

Suivi par les États membres et les institutions européennes de la mise en œuvre du programme d'action de la Conférence mondiale de Pékin en ce qui concerne le domaine sensible "Les femmes et les conflits armés"

Rapport de la Présidence française de l'Union européenne sur «Les femmes et les conflits armés» en annexe aux Conclusions du Conseil EPSCO du 17 décembre 2008

Résumé du rapport

1. Les femmes et les conflits armés, un thème majeur à l'agenda international

Les femmes sont concernées à plusieurs titres par les conflits armés: elles sont à la fois victimes de violences basées sur le genre, actrices de paix et de reconstruction, combattantes ou membres, volontaires ou non, de forces armées.

Les conflits contemporains touchent particulièrement les populations civiles. Les femmes constituent, parfois de façon massive, des "cibles stratégiques", par exemple dans le cas des viols collectifs qui font partie de tactiques de guerre et de "purification ethnique". De nombreuses femmes et filles deviennent également les esclaves domestiques et sexuelles de combattants.

Mais les femmes sont aussi actrices dans toutes les phases des conflits, et en particulier dans le processus de paix et de reconstruction, de démobilisation, désarmement et réintégration (DDR), la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et les politiques de développement. L'égalité des droits et le renforcement de la participation des femmes et des organisations de femmes à tous les niveaux de responsabilité sont à la fois des objectifs et des moyens essentiels pour prévenir les conflits, les résoudre et favoriser une culture de paix. De nombreux textes internationaux et européens visent à protéger les femmes en temps de guerre, ainsi qu'à favoriser leur participation (cf. ci-dessous point 3.2).

La question des femmes et des conflits armés fait partie des priorités du programme de "renforcement du rôle de l'Union européenne comme partenaire mondial du développement". Dans ce cadre, la présidence slovène a publié en avril 2008 une étude du "Centre européen de gestion des politiques de développement" sur la politique de l'UE concernant les femmes et les conflits armés¹. Le présent rapport de la France complète et prolonge cette étude, notamment en ce qui concerne l'analyse des actions des États membres, les recommandations et les indicateurs de suivi.

2. Contexte et méthode pour l'élaboration du rapport sur les femmes et les conflits armés

L'égalité des hommes et des femmes est une condition essentielle d'un développement humain durable. L'approche intégrée de l'égalité (*gender mainstreaming*) dans toutes les politiques publiques fait partie intégrante des engagements de l'Union européenne et des États membres, conformément au programme d'action de la Conférence de Pékin de 1995.

¹. Sherriff, A. and K. Barnes. 2008. *Enhancing the EU Response to Women and Armed Conflict with Particular Reference to Development Policy* (ECDPM Discussion Paper 84). Maastricht: ECDPM.

Le Conseil européen de Madrid en 1995 a demandé que soit réalisé annuellement un examen de l'application, par les États membres et les institutions communautaires, du programme d'action de Pékin. Pour mesurer l'impact de ces engagements, des indicateurs sont nécessaires. C'est pourquoi, en 1998, le Conseil a décidé que cet examen devrait s'accompagner d'un jeu d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs. La France préside l'Union européenne de juillet à décembre 2008. Elle a été chargée, à ce titre, de construire des indicateurs pour le "domaine sensible n°5 du programme d'action, "les femmes et les conflits armés". Les engagements de Pékin concernent à la fois la situation et la protection des femmes victimes des conflits armés et la prise en compte de leur rôle actif dans la prévention des conflits, la paix, la reconstruction et les processus démocratiques et de développement durable post-conflit.

Le rapport a été réalisé selon la méthode habituelle de création des indicateurs de suivi du programme de Pékin par l'UE: un questionnaire a été adressé aux États membres, en février 2008, après une phase de test auprès de plusieurs d'entre eux et de la Commission européenne. Le questionnaire visait à faire émerger des données quantitatives et qualitatives et des recommandations et priorités des États membres et de la Commission européenne, afin d'identifier un jeu de trois à quatre indicateurs et/ou sous-indicateurs. Après discussion avec les États membres, les recommandations prioritaires et les indicateurs feront l'objet de "conclusions du Conseil" (formation "Emploi, politique sociale, santé et consommateurs") les 16 et 17 décembre 2008.

3. Portée et contenu du rapport

Le rapport se veut relativement compact et concret pour une utilisation facile par les décideurs. Il insiste, en particulier, sur des recommandations et des pistes de réflexion à approfondir. Il se compose de six chapitres.

3.1. Situations et rôles spécifiques des femmes en situation de conflits armés

Rappelant brièvement les grands enjeux de la problématique des femmes et des conflits armés, ce chapitre propose notamment des tableaux d'aide à la décision sur les différentes situations et différents rôles sociaux des femmes, en montrant la pertinence d'une approche intégrée de l'égalité entre femmes et hommes.

