



Recueil d'informations d'ONU Femmes consacré aux femmes, à la paix et à la sécurité : Présentation du contenu

La traduction du Recueil d'informations d'ONU Femmes consacré aux femmes, à la paix et à la sécurité a été rendue possible par le généreux soutien de l'Agence suédoise de coopération internationale au développement (SIDA).

Octobre 2012

*Toute référence à « UNIFEM » dans ce document s'entend comme une référence à « l'ancien UNIFEM », l'une des quatre entités qui ont fusionné le 21 juillet 2010, par la résolution A/RES/64/289 de l'Assemblée générale des Nations Unies, pour former l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes.

*Toute référence à « la résolution 1325 des Nations Unies et » aux « résolutions ultérieures ou aux 6 résolutions FPS » dans ce document s'entend comme une référence aux résolutions du Conseil de sécurité sur les femmes, la paix et la sécurité 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010) et à la résolution 2106 (2013).

Sur la couverture : Michelle Bachelet, Directrice exécutive d'ONU Femmes, visite un projet sur les droits fonciers des femmes rurales au Maroc le dernier jour de sa visite au Maroc pour célébrer la Journée internationale de la femme. Michelle Bachelet, Directrice exécutive d'ONU Femmes, a rencontré des femmes rurales de l'ethnie Soualalyates qui luttent pour leurs droits à la propriété et à l'héritage.
Crédit : ONU Femmes / Karim Selmaoui

«J’invite instamment le Conseil à soutenir la présence d’un nombre accru de femmes dans des positions de direction, dans les processus d’élaboration de constitutions et à les faire participer aux travaux des missions de l’ONU dans les secteurs de la justice et de la sécurité. La participation des femmes aux institutions politiques, législatives, judiciaires et

de sécurité constitue peut-être la meilleure opportunité pour promouvoir des transitions pacifiques et inclusives ».

Michelle Bachelet, Secrétaire générale adjointe et Directrice exécutive d’ONU Femmes, Déclaration au Conseil de sécurité de l’ONU, le 24 avril 2012.

RECUEIL D’INFORMATIONS D’ONU FEMMES CONSACRÉ AUX FEMMES, À LA PAIX ET À LA SÉCURITÉ :PRÉSENTATION DU CONTENU

En décembre 2011, le Prix Nobel de la Paix a été attribué à trois femmes artisanes de la paix :

Ellen Johnson Sirleaf, Leymah Gbowee et Tawakkul Karman, en hommage à leurs luttes non violentes pour les droits des femmes à participer pleinement aux processus de démocratisation et de consolidation de la paix. La citation du comité Nobel fait mention pour la première fois de la résolution du Conseil de sécurité de l’ONU 1325 (2000), qui rappelle le lien entre paix et sécurité internationales, le leadership des femmes et la prévention des crimes de guerre à l’encontre des femmes.

La résolution du Conseil de sécurité de l’ONU 1325 (2000) reconnaît que les conflits touchent les femmes et les filles différemment des hommes et des garçons, et que les femmes doivent activement participer à leur résolution et à la consolidation de la paix à long terme. Pour y parvenir, il doit être procédé à de nombreux changements dans la prévention et la résolution des conflits, ainsi que dans le maintien et la consolidation de la paix. En fait, de nombreux changements sont intervenus depuis l’adoption de la résolution 1325. La protection des femmes et des filles contre toute violence sexuelle et sexiste est considérée comme un objectif prioritaire pour la pratique du secours humanitaire et du maintien de la paix. Les coalitions féminines pour la paix ont gagné en force et, dans certains cas, ont même réussi à faire inscrire les préoccupations des femmes à l’ordre du jour des pourparlers de paix. Les mécanismes de justice transitionnelle se concentrent davantage sur les crimes de guerre à l’encontre des femmes, en mettant davantage l’accent sur la manière dont les femmes sont touchées dans les conflits et en prenant des dispositions pour protéger les femmes témoins. L’évaluation des besoins, les processus de planification et les cadres de financement au lendemain d’un conflit ont dans certains cas reconnu la nécessité de placer la participation des femmes et leurs préoccupations au centre du relèvement.

Néanmoins, il reste encore du chemin à parcourir pour répondre aux attentes exprimées dans la résolution 1325 (2000). La persistance, et dans certains cas l’exacerbation, de phénomènes

qui ont suscité en premier lieu l’adoption de la résolution font douter du degré d’engagement à appliquer la résolution. Parmi ces phénomènes, citons l’exclusion des femmes des processus de paix et des institutions d’après conflit dans la mise en œuvre des accords de paix, l’absence ou l’insuffisance de mécanismes garantissant la sécurité des femmes et leur survie dans les camps pour les personnes déplacées par les conflits, les faibles taux d’inculpation et de condamnations pour les crimes de guerre à l’encontre des femmes, la rareté des programmes de réparations pour les femmes victimes de guerre et leurs communautés, les niveaux élevés de violence sexuelle lors des conflits, les violences sexistes même après la fin d’un conflit, et la faiblesse des dispositions concernant le rétablissement des moyens de subsistance pour les femmes.

