

MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES DROITS DE L'ENFANT DANS LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT ET DE SOLIDARITE INTERNATIONALE

Positionnement et recommandations du Groupe Enfance et UNICEF France

SYNTHESE

Alors que le Gouvernement a présenté le 16 décembre 2020 son projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, **le Groupe Enfance de la Coopération Humanitaire et Développement (CHD) et UNICEF France appellent le Gouvernement et les parlementaires à renforcer la prise en compte des droits de l'enfant (DE) dans ce texte de loi.**

Nous avons célébré en 2019 le 30^{ème} anniversaire de l'adoption de la Convention relative aux droits de l'enfant (CIDE), au titre de laquelle la France est tenue de tout mettre en œuvre afin d'assurer l'effectivité des droits de tous les enfants¹ – y compris les plus vulnérables. La France s'est engagée à agir proportionnellement à ses moyens, tant pour les enfants vivant en France que pour ceux vivant dans les pays partenaires de l'aide au développement et de l'aide humanitaire².

Malgré certains engagements sectoriels des pouvoirs publics français pour faire progresser les droits de l'enfant dans le cadre de la coopération internationale, ceux-ci ne font toujours pas l'objet d'une attention affirmée sur les plans stratégique, programmatique et financier et restent dans l'angle mort des politiques de développement. Dans l'ensemble des documents qui cadrent l'action de solidarité internationale de la France, ces droits n'apparaissent pas comme une priorité ni comme un enjeu transversal, et ils sont souvent mentionnés via un angle sectoriel. Par ailleurs, la participation des enfants à la mise en œuvre de la politique de solidarité et de développement de la France doit être centrale, comme le recommande l'un des principes directeurs de la CIDE.

C'est pourquoi il nous semble aujourd'hui indispensable d'adopter une approche holistique des droits de l'enfant et de leur accorder une attention particulière comme le préconise la CIDE, traité international le plus ratifié au monde. Ainsi, bien que la dénomination « droits humains » employée dans le PJJ intègre implicitement les droits de l'enfant, il est nécessaire de les faire apparaître en tant que tels, ces droits devant faire l'objet d'une prise en compte spécifique et de mesures effectives pour atteindre leur pleine réalisation.

Cela se justifie d'autant plus que le monde subit encore la pandémie de la COVID-19 et ses conséquences. Les enfants ne sont certes pas les plus exposés aux risques sanitaires, mais ils sont, comme dans toutes les crises, les plus vulnérables aux conséquences de l'épidémie.

¹ Pour rappel, un enfant est un être humain âgé de moins de 18 ans, comme le rappelle l'article 1 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

² La Convention rappelle ainsi la responsabilité collective de la communauté internationale, notamment dans la mobilisation des ressources au travers de son article 4.

RECOMMANDATIONS

Pour toutes ces raisons, le Groupe Enfance et UNICEF France préconisent les ajustements suivants au projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales :

Au sein du projet de loi :

1. **Rajouter un premier alinéa à l'article 1,** tel que proposé par Coordination SUD, plateforme des ONG françaises, **fixant les orientations et les principes de la loi et inclure les droits de l'enfant comme l'une des priorités transversales de l'aide française.**
2. Dans la continuité de la loi de 2014, **inscrire dans la loi les quatre principes directeurs de la CIDE** : la non-discrimination, l'intérêt supérieur de l'enfant, le droit à la vie, à la survie et au développement et la participation.

Au sein du cadre de partenariat global :

1. **Veiller à ce que les droits de l'enfant soient mentionnés à part entière et de manière transversale,** suivant le modèle de l'approche en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes, **afin qu'ils deviennent une véritable priorité de la politique de coopération française. Cette référence aux droits de l'enfant permet d'avoir une approche plus holistique de l'enfance et de ses enjeux.** Ne pas restreindre les enjeux autour de l'enfance à certains secteurs (éducation, santé etc.).
2. **Mentionner la CIDE en tant que cadre de référence.**
3. **S'assurer de la mise en place de mécanismes de contrôle et de suivi** et prendre des mesures décisives pour atteindre l'égalité filles-garçons, pour que les droits de l'enfant soient une véritable priorité de la politique de coopération.
4. **Étendre la participation des jeunes** comme recommandé dans les articles 12 et 13 de la CIDE.
5. **Mentionner explicitement l'importance de la prise en compte de l'égalité filles-garçons et des droits des filles** dans la définition et mise en œuvre des actions de développement et de réponse humanitaire.

