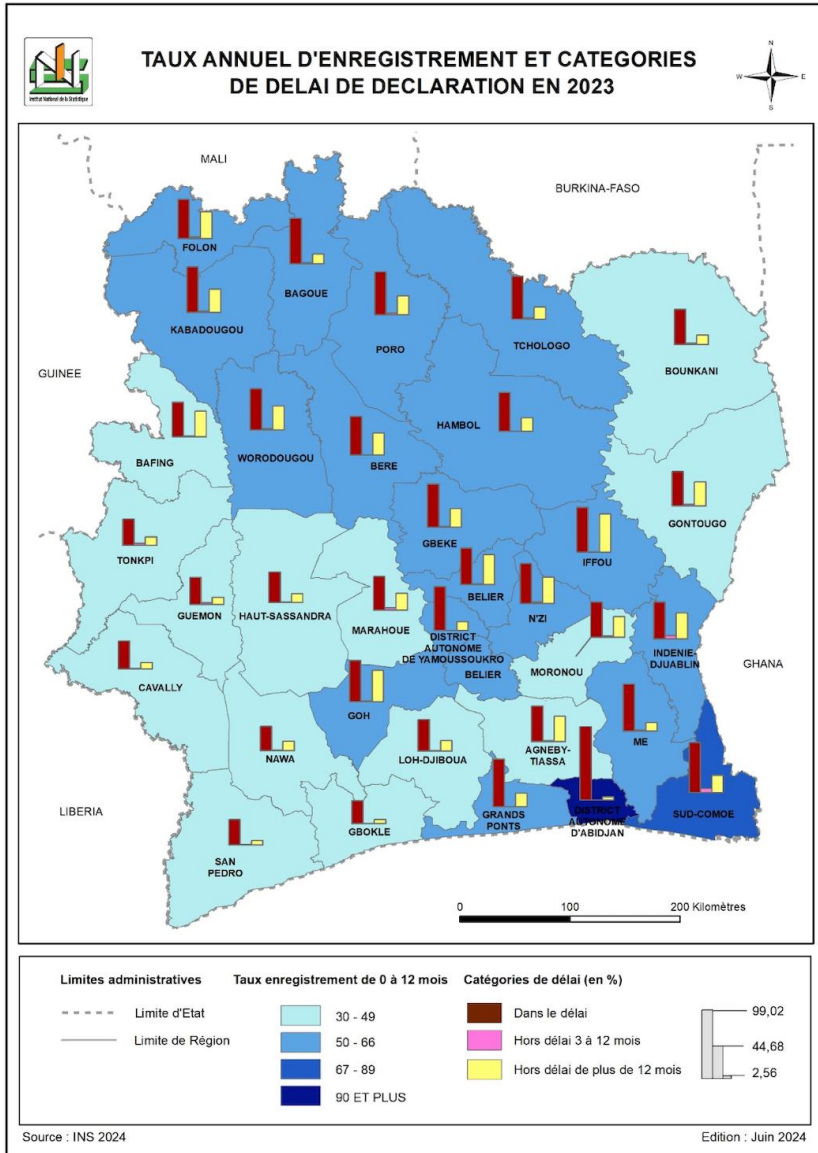
L'évolution des chiffres globaux indique un progrès dans la couverture de l'état civil dans chacun des trois pays. Mais cette dynamique d'inclusion croissante masque des inégalités territoriales et sociales qui demeurent importantes, et même se renforcent paradoxalement.

5.1 - Des inégalités territoriales toujours marquées

Malgré les progrès susmentionnés, l'accès à l'état civil dans les trois pays reste marqué par **d'importantes disparités régionales, socio-économiques et administratives**. Ces inégalités dans l'enregistrement des naissances, mariages et décès sont évidemment multifactorielles : l'accessibilité géographique des centres d'état civil ; le manque de moyen des administrations déconcentrées ; le manque de ressources et les priorités matérielles des ménages les plus pauvres ; les inégalités en termes de capital culturel et de capital social ; la faible culture administrative de certaines communautés (pastorales et nomades notamment) ; l'insécurité et la violence politique dans certaines régions ; les déplacements forcés de population et l'augmentation sensible du nombre de réfugiés au Tchad et en Mauritanie, etc... Les régions frontalières sont particulièrement touchées par **l'intersectionnalité de ces facteurs qui contribuent à creuser les inégalités sociales et spatiales de l'état civil dans les trois pays**.

En **Côte d'Ivoire**, on observe des disparités très fortes entre zones urbaines et rurale, avec des taux d'enregistrement à l'état civil particulièrement faibles dans les régions périphériques du Nord-Est (Boukani, Gontougo) et du Sud-Ouest/Centre-Est (Bafing, Tonkpi, Cavally, San Pedro notamment). Les sans-papiers sont toutefois moins nombreux dans certaines zones du Nord, en pays dioula et senoufo notamment où l'histoire de mobilités et les discriminations de l'ivoirité ont incité les personnes à sécuriser leur identité légale. Les écarts territoriaux sont un peu différents si l'on tient compte des délais légaux d'enregistrement, toujours beaucoup plus respectés à Abidjan et dans les autres agglomérations, à l'inverse de certaines régions pourtant moins périphériques du pays comme celles du Goh, du Bélief, de l'Iffou, de l'Agneby...

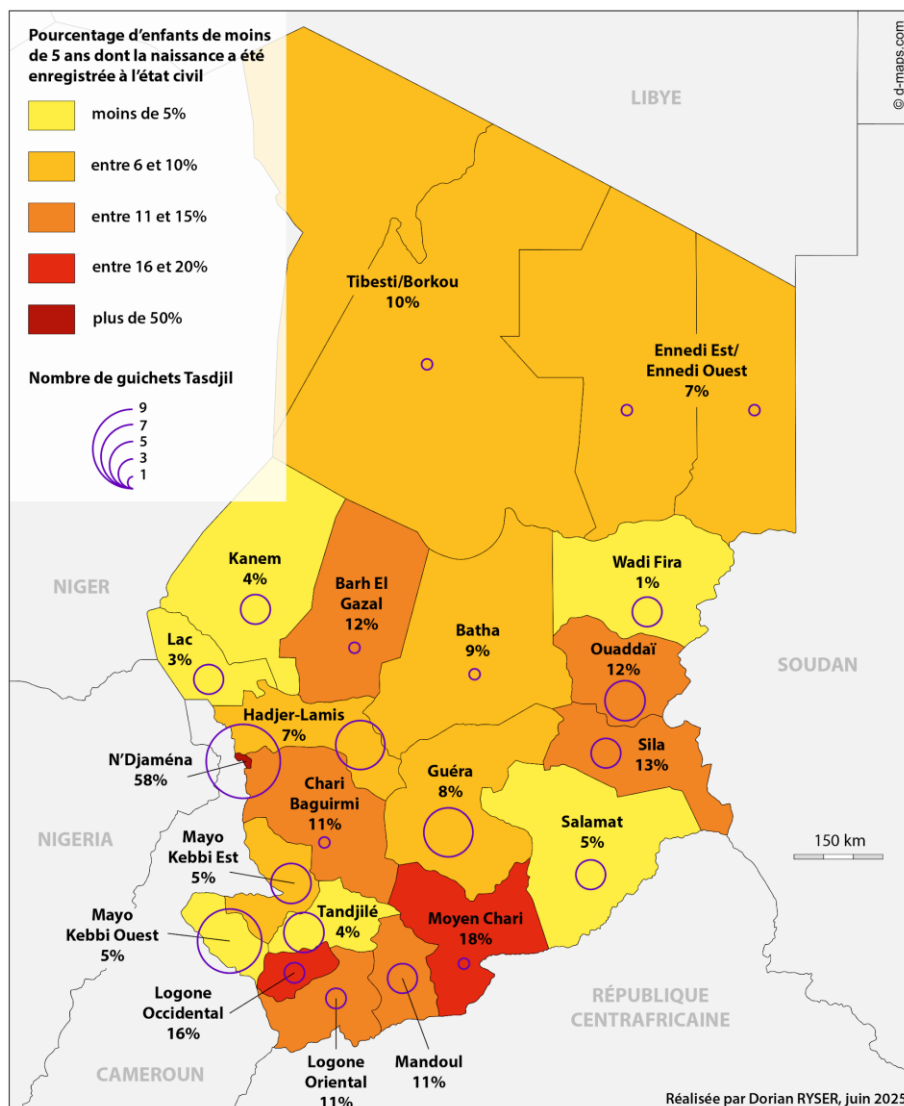
FIGURE 6 – CARTOGRAPHIE DE L'ENREGISTREMENT DES NAISSANCES EN COTE D'IVOIRE



Source : Annuaire statistique de l'état civil 2023 (service cartographique INS)

Au Tchad, pays où les taux d'enregistrement sont parmi les plus faibles du monde, les disparités territoriales de l'état civil sont encore plus marquées : un monde administratif, social et politique sépare les habitants de la capitale, enregistrés à 58% et ceux du Wadi Fira (1%), à la frontière soudanaise, ou du Salamat (5%) à la frontière centrafricaine, du Mayo Kebbi Ouest (5%) proches du Cameroun, du Lac (3%), riverains du Nigeria et du Niger ou encore du Kanem (4%). Comme indiqué plus haut (partie 1, section 3), ces disparités s'expliquent par une combinaison de facteurs socio-culturels, géographiques (notamment l'éloignement des centres d'état civil), et sécuritaires qui intersectent, au Tchad comme ailleurs, avec des variables de genre, de revenu et d'éducation. Les zones concernées par les activités agro-pastorales sont également moins bien couvertes par l'état civil, dont les populations nomades sont restées historiquement et socialement éloignées.