Récemment, le Conseil de sécurité a admis l’existence de lacunes dans la mise en œuvre de cette résolution et a adopté de nouvelles résolutions pour les résoudre. Il s’agit des résolutions connues collectivement sous le nom de résolutions consacrées aux femmes, à la paix et à la sécurité. Pour la première fois, les résolutions 1820 (2008), 1888 (2009), 1960 (2010) et la résolution 2106 (2013) du Conseil de sécurité reconnaissent que la violence sexuelle perpétrée lors de conflits est devenue, dans certaines situations, une tactique de guerre conçue pour parvenir à des objectifs politiques et militaires. En tant que telle, la violence sexuelle requiert des réponses tactiques et politiques. Cela signifie que les mécanismes de sécurité des Nations Unies, missions de maintien de la paix comprises, doivent répondre à la violence sexuelle par la formation et des mesures opérationnelles au niveau du personnel armé, de même que par le déploiement d’une équipe de juristes prête à intervenir rapidement pour soutenir les processus de justice transitionnelle et prévenir l’impunité contre ces crimes. Une réponse politique et sécuritaire signifie également que les médiateurs et négociateurs doivent inscrire la violence sexuelle à l’ordre du jour des pourparlers de paix. La résolution 1960 (2010) demande la prise d’arrangements de suivi, d’analyse et de communication de l’information (MARA) pour améliorer

l'information à la disposition du Conseil sur la fréquence et la gravité des violences sexuelles en période de conflit.

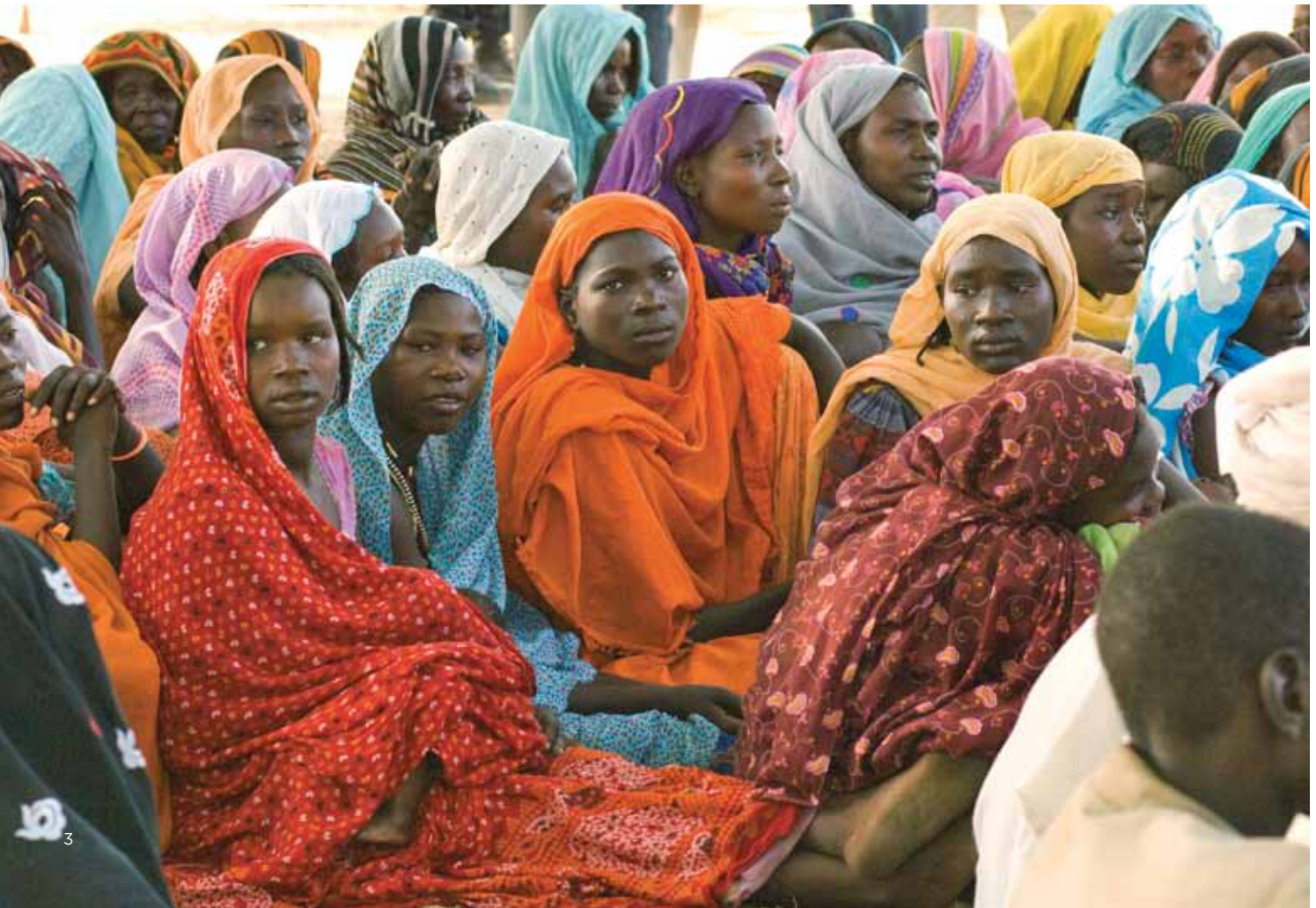
La résolution 1889 (2009) aborde les préoccupations du Conseil au sujet des mécanismes de mise en œuvre de la résolution 1325 (2000) et appelle à développer des indicateurs pour en faire le suivi. Elle demande également qu'on accorde une attention accrue à la participation des femmes à la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit.

La série de documents présentés ici doit servir de support pour appuyer l'amélioration des activités de mise en œuvre des résolutions consacrées aux femmes, à la paix et à la sécurité. Elle comprend des documents analytiques expliquant la problématique hommes-femmes dans un certain nombre de domaines liés à la paix et à la sécurité, tant d'un point de vue normatif qu'opérationnel. Elle inclut également des documents d'orientation pour soutenir les activités opérationnelles. Il s'agit de la deuxième édition, considérablement révisée et mise à jour, d'un ensemble de documents produits par ONU Femmes en 2010 pour marquer le dixième anniversaire de la résolution 1325 (2000). La moitié des documents présentés ici est publiée pour la première fois. Ce recueil d'informations comporte des contributions d'experts spécialisés dans un domaine déterminé. Il s'adresse aussi bien aux néophytes qu'aux spécialistes et praticiens à la recherche de documents d'information et de formation sur le sujet. Il peut servir de documentation de base pour la formation de praticiens sur les aspects des femmes, de la paix et de la sécurité. Le recueil est divisé en cinq sections : présentation et cadres pour la mise en œuvre et le suivi des

résolutions consacrées aux femmes, à la paix et à la sécurité, l'engagement des femmes dans la résolution des conflits, la protection et la prévention sensibles au genre, la participation des femmes dans la consolidation de la paix et enfin la justice transitionnelle pour les femmes.