3.2. Engagements de la communauté internationale

La Convention pour l'élimination de toutes les formes de discriminations envers les femmes (CEDEF, 1979), le programme d'action de la Conférence de Pékin (1995), le statut de la Cour pénale internationale (1998) et les résolutions 1325 et 1820 du Conseil de sécurité des Nations unies sur les femmes, la paix, la sécurité, constituent un corpus pour mettre en œuvre les droits des femmes et l'égalité des sexes notamment dans le cadre des conflits armés. L'Union européenne a fait de l'égalité entre les femmes et les hommes un objectif central de l'ensemble de ses politiques et a mis en place différents instruments dans le cadre de sa politique extérieure et de sécurité, ainsi que de sa politique de coopération au développement.

3.3. Analyse des initiatives et positions des États membres et de la Commission européenne

Vingt-cinq des vingt-sept pays de l'UE, ainsi que la Commission européenne (DG Développement, Relex, ECHO) ont répondu au questionnaire de la présidence française, ce qui a permis de recueillir des données qui, jusqu'à présent, n'avaient pas été coordonnées. Un aperçu est ainsi disponible notamment sur la façon dont les États s'organisent, sur le plan institutionnel, pour mettre en œuvre l'approche de genre et pour traiter la question des femmes et des conflits armés, les statistiques sexuées en ce qui concerne, par exemple, la diplomatie et les armées, la nature des actions de coopération au développement et les pays concernés par ces actions, la mise en œuvre des recommandations de la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies, les coopérations avec la société civile et la recherche.

3.4. Synthèse des recommandations

Ce chapitre analyse différents types de recommandations issues de plusieurs sources:

- les recommandations issues de l'enquête auprès des États membres et de la Commission européenne, ainsi que le rappel des principales propositions du rapport commandité par la présidence slovène,
- une sélection de propositions émanant d'organisations de la société civile,
- des questions à approfondir, notamment dans le cadre du suivi du programme d'action de Pékin.

Ces recommandations portent notamment sur les thèmes suivants:

- le renforcement de la coordination entre institutions et de la cohérence des actions menées pour traiter les questions relatives aux femmes et aux conflits armés,
- les moyens pour atteindre l'objectif d'une participation égale des femmes et des hommes à toutes les étapes des processus et actions liés aux conflits armés,
- la coopération avec les organisations de la société civile, et particulièrement les organisations de femmes au niveau régional, national et international,
- la sensibilisation, la mobilisation des décideurs, du public et des médias en matière de paix, de lutte contre les violences et de droits fondamentaux des femmes,
- la recherche et la collecte de données basées sur le genre pour organiser plus efficacement la prévention des violences, l'accès aux services de santé, la lutte contre l'impunité,
- la coopération au développement,
- la situation des réfugiées et demandeuses d'asile.

3.5. Conclusions du rapport

Le rapport confirme l'actualité et la pertinence des recommandations émises par les institutions internationales et communautaires d'une manière générale, par les États membres à l'occasion de cette enquête, par la présidence slovène et par des organisations de la société civile et des organismes de recherche, qu'il complète par des propositions concernant des objectifs insuffisamment suivis ou évalués du programme d'action de Pékin et d'autres thèmes importants à l'agenda international. Sur cette base, la France formule plusieurs recommandations prioritaires:

3.5.1. Renforcer la coordination et la concertation

La capacité des États, comme de l'Union européenne, à élaborer des politiques et des stratégies cohérentes et concertées dans le domaine des femmes et des conflits armés, et à les traduire efficacement en actions renforçant l'égalité, est liée aux mécanismes de gouvernance et de concertation mis en place. Ce domaine est transversal à de nombreux ministères et administrations au sein des États membres et de l'UE. Il est donc nécessaire de renforcer la coordination interministérielle ou interinstitutionnelle de gestion publique de la question des femmes et des conflits armés au sein des États membres et au sein de la Commission européenne, entre les États membres, et entre les États membres et la Commission européenne, afin de promouvoir une stratégie globale pour l'application de la résolution 1325. La Commission Européenne pourrait mettre en place un groupe de travail européen, réunissant toutes les personnes dans les États membres et dans ses propres services, qui sont en charge de la question des femmes et des conflits armés au niveau politique comme au niveau opérationnel.

