

Elaboration de la stratégie « Droits de l'Homme et Développement » du Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères (MEAE)

Recommandations du Groupe Enfance

Le Comité Interministériel pour la Coopération Internationale et le Développement (CICID) qui s'est réuni le 8 février 2018, sous la présidence du Premier ministre et en présence de huit ministres concernés par la politique de développement, a fait de l'approche par les droits humains une priorité dans le cadre de la politique de développement de la France.

Dans le paragraphe 8.2 du relevé de conclusions disposant de la gouvernance démocratique, « condition essentielle de l'efficacité de l'aide au développement », le CICID prévoit **l'élaboration d'une « stratégie droits de l'Homme et Développement afin de pleinement intégrer l'approche par les droits dans les actions de coopération ».**

Si nous préférons le terme de « droits humains » à celui de « droits de l'Homme », le Groupe Enfance se félicite de cette décision. En effet, l'élaboration d'une stratégie sur les droits humains et le développement répond à plusieurs impératifs :

- 1) Elle répond au besoin de formaliser l'action de la France au regard de ses engagements et des nouveaux enjeux et cadres globaux du développement, alors que les crises humanitaires se multiplient (Agenda 2030, engagements du Sommet Humanitaire Mondial...); et d'agir en cohérence avec l'approche par les droits promue par les Nations Unies, mais aussi par l'Union Européenne et d'autres coopérations bilatérales.
- 2) Depuis la Stratégie Gouvernance de la Coopération française de 2007, qui constitue le cadre de la politique de la France en termes de droits humains, il n'y a pas eu d'actualisation des orientations stratégiques pour guider l'action de la France dans ce domaine. L'absence de stratégie réduit la visibilité, le rayonnement et l'influence de la France sur le sujet, que ce soit dans le cadre de sa politique extérieure ou de sa politique de solidarité internationale. Pourtant, la France s'affirme comme leader sur la promotion des droits humains sur la scène internationale.
- 3) L'absence d'un document de stratégie globale entraîne une absence de lisibilité de l'action de la France sur les droits humains, tant auprès de ses partenaires (français et internationaux) qu'au sein de l'Etat (responsables politiques, administration, opérateurs). Dans l'attente d'une stratégie Gouvernance actualisée, l'Agence Française du Développement (AFD) a par exemple élaboré sa propre feuille de route 2018-2019 en la matière. Mais il n'existe pas encore de document d'orientation stratégique sur les droits humains au sein de l'AFD, permettant d'institutionnaliser et d'opérationnaliser l'approche par les droits, avec un bilan régulier de ses actions à ce sujet.
- 4) De nombreux autres secteurs de la politique de développement française disposent aujourd'hui de stratégies qui n'intègrent pas systématiquement ou suffisamment l'approche par les droits humains¹.
- 5) Au niveau français, le paysage de l'aide au développement est aussi en mutation : annonces d'augmentation des financements de l'Aide Publique au Développement (APD) d'ici 2020, rapprochement entre l'AFD et la Caisse des Dépôts et Consignations, révision des stratégies de l'AFD en fonction des ODD, transfert d'un mandat « Gouvernance » à l'AFD, annonce de la révision de la LOP-DSI... et il serait opportun d'acter fermement l'approche par les droits humains comme un principe directeur à l'action de coopération de la France.
- 6) **Plus spécifiquement, l'élaboration de cette stratégie constitue une forte opportunité d'affirmer une meilleure prise en compte des droits de l'enfant par la France dans sa politique de coopération internationale, en institutionnalisant l'approche par les droits de l'enfant.**

Dans ce contexte, le Groupe Enfance souhaite partager ses recommandations pour l'élaboration de la stratégie « Droits de l'Homme et Développement », tant sur le processus d'élaboration que sur le cadrage de la stratégie :

¹ Nouvelle stratégie Education-Formation-Insertion (2017-2021) ; nouvelle stratégie santé (2017-2021) feuille de route multisectorielle sur la nutrition (2016-2020) ; actualisation de la stratégie en faveur de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et du développement d'une agriculture durable ; nouvelle stratégie pour l'action humanitaire de la France (2018)...