La production de ce recueil a coïncidé avec la fondation et les débuts de l'entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU Femmes), qui fut créée par la résolution A/Res/64/289 de l'Assemblée générale, le 2 juillet 2010. ONU Femmes est le résultat de la fusion de quatre entités : le Bureau de la Conseillère spéciale pour la parité entre les sexes et la promotion de la femme (OSAGI), le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM), l'Institut international de recherche et de formation pour la promotion de la femme des Nations Unies (INSTRAW) et la Division de la promotion de la femme (DAW). Avec la création d'ONU Femmes, les États membres et l'ONU réaffirmaient leur engagement à la prise en compte de l'intégration des questions d'égalité des sexes. ONU Femmes s'est vue chargée d'assurer la cohérence et la coordination, de soutenir les organes intergouvernementaux comme la Commission de la condition de la femme (CSW), de même qu'améliorer le suivi et la responsabilisation.

Le travail de l'équipe Paix et Sécurité d'ONU Femmes n'aurait pas été possible sans le soutien des donateurs suivants, auxquels nous exprimons nos remerciements : Australie, Autriche, Canada, France, Irlande, Liechtenstein, Norvège, Corée du Sud, Espagne, Suède, le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique.



« Outre leur utilité pour les régions touchées par des conflits armés, les indicateurs [figurant sur la mise en œuvre de la résolution 1325 (2000)] peuvent également servir de guide à tous les États agissant ensemble dans l'optique d'un partage des responsabilités. Ils peuvent également s'avérer

utiles pour autonomiser les femmes et promouvoir l'égalité des sexes et renforcer les capacités des Nations Unies à atteindre ces objectifs. »

Déclaration du Gouvernement du Mexique au Conseil de sécurité, le 27 avril 2010.

CADRES POUR L'APPLICATION DES RÉSOLUTIONS CONSACRÉES AUX FEMMES, À LA PAIX ET À LA SÉCURITÉ

La mise en œuvre des résolutions sur les femmes, la paix et la sécurité requiert de la planification et un système de suivi et de responsabilisation. La création d'une série complète d'indicateurs sur les femmes, la paix et la sécurité, en réponse à la demande du Conseil de sécurité exprimée dans la résolution 1889 (2009), constitue une percée en ce qui concerne la responsabilisation et le suivi effectif des progrès réalisés. Les indicateurs constituent une base concrète et pragmatique pour accélérer les efforts en vue de la mise en œuvre de l'ordre du jour sur les femmes, la paix et la sécurité. Les indicateurs visent à permettre à l'ONU de déterminer si les efforts entrepris pour faire participer les femmes aux actions de consolidation de la paix et pour répondre à leurs besoins en termes de protection et de rétablissement produisent les résultats escomptés. L'adoption d'indicateurs mesurables représente un engagement important de l'ONU et du système de sécurité internationale pour l'évaluation de la mise en œuvre de la résolution 1325 (2000) sur les plans quantitatif et qualitatif. Les indicateurs ont déjà été en partie alimentés avec les données provenant de deux rapports adressés par le Secrétaire général au Conseil de sécurité. Ils ont été ensuite adaptés et modifiés par les États membres qui ont élaboré des plans d'action nationaux en vue de l'application de la résolution 1325. Ils fourniront un ensemble de données de base sur le degré de participation des femmes dans les pourparlers de paix, sur l'égalité des sexes dans le contenu des accords de paix, et sur la mesure dans laquelle les réparations d'après-conflit, les programmes de démobilisation et les efforts de relèvement économique bénéficient aux femmes. Le document « Suivi de l'application de la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité » explique le fondement conceptuel pour chaque indicateur et partage les informations recueillies jusqu'à présent, présentant un bilan contrasté des progrès réalisés sur l'application de la résolution.

En fin de compte, la responsabilité pour l'application des résolutions sur les femmes, la paix et la sécurité incombe principalement aux États membres de l'ONU. Le Conseil de sécurité n'a cessé d'encourager les États membres - en partenariat avec un large éventail de parties prenantes, notamment des organisations de sécurité régionales et internationales et de la société civile - à développer des plans nationaux et des processus pour en stimuler et en contrôler la mise en œuvre.

Les Plans d'action nationaux sur les femmes, la paix et la sécurité constituent, pour les États membres, l'une des nombreuses méthodes pour appliquer les résolutions dans le contexte national qui est le leur. Les éléments principaux des résolutions sur les femmes, la paix et la sécurité peuvent être intégrés dans les plans prioritaires des ministères nationaux de la défense, de l'intérieur, de la justice, du développement économique et social, de l'égalité des sexes et des affaires étrangères. Par exemple, les objectifs relatifs aux femmes, à la paix et à la sécurité peuvent être pris en compte dans les politiques sécuritaires nationales ou étrangères. Par ailleurs, l'élaboration d'un plan d'action national autonome peut être utilisée pour affecter des crédits budgétaires et agir au sein des ministères concernés afin de leur permettre d'institutionnaliser et de réaliser les objectifs relatifs aux femmes, à la paix et à la sécurité. Ce recueil d'informations comprend une note d'orientation pour soutenir les États membres dans les efforts qu'ils déploient pour appliquer les résolutions du Conseil de sécurité consacrées aux femmes, à la paix et à la sécurité. On y trouvera des données concernant les principaux aspects des 37 plans nationaux d'action existants, de même que leurs dispositions essentielles ainsi que le pourcentage des plans prévoyant des affectations budgétaires et des indicateurs.