FIGURE 7 – CARTOGRAPHIE DE L'ENREGISTREMENT DES NAISSANCES AU TCHAD



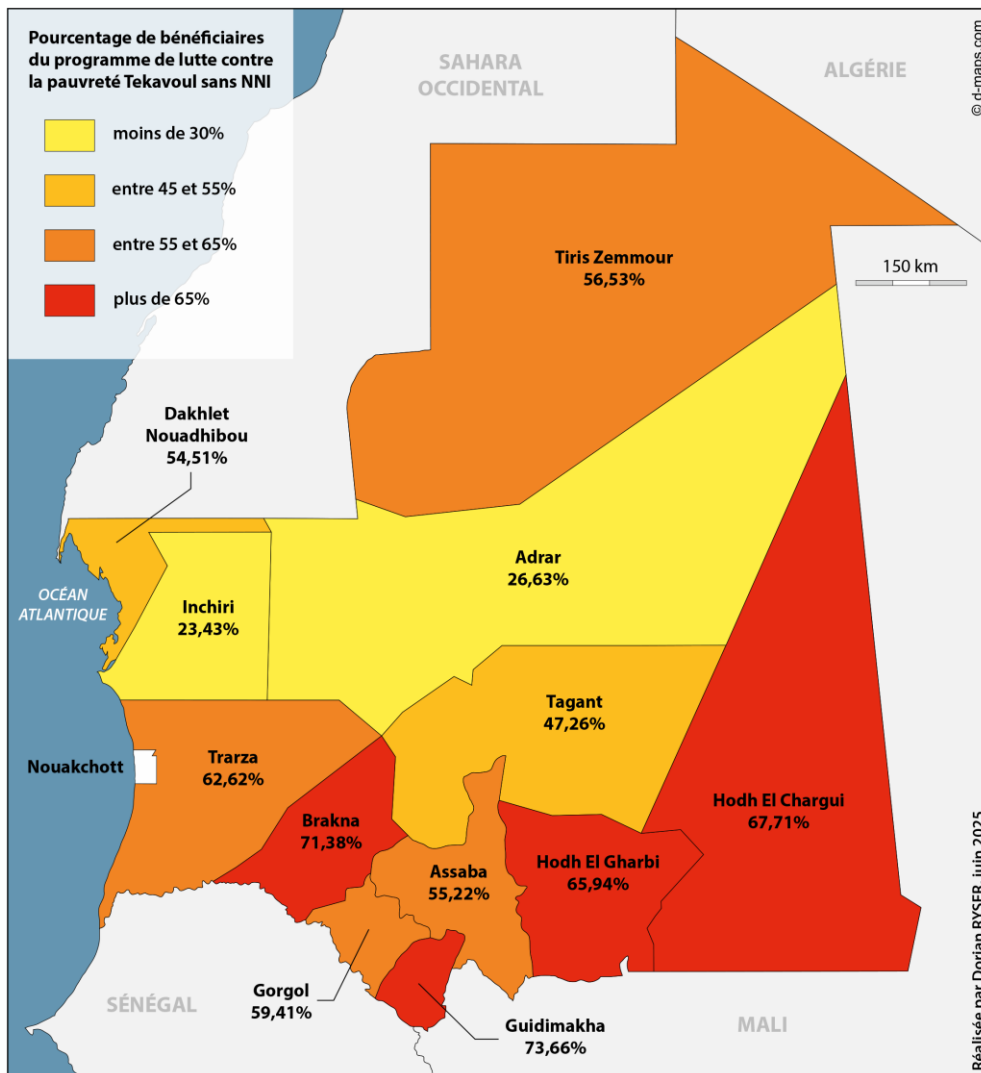
Source : Enquêtes MICS 2023 & TASDJIL

Ces disparités spatiales sont connues et documentées depuis longtemps par les recensements nationaux et suivis de près par les partenaires extérieurs qui tentent de les réduire par des projets pilotes localisés (cf. supra) et le financement de campagnes de rattrapage. Ce qui l'est moins c'est la façon dont les variables (sociales, économiques et autres) de l'exclusion se combinent et intersectent pour renforcer ces disparités territoriales.

Nous avons pu en avoir un aperçu **en Mauritanie** où les chiffres de l'enrôlement présentés par l'ANRPTS, officiellement élevés (le Directeur de l'ANRPTS revendique 600,000 (six cent mille) nouveaux enrôlés durant la campagne de 2023. Mais il évite de dire combien ont un NNI et combien ont seulement un NUD et donc pas de papiers d'identité ; de même il nous a montré un tableau sur son ordinateur mais a refusé de nous donner copie pour voir la ventilation par région, localité etc. Source : entretien avec Richard B et Z. Ahmed Salem) oblitérent notamment l'exclusion des personnes les plus pauvres, en particulier d'origine servile (cf. infra). Un indicateur de cette combinatoire négative est fourni par les recensements établis par le Programme Tekavoul de lutte contre la pauvreté. Parmi ses bénéficiaires qui comptent les ménages les plus précaires du pays, Tekavoul constate qu'environ deux tiers des personnes, en moyenne, ne possèdent pas de NNI, ce qui réduit de 30% leur aide financière et bloque toute

autre démarche administrative d'état civil dans le système biométrique centralisé de l'ANRPTS. Les disparités territoriales sont ici aussi flagrantes avec les régions du Sud-Est frontalières du Mali (Hodh El Chargui, Hod El Gharbi) et de la région du fleuve, frontalières du Sénégal, Brakna et Guidimakha qui ont les taux les plus élevés de bénéficiaires pauvres sans NNI (71,38% et 73,66%). Ces disparités mesurées par les équipes de Tekavoul ne s'expliquent pas aisément, tant les facteurs s'enchevêtrent. Dans les régions frontalières du Mali et du Sénégal, où vivent des « populations flottantes » entre plusieurs territoires, on sait – sans pouvoir le mesurer - que de très nombreuses personnes détiennent des papiers des pays voisins. Cette fluidité documentaire suscite une suspicion chez les agents recenseurs et rend plus difficile de prouver sa nationalité.

FIGURE 8 – CARTOGRAPHIE DE PERSONNES PAUVRES ENROLEES MAIS SANS NNI EN MAURITANIE



Source : Programme Tekavoul, enquêtes 2023

5.2 - Populations vulnérables (1) : des discriminations au risque de l'apatridie

Les disparités territoriales évoquées ci-dessus, en particulier en Mauritanie, fournissent une indication des inégalités sociales qui continuent de tenir d'importantes fractions de la population aux marges de l'état civil et de l'Etat tout court. Mais il y a plus. Nos enquêtes soulignent un autre paradoxe des réformes récentes de l'identité légale : **la modernisation des systèmes d'état civil a pour effet (indirect) d'accroître l'exclusion des personnes les plus vulnérables dont l'insécurité documentaire s'aggrave** à proportion des procédures de fiabilisation-attestation des identités qui se durcissent avec la centralisation biométrique des registres. Bien que difficile à mesurer, il semble que ce redoublement des effets d'exclusion soit corrélé aux variables intersectionnelles de genre et de classe : les femmes (et leurs enfants) de condition modeste ont, dans les trois pays, de plus grandes difficultés à obtenir une identité légale et se faire reconnaître à l'état civil, en raison de ce raidissement des procédures biométriques qui accroissent les vulnérabilités de l'Etat documentaire.

Loin de favoriser l'inclusion des « invisibles » et d'atténuer les crises de la citoyenneté, les réformes biométriques aggravent certaines formes d'exclusion et génèrent de **nouvelles tensions autour de la question très sensible de savoir qui est citoyen national et qui ne l'est pas**. Les évolutions positives mesurées dans les trois pays dans l'enregistrement des faits de vie s'accompagnent en effet de **discriminations croissantes qui touchent certaines catégories de populations**. Parmi elles, on évoquera ici les Haratines, anciens esclaves et les populations issues de la vallée du Fleuve en Mauritanie ; les ex « colons » voltaïques devenus « personnes à risque d'apatridie en Côte d'Ivoire ; ou, au Tchad, les « retournés » de la crise centrafricaine et d'autres communautés frontalières stigmatisées par le pouvoir dans un contexte d'explosion de l'insécurité et des flux de réfugiés.

En Côte d'Ivoire, les discriminations à l'état civil qui furent au cœur de la crise de l'ivoirité se sont notablement apaisées depuis la fin de la « guerre des papiers » en 2011 (Banégas & Cutolo 2024). Les populations nordistes, dioula en particulier, ont vu leur situation changer radicalement avec le changement de régime qui s'est accompagné d'un fort rééquilibrage ethno-régional dans la composition du pouvoir et les représentations de la nation – ce qu'Alassane Ouattara lui-même a qualifié de « rattrapage ethnique ». La suspicion documentaire à laquelle ils et elles faisaient face auparavant – notamment sur les barrages de police ou dans les administrations – n'a plus vraiment cours, du moins dans la vie courante. Le registre du soupçon a muté en un nouveau discours sécuritaire antiterroriste (en particulier dans les régions frontalières du Burkina Faso où l'accroissement de la pression djihadiste pourrait aiguïser à nouveau la « guerre du qui est qui ? ») qui s'est en partie désethnicisé.

Comme indiqué en 1^{ère} partie, le gouvernement Ouattara a pris des mesures et entrepris des réformes pour « tuer les germes » de la crise et dépolitiser la problématique de l'identité légale. La Loi de 2013 sur la nationalité et celle de 2018 sur la modernisation de l'état civil ont (r)ouvert des voies administratives pour sortir les sans-papiers de leur condition. Mais ces mesures législatives n'ont pas donné les résultats escomptés : (a) la possibilité offerte en 2013 aux personnes nées en Côte d'Ivoire lorsque le droit du sol prévalait (jusqu'en 1972) de voir reconnaître leur nationalité par simple déclaration a suscité peu de demandes (seulement 16000 dossiers déposés sur les « 3 millions de sans-papiers » qu'évoquaient les rebelles quand ils ont pris les armes en 2002) et une infime partie de ces dossiers a été validée par le ministère de la Justice (moins de 10%). (b) De même, la « procédure spéciale de déclaration de naissance et de rétablissement d'identité » adoptée en 2018 pour assainir l'état civil des milliers d'actes falsifiés (et renforcer la fiabilité du RNPP) n'a pas non plus suscité une vague de mobilisation des « René Caillé » malgré la promesse d'amnistie qui leur était faite. Seuls quelques cas ont été traités par les tribunaux.