1. Sur les droits de l'enfant

❖ Les droits de l'Enfant, composante des droits humains

Les droits de l'enfant sont une branche des droits humains, l'enfant étant un sujet de droits à part entière, un sujet de droits spécifiques. La Convention Internationale des Droits de l'Enfant (CIDE), ratifiée par la France en 1990, a une valeur juridique contraignante et ne peut être appréhendée en dehors du cadre des droits humains.

❖ Les enfants, cibles prioritaires de l'approche par les droits humains

L'approche par les droits humains est un cadre conceptuel orienté vers la protection et la promotion des droits humains dans toutes les politiques. Basée sur les normes internationales des droits humains, elle pousse à agir sur les inégalités et les discriminations en ciblant les « laissés-pour compte » et les plus vulnérables. L'enfant est un être humain vulnérable, ayant besoin d'une protection spéciale, ce qui en fait une cible prioritaire de l'approche par les droits. L'une des organisations des Nations Unies qui fut d'ailleurs la première à fonder la programmation de ses activités sur les droits humains fut l'UNICEF². En vertu de cette approche, ses programmes sont centrés sur la réalisation des droits des enfants et appliquent les principes des droits humains, tels que l'universalité, l'indivisibilité, l'obligation de rendre des comptes et la participation, ainsi que les quatre principes fondateurs de la CIDE : la non-discrimination, le droit de l'enfant à la vie, à la survie et au développement, l'intérêt supérieur de l'enfant, le droit de l'enfant à exprimer son opinion. Les deux approches sont complémentaires.

❖ Les droits de l'enfant, laissés-pour-compte de la politique de coopération française

Si les pouvoirs publics français ont mené des actions déterminantes pour faire progresser les droits de l'enfant, notamment dans le cadre des conflits armés, ces droits ne font pas l'objet d'une attention affirmée sur le plan stratégique ou programmatique :

- Selon le Comité des Droits de l'Enfant des Nations Unies (CDE), aucun document disponible ne fait mention d'une priorité d'ordre stratégique accordée aux droits de l'enfant.
- La LOP-DSI, le Mémoire de la France publié pour la revue par les pairs de l'OCDE en 2017, les derniers comptes rendus du Conseil National pour le Développement et la Solidarité Internationale (CNDSI) et du CICID ne font aucune mention des droits de l'enfant ni même parfois des enfants (CICID du 8 février 2018).
- Le Document d'orientation politique relatif au partenariat entre le MEAE et la société civile (2017) ne fait pas non plus mention spécifique des droits de l'enfant, ni même des enfants.
- La France ne fait pas partie du Groupe des États « amis de la CIDE » aux Nations Unies.
- En termes de redevabilité, le document [La gouvernance démocratique et les droits de l'homme](#), datant de 2010, mentionnait uniquement l'effort de la France pour la protection de l'enfance dans les conflits armés. La fiche repère [La France et la priorité aux droits des enfants](#) datant aussi de 2010, brève et obsolète, n'affichait pas d'engagement significatif de la France en la matière. Ces deux documents n'auront pas permis de rendre compte de façon exhaustive des actions françaises sur les droits de l'enfant et d'engager une réflexion sur les mesures correctrices à prendre.
- Autre élément sur la redevabilité : le rapport de la France au CDE de 2012 ne fait que brièvement état des actions sur les droits de l'enfant menées dans le cadre de sa politique de coopération internationale.

Pourtant, les droits de l'enfant constituent un cadre légal et méthodologique efficace en termes de développement. En plus de leur caractère essentiel pour l'enfant, la mise en œuvre des principes et droits de l'enfant sur les plans stratégique, programmatique, budgétaire, est reconnue comme :

a/ contribuant à l'atteinte des Objectifs de Développement Durable (ODD), comme l'a détaillé le Haut-Commissaire aux Droits de l'Homme dans un rapport spécial³ : *Les gouvernements s'engagent [...] en priorité à s'occuper de tous les enfants, partout dans le monde, en mettant l'accent sur les plus exclus qui risquent d'être privés de leurs droits*. Il rappelle que les

² UNESCO, *L'approche fondée sur les Droits de l'Homme et le système des Nations Unies*, étude documentaire rédigé par André Frankovitz, 2006.

³ Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, *Protection des droits de l'enfant dans la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030*, 15/12/2016

droits de l'enfant doivent *faire partie intégrante des éléments essentiels de tous les programmes, politiques et cadres visant à réaliser les objectifs du Programme 2030, et non être considérés comme une question de second ordre*. La France elle-même, rappelait en mars 2017 au Conseil des Droits de l'Homme⁴ qu'elle s'est fortement impliquée pour obtenir la prise en compte des droits de l'enfant dans les ODD. Leur prise en compte dans la mise en œuvre des ODD doit effectivement constituer une opportunité majeure pour les renforcer et la France doit s'en saisir, conformément à ses engagements.

b/ procurant un impact auprès des populations et un retour social sur investissement élevé : en 2014, le CDE a publié une résolution intitulée *Vers un meilleur investissement dans les droits de l'enfant* qui rappelait l'obligation des États en la matière mais démontrait aussi l'intérêt qu'ils trouveraient à mieux financer leur effectivité. En outre, l'OMS a publié en 2005 une étude démontrant l'intérêt d'investir dans la santé des enfants et l'OIT a publié en 2003 une étude déterminant les coûts et bénéfices de l'élimination du travail des enfants. C'est une des raisons pour lesquelles plusieurs pays ont adopté une stratégie et/ou des politiques mettant en œuvre l'approche par les droits de l'enfant (Belgique notamment), parfois depuis des décennies (Suède), et continuent de la promouvoir activement pour son efficacité⁵. Les ONG témoignent et démontrent également que cette approche fonctionne et a des impacts sociaux et économiques non seulement sur l'enfant mais aussi sur son environnement (famille, pairs, voisins, quartier, village, Etat...)⁶.

Si l'objectif de l'intégration de l'approche par les droits humains dans les actions de solidarité internationale de la France est aussi un gage d'efficacité de l'aide, il est indispensable de considérer l'approche par les droits de l'enfant et de l'intégrer à cette stratégie « Droits de l'Homme et développement », en cohérence avec ses engagements internationaux.

2. Recommandations sur le processus d'élaboration

Le Groupe Enfance recommande :

- L'implication de l'ensemble de la société civile dans le processus d'élaboration de la stratégie, de manière effective, et ce dès le démarrage du processus. Il s'agirait d'adopter l'approche par les droits humains dès l'élaboration de la stratégie ; l'un des principes relatifs aux droits humains étant la participation effective des individus et de la société civile aux processus de décision. L'élaboration de cette stratégie serait l'opportunité de lancer une concertation active pouvoirs publics – société civile, sous la forme d'un espace structuré, qui devra être pérennisé pour assurer le suivi de la stratégie par la suite.
- L'engagement du Parlement afin qu'il puisse notamment participer à la définition du cadre de suivi et de redevabilité de cette stratégie. Le Parlement devrait contribuer aux rapports de la France au CDE et aux autres comités en charge des droits humains. Le Groupe d'études de l'Assemblée Nationale « Droits de l'enfant et protection de la jeunesse » doit pouvoir contribuer à ces réflexions stratégiques.
- Une consultation des États et de l'Union Européenne qui se sont dotés de stratégies et politiques intégrant voire ciblant les droits de l'enfant⁷.
- La prise en compte des engagements de l'Etat français, en premier lieu l'application de la Convention internationale des droits de l'enfant, son respect et son effectivité qui concourront à l'atteinte des ODD d'ici à 2030.
- La complémentarité avec la future feuille de route de mise en œuvre des ODD par la France, ainsi qu'avec les stratégies d'autres secteurs et les plans d'actions opérationnels existants.

3. Recommandations sur le cadrage de la stratégie

❖ Portée :

Cette stratégie devra constituer un document de référence, adopté à haut niveau politique et en interministériel, dans le cadre du CICID. Elle devra faire l'objet d'un portage politique fort de la part du MEAE.