ENGAGEMENT DES FEMMES DANS LE RÈGLEMENT DES CONFLITS

L'absence flagrante des femmes des pourparlers de paix est devenue chose courante dans ces importants forums de résolution de conflit. Depuis 1992, les femmes représentent moins de 10 % des négociateurs de paix, et ce chiffre n'a guère évolué depuis l'adoption de la résolution 1325 (2000). Cette situation exige des actions déterminées et concrètes imposant la présence de femmes parmi les médiateurs et les équipes de négociation. La mise en place de mécanismes pour la tenue de consultations régulières entre médiateurs, parties aux pourparlers de paix et groupes de femmes œuvrant pour la paix est indispensable. Le statut d'observateur doit être accordé aux organisations représentatives de femmes dans la société civile, et ce, dès le début des processus de paix, et non, comme cela se produit souvent, à la fin seulement.

« Participation des femmes aux négociations de paix : Rapports entre la présence et l'influence » passe en revue les données relatives au nombre de femmes participant aux pourparlers de paix. Il est donné ici un aperçu structuré des moyens qui ont permis aux femmes de s'engager dans ces processus ainsi que des conditions qui leur ont permis d'influencer le résultat. Une bonne connaissance de ces conditions aidera à orienter les interventions dont le but est de permettre aux femmes d'accéder aux processus de paix arbitrés par l'ONU et de leur donner la possibilité de s'exprimer. Depuis 2011, l'ONU Femmes et le Département des affaires politiques de l'ONU se sont engagés dans une stratégie commune sur la médiation et le genre. Les exemples de bonnes pratiques cités ici leur ont été utiles.

La probabilité que les besoins des femmes seront évalués et feront l'objet de mesures, que ce soit dans les négociations de paix ou dans la planification d'après conflit, dépend de l'énergie et de la conviction des femmes responsables et des mouvements de femmes régionaux ou nationaux. La contribution principale d'ONU Femmes au programme sur les femmes, la paix et la

sécurité dans le monde a été le soutien apporté aux coalitions et organisations nationales et régionales de femmes pour la paix. Depuis le milieu des années 1990, l'ONU Femmes (par le biais de ses anciennes structures) a soutenu l'engagement des mouvements de femmes dans les processus de consolidation de la paix en Afghanistan, dans les Balkans occidentaux, au Burundi, en République démocratique du Congo, au Kirghizstan, au Caucase du sud, au Liberia, au Népal, en Sierra Leone, en Somalie, au Soudan, au Timor Leste et ailleurs. En Ouganda et au Darfour, l'ONU Femmes a soutenu les équipes de médiation en mettant à leur disposition un conseiller en genre. L'ONU Femmes encourage les femmes à formuler clairement leurs objectifs en ce qui concerne les processus de paix et de sécurité actuels. La note d'orientation « Identification des priorités des femmes en matière de paix et de sécurité : Se faire entendre et avoir de l'influence », qui figure dans ce recueil d'informations, présente une méthode pratique pour permettre aux groupes de femmes pour la paix de réaliser des analyses de situation et de formuler des objectifs réalistes, peu importe le contexte de sécurité. La méthode décrite ici a été utilisée par l'ONU Femmes dans le cadre de la célébration du dixième anniversaire de la résolution 1325 (2000). En juin et juillet 2010, ONU Femmes en coopération avec le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP), le Département des affaires politique (DPA) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a organisé les « 29 journées portes ouvertes pour les femmes, la paix et la sécurité ». Ces événements, qui ont rassemblé des militantes pacifistes et des hauts dirigeants de l'ONU, ont permis aux femmes de présenter leurs priorités et leurs préoccupations directement aux décideurs de l'ONU. Le Comité spécial des opérations de maintien de la paix de l'ONU, qui comprend 144 États membres, a rendu obligatoire la tenue de ces Journées portes ouvertes pour toutes les missions de maintien de la paix.

« Dans un monde où la violence et l'instabilité persistent, la mise en œuvre de démarches concertées dans les domaines de la paix et de la sécurité s'impose de toute urgence. L'égalité d'accès et la pleine participation des femmes aux structures de pouvoir et leur contribution à tous les efforts déployés pour prévenir et régler

les conflits sont indispensables au maintien et à la promotion de la paix et de la sécurité ».

Déclaration et Programme d'action de Beijing, quatrième Conférence mondiale sur les femmes

15 September 1995, A/CONF.177/20 (1995)

PRÉVENTION DES CONFLITS ET PROTECTION TENANT COMPTE DE LA PROBLÉMATIQUE HOMMES-FEMMES

Un élément essentiel du programme sur les femmes, la paix et la sécurité consiste en premier lieu à prévenir les conflits. Les perspectives des femmes sur les tensions dans les relations sociales, leur sensibilisation aux menaces sur la sécurité personnelle, familiale et communautaire, leur connaissance des flux de circulation des armes légères et de petit calibre au sein des communautés et leur interprétation de l'extrémisme dans les discours locaux contribuent à créer des mécanismes complexes et primordiaux d'alerte rapide et de renseignement sur l'imminence d'un conflit, qui sont rarement compris ou écoutés par les conseillers en sécurité. L'analyse que comporte le document d'information « Analyse des disparités entre les sexes et les conflits » donne des idées sur les moyens d'intégrer les problèmes spécifiques au genre dans les mécanismes d'alerte rapide des conflits.