POSITIONNEMENT

I. Le projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales prend encore trop peu en compte les droits de l'enfant

A. Le texte de loi ne prend pas en compte les droits de l'enfant

Le texte actuel ne mentionne pas les droits de l'enfant ni les principes directeurs de la CIDE que sont la non-discrimination, l'intérêt supérieur de l'enfant, le droit à la vie, à la survie et au développement et la participation, contrairement à la précédente loi de programmation qui en mentionnait un dedans le cadre de l'une des grandes priorités transversales qu'était l'équité, la justice sociale et le développement humain³. **L'absence de référence à la CIDE dans le texte se reflète dans l'approche segmentée de l'enfance retenue dans l'actuel projet de loi.**

Les enfants sont cités dans plusieurs actions sectorielles menées par la France, mais leurs droits ne sont pas nommés en tant que tels, comme une priorité intégrée. Les droits de l'enfant sont indissociables: en temps de paix ou de crise, la réussite scolaire ne peut être pensée sans un accès à l'identité, sans une nutrition adaptée de l'enfant dès son plus âge, sans un continuum de soins allant de la santé maternelle à la santé de l'adolescente – en passant par la santé néonatale et infantile – ni sans un système de protection et de lutte contre les violences adapté, ou encore sans un accès à des infrastructures hydriques proches de l'école. Toutes les interventions en faveur de l'enfance sont ainsi interconnectées et cohérentes.

La question des droits des filles est en retrait et ne fait pas l'objet d'une attention dédiée dans le texte. L'égalité filles-garçons n'est jamais mentionnée dans le PDL, contrairement à la loi de 2014 qui actait l'importance de la « *prise en compte de la situation spécifique des filles, par l'intégration de leurs besoins et de leurs droits dans la définition et la mise en œuvre des actions de solidarité internationale* ».

L'enfance doit être une priorité en matière d'aide humanitaire. Les États ont une obligation juridique en vertu du droit international humanitaire coutumier de préserver les enfants des effets des conflits mais aussi d'assurer aux enfants un respect et le droit à une protection particulière en temps de guerre. Or, **les conflits durables ou latents et la crise sanitaire ont montré l'importance de mieux protéger les enfants** dans les contextes humanitaires, en préservant leur accès aux services de base et à une protection adaptée. Ainsi en cette année de présidence française du Conseil de Sécurité, la France doit porter haut la question de la protection des droits des enfants en situations de conflits. Si elle en a pris l'engagement dans sa stratégie humanitaire (2018-2022), il semble par ailleurs indispensable qu'elle intègre les droits des enfants dans sa loi de programmation et sa réponse humanitaire.

D'autre part, les quelques fois où les enfants sont mentionnés dans le cadre de partenariat global, ils sont présentés comme bénéficiaires de l'aide au développement, mais pas comme des individus à part entière, détenteurs de droits fondamentaux, acteurs du changement, dont la voix doit être écoutée et prise en compte, notamment au regard de leur expertise d'usage et d'expérience. La LOP-DSLIM est une occasion de consacrer une approche progressiste qui reconnaît les jeunes (filles et garçons) comme des acteurs du changement, approche a fortiori déjà inscrite dans l'Agenda 2015-2030 et reprise par la France dans sa feuille de route pour l'Agenda 2030. Dans le PDL actuel, les filles sont mentionnées 8 fois, en tant que bénéficiaires (en matière d'éducation afin d'empêcher leur déscolarisation, dans l'axe santé sexuelle et reproductive pour leur garantir un accès à l'éducation complète à la sexualité ou encore garantir leurs

³ Loi d'orientation et de programmation et d'orientation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, 2014 : « La France rappelle [...] l'aspect central du bien-être et des droits des individus ainsi que de l'intérêt supérieur de l'enfant parmi les objectifs de développement »

accès et droits à la justice dans l'axe sur l'égalité femme-homme), mais jamais en tant qu'actrices. Or, « *l'approche fondée sur les droits vise à rendre les bénéficiaires de la coopération au développement acteurs et actrices de leur propre développement afin de s'assurer qu'il soit véritablement durable*⁴ ».

Un renforcement de l'approche basée sur les droits humains dans le PDL, en y intégrant la référence aux traités internationaux et documents d'orientation stratégique français y référant (Stratégie droits Humains et Développement, CIDE, etc.) est nécessaire. Il sera également impératif d'y intégrer toutes les composantes de l'approche basée sur les droits de l'enfant, y compris celle visant à assurer la participation effective des personnes les plus vulnérables, dont les filles, dans tous les espaces (politique, économique, social). Ces dernières ont un rôle clé à jouer dans les dynamiques de transformation sociale, y compris dans des positions de leader.