⁴ Intervention de la France au 34^{ème} conseil des Droits de l'Homme, [lien](#)

⁵ *Supporting Child Rights, Synthesis of Lessons Learned in Four Countries*, SIDA-NORAD, 2011

⁶ Étude SOS Villages d'Enfants internationale réalisée par BCG et The Research Base, juin 2015

⁷ Belgique : [stratégie droits de l'enfant](#) ; Suède : [The Child Rights Perspective in Practice](#), 2003, UE: [Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité](#), Conseil de l'Europe: [Stratégie sur les droits de l'enfant](#) ; BMZ : [Human rights in Development policy](#)

❖ Objectif :

Ce document devra avoir pour objectif d'institutionnaliser la mise en œuvre de l'approche par les droits humains et **par les droits de l'enfant** dans le cadre des actions de coopération internationale de la France. Il s'agit donc, au-delà des thématiques spécifiques se rapportant aux droits humains et aux droits de l'enfant, de s'attacher aussi à promouvoir les droits humains et les droits de l'enfant de façon transversale à l'ensemble des secteurs. Il s'agira aussi de transversaliser l'approche genre au sein de ce document stratégique, en s'assurant de la prise en compte des besoins et droits spécifiques des filles et jeunes femmes dans les orientations stratégiques et dans leur mise en œuvre. Le rôle que les enfants et les jeunes sont à même de jouer en tant qu'acteurs de changements pour la défense et la réalisation de leurs droits sera également mis en avant (des mécanismes favorisant leur participation aux processus décisionnels les concernant pourraient notamment être développés en ce sens).

❖ Périmètre :

La stratégie devra couvrir les différents aspects de la politique de développement et de coopération internationale, c'est-à-dire :

- L'action dans le cadre de l'APD bilatérale et de l'aide d'urgence humanitaire bilatérale : financements et soutiens octroyés aux pays en développement via les différentes institutions et opérateurs bilatéraux : AFD, MEAE (dont le fonds d'urgence humanitaire via le CDCS), Ministère de l'Economie et des Finances, Ministère de l'Education, collectivités territoriales...
- L'action dans le cadre de l'APD multilatérale : financements et soutiens octroyés aux pays en développement via les différentes institutions et opérateurs multilatéraux : Fonds européens, Banque Mondiale, Banques de développement régionales, le Fonds Central pour les Urgences Humanitaires (Fonds ONU)...
- L'action diplomatique : la participation de la France aux enceintes liées aux droits humains et aux droits de l'Enfant, au niveau européen et international

❖ Contenu :

Le document devra avoir un caractère opérationnel et clarifier les modalités de mises en œuvre de la stratégie, et ce sous l'égide du MEAE. Le contenu pourra être structuré autour des éléments suivants :

- Engagement de la France : historique, actions et engagements
- Contexte et enjeux actuels
- Orientations stratégiques : objectifs, principes d'intervention, axes d'intervention...
- Mise en œuvre de la stratégie et moyens assortis
- Suivi-évaluation
- Cadre de redevabilité

4. Recommandations techniques

La France doit être en mesure de convaincre ses Etats partenaires de poursuivre les efforts de ratification, d'application et de promotion de la CDE.

Le Groupe Enfance recommande :

- **Une traçabilité des financements** dédiés à la concrétisation des droits de l'enfant, la rendre publique et en faciliter son suivi dans l'APD. Il est également important de fixer des critères d'évaluation des programmes et des stratégies pour apprécier les résultats concourant au respect des droits de l'enfant.
- La France dans ses actions bilatérales doit soutenir une **budgetisation nationale en faveur des droits de l'enfant** tel que le recommande le CDE⁸, et suggérer la mise en place d'un dispositif de suivi transparent de l'exécution budgétaire au regard des droits de l'enfant. L'aide publique au développement (APD) doit être conditionnée à un certain nombre de critères favorisant le respect des droits de l'enfant.
- Afin de favoriser la mise en œuvre de ces recommandations, le MEAE devrait soutenir les agences de coopération (AFD, Expertise France,...) en leur demandant de **s'approprier les droits de l'enfant**, par des formations, échanges, ateliers en collaboration avec les ONG.