Les approches des femmes dans le désamorçage des conflits, la médiation des différends et l'établissement de relations de confiance ont été également négligées dans les stratégies de consolidation de la paix. La prévention de la violence à l'encontre des femmes constitue une préoccupation majeure pour les femmes dans le monde. Les femmes des communautés chargées de consolider la paix s'efforcent de résoudre cet aspect des conflits. La prévention de la violence sexuelle et sexiste représente de toute évidence une condition préalable à une participation réelle des femmes à la prévention des conflits et aux autres aspects des processus de paix et de consolidation de la paix. La note d'orientation « Mécanismes d'alerte rapide tenant compte de la problématique hommes-femmes : Présentation et Guide pratique », une nouveauté de ce recueil, résume les efforts de cette dernière décennie pour intégrer les spécificités du genre dans les mécanismes d'alerte rapide de conflit et les indicateurs. Elle comprend aussi une liste de contrôle simplifiée pour guider la conception, l'application et l'évaluation des mécanismes d'alerte rapide prenant en compte les spécificités du genre élaborés par les communautés.

Selon les paragraphes 5 et 7 de la résolution 1325 (2000), l'ex-UNIFEM (désormais partie intégrante d'ONU Femmes) et d'autres entités de l'ONU sont chargés de soutenir la prise en compte des

spécificités du genre dans les opérations de maintien de la paix par le biais de formations ou autres. L'ONU Femmes s'est associée au DOMP pour analyser les efforts des forces de maintien de la paix de l'ONU en vue d'adapter les réponses tactiques aux sérieuses menaces sur la sécurité auxquelles sont confrontées les femmes, particulièrement dans des contextes où la violence sexuelle a été utilisée de manière généralisée. L'examen des meilleures pratiques a pris la forme d'un document d'orientation et d'inventaire pratique sur les mécanismes de protection et de prévention : « Lutte contre les violences sexuelles liées au conflit : un inventaire analytique des pratiques de maintien de la paix ». ONU Femmes et le DOMP ont depuis converti certaines de ces leçons en modules de formation préalable au déploiement, basés sur des scénarios destinés aux forces de maintien de la paix afin de leur permettre de détecter et prévenir la violence sexuelle dans des situations de conflit.

Ce travail fait partie d'une analyse plus large réalisée par l'ONU sur les défis posés aux opérations de maintien de la paix, l'élargissement des mandats et des attentes en matière de protection des civils. Il ressort que la protection des femmes et des filles requiert une modification des pratiques conventionnelles de maintien de la paix. Les patrouilles, par exemple, doivent avoir lieu dans des lieux non conventionnels et à des moments inhabituels de la journée, par exemple entre le village et les points d'eau et avant l'aube, si elles veulent prévenir la violence sexuelle. Les systèmes de renseignement doivent également être modifiés pour assurer la détection et la prédiction des violences à l'encontre des femmes, ce qui implique un recrutement plus efficace de civils femmes pour les systèmes de collecte d'informations locaux destinés au renseignement militaire. Pour pouvoir institutionnaliser de tels changements, il faudra réviser les concepts d'opérations, les procédures opérationnelles permanentes et les règles d'engagement.

Cet examen exhaustif des systèmes de protection sous une perspective de genre est également applicable aux institutions du secteur de la sécurité intérieure. Si elle tient compte des menaces affectant la sécurité des femmes, la réforme du secteur



Salim Ahmed Salim (à gauche), Envoyé spécial pour le Darfour de l'Union africaine, s'entretient avec des représentants de la société civile, après une session plénière des Pourparlers de paix sur le Darfour en 2007. *Credit : Photo ONU/Fred Noy*





Au Soudan du Sud, des membres de la communauté Misseriya écoute un chef coutumier plaidant en faveur d'une coexistence pacifique entre les Misseriya et leurs voisins Dinka. L'absence de femmes est évidente. *Crédit : Photo ONU/Fred Noy*

de la sécurité après un conflit impliquera des investissements substantiels en vue de changer les systèmes administratifs, la gestion du personnel, le développement de l'infrastructure, la formation et les relations communautaires. Une brève note d'analyse, « Réforme de la police prenant en compte les spécificités de genre dans les sociétés sortant d'un conflit », coproduite par l'UNIFEM (désormais partie intégrante d'ONU Femmes) et le PNUD, explique comment recruter les femmes et investir dans leur fidélisation, former la police à protéger les femmes, investir dans des installations permettant aux femmes de dénoncer un crime et d'obtenir des examens médicaux en toute confiance, et tendre la main aux communautés pour instaurer la confiance des femmes dans la police et encourager le signalement d'un nombre plus important de crimes sexistes. Les systèmes de contrôle doivent également inclure des femmes, depuis les commissions parlementaires chargées de la défense aux commissions d'audit des pratiques policières.

Les programmes de désarmement, de démobilisation et de réinsertion (DDR), essentiels à la reconstruction de l'environnement sécuritaire après un conflit, ont paru méconnaître le fait que des femmes et des filles ont été associées aux forces belligérantes en tant que combattantes, appuis des opérations sur le terrain ou esclaves sexuels et « épouses de brousse » forcées. Ces femmes, qui se voient généralement refusées l'accès aux programmes financiers et de

formation proposés aux soldats démobilisés, sont exposées au dénuement et à la discrimination sociale. L'incapacité à identifier les femmes ex-combattantes, que l'on pourrait intégrer dans les forces armées nationales, signifie également sans aucun doute la perte d'une ressource potentiellement puissante pour l'application de la résolution 1325 (2000) : des femmes policières et soldats constituent un moyen de remettre en cause les approches dominantes patriarcales relatives au maintien de la sécurité nationale et communautaire.