- B. Il manque au texte une vision holistique de l'enfance, telle que promue dans l'approche par les droits

L'approche basée sur les droits constitue un cadre conceptuel pour élaborer des politiques publiques et des programmes intégrant la protection et la promotion des droits humains. Fondée sur les normes internationales relatives aux droits humains, les programmes et politiques issus de cette approche incitent à agir sur les inégalités et les discriminations en ciblant les « laissés-pour compte » et les plus vulnérables.

L'effectivité des droits de l'enfant n'est réelle que si chaque enfant peut jouir de l'ensemble de ses droits garantis par la CIDE, sans aucune discrimination et de manière inconditionnelle. Aussi, il est fondamental de considérer les droits de l'enfant comme indissociables et d'adopter, en complément d'une approche sectorielle, une approche holistique par les droits de l'enfant tant en matière de développement que de réponse humanitaire.

Les enfants, détenteurs de droits spécifiques du fait de leur situation de vulnérabilité et requérant une protection adaptée, sont un public prioritaire de l'approche par les droits. En vertu de cette approche, les programmes mis en œuvre par les acteurs de la solidarité internationale doivent se centrer sur la réalisation des droits des enfants – notamment les plus vulnérables – et appliquer non seulement les principes des droits humains mais aussi les quatre principes directeurs de la CIDE.

Cette approche doit être reflétée dans le cadre de résultat. Le paragraphe (165) de la partie « Cadre de résultat », précise que « *lorsqu'elles sont disponibles, les données sont désagrégées par sexe, afin de permettre la mesure de l'impact de l'action de la France en matière de lutte contre les inégalités entre les femmes et les hommes* ». Une prise en compte systématique de l'âge dans les indicateurs de résultat permettrait de rendre visibles les enjeux liés à la fois au genre et à l'âge et de définir des politiques publiques plus adaptées, œuvrant à la pleine réalisation des droits de l'enfant.

Cette approche se traduit également par un **engagement financier accru** (tant en matière d'urgence que de développement), **via des financements flexibles et à long terme, afin de permettre une réponse multisectorielle, qui couvre les besoins immédiats tout en atténuant les effets négatifs sur la durée des crises comme celles de la Covid-19**. Cela passe par le biais d'une aide publique au développement renforcée, efficace, durable, qui intègre les droits de l'enfant.

Par ailleurs, en tant qu'individus et détenteurs de droits, les enfants doivent être en mesure d'exercer et de faire respecter leurs droits vis-à-vis des pouvoirs publics, débiteurs d'obligations qui doivent leur en

⁴ [Droits humains et développement : une approche de la coopération au développement fondée sur les droits humains](#), Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, 2019

donner les moyens. La participation des enfants et des jeunes, y compris les plus vulnérables, aux décisions qui les concernent implique qu'ils y soient pleinement associés.

II. Les enfants représentent plus de la moitié de la population des pays du sud et partenaires de la France mais leurs droits sont encore peu connus et respectés

A. Les enfants demeurent l'une des populations les plus vulnérables, tant dans les Etats en développement que dans les situations de crise

Alors que le principe onusien de l'Agenda 2030 de « ne laisser personne de côté » est actuellement absent du texte de loi proposé, le CESE rappelait dans son avis rendu en février 2020 que « *le développement solidaire doit respecter le principe transversal de ne laisser personne de côté, à commencer par les publics les plus vulnérables, au premier rang desquels les enfants* »⁵.

Par ailleurs, le Conseil des affaires étrangères (CAE) de l'Union Européenne du 6 mars 2017 a rappelé⁶ combien les enfants et leurs droits sont encore trop peu respectés.

En effet, aujourd'hui dans le monde :

- 1 enfant sur 6 vit dans l'extrême pauvreté⁷ ;
- 1 enfant sur 4 vit dans un pays en conflit ou ravagé par des bouleversements majeurs⁸ ;
- 258 millions d'enfants et d'adolescents n'avaient pas accès à l'école en 2018, soit le sixième de la population mondiale de cette tranche d'âge (6-17 ans)⁹, parmi lesquels près de 130 millions¹⁰ de filles âgées de 6 à 17 ans (dont 75 % d'adolescentes)¹¹ ;
- En 2016, on dénombrait déjà plus de 75 millions d'enfants (3 à 18 ans) en besoin urgent de soutien éducatif dans 35 pays touchés par des crises ;
- Entre 2014 et 2018, 87 pays ont été touchés par des attaques contre leurs écoles¹² ;
- Les enfants réfugiés sont deux fois plus à risque d'être non scolarisés que les autres enfants. Et malgré les progrès observés dans le taux de scolarisation, seulement 63% des réfugiés sont inscrits en école primaire et 24% en secondaire. Des difficultés aggravées par la crise de la Covid-19 qui a affecté plus de 91% des apprenant.e.s du monde.
- Au moins 200 millions de filles et de femmes en vie aujourd'hui ont subi des mutilations génitales dans 30 pays¹³ et 12 millions de filles sont mariées chaque année¹⁴.

Selon un rapport datant de 2016 de l'Unicef¹⁵, si la tendance des 15 dernières années se poursuit sur les 15 années à venir, il est à craindre que d'ici à 2030 :

- 167 millions d'enfants, dont 9 enfants sur 10 en Afrique subsaharienne, vivront dans l'extrême pauvreté ;
- 69 millions d'enfants de moins de 5 ans décèderont entre 2016 et 2030 ;

⁵ [Projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales. Avis du Conseil économique, social et environnemental](#), Marie Trellu-Kane et Olivier Mugnier, Février 2020, page 8

⁶ [Révision des orientations de l'UE pour la promotion et la protection des droits de l'enfant](#) Conseil européen, 6 mars 2017

⁷ [Un enfant sur six vit dans l'extrême pauvreté et la Covid-19 aggraverait la situation](#), ONU Info, 2020

⁸ [Action humanitaire pour les enfants en 2018](#), UNICEF, 2018

⁹ [L'UNESCO donne l'alerte : si des mesures urgentes ne sont pas prises, 12 millions d'enfants n'iront jamais à l'école](#), 13 septembre 2019

¹⁰ [New Methodology Shows that 258 Million Children, Adolescents and Youth Are Out of School](#), Unesco Institute for Statistics, Fact Sheet 56, septembre 2019, page 2

¹¹ [Missed Opportunities: The High Cost of Not Educating Girls](#), Banque Mondiale, 2018

¹² [L'éducation prise pour cible](#), UNICEF

¹³ [Female Genital Mutilation/Cutting: a global concern](#), UNICEF, New York, 2016

¹⁴ [Mariage précoce : des millions de filles sauvées en dix ans](#), UNICEF, 5 mars 2018

¹⁵ [L'égalité des chances pour chaque enfant](#), UNICEF, 2016

- Près de 120 millions d'enfants souffriront d'un retard de croissance qui nuira à leur développement physique et cognitif, avec des conséquences potentiellement irréversibles.

Les conflits dans le monde privent les enfants de leur enfance et l'impact de ces conflits ne fait que s'aggraver: attaques sur écoles, enlèvements, recrutements forcés dans des groupes armés, violences sexuelles. Les enfants sont encore plus vulnérables lorsque les systèmes nationaux s'effondrent, les privant d'accès aux services essentiels, et lorsqu'ils perdent leur environnement protecteur que représentent leurs familles et leurs parents.

Les effets de la pandémie sur les enfants sont considérables et ne sont malheureusement pas terminés : des campagnes de vaccination de la rougeole ont été suspendues dans 23 pays en mai 2020 du fait de systèmes de santé perturbés et/ou saturés. L'insécurité alimentaire a été aggravée avec une hausse de 21% du nombre de cas de malnutrition aiguë au Sahel en 2020. Enfin, le secteur de l'éducation n'a pas été épargné : au pic de la crise covid-19, plus d'1,6 milliard d'enfants ont été privés d'éducation suite à la fermeture de leurs écoles, l'enseignement à distance a été inaccessible pour beaucoup, surtout pour les enfants vivant dans des pays touchés par les conflits. Aujourd'hui 24 millions d'enfants dont près de 11 millions de filles¹⁶ risquent de ne pas retourner à l'école en raison de la hausse de la pauvreté.

Les prochaines décennies seront également bouleversées par les changements climatiques et les inégalités qu'ils aggraveront. Les enfants en seront les premières victimes¹⁷.

Les filles sont tout particulièrement désavantagées et souffrent d'une double discrimination en raison de leur âge et de leur sexe. Les obstacles liés au genre limitent leur accès aux services et ressources essentiels ainsi que leur possibilité de faire des choix et revendiquer leurs droits. En cas de crise, elles sont particulièrement exposées aux violences, notamment sexuelles, et aux restrictions d'accès à leurs droits fondamentaux. Ces risques, déjà identifiés lors de la crise Ébola, sont aujourd'hui confirmés à une plus grande échelle avec une recrudescence des violences faites aux filles et adolescentes: abus, exploitations, mariages forcés, grossesses précoces ou mutilations génitales féminines. En effet, la pandémie actuelle et les mesures prises pour l'endiguer ont fortement aggravé ces violences, elles-mêmes qualifiées de « pandémie de l'ombre » par le Secrétaire Général des Nations-Unies. Il est donc nécessaire d'agir de manière ciblée en s'attaquant aux causes profondes de la discrimination, notamment à l'égard des filles, de l'exclusion et de la vulnérabilité.

- B. Le respect des droits de l'enfant et les investissements dans l'enfance sont incontournables pour un développement durable, juste, et inclusif.

Agir dès l'enfance est le meilleur moyen de lutter contre les inégalités. L'enfance et l'adolescence sont des périodes fondatrices pour les individus – physiologiquement et psychologiquement. C'est également la période où les plus importants progrès sont possibles à l'échelle d'une génération. Or l'enfance au sens de la CIDE (0-18 ans) est encore trop souvent ignorée dans les documents et stratégies de coopération internationale. Lorsque les jeunes (15-24 ans selon l'ONU) sont impliquées, c'est seulement en lien avec leur entrée dans le monde du travail (cf. priorité sectorielle 3 dans le PDL). Trop peu de programmes en dehors de l'éducation visent spécifiquement les enfants et les jeunes et ces derniers ne sont que trop rarement associés à l'élaboration, mise en œuvre et suivi des programmes et politiques qui les concernent, alors qu'il existe un continuum entre l'enfance et l'âge adulte. Il est donc nécessaire d'intervenir dès

¹⁶ [Reconstruire l'égalité : Guide de rescolarisation des filles](#), UNICEF, 2020

¹⁷ [L'environnement et les changements climatiques. Les changements climatiques et la dégradation de l'environnement compromettent les droits de chaque enfant](#), UNICEF

l'enfance pour assurer les conditions nécessaires à l'autonomisation socio-économique, citoyenne et politique des enfants et des jeunes.

Des bénéfices sociaux importants et durables découlent des investissements dans l'enfance. Le point 7 du programme d'Addis-Abeba reconnaît que l'investissement en faveur des enfants et des jeunes – notamment les plus vulnérables – joue un rôle primordial dans la réalisation d'un développement ouvert à tous, équitable et durable pour les générations présentes et futures.

Les bénéfices économiques d'investir dans l'enfance sont également documentés. James Heckman, prix Nobel d'économie (2000), a démontré que plus l'investissement intervient tôt dans la vie, plus il est efficace¹⁸. Par exemple, selon une étude, le retard de croissance chez l'enfant pourrait générer une perte de revenu chez l'adulte de 22%¹⁹.

Enfin, **l'ensemble des ODD entre en résonance avec les droits de l'enfant.** La majorité des objectifs ainsi qu'une quarantaine d'indicateurs sont liés à plusieurs droits proclamés par la CIDE et vice-versa, créant un ensemble cohérent et faisant de l'Agenda 2030 une opportunité de réaffirmer les droits humains et le soutien des Etats aux droits de l'enfant. **La France a rappelé en mars 2017 au Conseil des Droits de l'Homme²⁰ qu'elle s'est fortement impliquée pour obtenir la prise en compte des droits de l'enfant dans les ODD :** elle doit se concrétiser dans leur mise en œuvre, sans quoi ils ne pourront pas être atteints efficacement et durablement.

CONTACTS

Jodie Soret, Chargée des Relations avec les Pouvoirs Publics, UNICEF France : jsoret@unicef.fr
01 44 39 77 62 / 06 71 37 63 57

Mélanie Luchtens, Coordinatrice du Groupe Enfance : mluchtens@sosve.org – 01.40.22.74.90

Florine Pruchon, Responsable plaidoyer, SOS Villages d'Enfants (ONG cheffe de file du Groupe Enfance) : fpruchon@sosve.org - 01 53 20 62 86 / 06 63 04 19 74

¹⁸ [The Heckman Curve](#), James J. Heckman

¹⁹ Grantham-McGregor et al., 2007

²⁰ [Intervention de la France au 34^{ème} conseil des Droits de l'Homme](#), 7 mars 2017