3.5.2. Évaluer les engagements du domaine sensible n°5 de Pékin en vue de Pékin+15

Les États membres pourraient produire, notamment dans la perspective de "Pékin + 15" (2010), un document d'évaluation de la mise en œuvre portant sur l'ensemble des mesures prévues au titre des recommandations de Pékin et en particulier en ce qui concerne les engagements qui paraissent actuellement insuffisamment documentés:

- les actions d'éducation à la paix et à la non-violence, dimension essentielle de la prévention des conflits,
- la situation des personnes déplacées à l'intérieur des pays en crise, ainsi que des réfugiées, demandeuses d'asile, personnes bénéficiant d'une protection internationale en provenance de zones de conflits, ce qui nécessitera la collecte de statistiques et de données sur les violences basées sur le genre dans les conflits armés,
- le contrôle du commerce et de la dissémination des armements, notamment les armes légères et de petit calibre qui aggravent les violences contre les femmes.

3.5.3. Adopter et financer des priorités stratégiques et prospectives

- Il est impératif de renforcer les moyens pour aller vers une participation égale des femmes et des hommes à toutes les étapes des actions liées aux conflits armés, dans les États membres et dans les pays partenaires. Dans ce cadre, il est nécessaire de mettre en œuvre une approche intégrée de l'égalité (*gender mainstreaming*) visant la prise en compte des interactions entre femmes et hommes et le renforcement de l'autonomie et des capacités des femmes dans toutes les actions, en particulier les processus de paix, de justice et de reconstruction. La compréhension de l'approche de genre doit être renforcée et donc la formation initiale et continue de tous les responsables et personnels concernés au niveau européen et dans les pays tiers.
- La coopération avec les organisations de la société civile doit s'organiser de façon plus systématique, et particulièrement avec les organisations de femmes en Europe et dans les pays tiers au niveau local, régional et international.

- Les femmes sont souvent perçues uniquement comme victimes de conflits armés, mais pour autant la gravité des violences qu'elles subissent est mal connue. Il est nécessaire d'informer, de sensibiliser, de mobiliser les décideurs, le public et les médias en matière de paix et de droits fondamentaux des femmes, en prenant notamment appui sur la résolution 1325 (octobre 2000) et sur la nouvelle résolution 1820 portant sur la question des viols comme tactique de guerre (juin 2008).
- L'appui à la recherche et à la collecte de données sexuées est nécessaire, notamment sur les violences contre les femmes en situation de conflit armé, afin d'organiser plus efficacement la prévention, la lutte contre l'impunité et l'accès des femmes à l'information et aux services relatifs à la santé.
- Les statistiques sexuées manquent et devraient être développées concernant les personnes déplacées, les réfugiés et les demandeurs d'asile.
- Il incombe aux États européens:
 - de lutter contre l'impunité des auteurs de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité, y compris à des niveaux hiérarchiques élevés, qui utilisent la violence contre les femmes comme arme de guerre, et de traduire ces personnes en justice, ce qui est essentiel pour la prévention des violences.

Les États européens doivent prévoir et/ou exiger la suppression des clauses d'amnistie dans les processus de paix.

Ils doivent aider à garantir l'accès à la justice pour les victimes de violences sexuelles. En particulier, ils doivent mieux soutenir les femmes défenseurs des droits de l'homme et protéger les témoins femmes et hommes;

- et de soutenir, dans le cadre de leur coopération avec les pays touchés par des conflits armés ou sortant d'une crise, les efforts accomplis par ces pays pour ce qui est de:
 - a) prévenir et lutter contre les violences sexuelles et sexistes;
 - b) protéger les femmes contre les violences;
 - c) promouvoir l'accès des femmes à l'information et aux services relatifs à la santé, notamment à la santé sexuelle et génésique, ainsi que leurs droits en la matière, tout en affirmant le soutien et l'engagement résolu de l'UE en faveur de la mise en œuvre pleine et entière des instruments suivants: le programme d'action du Caire adopté lors de la conférence internationale de 1994 sur la population et le développement (CIPD) ainsi que le programme d'action de la CIPD approuvé lors de la CIPD + 5, la déclaration et le programme d'action de Copenhague, le programme d'action de Pékin et les objectifs du Millénaire pour le développement;
 - d) réprimer les violences sexuelles et sexistes, en mettant un terme à l'impunité et en traduisant en justice les auteurs de ces actes de violence, et garantir aux victimes l'accès aux soins médicaux, à la réparation et à la réhabilitation, y compris à des soins psychologiques et à une assistance juridique;