L'ONU Femmes s'est associée à un certain nombre d'organisations actives au sein des programmes de DDR pour l'élaboration de pratiques standards concernant l'engagement des femmes et des filles. Depuis 2004, en tant que membre du groupe interinstitutionnel des Nations Unies sur le DDR et contributeur du sous-groupe de travail sur le genre, le VIH et le DDR, l'ONU Femmes a aussi soutenu l'élaboration des Normes intégrées de désarmement, de démobilisation et de réintégration (IDDRS) de l'ONU et a lancé un module IDDRS sur les femmes et le genre. Cinq ans après le lancement de la première édition des IDDRS, un documentaire vidéo sur le genre et DDR a été développé. Inclus dans la version en ligne de ce recueil d'informations (« Une fois la paix retrouvée : Une perspective de genre sur le DDR et le relèvement post-conflit »), il permet d'illustrer le sens de ce document sur le terrain.²

« L'inclusion des femmes dans les processus de paix et la planification après le conflit est fondamentale pour leur légitimité, et pour que les résultats portent des fruits. (...) Moins de 6 % des dépenses post-confliktuelles sont consacrées à l'autonomisation des femmes ou à la promotion de l'égalité des sexes. J'insiste pour que plus du double soit dépensé et pour que 40 % des offres d'emploi temporaires d'après conflit, qui reçoivent le parrainage de l'ONU, soient proposées aux femmes ».

Ban Ki-moon, Secrétaire général des Nations Unies, Remarques au Centre d'études stratégiques et internationales, « Préservation et rétablissement de la paix : Le rôle des Nations Unies dans les situations d'après conflit », Washington, D.C., 7 mai 2012.

PARTICIPATION DES FEMMES À LA CONSOLIDATION DE LA PAIX

La résolution du Conseil de sécurité 1889 (2009) invite le Secrétaire général à produire un rapport sur la participation des femmes à la consolidation de la paix, compte tenu du fait que si l'on néglige les préoccupations des femmes pendant le processus de paix, il peut en résulter un comportement de marginalisation qui se prolonge souvent dans la période post-confliktuelle. En 2010, le Bureau d'appui à la consolidation de la paix (PBSO) de l'ONU a établi ce rapport. En conséquence, un plan d'action en sept points sur la Consolidation de la paix prenant en compte les spécificités de genre fut adopté par toutes les institutions de consolidation de la paix de l'ONU. Le Plan d'action en sept points prévoit des changements spécifiques et pragmatiques dans la manière d'aborder la médiation, les élections et la planification post-confliktuelle, le financement du relèvement, le déploiement des civils chargés du soutien technique, la réforme de la justice et de la sécurité et enfin le relèvement économique. Ces actions devraient avoir un effet catalyseur capable de surmonter quelques-uns des obstacles empêchant l'engagement des femmes en faveur de la consolidation de la paix. Elles incluent des objectifs spécifiques tels que le doublement des dépenses actuelles de consolidation de la paix de l'ONU en matière d'égalité des sexes et d'autonomisation des femmes pour atteindre un minimum de 15 % des fonds d'après conflit. Parmi les autres objectifs, citons l'affectation aux femmes de 40 % minimum des emplois provenant des programmes d'emplois temporaires (ex : les initiatives de « vivres contre du travail » après un conflit). ONU Femmes fait partie des nombreuses entités de l'ONU qui ont produit, en association avec le PBSO, le rapport ci-dessus. ONU Femmes, en particulier, a contribué à une analyse, comprise dans ce recueil et mise à jour, d'allocations de fonds pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes dans toute une série de cadres de planification et de mécanismes de financement, comme les cadres d'aide au développement des Nations Unies, les évaluations des besoins après un conflit, les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté et les fonds d'affectation spéciale multidonateurs. L'étude « Ce que les femmes veulent : Planification et financement pour une consolidation de la paix prenant en compte la

problématique hommes-femmes », montre une absence de cohérence dans l'analyse et la planification des besoins des femmes dans les situations d'après conflit. Certains secteurs font apparaître un manque flagrant d'analyse liée au genre et de disposition budgétaire pour les besoins des femmes, notamment dans le relèvement économique, l'infrastructure, la sécurité et l'état de droit. Les fonds d'affectation spéciale multidonateurs ont en moyenne affecté, en 2011, 7,1 % de leur budget aux dépenses expressément destinées aux femmes. L'augmentation bien que réelle, comparée aux 5,7 % de 2010, reste bien faible.

Le montant des « dépenses spécifiques au genre » dans les budgets d'après conflit est en partie déterminée par les précédents instruments d'analyse et de planification qui identifient les besoins et établissent les priorités. Ceux-ci prévoient trop souvent des fonds insuffisants pour les besoins des femmes, avec moins de 3 % des budgets indicatifs des évaluations des besoins après un conflit ou des plans de réduction de la pauvreté consacrés aux besoins spécifiques des femmes et des filles. Cette carence ralentit potentiellement la vitesse du relèvement et la mesure dans laquelle tout le monde peut récolter les dividendes de la paix. Sans aucun doute, l'évidence du manque d'investissement dans les femmes après un conflit est encore plus criante dans les programmes de relèvement économique, où les efforts de création d'emplois ciblent plus souvent les hommes jeunes pour les écarter des activités liées aux conflits. Les femmes, toutefois, ont besoin de ces emplois pour affronter les crises de survie urgentes auxquelles elles sont confrontées, en particulier les femmes chefs de famille, dont le nombre s'accroît généralement après un conflit, affectant parfois jusqu'à 40 % des familles. Le document « Les femmes et le relèvement : Impact de l'emploi des femmes sur la qualité de vie familiale et communautaire après un conflit » examine, pour la première fois, de vastes ensembles de données sur les tendances de recherche d'emploi chez les femmes au cours et après un conflit. Il note une augmentation très sensible de la présence des femmes dans la main-d'œuvre pendant et après un conflit, souvent dans des emplois mal rémunérés et dangereux.