La numérisation de l'état civil et sa centralisation-biométrisation via de nouveaux outils dédiés (Cityweb) étaient aussi censés fluidifier l'accès à l'identité légale et en faciliter les usages par la dématérialisation-plateformisation et la génération d'un NNI. Mais on a vu plus haut que de nombreux obstacles techniques, bureaucratiques et politiques (liés notamment à l'absence d'interopérabilité) freinent leur déploiement et leur fonctionnement au concret, certaines mairies préférant revenir à leurs anciennes pratiques locales. Focalisé sur l'enregistrement des naissances, Cityweb ne concerne, de surcroît, que les nouveaux entrants. Les autres ne peuvent obtenir de NNI par l'état civil, seulement par le circuit de la CNI. Et encore : la lenteur et la complexité des procédures de vérification et de la validation des dossiers, centralisées à l'ONECI, font que de très nombreuses personnes sont enrôlées biométriquement dans le nouveau registre RNPP, mais sans que leur soit délivré le fameux NNI (comme en Mauritanie, cf. infra). Une grande partie de la population ivoirienne ne dispose donc pas de ce sésame.

Certaines communautés sont plus affectées que d'autres par cette insécurité documentaire. Le HCR, dans une étude de 2019 qui avait suscité quelque émoi dans l'administration, estimait que la Côte d'Ivoire comptait entre 692 000 et 1,6 million de personnes apatrides ou risquant de le devenir, faisant du pays le deuxième au monde concerné par ce risque, après le Bangladesh et devant le Myanmar ! Parmi elles, on peut mentionner le cas particulier des communautés mossi et bisa d'origine voltaïques établies dans des villages dits de « colonisation » des environs de Bouaflé et Zuénoula depuis leur installation plus ou moins forcées par l'administration coloniale en 1932. Depuis lors, ces personnes qui furent actives dans la « mise en valeur » agricole et bien insérées dans les réseaux de patronage du parti houphouëtiste, se voient régulièrement dénier leur citoyenneté, pourtant évidente en termes historiques et juridiques. Fragilisés par la crise de l'ivoirité, ils-elles ont été violemment stigmatisés comme complices des rebelles venus du Burkina Faso en 2002. Malgré un décret collectif de naturalisation pris en 1995, réaffirmant leur statut national, ces populations demeurent dans la situation administrative ambiguë d'être des Ivoiriens de jure toujours considérés comme des « étrangers » dans leur propre pays.

Au sortir du conflit, la lancinante question des « sans-papiers » a été requalifiée dans les termes juridiques et techniques de la protection des « personnes à risque d'apatridie », dans un contexte où le pouvoir encore fragile d'Alassane Ouattara cherchait à dépolitiser la question identitaire. Une coalition d'experts locaux et internationaux, soutenus par le HCR et quelques bilatéraux (Danida, USAID), contribue alors à faire émerger cette question à l'agenda et avancer son traitement législatif⁷⁹. La Côte d'Ivoire adhère à un mouvement global poussé par le HCR à partir de 2013 avec sa campagne internationale #IBelong, accueillant en février 2015 la première conférence régionale sur l'apatridie, qui donne lieu à la « Déclaration d'Abidjan », endossée par les chefs d'État CEDEAO. Elle adopte aussi en 2013, comme dit plus haut, une loi sur la nationalité, rouvrant le droit aux personnes sans papiers nées dans le pays avant 1972 d'y accéder par simple déclaration. Les communautés d'origine voltaïques des environs de Bouaflé et Zouénoula étaient particulièrement visées par ces mesures et accompagnées par des équipes dédiées du ministère de la Justice et du HCR. Nos enquêtes montrent toutefois que ces réformes législatives et la modernisation de l'identification légale, loin de sécuriser leur statut, contribuent au contraire à accroître leur insécurité documentaire. Les observations ethnographiques menées dans les services de la sous-préfecture de Bouaflé, où se jouxtaient les bureaux de l'état civil et ceux de l'enrôlement biométrique, soulignent que les stéréotypes hérités de l'Histoire, tout autant que le durcissement des procédures formelles de vérification des identités, participent à leur exclusion de la citoyenneté, au point de conjecturer que l'on assiste ici à une fabrique biométrique des apatrides (Banégas & Cutolo 2024b).

⁷⁹ Pour une analyse détaillée de ce processus, voir (Banégas & Cutolo 2024a, chapitre 5)

5.3 - Populations vulnérables (2) : « Dénier de nationalité » ou « déni d'humanité » ?

En Mauritanie, les discriminations à l'état civil sont plus critiques et d'une toute autre ampleur. On a vu dans la 1^{ère} partie comment, à partir de 2010, l'introduction des nouvelles technologies dans l'identification légale avait ravivé les clivages politiques dans le pays et suscité un puissant mouvement de contestation, « Touche pas à ma nationalité » (TMPN), qui dénonçait un « génocide biométrique ». Les populations « négro-mauritaniennes », originaires de la vallée du Fleuve, considéraient alors que les discriminations qu'elles rencontraient dans l'enregistrement à l'état civil prolongeaient les déportations et massacres dont elles avaient été victimes après 1989, tandis que les associations de lutte contre l'esclavage dénonçaient l'exclusion des Haratines. Des discriminations qui tenaient aux procédures (notamment de l'enrôlement familial qui impose la présence des parents dotés de papiers) mais aussi aux pratiques des personnels de l'ANRPTS, majoritairement issus du groupe maure/bizan, projetant leurs stéréotypes ethno-raciaux dans des investigations abusives mettant en cause de la nationalité des requérants : questions sur leur maîtrise du coran et de l'hassanyia, investigations culturelles sur leur filiation et leur lieu d'origine, etc.

Suite à la crise et à la mobilisation de TMPN et d'autres mouvements de la société civile, des inflexions ont été introduites dans la politique nationale d'état civil avec un assouplissement des procédures (abandon, du moins officiellement, des investigations culturelles et religieuses) et une diversification (très relative) du personnel local de l'ANRPTS. L'enrôlement a pu reprendre de manière apaisée. La création de nouveaux centres, la multiplication des équipes mobiles, l'usage des nouvelles technologies comme l'application Houwiyeti, ont permis de fluidifier et d'étendre plus largement la couverture de l'état civil mauritanien. Mais ces technologies introduisent également d'autres biais : Houwiyeti, par exemple, nécessite un smartphone, hors d'atteinte des populations les plus précaires, et n'est utilisable que par les personnes dotées d'un NNI. Nos interlocuteurs soulignent, dans l'ensemble, que ces progrès n'ont pas vraiment résolu les problèmes des communautés qui s'estiment discriminées et continuent de se mobiliser sur cette question.

De nouveaux mouvements en faveur d'un état civil inclusif sont apparus ces dernières années dans le sillage de TPMN, comme la Coordination pour l'enrôlement de tous les Mauritaniens (CEM) d'Hamidou Wane, ou l'Association pour la défense des droits des citoyens mauritaniens oubliés (ADECIMA) de Mariame Sidibé, ou encore les mouvements de défense des anciens esclaves comme l'IRA et SOS Esclaves qui demeurent très vigilants sur ces questions et mènent des actions pour aider les sans-papiers et les sans-NNI. Elles estiment que les populations négro-mauritaniennes et les Haratines subissent toujours une forme de racisme institutionnel qui les tient à la marge du système biométrique de reconnaissance de la citoyenneté. Selon un des représentants de TPMN, les premières subissent un « déni de nationalité » tandis que les seconds font face à un « déni d'humanité » (Entretien, Nouakchott, février 2025). Les enfants de femmes haratines sont particulièrement concernés par ces effets d'exclusion, puisque la structure familiale, la mobilité, les séquelles de l'esclavage font que les femmes chefs de ménage avec enfants sont plus nombreuses historiquement chez les Haratines. Et comme les procédures d'enregistrement biométrique à l'état civil privilégient la filiation paternelle voire la présence du père, cela constitue un facteur dirimant pour ces enfants (HRW 2018). La loi a récemment évolué sur ce point, mais pas les pratiques.

De nouvelles formes d'exclusion à l'état civil opèrent ainsi en Mauritanie :

(a) Certaines sont conjoncturelles : elles tiennent à la décision du gouvernement de clôturer, en février 2024, les enregistrements à l'état civil, sauf pour les nouveaux nés. En août 2022, en visite à Kaédi, le président Ghazouani s'était engagé « à régler rapidement les problèmes d'accès à l'état civil », en menant une ultime campagne de « parachèvement de l'enrôlement ». Celle-ci a été lancée le 11 juillet 2023 avec une date butoir fixée au 31 décembre de

la même année, opérée par l'ANRPTS via ses CAC et une quarantaine d'équipes mobiles. Mais la lenteur et le flou des procédures, les problèmes techniques (coupures d'internet), les obstructions rencontrées particulièrement dans les régions méridionales du Fleuve, ont suscité une nouvelle vague de contestation de la société civile et des partis d'opposition, contraignant le gouvernement à repousser la clôture au 17 février 2024. Au terme de cette « campagne de la dernière chance », environ 600.000 personnes supplémentaires ont été enrôlées. Mais de très nombreuses personnes ont été laissées sur le bord de la route faute d'avoir pu accéder à temps aux guichets (au point que l'OFPPRA s'en est émue jusqu'à publier [une note sur le sujet](#) (OFPPRA 2024), et nombre des 600.000 heureux élus ont été enrôlés mais sans recevoir leur numéro national d'identification (NNI).

(b) D'autres, structurelles, tiennent au fonctionnement même du dispositif d'enrôlement et d'authentification des identités. Comme en Côte d'Ivoire et au Tchad, mais dans de plus fortes proportions, on constate en effet qu'une grande partie des personnes enrôlées biométriquement dans le serveur de l'ANRPTS n'obtiennent pas rapidement, voire jamais, leur NNI, numéro pourtant indispensable pour avoir des papiers (acte de naissance, CNI, passeport, etc) et accéder aux droits. On a vu plus haut que les personnes les plus pauvres, soutenues par le programme Tekavoul, étaient les plus concernées par ce phénomène d'un enrôlement sans NNI qui touche en moyenne plus de 60% des bénéficiaires. Les associations susmentionnées constatent également qu'il touche particulièrement les Haratines et les communautés négro-mauritaniennes, dans des proportions difficiles à estimer : une source interne à l'ANRPTS évoque 450.000 cas, sous couvert d'anonymat. Les associations tentent actuellement de mesurer ce défaut de NNI par des recensements ad hoc. Cette production d'une contre-expertise et de statistiques remontant du terrain est encore balbutiante, faute de moyens, mais elle est précieuse pour objectiver ces discriminations à l'état civil. Ces personnes enregistrées mais sans NNI circulent avec leur seul numéro d'enrôlement (NUD) qui n'a aucune valeur juridique et administrative. Cette carence, qui pollue la vie de milliers de personnes, est officiellement justifiée par le caractère sérieux et rigoureux des procédures de validation des identités qui génèrent des lenteurs de traitement. Mais sa systématicité interroge doublement :

- sur les pratiques discriminatoires qui se déplacent de la relation de face-à-face (*front office*) des anciens interrogatoires culturels des CAC vers une pratique *back office* invisibilisée dans le traitement informatique des cas.
- sur la volonté du gouvernement d'enregistrer massivement toute la population dans une logique de surveillance biométrique de contrôle des mobilités et des migrations plutôt d'une logique de citoyenneté d'accès aux droits.

Par-delà ces conjectures, ce qui semble en jeu dans cette politique malthusienne de l'état civil, c'est aussi peut-être une conception particulière de l'appartenance à la nation, marquée par l'hégémonie d'un groupe socio-politique dominant soucieux d'endiguer les menaces extérieures et de contenir un éventuel rééquilibrage démographique (et politique) interne.

Au Tchad, en dépit des très faibles taux d'enregistrement, les pratiques d'exclusion à l'état civil sont moins directement visibles, ou plutôt moins politisées, à la différence de la Mauritanie où elles sont contestées par des associations de la société civile, des mouvements dédiés et des partis politiques d'opposition. La structure du champ politique tchadien et sa forte militarisation ne permettent guère de faire émerger cette cause dans l'espace public, hormis dans certaines régions du pays où cet enjeu se conjugue avec d'autres problématiques (foncières, économiques, sécuritaires) liées aux mobilités forcées et aux déplacements de population.

Comme indiqué plus haut, des progrès ont certes été enregistrés ces dernières années grâce aux efforts conjugués de l'ANATS, de l'Unicef et d'autres partenaires internationaux. Le taux d'enregistrement des enfants de moins de 5 ans est passé de 12% en 2015 à 26% en 2023, selon

les enquêtes MICS – ce qui place toujours le pays à l'avant-dernière place des pays francophones⁸⁰. Mais, comme indiqué ci-dessus, cette progression, qui s'explique en partie par les efforts effectués pour les enfants de la capitale et d'autres grands centres urbains et par le déploiement des nouveaux centres Tadjil, masque de très fortes disparités territoriales et sociales.

Dans les régions du Lac, du Sud et de l'Est, où se concentrent les vulnérabilités sociales, politiques et écologiques, les problèmes d'état civil touchent particulièrement les populations déplacées, réfugiées ou retournées. Des initiatives sont prises par le gouvernement et le HCR pour enrôler les personnes déplacées internes (PDI) riveraines du lac Tchad et les doter d'une identité légale⁸¹. Idem à la frontière soudanaise où l'agence onusienne et l'ANATS tentent de mener de front des campagnes d'enregistrement des réfugiés darfouriens avec un enrôlement plus actif des autochtones tchadiens à l'état civil. Mais dans ces deux régions périphériques, la politique d'identification se heurte à de nombreux obstacles, en particulier à la difficulté de déterminer la nationalité des requérants sans-papiers, dans un contexte où très peu de personnes possèdent des pièces d'identité ou au contraire en possèdent de plusieurs pays, en raison des fortes mobilités de ces communautés transfrontalières. Nombre de PDI (dont le nombre est estimé à 400 ou 500.000 dans le pays par l'OIM et le HCR) ont dû fuir dans la précipitation leurs domiciles ; leurs documents d'état civil y sont restés, ont été détruits ou perdus en cours de route... Nos enquêtes montrent que les nouvelles technologies de l'identification légale n'aident guère en la reconstitution de leur identité légale. Ici comme dans bien d'autre cas étudiés, elles renforcent même les barrières digitales qui se conjuguent à la suspicion politico-sécuritaire des autorités civiles et militaires pour accentuer l'exclusion documentaire des personnes vulnérables.

Cette problématique est particulièrement critique dans les régions sudistes frontalières de la RCA où les personnes « retournées » de la crise centrafricaine se retrouvent dans une situation de « risque d'apatridie ». Depuis les flambées de violence de 2013, environ 115.000 personnes vivant en RCA de longue date sont revenues dans leur pays d'origine. Une enquête menée par l'OIM aux lendemains de la crise estimait que 96% de ces personnes ne disposaient pas de preuves de leur identité légale : CNI, passeport ou documents d'état civil⁸². Un vaste plan d'appui à ces « retournés » est alors mis sur pied, avec le concours des agences onusiennes et de l'Union européenne – auxquelles se joindra l'AFD dans le cadre du Programme DIZA (à partir de 2018), puis du Programme NEXSUD (2023-2028). Délégué à une ONG tchadienne de défense des droits (l'APLFT évoquée plus haut), ce plan visait à mettre en place des comités d'enregistrement à l'état civil et de distribution des extraits d'actes de naissance à toutes ces personnes « retournées » et résidant dans les sites aménagés pour prévenir leur apatridie. Nos enquêtes montrent que ces initiatives humanitaires ont très vite été happées par des enjeux politiques locaux et nationaux (Manatouma 2024) qui loin de favoriser l'inclusion civique de ces personnes ont accentué leur incertitude documentaire.

La période de lancement de ce plan, en effet, a peu ou prou coïncidé avec le lancement de la campagne électorale de 2016 et le recensement à vocation électorale un an plus tôt. A l'encontre du droit, mais en droite ligne des logiques de patronage partisan, on a alors pu constater que de nombreux retournés étaient enregistrés sur les listes électorales (avec un fort encouragement à voter pour le parti au pouvoir, le MPS) sans pour autant disposer des preuves légales de leur nationalité. Ils ont ainsi pu profiter de cet effet d'aubaine politique, utilisant ensuite leur carte électorale biométrique - voire même la carte de parti du MPS - comme preuve d'identité à défaut d'autre document d'état civil (Manatouma 2024). Dans ce contexte pré-électoral, les autorités ont facilité l'accès aux papiers, par l'entremise notamment

⁸⁰https://www.alwihdainfo.com/Enregistrement-des-naissances-le-Tchad-est-avant-dernier-parmi-les-pays-francophones_a121233.html?

⁸¹ <https://chad.un.org/fr/146453-le-tchad-délivre-des-papiers-d'identité-aux-personnes-déplacées-internes-de-la-province-du>

⁸² OCHA : « Tchad : "retournés" de la RCA », Rapport OCHA, n° 7, 31 août 2014

des jugements supplétifs d'actes de naissance ou tout bonnement par la délivrance de documents d'état civil par les mairies et sous-préfectures encouragées par le pouvoir à enregistrer du « bétail électoral ». Mais au Tchad comme au Nord-Cameroun voisin, cette logique d'enrôlement politique des « populations flottantes » n'a eu qu'un temps, faisant de ces personnes des « citoyens jetables », « à durée déterminée » (Mbowou 2018).

Par après, leur statut a fait l'objet de nombreux débats et d'initiatives contradictoires visant d'un côté à faciliter leur insertion communautaire et leur inclusion nationale, et de l'autre à imposer des règles de plus en plus strictes de tri entre nationaux et non-nationaux, dans un contexte d'insécurité grandissante aux frontières. La catégorie de « retourné » introduit le doute dans la politique publique d'identification, d'autant plus quand cette politique est déléguée à des acteurs tiers, en l'occurrence des associations de défense des droits comme l'APLFT qui sont soupçonnées par l'administration d'enregistrer des « étrangers » et de se substituer à l'Etat dans sa fonction souveraine de dire qui est citoyen et qui ne l'est pas. La suspicion est encore renforcée par la tendance des « retournés » à vouloir se faire enregistrer comme « réfugiés » pour accéder aux (maigres) avantages de ce statut protégé par le HCR – une tendance que l'on a rencontrée également en la Mauritanie parmi les retournés de la crise de 1989. C'est ainsi que l'on a pu voir la Commission nationale de réinsertion des réfugiés (CNAR) s'impliquer dans ce dossier des personnes retournées – qui ne relèvent normalement pas de son champ de compétence – pour dénoncer la délivrance de titres à des non-nationaux (Mamatouma 2020, 184), tout comme l'ANATS qui retirera à l'APLFT son mandat, sur fond de rivalités politico-financières dans l'accès aux financements extérieurs, assez conséquents dans cette région Sud avec notamment les projets DIZA puis NEXSUD. Cette politisation, à la fois locale et nationale, de l'état civil des personnes retournées contribue certes à mettre en lumière les problématiques qu'elles rencontrent, mais aussi à accroître leur incertitude documentaire dans un régime dominé par des réseaux de pouvoir nordistes.

5.4 - La violence politique du guichet : mécanismes de l'exclusion

Plus ou moins prononcée selon les cas, la discrimination à l'état civil se mesure dans les trois pays de l'étude. Elle s'observe particulièrement dans la relation au guichet où divers mécanismes de tri et d'obstruction opèrent. Les témoignages recueillis dans nos entretiens et focus group rapportent, de façon quasi unanime, un accueil des usagers très difficile et souvent hostile. Cette hostilité se matérialise dans les dispositifs d'accès aux nouveaux bureaux d'état civil biométriques : là où les anciens services des mairies et des sous-préfectures étaient largement ouverts au public⁸³, les Centres d'accueil des usagers ou des citoyens, selon les dénominations propres au Tchad et à la Mauritanie se barricadent derrière des barreaux et des guichets quasi-fermés qui oblitèrent le contact humain (Figures 10). Même dotés d'un NNI et en passant par l'application Houwiyeti, les Mauritaniens doivent faire la queue sous le soleil devant les CAC et récupérer à travers les grilles leurs extraits et autres papiers (Figures 9).

⁸³ Au point que la directrice de l'état civil de la mairie centrale de N'Djamena affiche au mur de son bureau la maxime suivante : « Le bureau n'est pas un salon. Vous n'êtes pas le seul demandeur de service. Car il n'y a rien de plus gênant que la présence de ceux qui ne font rien devant ceux qui travaillent. A bon entendeur salut ! »

FIGURES 9 – GUICHETS DE CENTRES D'ACCUEIL DES CITOYENS A NOUAKCHOTT



Photos © Richard Banégas, Nouakchott, février 2025

FIGURES 10 – GUICHETS DE CENTRES D'ACCUEIL DES USAGERS A N'DJAMENA



Le tri sélectif des citoyens passe aussi par les investigations quasi-policieres des agents d'état civil. L'introduction de la biométrie augmente paradoxalement l'intervention humaine dans la certification des identités, par la mise en place de commissions qui soumettent les requérants à des interrogatoires serrés, marqués par le principe de suspicion. On a vu, plus haut, que ces pratiques ont mis le feu aux poudres des tensions politiques en Mauritanie, en imposant des critères culturels et religieux de « mauritanité » propres au groupe dominant qui excluent une partie des autres communautés de la citoyenneté.

Au Tchad, bien que moins visibles, ces pratiques de tri n'en sont pas moins fortes. Elles passent notamment par les « comités de quitus » mis en place dans les Centres d'accueil des usagers dont la citoyenneté est rudement mise à l'épreuve. Avec les crises dans les régions frontalières du Nigeria, du Soudan, du Cameroun et de la RCA, les autorités imposent une vigilance accrue aux agents d'état civil. Les témoignages recueillis lors de cette étude indiquent un raidissement de l'accueil des usagers et une suspicion accrue dans les pratiques de vérification d'identité qui sont dévolues notamment aux « comités de quitus » évoqués en 1^{ère} partie. Leurs pratiques inquisitoriales de questionnement policier et le pouvoir exorbitant que s'octroient leurs membres gênent un fort sentiment d'insécurité parmi les usagers en général, et les personnes issues des régions frontalières en particulier (notamment les Sudistes). La Stratégie nationale de l'état civil, soutenue par les PTF, qui est censée étendre sa couverture par une inclusion massive des populations, est contredite, dans les faits, par la violence discriminatoire de cette politique du guichet.

CONCLUSION : PERSPECTIVES ET RECOMMANDATIONS

En conclusion prospective, cette recherche prolonge les tendances étudiées plus haut, envisage les perspectives que les systèmes d'état civil pourraient suivre dans le futur plus ou moins proche dans les trois pays de l'étude (et ailleurs en Afrique) et propose quelques recommandations opérationnelles. Certaines de ces préconisations, assez générales, relèvent du politique au sens de « politics » et du contrôle citoyen de l'action publique ; d'autres, plus techniques, renvoient à la dimension « policy » et visent l'amélioration des politiques publiques d'identification, leur transparence et leur fiabilité.

Ces recommandations sont envisagées dans la perspective de permettre un accès universel à l'identité légale, de rapprocher les citoyens des services d'état civil et d'assurer à toutes et tous des droits afférents. Cela fait écho à la [SDG 16](#), qui s'inscrit, plus largement, dans le cadre des Objectifs du Développement durable (ODD 16.9) et d'autres initiatives internationales visant l'inclusion sociale par la généralisation de l'enregistrement des faits civils, en particulier des personnes vulnérables

1- DEPOLITISER L'ETAT CIVIL

Cette étude souligne combien l'état civil est encastré dans le social et le politique. Les trois trajectoires de la Côte d'Ivoire, du Tchad et de la Mauritanie mettent en évidence l'extrême sensibilité politique de l'identification légale, bien au-delà de ses enjeux électoraux et de pouvoir. Les réformes de modernisation de l'état civil, activement soutenues par la communauté internationale, ne contribuent pas toujours ni forcément à banaliser et pacifier cette question ; elles peuvent même à l'inverse renforcer les tensions, comme on l'a vu notamment en Mauritanie, en renforçant les discriminations ou en suscitant de nouvelles formes d'exclusion.

Au regard de l'histoire récente et plus ancienne, on peut conjecturer que cette politisation ne va pas décroître spontanément, par la seule vertu des nouvelles technologies digitales, bien au contraire : l'accroissement des menaces sécuritaires dans la région, la diffusion de la violence armée transfrontalière, l'aggravation des crises écologiques, foncières et agraires, l'accroissement tendanciel des mobilités humaines et de capitaux, la focalisation obsidionale sur les enjeux migratoires au Nord comme au Sud, la généralisation des nouvelles techniques de surveillance, mais aussi l'évolution du capitalisme digital et de ses nouvelles formes d'extractivisme, vont certainement augmenter la demande d'identification des personnes, doper l'offre de « solutions clés en main » et susciter de nouvelles controverses, voire des résistances politiques plus frontales.

Dépolitiser l'état civil ne peut évidemment se décréter et encore moins de l'extérieur ; c'est une dynamique qui peut - ou pas - s'enclencher selon le passif et les circonstances propres à chacun des pays de cette étude. Les réformes juridiques et techniques peuvent y contribuer mais sans garantie de résultat. Afin d'apaiser le débat public en ce domaine et d'anticiper les crises à venir, plusieurs types de recommandations peuvent néanmoins être faites :

1.1- Décorrélér état civil et nationalité

Les trois cas de figure de la Côte d'Ivoire, du Tchad et de la Mauritanie montrent que la politisation de l'état civil tient en partie à la corrélation établie (dans la pratique plus que dans le droit) entre enregistrement des identités et nationalité. Alors que, théoriquement, toute personne résidant dans un pays a accès à l'état civil, la pratique révèle que de nombreuses barrières se dressent devant celles et ceux qui n'appartiennent pas à la communauté nationale ou sont suspecté.e.s de ne pas en faire partie. Ces discriminations ont, comme on l'a vu, une histoire propre à chacune des trois trajectoires. Mais elles sont renforcées par les réformes de l'identification légale qui, depuis l'introduction de la biométrie, ont fait converger l'enrôlement à l'état civil et la délivrance des cartes nationales d'identité, suscitant parfois des confusions funestes entre les deux logiques. Les pratiques d'investigation policière et de suspicion que nous avons pu observer dans les comités de quitus au Tchad ou aux guichets de l'ANRPTS et de l'ONECI révèlent la violence symbolique et même parfois physique qui s'exerce dans ces lieux normalement destinés à « l'accueil des citoyens ».

Recommandation : encourager des campagnes de formation des personnels et de communications à destination des décideurs politiques, des responsables administratifs et du grand public pour décorrélér état civil et nationalité, faire mieux comprendre que l'enregistrement à l'état civil est un droit garanti pour tous, nationaux comme étrangers.

1.2- Déconnecter l'état civil de la question électorale

Les controverses qui agitent le champ politique ivoirien à l'approche du scrutin présidentiel d'octobre 2025 quant à l'exclusion de certains leaders d'opposition de la liste électorale, en particulier Tidjane Thiam suspecté de fraude à l'état civil, témoignent du caractère toujours politiquement inflammable de cet enjeu. Au Tchad et en Mauritanie, il ne l'est pas moins. La problématique ne tient pas seulement en la détermination de l'éligibilité de telle ou telle personnalité en raison de son statut juridique, mais aussi, à l'échelle plus macro, de la définition des circonscriptions (théoriquement établies au regard des statistiques de l'état civil) et de l'interdépendance entre les bases de données de l'identité légale et des listes électorales.

On a vu que, dans les trois pays, l'enrôlement biométrique des populations s'est effectué dans la perspective de constituer d'abord des électeurs-citoyens plus que des citoyens-électeurs : cf. le premier enrôlement biométrique de 2008-09 en Côte d'Ivoire, après l'accord de paix de Ouagadougou ; cf. la première liste électorale biométrique au Tchad qui a constitué le fondement du registre national de l'ANATS ; cf. les recensements à vocation électorale et/ou d'état civil en Mauritanie, dont celui de 1998 qui a servi de base à la réfection de l'état civil. Avec, comme conséquence, de « sur-politiser » l'enregistrement des faits de vie.

Recommandation : banaliser la question de l'état civil en la cantonnant aux enjeux sociaux, économiques, d'éducation, de développement, et la déconnecter autant que faire se peut des enjeux électoraux. Des campagnes de communication ciblant particulièrement l'enregistrement des enfants, en lien avec les enjeux scolaires, peuvent y contribuer.

1.3- Ouvrir le dialogue et restaurer la confiance des citoyens

L'état civil continuera de susciter de vives controverses dans l'un ou l'autre des trois pays si certaines dérives ne sont pas publiquement assumées et traitées. La Mauritanie est le pays de notre étude qui est le plus directement concerné par ce risque : les plaintes portées par les associations de défense des populations (négro-mauritaniennes et haratines) discriminées à l'état civil ne peuvent rester sans réponse. L'ANRPTS doit reconnaître ce problème majeur et le traiter par une clarification de ses procédures. L'assumer officiellement serait une manière de réduire la surpolitisation de cet enjeu par les associations et partis d'opposition. Une occasion surtout d'accroître la cohésion nationale et de restaurer la confiance des citoyens en l'état civil, vu depuis 2010 comme une machine à produire de l'exclusion.

Recommandation : Cette question des populations vulnérables à l'état civil doit être officiellement traitée dans le cadre du nouveau Dialogue national entre le pouvoir et l'opposition. Un cadre de concertation spécifique pourrait être mis sur pied incluant la société civile (cf. infra). Par exemple, en Mauritanie, l'ANRPTS doit sortir de sa culture de l'opacité, accroître la transparence de ses procédures, publier ses statistiques. Elle doit surtout rouvrir la campagne d'enrôlement qui a laissé beaucoup de monde sans-papiers et abandonner la logique des recensements limités dans le temps.

2- RAPPROCHER LES SERVICES D'ÉTAT CIVIL DES USAGERS

Le constat n'est pas nouveau, mais il est confirmé et même renforcé par cette étude : les dispositifs d'état civil en Afrique souffrent d'une trop grande distance – géographique et sociale – avec la population. Une distance à la fois réelle et perçue qui explique en partie la faible couverture de l'enregistrement des naissances, des décès et autres faits de vie. Les taux d'enregistrement varient très fortement entre zones urbaines et rurales. Les nouvelles technologies utilisées pour la modernisation des systèmes d'enregistrement (plateformes, logiciels, tablettes et autres) permettent certes d'améliorer l'enregistrement, mais ne suffisent pas à réduire ce double éloignement.