- e) promouvoir l'émancipation des femmes, ainsi que la participation des femmes, à égalité avec les hommes, à la prévention et au règlement des conflits, à la consolidation de la paix et à la reconstruction après les conflits, y compris la participation des femmes aux processus civiques et électoraux.
- La prévention et la sanction de l'exploitation sexuelle des femmes et filles par les personnels d'organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales doivent faire l'objet d'une politique de tolérance zéro et, pour ce faire, donner lieu à des enquêtes indépendantes visant à ce que les auteurs soient systématiquement sanctionnés.
- Il est important, dans la prévention des conflits comme dans les phases de reconstruction de l'État de droit, de porter une attention particulière à la mise en œuvre, en même temps que les droits civils et politiques, des droits économiques, sociaux et culturels (DESC) et à l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'exercice de ces droits, ainsi en matière d'éducation, d'alimentation, de santé, d'habitat.
- Des enjeux déterminants pour l'avenir comme celui de la "sécurité environnementale" et des liens entre l'érosion des ressources naturelles, le changement climatique et les conflits armés devraient faire l'objet de recherches dans une perspective de genre, sachant que les femmes sont à la fois victimes d'un environnement dégradé ou pollué par les conflits armés et actrices de la gestion des ressources naturelles et de la réhabilitation de l'environnement.

3.5.4. Poursuivre le travail sur les indicateurs

L'enquête a confirmé le manque d'indicateurs pour suivre les engagements et les politiques dans le domaine des femmes et des conflits armés. La formulation d'un jeu restreint d'indicateurs apparaît insuffisante si l'on veut prendre en compte les différentes temporalités (avant, pendant, après) et politiques sectorielles touchant la prévention des conflits, les opérations de maintien de la paix, les négociations de paix, le processus de désarmement, démobilisation et réintégration, la réforme du secteur de la sécurité, les politiques de développement post-conflit, etc. Chacun de ces secteurs requiert une série d'indicateurs, qui devraient autant que possible être resitués dans des approches régionales.

Compte tenu de la complexité de ces enjeux, l'élaboration, en toute rigueur, d'un corpus complet d'indicateurs sur les femmes et les conflits armés nécessite la coopération de l'ensemble des parties prenantes: États membres, Commission, Conseil et Parlement européen, Nations unies, organisations de la société civile et organismes de recherche dans l'UE et au niveau international, notamment.

Les quatre indicateurs proposés par la France dans le présent rapport ne peuvent couvrir un domaine aussi vaste et complexe. Il serait donc nécessaire de poursuivre un travail européen concerté pour créer une "feuille de route" utile à tous, qui devrait aussi intégrer d'autres travaux institutionnels ou d'acteurs non étatiques déjà élaborés ou en cours d'élaboration. Des mécanismes devraient être créés pour recueillir des données qualitatives et quantitatives permettant d'accroître progressivement la gamme d'indicateurs. Les États membres et l'UE pourraient fournir des informations pour les indicateurs proposés dans le présent rapport pour la période 2007-2008-2009 et, sur cette base, produire une analyse globale en vue de Pékin +15. Les indicateurs pourraient ensuite être évalués, réajustés et complétés avec d'autres travaux en cours ou prévus au niveau européen ou international.

3.6. Les indicateurs

Les indicateurs proposés dans le présent rapport constituent un socle minimum, qui s'inscrit dans quatre grands domaines du respect des engagements concernant les femmes et les conflits armés, dont l'importance a été soulignée par l'enquête auprès des États membres et de la Commission européenne et par les recommandations qu'ils ont formulées.

Indicateur 1: proportion (nombre et pourcentage) d'hommes et de femmes ayant reçu une formation spécifique sur l'égalité entre les femmes et les hommes parmi:

- le personnel diplomatique, ainsi que le personnel civil et militaire de défense, employé par les États membres et les institutions communautaires; et
- le personnel participant aux opérations de maintien de la paix (OMP) de l'ONU et aux missions PESD², dont le personnel militaire et policier.

Indicateur 2: proportion (nombre et pourcentage) de femmes et d'hommes parmi:

- les chefs de missions diplomatiques et de délégations de la CE;
- le personnel participant aux OMP de l'ONU et aux missions PESD, dont le personnel militaire et policier.

Indicateur 3: financements (en montant total et en pourcentage des programmes de coopération) attribués par les États membres et la Commission européenne dans les pays touchés par un conflit armé ou sortant d'un conflit, pour soutenir l'égalité entre les hommes et les femmes, ventilés, si possible, en fonction du financement consacré au soutien:

- des femmes victimes des violences; et
- de la participation des femmes à la consolidation de la paix et à la reconstruction après un conflit.

Indicateur 3bis: proportion des financements de ces programmes affectés à des ONG travaillant pour l'égalité entre les femmes et les hommes et le renforcement du pouvoir d'action des femmes.

Indicateur 4: proportion (nombre et pourcentage) et pays d'origine des hommes et des femmes demandeurs d'asile ayant obtenu le statut de réfugié ou bénéficiant d'une protection subsidiaire.

² Sont prises en compte également les missions menées dans un cadre multinational.