⁸ Comité des droits de l'enfant, [Observation Générale n°19 sur l'élaboration des budgets publics aux fins de la réalisation des droits de l'enfant \(article 4\)](#), 2016.

- **La création d'une commission interparlementaire ad hoc**, destinée à mesurer les progrès et l'investissement pour les droits de l'enfant dans le cadre du suivi de l'Agenda 2030.
- Pour **développer la culture démocratique nationale**, mais aussi locale dans le cadre des **décentralisations**, il est indispensable de favoriser une réelle prise en compte de la volonté et de la parole des enfants lors de l'élaboration des lois, stratégies, politiques, circulaires ; dans les décisions d'orientation du gouvernement, en prenant exemple sur les conseils de jeunes (villes, départements, régions,), les conseils de la vie collégiale et lycéenne, le collège enfants du récent Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge et les parlements des enfants.
- Dans le cadre de ses actions soutenant la **modernisation de la justice et la réforme du droit**, il est fondamental de donner la priorité à une justice adaptée aux enfants (victimes ou en cause). Pour ce faire, des actions de coopération bilatérale via Expertise France pour améliorer ou mettre en place une justice spécialisée pour les enfants doivent être étudiées, proposées aux pays partenaires. Les juges et professionnels du droit doivent être accompagnés, formés aux droits de l'enfant.
- **Dans le cadre du développement du respect des droits humains** : par leur partenariat avec les communautés fonctionnant parfois selon un régime de droit traditionnel, les OSC peuvent jouer un rôle clé dans l'adaptation de ces coutumes pour favoriser le respect des droits de l'enfant. La France doit apporter son soutien aux Défenseurs des Droits (et non seulement médiateurs), et en particulier à la création d'institution indépendante de défense des droits des enfants.
- **Dans le cadre de l'information des citoyens et de l'obligation de rendre compte**, les OSC et médias doivent être épaulés pour vulgariser, sensibiliser le grand public et promouvoir les droits de l'enfant. Les OSC doivent être soutenues pour élaborer des rapports alternatifs.
- Pour contribuer à une **prise en compte des recommandations du CDE** émises envers un pays partenaire, la France devrait proposer au pays de soutenir leur mise en œuvre via :
 - o Ses relations diplomatiques (dialogue annuel Ambassadeur – premier ministre)
 - o Les agences de coopération (AFD, Expertise France, ...)
 - o Son soutien à la société civile locale : rapports alternatifs, structuration des associations dédiées aux droits de l'enfant
- Enfin, dans les contextes d'urgence, la **France doit être en mesure de garantir un cadre protecteur pour les enfants et les adolescents**, particulièrement lors des conflits armés afin que le Droit International Humanitaire et les principes humanitaires soient respectés par les parties belligérantes. La France doit suivre ses engagements pris lors du Sommet Humanitaire Mondial, et dans le cadre de sa nouvelle Stratégie Humanitaire, pour faire en sorte que **les Droits de l'enfant soient une responsabilité partagée des Etats**, et veiller à la cohérence de son action d'urgence avec l'application de la CDE et de l'Agenda 2030.

Le Groupe Enfance attend de la France qu'elle affirme, par cette stratégie Droits de l'Homme et développement, sa volonté de contribuer au respect et à la promotion des droits de l'enfant, garantis par la CIDE.

Fortes de leurs expertises, les ONG du Groupe Enfance se tiennent à la disposition des pouvoirs publics pour partager leurs travaux sur les droits de l'enfant, ainsi que leurs réflexions sur l'élaboration de la stratégie Droits de l'Homme et Développement.

CONTACT :

Pour le Groupe Enfance :

LE FLOCH Laura, chargée de plaider au Secours Islamique France

lefloch@secours-islamique.org

01 70 56 51 31 -- 06 38 68 10 20