Recommandation : généraliser les équipes mobiles d'enregistrement ainsi que les audiences foraines. Ces deux types de dispositifs ad hoc sont utilisés de façon sporadique dans chacun des trois pays et gagneraient à être généralisés/pérennisés pour rapprocher les services d'état civil de celles et ceux parmi les personnes les plus vulnérables ou éloignées des centres urbains qui en ont le plus besoin.

Recommandation : Assurer un plus grand maillage du territoire en rapprochant les infrastructures à vocation hospitalière, les bureaux d'état civil et les juridictions des populations et améliorer le processus de digitalisation de l'état civil.

Recommandation : sensibiliser les populations aux enjeux de l'état civil. L'Etat devrait particulièrement cibler via les campagnes de sensibilisations spéciaux les parents analphabètes et les zones rurales où le taux d'analphabétisme est le plus élevé. Les gouvernements pourraient, en plus des médias traditionnels (radio et télévision), recourir aux médias sociaux pour s'adresser aux populations dans les langues vernaculaires.

Recommandation : rendre tous les documents d'état civil gratuit. Pour établir un extrait de naissance, un certificat de décès ou tout autre document d'état civil, les populations déboursent entre 500F CFA (le prix du timbre) et 2000 F CFA (pot de vin pour accélérer l'établissement de l'acte, le transport des allers-retours incessants, etc.). Il convient de rendre tous les documents d'état civil gratuits pour encourager les populations issues des milieux défavorisés à faire les déclarations dans le délai.

3- ACCROITRE LA PARTICIPATION CITOYENNE ET LA TRANSPARENCE

Les observations menées dans le cadre de cette étude, enrichies par une analyse plus globale des dynamiques observées dans d'autres contextes comparables, mettent en évidence que le déséquilibre entre le caractère inclusif du système d'identification et les exigences documentaires requises dans la vie quotidienne constitue un facteur déterminant de tensions sociales. Cette section propose des recommandations pour renforcer l'engagement de la société civile, améliorer la transparence des processus et garantir que les systèmes d'identification répondent aux attentes de l'ensemble de la population.

Mieux prévenir les tensions sociales

Recommandation: afin de mieux prévenir les tensions sociales, encadrer et conditionner l'introduction de nouvelles exigences d'identification par un ensemble de critères objectifs (couverture minimale, accessibilité, information préalable, délais, etc.). Faire précéder toute nouvelle obligation d'identification de consultations avec la société civile et les représentants des groupes vulnérables, sous la supervision d'un comité consultatif.

L'étude a également mis en évidence une faiblesse récurrente dans la mise en œuvre des systèmes d'état civil au sens large, et notamment des systèmes d'identification : l'insuffisance de la participation citoyenne et le manque de transparence. Ces lacunes compromettent la confiance des citoyens et peuvent engendrer des résistances ou des malentendus, voire des conflits comme on l'a vu dans les trois cas de l'étude.

Impliquer la société civile de manière proactive

Recommandation: impliquer la société civile de manière proactive, en instituant des mécanismes de contrôle citoyen, via par exemple des comités consultatifs. L'engagement précoce de la société civile, avant même la conception des systèmes d'identification numérique, permettra non seulement de sensibiliser les populations aux nouveaux risques et enjeux liés aux technologies d'identification (notamment la protection de la vie privée et les risques de discrimination), mais également de renforcer la légitimité du dispositif. Une composante de formation préalable devra idéalement être intégrée, afin de garantir une compréhension partagée des nouveaux enjeux et risques.

Publier les indicateurs clefs

Recommandation: mettre en place une collecte standardisée, systématique et automatisée des indicateurs de performance de l'état civil numérisé, accompagnée de leur publication régulière en données ouvertes (*open data*). Cette transparence renforcera la confiance du public et des partenaires institutionnels, facilitera les futurs travaux de recherche et permettra une évaluation continue de l'efficacité du dispositif.

Encourager les remontées du terrain

Recommandation: déployer des mécanismes robustes de collecte et de résolution des griefs de la population, intégrés aux systèmes d'état civil et d'identification. Ces mécanismes devraient s'appuyer sur des canaux de communication indépendants et inclusifs, inspirés du modèle de (MGP) développé par le projet WARDIP en Mauritanie. Une telle démarche garantirait une participation citoyenne renforcée, une transparence accrue et une redevabilité des autorités, tout en permettant aux citoyens de signaler aisément leurs préoccupations et de bénéficier de réponses adaptées.

4- ASSURER UNE INCLUSION UNIVERSELLE

Sous l'influence de nombreux acteurs, les systèmes d'identification poursuivront leur expansion rapide, rendant l'enregistrement au sein de ces dispositifs progressivement incontournable pour l'accès aux droits fondamentaux et à l'inclusion économique. Cette évolution s'inscrit toutefois dans un contexte où les taux d'enregistrement des naissances demeureront vraisemblablement faibles pendant encore de nombreuses années. Or, les exigences documentaires actuellement en vigueur continueront d'orienter la population vers des circuits coûteux et informels, contribuant ainsi à renforcer des formes de précarité et d'exclusion. L'amélioration de l'accessibilité de ces systèmes constitue, de ce fait, un enjeu prioritaire.

Rendre véritablement universel l'enregistrement au sein du système d'identification à vocation fondationnelle

Recommandation: rendre véritablement universel l'enregistrement au sein du système d'identification à vocation fondationnelle. Concevoir la vérification de l'identité légale lors de l'enregistrement biométrique (*identity proofing*) non plus comme un exercice unique à l'issue binaire, mais comme un processus graduel, où la confiance accordée à la représentation numérique de l'identité se construit au fil des interactions de l'individu avec l'administration et les fournisseurs de services. Ce changement de paradigme permettra de concilier inclusion et confiance dans les identités numériques.

Dans un second temps, l'état civil numérisé servira un *registre de population* incluant l'ensemble des résidents et segmentant les individus selon leur statut administratif ("nationaux", "réfugiés", "demandeurs d'asile", etc.). Cette amélioration apparente du caractère inclusif, du point de vue du système d'identification, est l'aboutissement d'une dynamique où deux finalités a priori contradictoires — l'une sécuritaire, l'autre économique — finiront par converger au fur et à mesure que les acteurs politiques réaliseront qu'un système d'identification inclusif et intégré, notamment avec le registre social et les opérateurs de *mobile money*, constitue un puissant levier d'apaisement social via la distribution de bénéfices, rapide, ciblée, à moindres coûts et sans restriction géographique. Cette inclusion pourrait toutefois enfermer certaines personnes et demeurer de façade, c'est-à-dire circonscrite au seul enregistrement, sans véritablement faciliter l'inclusion sociale et économique.

Assurer la fluidité et la transparence concernant les statuts et l'accès aux droits

Recommandation: assurer la fluidité et la transparence concernant les statuts et l'accès aux droits. Maintenir des mécanismes de passage entre les différents statuts sociaux (à la fois au niveau des systèmes, des organisations et des procédures), de manière à permettre la requalification des individus en cas d'erreur ou d'évolution dans leur catégorisation administrative. Mettre en place de dispositifs de transparence afin de rendre visibles d'éventuelles pratiques discriminatoires et d'en permettre le contrôle par la société civile.

5- FAVORISER L'INTEGRATION DES INFRASTRUCTURES

Articulation des systèmes d'état civil et d'identification

Le futur de l'articulation entre l'état civil (au sens de l'enregistrement des événements vitaux) et le système d'identification devrait aller vers une intégration croissante mais différenciée, où les deux infrastructures se complètent tout en conservant leurs spécificités.

Leur complémentarité pourrait s'avérer déterminante pour bâtir un écosystème d'identité à la fois robuste, inclusif et durable. Ainsi, le registre d'état civil fournit au système d'identification fondationnel une base juridique fiable permettant de renforcer la confiance dans le caractère authentique des identités numériques⁸⁴. En retour, ce dernier, grâce à l'usage de données

⁸⁴ En Inde, le programme Aadhaar de recensement de la population résidente sur base biométrique, lancé au début des années 2010, illustre les conséquences d'une approche de l'identification qui s'est déployée sans s'appuyer sur un registre d'état civil centralisé, ni sur aucun recensement de la population. Reposant sur des documents hétérogènes, dont certains peuvent être aisément falsifiés, et/ou de témoignages de personnes tierces récoltés dans le cadre de l'enrôlement de masse, l'absence de vérification systématique auprès d'une base de données centrale de l'état civil a entraîné une érosion lente de la confiance publique dans les identités numériques.

biométriques et à l'unicité des enregistrements, peut renforcer l'intégrité et l'accessibilité du registre d'état civil, tout en facilitant l'inclusion des personnes non enregistrées à la naissance.

Dans les trois cas d'étude, nous avons pu constater une hybridation tendancielle des systèmes d'état civil et d'identification biométrique, avec une insistance dans chacun des trois pays à s'appuyer sur l'état civil comme source primaire de preuve légale de l'existence des personnes nées sur le territoire national. Toutefois, cette articulation entre les systèmes d'état civil et les systèmes d'identification ne saurait suffire. Si le faible taux de couverture actuel de l'état civil, tel qu'on le constate au Tchad par exemple, constitue un problème de nature transitoire et reflète un retard historique susceptible d'être comblé à moyen terme par des politiques volontaristes de rattrapage, il persiste un problème structurel lié au fait que le registre d'état civil ne prend pas en compte certains segments de population appelés à figurer dans le registre de population — tels que les résidents étrangers, les demandeurs d'asile ou les personnes en situation d'apatridie — et qui nécessitent également un ancrage identitaire reconnu dans les systèmes d'identification.

Soutenir les efforts de numérisation de l'état civil

Recommandation : soutenir, voire renforcer les investissements dans la numérisation du registre d'état civil, qui, comme nous l'avons vu, demeure un socle essentiel pour garantir l'existence juridique des personnes, mieux lutter contre la fraude et fournir une base fiable au système d'identification à vocation fondationnelle.

De l'infrastructure à la plateforme

L'avènement des systèmes d'identification fondationnels s'accompagnera d'une dynamique de "plateformisation" progressive, soutenue par une infrastructure numérique centrale mutualisée, connectée et hautement disponible, fournissant des services identitaires non seulement aux individus mais aussi aux institutions publiques et, à plus long terme, aux acteurs du privé. Ce processus témoigne d'une transformation de l'identification d'un outil à vocation administrative vers un pilier de la gouvernance et de l'inclusion sociale. Il soulève des enjeux de gouvernance, de protection des données personnelles, de souveraineté et de tarification qui devront être soigneusement définis.