Toutefois, même lorsqu'une femme gagne considérablement moins qu'un homme, sa contribution au bien-être de sa famille est beaucoup plus importante que celui d'un homme. Cette découverte confirme d'autres études concernant la prédisposition des femmes à dépenser une plus grande partie de leur revenu que les hommes au bien-être de leur famille. L'étude suggère que ces tendances concernant les revenus et les dépenses pourraient avoir un effet positif sur les niveaux de consommation des communautés locales et contribuer à la stabilité d'après conflit. Bien que ces résultats aient besoin d'être confirmés avec des données relatives aux familles vivant dans les régions touchées par des conflits, ils indiquent de manière convaincante que des investissements dans l'emploi des femmes ont des répercussions importantes sur le relèvement des familles et des communautés, faisant de ces emplois des investissements de poids en matière de consolidation de la paix.

Ce recueil d'informations comporte un nouveau document de travail, « Genre et gouvernance post-conflit », qui identifie les défis et opportunités que les femmes rencontrent lorsqu'elles participent aux réformes de la gouvernance après un conflit. Il traite de questions comme les processus électoraux, le développement des partis politiques, la réforme de l'administration publique, la décentralisation et la prestation des services publics. Il constate que l'un des investissements les plus rentables en matière de renforcement des capacités après conflit consiste à accorder la priorité au recrutement de femmes pour la prestation de services essentiels de première ligne. Les policières, les enseignantes, les travailleuses de la santé et autres prestataires de service, si elles sont présentes

en nombre suffisant (30 % au moins du service), se révèlent partout dans le monde plus réceptives aux besoins des femmes et des filles que leurs homologues masculins. La réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) requiert une amélioration de la prestation des services aux femmes et aux filles. L'emploi de prestataires de service femmes est la façon la plus directe d'y parvenir.

En cas de changement des règles de gouvernance post-conflit et des modèles de financement, les femmes devront être plus impliquées dans l'établissement des priorités des investissements et dans la direction et le contrôle des affectations de fonds. Une mesure initiale importante pour y aboutir est de faire participer les femmes directement aux conférences internationales de donateurs. Ces réunions internationales cruciales n'ont pas pour seul but de recueillir des fonds pour une situation d'après conflit. Elles ont également pour objectif de susciter une solidarité et des soutiens internationaux pour l'effort de consolidation de la paix. ONU Femmes cherche systématiquement à faire participer les femmes dans les conférences de donateurs depuis quelques années, non seulement en tant que membres des délégations gouvernementales, mais également comme représentantes de la société civile présentant un ensemble intégré de priorités et de demandes relatives aux femmes. En 2011, ONU Femmes a aidé les femmes à se préparer et à participer aux conférences de donateurs pour la République centrafricaine, la Guinée Conakry, l'Afghanistan et le Soudan du Sud. Cette partie du recueil d'informations comporte une note d'orientation écrite à l'issue de la Conférence internationale sur l'engagement pour le Soudan du Sud, qui s'est tenue à Washington DC en décembre 2011.



« Pour de nombreuses femmes, la paix n'instaure ni la sécurité ni la justice. Elle signifie seulement la poursuite de la violence par d'autres moyens. Pour changer cette réalité, il faudra identifier et mettre en place des points d'entrée stratégique qui garantissent l'accès des femmes à la justice ».

Message de Lakshmi Puri, Directrice exécutive adjointe d'ONU Femmes, lors de la table ronde sur « Securing Justice for Women in Post-Conflict States » (Garantir la justice pour les femmes dans les États sortant d'un conflit), New York, mai 2011.

GENRE ET JUSTICE TRANSITIONNELLE

En temps de guerre et d'effondrement de la société, les crimes à l'encontre des femmes atteignent des nouveaux niveaux de brutalité et deviennent plus fréquents. Une consolidation durable de la paix ne peut être achevée sans une justice respectueuse de l'égalité des sexes et sans la prise immédiate de mesures garantissant une protection égale de tous selon l'état de droit.

On a pu constater des progrès considérables pendant les deux dernières décennies en ce qui concerne l'établissement d'un cadre juridique et normatif dans le domaine de la justice pour les violences sexuelles en période de conflit. Toutefois, la répression effective de ces crimes demeure trop rare, et davantage reste à faire pour garantir la protection, la sécurité et l'accès des femmes à la justice par le biais de tribunaux nationaux et internationaux. En outre, l'expérience par les femmes des conflits n'est pas limitée à la violence sexuelle. Elle inclut également des violations socioéconomiques à grande échelle, de même qu'un impact différencié selon le genre des disparitions forcées, des tortures, des déplacements forcés et autres crimes.

Poursuites à part, des méthodes non judiciaires, comme les commissions de vérité et de réconciliation, les réformes institutionnelles et les mécanismes traditionnels, peuvent jouer un rôle important dans l'établissement de la vérité historique et l'obligation de plus en plus pressante de rendre compte des crimes commis contre les femmes pendant une guerre, sans lesquels il devient extrêmement difficile de surmonter les cycles déstabilisateurs de violence et rétribution.

Les documents présents dans cette section du recueil d'informations se concentrent sur les moyens de prise en compte des spécificités de genre dans les mécanismes de justice transitionnelle. La note d'orientation « Une fenêtre d'opportunité ? Faire de la justice transitionnelle une réussite pour les femmes » énonce des principes généraux pour que de tels mécanismes répondent aux besoins de justice des femmes, sans oublier leurs droits à la vérité, à une justice qui poursuive et à des réparations complètes, tout en protégeant leur dignité et leur sécurité.

