



COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

Avis sur l'action humanitaire française

(Adopté par l'Assemblée plénière du 31 mars 2011)

1. La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), dont le mandat s'étend au domaine du droit international humanitaire et de l'action humanitaire¹, a pris connaissance avec beaucoup d'intérêt du rapport établi, à la demande du Ministre des Affaires étrangères et européennes, sur l'action humanitaire française dans les situations de crise et de post-crise². Ce rapport formule un certain nombre de recommandations visant à améliorer l'action humanitaire de notre pays, notamment par la définition d'une stratégie de l'action humanitaire et par l'organisation d'un cadre de concertation entre le gouvernement et les organisations humanitaires françaises.
2. La CNCDH constate avec regret que, malgré l'ampleur et la diversité de l'action humanitaire conduite par la France, les cadres de cette concertation, qui s'étaient pourtant développés durant la décennie 1990³, ont progressivement disparu. Les crédits budgétaires correspondants ont été réduits drastiquement et le dialogue entre les pouvoirs publics et les acteurs humanitaires est devenu irrégulier du fait de l'absence d'interlocuteurs clairement identifiés.
3. Dans le même temps, sur le plan international, la coopération dans le domaine humanitaire se développait et se structurait rapidement, au sein des Nations Unies mais aussi au niveau européen, par l'adoption d'un texte fondamental - le consensus européen sur l'aide humanitaire de 2007 - et la préparation d'un plan d'action⁴. La CNCDH se félicite de la participation active de la France à ces développements internationaux. Elle regrette toutefois que notre pays, longtemps au premier rang dans l'action humanitaire internationale, ne dispose au niveau national ni d'une politique de l'action humanitaire en situation de crise et de post-crise, ni de structures de concertation réunissant les pouvoirs publics et les acteurs humanitaires, contrairement à d'autres pays.

¹ Article 1^{er} de la loi n°2007-292 du 5 mars 2007 relative à la Commission nationale consultative des droits de l'homme : « *La Commission nationale consultative des droits de l'homme assure, auprès du Gouvernement, un rôle de conseil et de proposition dans le domaine des droits de l'homme, du droit international humanitaire et de l'action humanitaire* ».

² « *Analyses et propositions sur l'action humanitaire dans les situations de crise et post-crise* », mars 2010. Ce rapport a été élaboré par M. Boinet et M. Miribel - entouré d'un comité scientifique - dans le cadre de leur participation au Conseil stratégique pour la coopération non gouvernementale mis en place par le précédent Ministre des Affaires étrangères et européennes, auquel a d'ailleurs été présenté le rapport début 2010. La lettre de mission du Ministre, du 22 juillet 2009, demandait, au regard de l'évolution des crises, une « *mission d'analyse et de proposition sur l'évolution de l'action humanitaire dans les situations de crise et post-crise* ».

³ Par la mise en place de plusieurs institutions comme la Commission consultative de l'action humanitaire, le Haut conseil pour la coopération internationale et le Conseil consultatif de l'action humanitaire et la création au ministère des Affaires étrangères et européennes d'une Délégation à l'action humanitaire.

⁴ Déclaration commune du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission européenne - *Le consensus européen sur l'aide humanitaire - Le défi humanitaire* – 2007 et Document de travail des services de la commission, Consensus Européen sur l'Aide Humanitaire – plan d'action Bruxelles, 29 mai 2008 SEC(2008)1991.

4. La CNCDH est convaincue que la politique humanitaire de la France doit être rapidement redéfinie, afin de pouvoir faire face à l'augmentation, à la complexité et à la gravité des crises appelant une réponse humanitaire (catastrophes naturelles ou technologiques, conflits armés, crises complexes, etc.) et à leurs conséquences pour les populations civiles. Une telle politique apparaît également nécessaire pour prendre en considération la multiplication et la diversification des acteurs humanitaires dans notre pays⁵.
5. La CNCDH rappelle également l'importance de la prise en compte des impératifs de réduction des risques de catastrophes dans la mise en œuvre de l'action humanitaire de la France. Celle-ci devrait ainsi veiller à réduire les vulnérabilités et augmenter les capacités des populations, en englobant dans ses phases d'intervention la prévention, la préparation, la réponse à l'urgence, la reconstruction et le développement dans une approche fondée sur le respect des droits de l'homme⁶.
6. Le concept de sécurité humaine⁷, auquel la France adhère, et qui vise notamment l'assistance et la protection des personnes et des communautés dans le respect des principes humanitaires⁸ doit être constamment rappelé et défendu par notre pays. Dans chaque situation de crise, les droits fondamentaux sont régulièrement bafoués, particulièrement ceux des personnes appartenant aux groupes vulnérables (personnes déplacées, réfugiés, femmes, enfants, personnes âgées et personnes handicapées). Par conséquent, la place des droits de l'homme dans les différentes phases de l'action humanitaire doit se renforcer. Les trois phases de l'urgence, de la réhabilitation et du développement doivent être conçues et gérées dans une « approche par les droits ». Chaque victime doit non seulement bénéficier de l'assistance humanitaire, mais doit aussi être considérée comme titulaire de droits dont la puissance publique doit garantir le respect.
7. La CNCDH, dans ces conditions, recommande que les décisions suivantes soient prises :
 - a. L'adoption par le Parlement d'une loi-cadre pluriannuelle relative à la stratégie de l'action humanitaire de notre pays, menée par l'Etat en tant qu'acteur et bailleur de fonds. Cette loi devrait rappeler les principes sous l'égide desquels la France place son action humanitaire et les obligations internationales auxquelles elle a souscrit, notamment au titre du droit international humanitaire, de sa promotion et de sa diffusion.
 - b. La mise en place d'un comité de l'action humanitaire française, dont le secrétariat serait assuré par le ministère des Affaires étrangères et européennes, qui aurait pour mission d'organiser la coopération et la concertation entre les différents ministères et services concernés et les acteurs humanitaires français (les organisations non gouvernementales humanitaires, la Croix-Rouge française, les grandes fondations et des personnalités qualifiées), dans le respect des principes généraux d'action concernant notamment leur indépendance. La CNCDH devrait être membre de droit de ce comité.
 - c. Ce comité devrait contribuer à l'élaboration des directives à destination du Centre de crise du ministère des Affaires étrangères et européennes en veillant particulièrement à la prise en compte de la réduction des risques de catastrophes lors de la mise en œuvre de la politique humanitaire de la France, et ce avec une approche par les droits. Il devrait par ailleurs être

⁵ La « plateforme » mise en place en avril 2010, à l'initiative du ministère de l'écologie, pour regrouper les acteurs humanitaires français présents en Haïti, dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, à la suite du séisme du 12 janvier 2010, représente un exemple innovant de concertation et de coordination.

⁶ Voir notamment le cadre d'action de Hyogo pour la mise en œuvre de stratégies de réduction des risques aux catastrophes naturelles (RRC).

⁷ Cf. la Déclaration de Saint-Boniface (Canada) adoptée par la Conférence ministérielle sur la prévention des conflits et la sécurité, le 14 mai 2006 dans le cadre de l'OIF.

⁸ Ces principes sont l'humanité, la neutralité, l'indépendance et l'impartialité.

informé des contributions financières de la France à l'action humanitaire, quel que soit l'organisme destinataire des fonds.

- d.** Les crédits du ministère des Affaires étrangères et européennes, dédiés à l'action humanitaire bilatérale, devraient être accrus de façon significative. Cet accroissement de fonds sera justifié par la prise en compte des cinq activités suivantes :
- La préparation aux catastrophes et la prévention des catastrophes
 - L'action humanitaire d'urgence
 - L'action humanitaire en contexte de crise durable
 - La phase de post-urgence et de reconstruction
 - La diffusion du droit international humanitaire
- e.** Il est important que les contributions de notre pays aux actions humanitaires des organisations multilatérales soient maintenues, pour que la France soit pleinement à même de participer aux prises de décisions collectives et de faire valoir son expérience de l'action humanitaire.

Résultat du vote en Assemblée plénière : 35 pour ; 2 abstentions