Gérer les nouveaux risques de manière transversale et continue

Recommandation : la mise en place d'un dispositif de suivi des risques continu, couvrant l'ensemble du cycle de vie du programme, permettrait une identification et une atténuation plus efficaces des risques techniques, sociaux et institutionnels émergents. Ce mécanisme devrait s'appuyer sur des retours du terrain, sur les travaux de la recherche académique, ainsi que sur l'évolution des contextes politiques, technologiques et réglementaires. Pour garantir son efficacité, il devrait être confié à une personne dédiée et rattachée directement aux plus hautes instances de l'agence gouvernementale en charge de l'identité numérique.

6 - LE FUTUR DES USAGES ET DE LA FRAUDE

À mesure que les systèmes sectoriels s'interconnectent avec un état civil numérique, la fragmentation des identités (existence de multiples identités distinctes pour une même personne dans différents systèmes sectoriels) cède la place à une fragmentation des représentations d'une identité unique régie par le système d'identification centralisé. En d'autres termes, plutôt que de gérer des identités distinctes pour chaque secteur (santé, éducation, finances, etc.), une même identité est désormais déclinée en plusieurs représentations, chacune adaptée à un usage particulier et matérialisée par divers types de documents ou de supports numériques (cartes à puce, codes QR, codes à barres 2D, etc.).

En conséquence, on assiste à une multiplication des formes physiques et dématérialisées de documents d'identité, y compris des formats perçus comme rudimentaires, tels que les codes à barres 2D vérifiables imprimés sur papier. Popularisée par la crise de la COVID-19, cette technologie permet de partager les attributs personnels à la manière du "tap to pay" et de façon plus ou moins respectueuse de la vie privée : "en bloc" lorsque l'information est lue depuis un support imprimé, et de manière plus sélective lorsqu'un smartphone est utilisé (via des contrôles utilisateurs). Deux conséquences en découlent : (1) l'émergence d'un "privacy divide" opposant les utilisateurs selon leur capacité à protéger leurs données personnelles ; (2) une discrimination fondée non plus uniquement sur la possession d'un document d'identité, mais sur le type de document que les usagers enregistrés sont en mesure et souhaitent présenter.

Une fraude qui se transforme

La fraude à l'identité évolue en réponse aux nouvelles technologies et aux environnements institutionnels. Alors que les systèmes d'identification traditionnels étaient principalement vulnérables à la falsification de documents physiques, les systèmes numériques et biométriques voient émerger des formes de fraude plus complexes et sophistiquées ciblant l'entrée du cycle de vie des identités numériques : il s'agira, pour les acteurs malveillants et éventuellement via la corruption d'agents en charge de l'enregistrement et de la mise à jour des données personnelles, en fonction des vulnérabilités propres au système ciblé, soit de voler, d'acheter ou de synthétiser des identités.

Recommandation: renforcer les capacités de détection et de prévention des nouvelles formes de fraude à l'identité, en combinant des mécanismes de vérification robustes, une veille technologique continue et une coordination renforcée entre les autorités concernées, afin de préserver l'intégrité des systèmes d'état civil et d'identification dans un environnement numérique en évolution rapide.

7 - PREVENIR LES MENACES POUR LA VIE PRIVEE

Avec la numérisation et la plateformes, les agences gouvernementales responsables de l'identification seront en mesure de stocker à grande échelle non seulement des données personnelles mais également, et c'est un fait nouveau, transactionnelles. Cette capacité accrue s'accompagne de nouveaux risques, en particulier ceux liés à des formes de surveillance susceptibles de s'exercer à des fins commerciales (capitalisme de surveillance) ou institutionnelles. A noter que dans ce dernier cas, la surveillance peut être directe ou indirecte, notamment par l'intermédiaire d'acteurs privés, qu'ils soient formellement mandatés ou opérant de manière informelle, tels que les courtiers en données (*data brokers*).

Lorsque de tels agissements sont rendus publics, ils participent à l'affaiblissement de la confiance accordée aux institutions et aux dispositifs concernés. Il apparaît donc nécessaire, tant

d'un point de vue éthique que pratique, de mettre en œuvre des mesures préventives rigoureuses visant à en réduire la probabilité d'apparition, voire à en prévenir la survenue.

Protéger efficacement la vie privée des usagers

Recommandation: mener des actions conjointes et coordonnées visant à protéger efficacement la vie privée des usagers sur les plans juridique et technique dès les premières phases de conception. Sur le plan juridique, cela implique un renforcement du cadre normatif afin de garantir une protection effective des droits fondamentaux et une gouvernance claire des données. Sur le plan technique, l'intégration de mécanismes de protection de la vie privée dès la conception (*privacy by design*) et par défaut (*privacy by default*), en portant une attention particulière à la protection de l'identifiant unique irrévo- cable, apparaît comme un levier essentiel.

Toutefois, compte tenu de la complexité et des délais inhérents à l'élaboration ou à la révision du cadre légal, la priorité opérationnelle devrait être donnée à la mise en œuvre des garde-fous techniques, seules à même de fournir une protection effective à court terme contre les usages abusifs ou détournés de l'identité numérique.

La protection de la vie privée des usagers d'un système d'identification fondationnel ne constitue pas seulement une exigence éthique ou juridique : elle est également un levier essentiel de souveraineté. En empêchant le profilage des individus par des acteurs tiers, on limite de facto les capacités d'ingérence ou de surveillance par des puissances étrangères, consolidant ainsi l'autonomie stratégique de l'État.

8 - SOUVERAINETE NUMERIQUE : ENJEUX, DEFIS ET ILLU- SIONS

« La souveraineté est un vent qui souffle fort actuellement », reconnaissait un de nos interlocuteurs tchadien. La souveraineté est une thématique récurrente dans les discours officiels de nombreux États du continent, au Sahel en particulier. Les agences gouvernementales responsables des systèmes d'état civil et d'identification, garantes d'infrastructures numériques publiques critiques et de plus en plus connectées, n'échappent pas à ce courant et considèrent le sujet comme une priorité stratégique. Toutefois, cette ambition se heurte à la réalité des ressources disponibles, des infrastructures existantes et de la dépendance aux technologies étrangères.

Encadré 3 : La souveraineté numérique en particulier s'appuie sur trois piliers fondamentaux :

- La **protection** implique un haut niveau de sécurisation des systèmes, allant du matériel aux logiciels, en passant par la gestion des accès et des données. Toutefois, cette exigence reste souvent théorique. Pour tout exemple, considérons un logiciel dit « souverain », c'est-à-dire dont l'État exerce un contrôle complet et autonome, mais qui est hébergé et s'exécute sur du matériel fourni par un acteur malveillant. Le cas du Tchad illustre cette tension : bien que le système SIGPTS soit actuellement hébergé directement par l'ANATS, le projet de centre de données national envisagé repose quant à lui sur un financement et des équipements chinois. Une configuration qui se retrouve également au Nigeria, en Tanzanie, au Malawi ou au Cap-Vert.

- Le **contrôle** fait quant à lui référence à la maîtrise des technologies et, plus concrètement, à la gestion des données. Or le développement local d'outils complexes, comme les algorithmes biométriques, demeure hors de portée pour de nombreux pays du fait de leurs capacités techniques limitées et des coûts très élevés qu'une telle entreprise nécessiterait. Ici, l'enjeu du contrôle devrait se déplacer vers la l'encadrement de l'accès aux données, et de leur usage.

- Le **savoir-faire** désigne la capacité des États à gérer et maintenir leurs infrastructures numériques de manière autonome. Cette autonomie est souvent affaiblie par le recours excessif à l'externalisation et à des partenariats public-privé (PPP) mis en œuvre dans des conditions rarement satisfaisantes. Malgré les promesses de transfert de compétences qui accompagnent ces partenariats, l'appropriation réelle des systèmes par les acteurs publics reste incertaine.

Les observations réalisées dans le cadre de cette étude suggèrent que la réflexion relative à la souveraineté numérique reste, à ce stade, largement fragmentée et insuffisamment structurée, se focalisant davantage sur l'adoption de solutions et d'approches présentées et perçues comme des panacées plutôt que sur une analyse indépendante, proactive et holistique. Si les solutions envisagées peuvent apparaître pertinentes en théorie, leur mise en œuvre concrète génère des risques spécifiques encore insuffisamment identifiés ou anticipés par les décideurs. Certains acteurs internationaux profitent de cet état de fait et tentent d'imposer leur narratif. Un exemple récurrent de cette influence est l'affirmation selon laquelle le principal obstacle à une véritable autonomie numérique résiderait dans la nature (un logiciel *open source* venant remplacer un logiciel propriétaire) et le modèle prédominant d'acquisition (l'achat de services plutôt que l'achat de systèmes) de ces solutions technologiques. Une telle perspective, cependant, s'avère réductrice, car elle néglige d'autres dimensions pourtant essentielles.

Mieux encadrer le recours à l'*open source*, à l'externalisation de services et aux partenariats public-privé

Recommandation: mieux encadrer le recours à l'*open source*, à l'externalisation de services et aux partenariats public-privé. Si ces approches peuvent offrir des avantages en termes de flexibilité, de coûts et d'adaptabilité, elles comportent également des risques propres liés à la dépendance à un ou plusieurs vendeurs, à la pérennité du support et à la maîtrise de la chaîne de décision, pour n'en citer que quelques-uns. Un cadre clair, fondé sur des principes de transparence, d'auditabilité et d'alignement avec les objectifs de souveraineté numérique, est essentiel pour garantir que ces solutions, si elles sont adoptées, servent durablement l'intérêt public.

Multiplier et croiser les partenariats internationaux dans le domaine de la protection

Recommandation: multiplier et croiser les partenariats internationaux dans le domaine de la protection. Dans un contexte où le pays ne dispose pas des capacités techniques suffisantes pour assurer la sécurité informatique d'une infrastructure numérique publique devenue critique, le recours à une coopération internationale impliquant plusieurs partenaires étatiques et "croisée" (c'est-à-dire incluant des redondances dans les périmètres d'intervention) apparaît comme une voie stratégique. Une telle approche permettra de préserver une souveraineté technologique relative, par la diversification.

9 - PERENNITE FINANCIERE : LES RISQUES DE MARCHANDISATION DES IDENTITES LEGALES

Malgré la compression organique de certains coûts, qui se poursuivra dans une certaine mesure, la rentabilité intrinsèque des systèmes d'identification devrait rester une perspective difficilement atteignable d'autant plus que, et parfois sous l'influence du lobbying de l'industrie globale, certaines décisions de conception continueront de constituer un rapport coût-bénéfice nettement défavorable pour le contribuable et *in fine* d'aboutir à l'adoption de solutions technologiquement avancées mais inadaptées aux contextes locaux.

Dès lors, il sera plus que jamais crucial de développer une stratégie proactive fondée sur deux axes : d'une part, assurer une maîtrise rigoureuse des dépenses, et notamment des coûts récurrents ; d'autre part, organiser, le plus en amont possible, un plaidoyer intra-institutionnel basé sur la mesure des bénéfices collectifs et les gains d'efficacité administrative et économique, afin de maximiser la part publique de l'investissement initial et par conséquent, réduire les menaces portant sur la souveraineté ainsi que la pression sur les coûts pour les utilisateurs, coûts dont on sait qu'ils peuvent à terme menacer la demande pour les services identitaires.

Intégrer la soutenabilité budgétaire dans la conception des systèmes

Recommandation: intégrer la soutenabilité budgétaire dans la conception des systèmes. Avoir pour objectif, lors de la phase de conception initiale ou de réingénierie du système d'identification, la minimisation des dépenses opérationnelles et du coût marginal du programme, afin d'encourager l'inclusion de l'ensemble de la population tout en facilitant la planification budgétaire.

Structurer la monétisation sans compromettre l'inclusion

Recommandation: structurer la monétisation sans compromettre l'inclusion. Envisager la monétisation des services offerts par le système d'identification avec prudence, en privilégiant voire en limitant celle-ci aux services destinés aux parties utilisatrices (*Relying Parties*), tels que l'authentification et de vérification d'identité, plutôt qu'à la délivrance de documents et la mise à jour des données personnelles, afin de préserver l'accessibilité pour les usagers. Parallèlement, les sources de revenus doivent être sécurisées dès la phase de conception des systèmes, afin de garantir leur pérennité.

Références bibliographiques

- Agamben Giorgio (2008)** *Nudités*. Paris, Payot-Rivages
- Awenengo Dalberto S. (2020)** « La première carte d'identité d'Afrique occidentale française (1946-1960): Identifier et s'identifier au Sénégal au temps de la citoyenneté impériale », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 75, 113-151.
- Awenengo Dalberto S. & Banégas R. (2018)** "Citoyens de papier en Afrique", *Genèses*, n.112, septembre 2018, pp. 3-11.
- Awenengo Dalberto S. & Banégas R. (2021)** Awenengo-Dalberto S., Banégas, R. eds. (2021). *Identification and Citizenship in Africa. Biometrics, the Documentary State and Bureaucratic Writings of the Self*, London, Routledge.
- Awenengo Dalberto S., Banégas R. & Cutolo A. (2018)** « Biomaîtriser les identités ? État documentaire et citoyenneté au tournant biométrique », *Politique africaine*, n°152 décembre 2018, pp. 5-30.
- Banégas Richard (2006)** « Côte d'Ivoire: Patriotism, Ethnonationalism and Other African Modes of Self Writing », *African Affairs*, vol. 105, no 421 : 535-552.
- Banégas Richard & Cutolo Armando (2024)** *ID Wars in Côte d'Ivoire. A Political Ethnography of Identification and Citizenship*, Oxford; Oxford University Press (with Armando Cutolo)
- Barré Louise (2018)** « Mettre son nom » : revendications familiales au sein des procédure d'identification (Côte d'Ivoire 1950-1970), *Genèses*, n°112, septembre 2018, pp12-36
- Bayart, J.-F. (2013).** «La cité bureaucratique en Afrique subsaharienne», in B. Hibou, ed., *La bureaucratisation néolibérale*, Paris, La Découverte, pp.291-313.
- Breckenridge K. (2014).** *Biometric State. The global politics of identification and surveillance in South Africa, 1850 to the present*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Cooper Fred (2012)** Voting, Welfare, and Registration: The Strange Fate of the Etat-Civil in French Africa, 1945–1960', in Breckenridge K. & Szepter S. (eds). *Registration and Recognition: Documenting the Person in World History*, Proceedings of the British Academy 182. Oxford University, pp. 385–414.
- Cooper Fred (2014)** *Français et africain ? Etre citoyen au temps de la décolonisation*, Paris, Payot.
- Cutolo A. (2017).** "Dallo Stato di carta allo Stato post-sociale. Identità personale, biometria e cittadinanza nella prospettiva antropologica", in Dei F. C. Di Pasquale (eds.) *Stato, violenza, libertà. La*

critica del potere e l'antropologia contemporanea. Roma, Donzelli, pp. 153-173.

- Cutolo A., Banégas R. (2018).** 'Les margouillats et les papiers kamikazes. Intermédiaires de l'identité, citoyenneté et moralité à Abidjan'. *Genèses*, 2018/3 n° 112, pages 81 à 102
- Dardy Claudine (1988)** *Identités de papier*. Paris, L'Harmattan.
- Debos M. 2018.** « La biométrie électorale au Tchad : controverses technopolitiques et imaginaires de la modernité », *Politique africaine*, n° 152 • décembre 2018, pp. 101-121
- Debos M. (2023).** *Technology and the Promise of Democracy: The Invention of Biometric Voting in Africa*. Thèse d'Habilitation à diriger des recherches, Paris, PSL Université.
- Decottignies Roger (1955)** « L'Etat civil en Afrique occidentale française », *Annales africaines* (Dakar, Institut des Hautes études de Dakar), pp. 41-78
- FIDH (2011)** « Mauritanie : Répression violente du mouvement 'Touche pas à ma nationalité' », 28/09/2011
- HRW (2018)** « Mauritania: Administrative Obstacles Keep Kids from School. Daunting Civil Registration Process Depresses Enrollment »
- HRW (2025)** « Mauritanie : Des années d'abus liés aux contrôles des migrations », 27/09/2025.
- Koffi B.A. (2000)** *L'univers des noms et prénoms baoulé en Côte d'Ivoire*, Abidjan, Nouvelles éditions ivoiriennes
- Manatouma Kelma (2024)** *Identifier les individus au Tchad. Politiques et pratiques des papiers d'identité*, Paris, L'Harmattan
- Mazouz Sarah (2017)** *La République et ses autres. Politiques de l'altérité dans la France des années 2000*, Paris, CNRS Editions
- Noiriel G., (1993)** « L'identification des citoyens. Naissance de l'état civil républicain », *Genèses*, n°13, pp. 3-28.
- OFRA (2012)** *Mauritanie . Le recensement de 2011-2012, sd., Paris, le 30 Juillet 2012, 23p.*
- OFRA (2024)** *Mauritanie : la clôture des opérations d'enrôlement biométrique, sd., Paris, le 16 septembre 2024*
- Ould Ahmed Salem (2017)** « Un éternel recommencement : les tribulations des mouvements haratines en Mauritanie », *Sociétés politiques comparées*, 43, septembre-décembre 2017. Disponible au lien suivant : http://www.fasopo.org/sites/default/files/varia2_n43.pdf
- Ould Ahmed Salem Z. (2018).** «Touche pas à ma nationalité » : enrôlement biométrique et controverses sur l'identification en Mauritanie, *Politique Africaine*, n. 152, pp. 77-100.
- RIM-UE (2017)** *République Islamique de Mauritanie/Union Européenne, Etude sur les obstacles à l'état civil*, Nouakchott, Programme d'appui au renforcement de l'Etat de droit en République islamique de Mauritanie, Rapport provisoire, nd., 2017

Spire Alexis (2008)

Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration, Paris, Raisons d'agir

Zoro Bi E. (2003).

Etre juge en Côte d'Ivoire, Paris, Karthala

PASAS

PLATEFORME D'ANALYSE,
DE SUIVI ET D'APPRENTISSAGE
AU SAHEL



PORTÉ PAR



pasas-minka.fr

Ce rapport a été élaboré dans le cadre d'un financement du Fonds Paix et Résilience Minka.

Le Fonds Minka, mis en œuvre par le groupe AFD, est la réponse opérationnelle de la France à l'enjeu de lutte contre la fragilisation des États et des sociétés. Lancé en 2017, Minka finance des projets dans des zones affectées par un conflit violent, avec un objectif : la consolidation de la paix. Il appuie ainsi quatre bassins de crise via quatre initiatives : l'Initiative Minka Sahel, l'Initiative Minka Lac Tchad, l'Initiative Minka RCA et l'Initiative Minka Moyen-Orient.

La Plateforme d'Analyse, de Suivi et d'Apprentissage au Sahel (PASAS) est financée par le Fonds Paix et Résilience Minka. Elle vise à éclairer les choix stratégiques et opérationnels des acteurs de développement locaux et internationaux, en lien avec les situations de crises et de fragilités au Sahel et dans le bassin du Lac Tchad. La PASAS se met en œuvre à travers d'un accord-cadre avec le groupement IRD-ICE après appel d'offres international dont le rôle est double : (i) produire des connaissances en réponse à nos enjeux opérationnels de consolidation de la paix au Sahel et (ii) valoriser ces connaissances à travers deux outils principaux : une plateforme numérique, accessible à l'externe, qui accueillera toutes les productions et des

conférences d'échange autour des résultats des études. La plateforme soutient ainsi la production et le partage de connaissances, en rassemblant des analyses robustes sur les contextes sahéliens et du pourtour du Lac Tchad.

Nous encourageons les lecteurs à reproduire les informations contenues dans les rapports PASAS pour leurs propres publications, tant qu'elles ne sont pas vendues à des fins commerciales. En tant que titulaire des droits d'auteur, le projet PASAS et l'IRD demande à être explicitement mentionné et à recevoir une copie de la publication. Pour une utilisation en ligne, nous demandons aux lecteurs de créer un lien vers la ressource originale sur le site Web de PASAS, <https://pasas-minka.fr>.