Les principes énoncés dans cette orientation sont en cours d'élaboration, en partenariat avec le Bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH), pour communiquer des informations d'orientation à l'ensemble de l'ONU sur les normes minimales à adopter pour aboutir à des mécanismes de justice transitionnelle sensibles au genre.

Sans doute, la mesure de justice transitionnelle la plus importante pour les femmes est également celle la moins appliquée et qui reçoit le moins de soutien ou de fonds : les réparations ! Dans des arrêts sans précédent et des documents d'orientation, on reconnaît de plus en plus la nécessité d'accorder des réparations transformatrices et durables aux femmes à la suite d'un conflit, afin de remédier non seulement aux violations en tant que telles mais surtout aux inégalités sous-jacentes qui rendent les femmes vulnérables à la violence et en façonnent les conséquences. Toutefois, nous n'avons vu nulle part un programme global de réparations qui atteignait tous ces objectifs.

Un nouveau rapport analytique inclus dans le présent recueil d'informations provient d'un atelier organisé conjointement par ONU Femmes et le PNUD sur « Réparations, développement et genre », qui s'est tenu en 2010 à Kampala, Ouganda, dans le cadre du Programme mondial sur l'accès des femmes à la justice après un conflit. Le but de cette réunion était de trouver dans quelles mesures la justice et les praticiens du développement peuvent aider au renforcement des droits des victimes afin qu'elles obtiennent des réparations complètes et sans discrimination de genre.

Les délibérations ont montré que, même si les programmes de développement ne peuvent se substituer à l'obligation légale internationale de l'État d'accorder des réparations complètes, les praticiens du développement peuvent aider les gouvernements à s'acquitter de leurs obligations de même qu'à coordonner leurs actions avec les programmes nationaux de réparations afin de renforcer leur impact, en particulier pour les femmes victimes et les bénéficiaires prévus.

« Dans la résolution des conflits, la participation des femmes et leurs compétences en matière de genre rend leur présence indispensable au lendemain d'un conflit. Une participation quantitative et qualitative est nécessaire. Pour y parvenir, la mise en œuvre d'efforts et de mesures particuliers s'avère souvent obligatoire. »

Michelle Bachelet, Déclaration au Conseil de sécurité, avril 2012

CONCLUSION : RESPONSABILITÉ DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉOLUTION 1325 (2000)

Aujourd'hui, la consolidation de la paix requiert la mise en place d'institutions dotées de mécanismes de prises de décisions publiques et inclusives, soucieuses du bien-être humain, de la sécurité commune, de la justice et de la croissance économique. L'incapacité à engager les femmes dans ces processus peut compromettre les perspectives d'une paix durable et il ne fait aucun doute qu'elle ébranle la capacité des femmes à se relever d'un conflit et à rebâtir leurs communautés. Au cours de la dernière décennie, les femmes ont insisté avec une conviction grandissante sur le fait qu'elles ont beaucoup à offrir, et beaucoup à gagner, qu'il s'agisse de leur participation à la prévention des conflits ou à la consolidation de la paix. Mais leur marginalisation persistante de tous ces processus indique qu'au lieu de se contenter de simples déclarations d'intention, il est nécessaire de faire beaucoup plus pour appliquer les résolutions sur les femmes, la paix et la sécurité.

Une forte conviction des dirigeants est indispensable, tout comme l'est - en termes de mise en œuvre des politiques - l'application conforme de procédures et de principes non

négociables sur la participation des femmes et la prévention de la violence à leur encontre. En d'autres termes, la mise en place de procédures opérationnelles standards est requise pour surmonter la résistance continue des médiateurs et négociateurs à inclure des femmes dans les pourparlers de paix, la résistance des planificateurs post-conflit à analyser les besoins des femmes et à affecter des ressources suffisantes pour ce faire, la résistance des partis politiques à mettre en avant des femmes candidats, la résistances des services de sécurité à prévenir la violence contre les femmes et la résistance des acteurs de l'état de droit à appliquer le droit international aux enquêtes et poursuites des crimes à l'encontre des femmes. La satisfaction des besoins des femmes et leur engagement dans les processus décisionnels doivent être rendus obligatoires. Les documents présents dans ce recueil d'informations indiquent certaines des étapes de base qui pourraient devenir des pratiques standards dans les domaines de la prévention des conflits, les négociations de paix, les évaluations des besoins post-conflit, les élections, SSR et DDR, la justice et la gouvernance post-conflictuelle.

Endnotes:

- 1 *Des journées portes ouvertes ont eu lieu en Afghanistan, Bosnie-Herzégovine, Burundi, Tchad, Côte d'Ivoire, Croatie, Chypre, République démocratique du Congo, Guinée-Bissau, Haïti, Irak, Kosovo (dans le cadre de SCR 1244), Liberia, Liban, Kenya, Népal, Territoires occupés de Palestine, Pakistan, Serbie, Sierra Leone, Somalie, Sri Lanka, Soudan, Tadjikistan/Asie centrale, Timor-Leste (tenue de 4 journées portes ouvertes sous-régionales), Sénégal/Afrique occidentale et Sahara occidental.*
- 2 *Les normes DDR intégrées sont disponibles en ligne sur : <http://www.unddr.org/iddrs/>.*
- 3 *La vidéo est disponible en ligne sur : http://www.unifem.org/campaigns/1325plus10/videos_photos/*
- 4 *UNIFEM, « Financement pour l'égalité de genre : Examen des modalités de l'ONU pour le financement après un conflit », document d'information pour le rapport du Secrétaire général sur la Participation des femmes à la consolidation de la paix (2010).*



Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes