

# Rapport de la présidence française de l'UE sur "Les femmes et les conflits armés"

Suivi par l'Union européenne du Programme d'action de la Conférence internationale de Pékin

vendredi 6 mars 2009

**Le Conseil européen de Madrid (15-16 décembre 1995) avait demandé que soit réalisé annuellement un examen de l'application, par les Etats membres et les institutions communautaires, du programme d'action adopté lors de la Conférence de Pékin sur la situation des femmes. En 1998, le Conseil a décidé que cet examen annuel devrait s'accompagner d'un jeu d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs, portant sur chacun des douze « domaines critiques » identifiés à Pékin. La Présidence française de l'Union européenne (juillet à décembre 2008) a été chargée de construire des indicateurs pour le domaine critique n°5 « les femmes et les conflits armés », sous l'égide du Service des droits des femmes et de l'égalité. Elle a confié à Adéquations l'élaboration d'un rapport, de recommandations et de propositions d'indicateurs.**

Sommaire de cet article

- [Table des matières, liste des tableaux, liste des acronymes](#)
- [Résumé du rapport](#)
- [Introduction](#)
- [1. Situations et rôles spécifiques des femmes en contexte de conflits armés](#)
- [2 Engagements de la communauté internationale](#)
- [3. Positions et initiatives des États membres et de l'Union européenne](#)
- [4. Synthèse des recommandations](#)
- [5. Conclusions du rapport](#)
- [6. Indicateurs](#)

Le document ci-dessous est issu des travaux d'Adéquations, avec la participation d'ASTER-International [1].

Il s'agit du rapport officiel de la présidence française de l'Union européenne sur les femmes et les conflits armés, qui figure en annexe des conclusions du Conseil européen sur *Les femmes et les conflits armés* (décembre 2008).

## CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 9 décembre 2008 (15.12)

ADDENDUM À LA NOTE du Groupe "Questions Sociales" au Comité des représentants permanents (1ère partie)

n° doc. préc. : 15271/08 SOC 671 COHOM 607 JAI 128

Objet : Bilan de la mise en œuvre par les États membres et les institutions de l'UE du programme d'action de Pékin

Indicateurs concernant les femmes et les conflits armés

Projet de conclusions du Conseil

ANNEXE

**Bilan de la mise en œuvre par les États membres et les institutions de l'UE du programme d'action de Pékin**

# Rapport de la présidence française

Indicateurs concernant les femmes et les conflits armés

**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".**

## Table des matières, liste des tableaux, liste des acronymes

### Table des matières

#### Résumé du rapport >>>>

1. Les femmes et les conflits armés, un thème majeur à l'agenda international >>>>
2. Contexte et méthode pour l'élaboration du rapport sur les femmes et les conflits armés >>>>
3. Portée et contenu du rapport >>>>

#### Introduction >>>>

1. La création d'indicateurs de suivi de la plate-forme de Pékin au niveau européen >>>>
2. Le travail mené par la France sur les femmes et les conflits armés >>>>

#### 1. Situations et rôles spécifiques des femmes en contexte de conflits armés >>>>

- 1.1. Femmes victimes des conflits armés >>>>
- 1.2. Femmes actrices de paix et de démocratie >>>>
- 1.3. Pertinence de l'approche de genre dans le domaine "Femmes et conflits armés" >>>>

#### 2 Engagements de la communauté internationale >>>>

- 2.1. Convention sur l'élimination de toutes les formes de discriminations à l'égard des femmes, 1979 >>>>
- 2.2. Programme d'action de la 4ème Conférence mondiale sur les femmes à Pékin, 1995 >>>>
- 2.3. Statut de Rome créant la Cour pénale internationale, 1998 >>>>
- 2.4. Résolution 1325 des Nations unies sur les femmes, la paix et la sécurité, 2000 >>>>
- 2.5. Résolution 1820 sur les violences sexuelles : un nouveau pas essentiel (19 juin 2008) >>>>
- 2.6. Textes du Conseil de l'Europe >>>>
- 2.7. Engagements de l'Union européenne >>>>

#### 3. Positions et initiatives des États membres et de l'Union européenne >>>>

- 3.1. Remarques préliminaires >>>>
- 3.2. Aspects institutionnels et fonctionnement interne >>>>
- 3.3. Mise en œuvre de l'approche intégrée de l'égalité dans les actions internationales >>>>
- 3.4. Actions menées par les États membres dans le cadre national, européen et international >>>>
- 3.5. Mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies >>>>
- 3.6. Participation des femmes et des hommes aux processus décisionnels >>>>
- 3.7. Conflits armés internes aux pays de l'UE ou transfrontaliers >>>>
- 3.8. Traitement des réfugiées et demandeuses d'asile dans l'Union européenne >>>>
- 3.9. Société civile, éducation, recherche et information >>>>

#### 4. Synthèse des recommandations >>>>

- 4.1. Synthèse des recommandations formulées par les États membres et l'UE >>>>

4.2. Positions et propositions d'organisations de la société civile >>>>

4.3. Questions importantes méritant d'être approfondies >>>>

## 5. Conclusions du rapport >>>>

5.1. Renforcer la coordination et la concertation >>>>

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

5.3. Adopter et financer des priorités stratégiques et/ou prospectives >>>>

5.4. Poursuivre le travail sur les indicateurs >>>>

## 6. Indicateurs >>>>

6.1. Pertinence, objectifs et cibles des indicateurs >>>>

6.2. Sources d'information >>>>

## Liste des tableaux et encadrés

Tableau 1 - Femmes victimes de conflits armés >>>>

Tableau 2 - Femmes actrices de paix >>>>

Tableau 3 - Aperçu de situations des femmes selon les phases des conflits >>>>

Tableau 4 - Exemple d'outils pratiques liés ou appliqués au contexte des conflits armés >>>>

Tableau 5 - Présentation succincte des résultats du questionnaire >>>>

Tableau 6 - Pourcentage de femmes dans le domaine diplomatique >>>>

Tableau 7 - Recommandations du Parlement européen (2006) >>>>

Tableau 8 - Facteurs de blocage et obstacles à prendre en compte >>>>

Tableau 9 - Diagnostics et recommandations issus du rapport établi pour la présidence slovène >>>>

Tableau 10 - Recommandations, campagnes et propositions d'organisations de la société civile >>>>

Tableau 11 - Résumé des indicateurs >>>>

Tableau 12 - Sources de données sur les conflits armés, les régions sensibles et les opérations de maintien de la paix (OMP) >>>>

## Liste des acronymes

*Les acronymes apparaissant en anglais dans les réponses des États membres sont laissés en anglais.*

ADA : Austrian Development Agency

Care : ONG humanitaire internationale

CNCDH : Commission nationale consultative des droits de l'Homme (France)

CE : Commission européenne

CEDEAO : Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest

CEDEF : Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes

CERF : Central Emergency Revolving Fund (Nations Unies)

COHOM : Council Working Group on Human Rights (groupe "droits de l'homme" du Conseil)

CPI : Cour pénale internationale

DESC : Droits économiques, sociaux et culturels

DDR : Désarmement, Démobilisation, Réintégration / Disarmament, Demobilisation and Reintegration

DG DEV : Direction générale du développement de la Commission européenne (CE)

DG Relex : direction générale des relations extérieures (CE)

ECHO : Office d'aide humanitaire de la Commission européenne

EAPC : Euro-Atlantic Partnership Council / Conseil de l'Atlantique Nord

EM : États membres (de l'Union européenne)

EUROFOR : Forces européennes non permanentes

FCO : Foreign and Commonwealth Office/ Ministère des Affaires étrangères (Royaume-Uni)

MOD : Ministry of Defense / Ministère de la Défense (Royaume Uni)

NGOWG : NGO Working Group/Groupe de Travail des Organisations Non Gouvernementales (Nations Unies)

OCDE/CAD : Organisation de coopération et de développement économiques/Comité d'aide au développement

OIT : Organisation internationale du travail

OMD : Objectifs du millénaire pour le développement

OMP : Opération de maintien de la paix

ONG : Organisation non gouvernementale

ONU : Organisation des Nations unies

OSC : Organisation de la société civile

OSCE : Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe

OTAN : Organisation du Traité de l'Atlantique Nord

PAN : Plans d'action nationaux (de mise en œuvre de la Résolution 1325)

PE : Parlement européen

PESD : Politique européenne de sécurité et de défense

Pp P : Partenariat pour la Paix

R1325 : Résolution 1325 des Nations unies sur "les femmes, la paix et la sécurité" (octobre 2000)

RCA : République Centrafricaine

RDC : République Démocratique du Congo

RSS : Reforme du secteur de la sécurité

TPIY : Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie

UA : Union africaine

UE : Union européenne

UNICEF : Fonds des Nations Unies pour l'Enfance

UNIFEM : Fonds des Nations Unies pour les Femmes

UNFPA : Fonds des Nations Unies pour la Population

UNHCR : Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés

UNRWA : Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient

SGNU : Secrétaire Général des Nations Unies

## **Parties du rapport proposées en téléchargement**

- [Résumé](#)
- [Recommandations](#)
- [Conclusions](#)

## **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 armés [2]. 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.

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 PESD [3], 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 3 bis : 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.**

### **Introduction**

*L'égalité des hommes et des femmes est une condition essentielle d'un développement humain durable, du niveau local au niveau planétaire. La prise en compte transversale de l'approche de genre [4] dans toutes les politiques publiques, nécessaire pour atteindre cet objectif d'égalité, est partie intégrante des engagements de l'Union européenne et des États membres, conformément au programme d'action issu de la 4ème Conférence mondiale sur les femmes tenue à Pékin en septembre 1995. Des indicateurs doivent être élaborés et appliqués pour assurer le suivi et mesurer l'impact de ces engagements.*

### **La création d'indicateurs de suivi de la plate-forme de Pékin au niveau européen**

Le Conseil européen de Madrid (15 et 16 décembre 1995) a demandé que soit réalisé annuellement un examen de l'application, par les États membres et les institutions communautaires, du programme d'action [5] adopté lors de la Conférence de Pékin. Le 2 décembre 1998, le Conseil a décidé que cet examen annuel devrait s'accompagner d'un jeu d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs, portant sur chacun des douze "domaines sensibles" (cf. ci-dessous) recensés dans le programme d'action de Pékin [6]. Depuis 1999, des indicateurs quantitatifs et qualitatifs ont été élaborés dans les domaines suivants : les femmes et la prise de décision ; les femmes et l'économie (conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale, égalité des rémunérations) ; la violence à l'égard des femmes ; les femmes et les hommes dans le processus décisionnel économique ; le harcèlement sexuel sur le lieu de travail ; la santé des femmes ; les mécanismes institutionnels de promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes ; l'éducation et la formation des femmes ; les femmes et la pauvreté ; et enfin, en 2008, le statut et la protection des petites filles.

Quatre domaines restent à traiter : les femmes et les conflits armés ; les droits fondamentaux ; les femmes et les médias ; les femmes et l'environnement. L'ensemble des indicateurs disponibles donnera lieu en 2010 à un rapport de suivi faisant suite à celui publié en 2005 à l'occasion du bilan décennal de la plate-forme de Pékin par la Commission des Nations unies sur le statut des femmes. Cette démarche s'inscrit également dans le suivi des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) adoptés par les Nations unies en 2000 et de leurs indicateurs, en particulier l'OMD n°3 "Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes" [7].

---

### **Le travail mené par la France sur les femmes et les conflits armés**

Le domaine 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", suivi par les présidences allemande, portugaise et slovène de l'UE. Dans ce cadre, la Slovénie, en collaboration avec l'Autriche et l'Allemagne, a publié en avril 2008 un rapport élaboré par le Centre européen de gestion des politiques de développement sur la politique de l'UE concernant les femmes et les conflits armés [8]. Ce document donne un état des lieux documenté de la thématique, des engagements et instruments européens de mise en œuvre et formule des recommandations s'adressant à la politique de coopération au développement de la Communauté [9].

La France préside l'Union européenne de juillet à décembre 2008. Elle a été chargée, à ce titre,

d'élaborer des indicateurs pour le "domaine sensible" n°5 de la plate-forme de Pékin, **les femmes et les conflits armés**. Cette problématique concerne à la fois la situation et la protection des femmes lors 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 présent rapport a été réalisé selon la méthode habituelle de création des indicateurs de suivi du programme d'action 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 des États membres et de la Commission européenne, afin d'identifier des priorités et un jeu de quatre indicateurs et sous-indicateurs.

## 1. Situations et rôles spécifiques des femmes en contexte de conflits armés

*Les femmes sont concernées à plusieurs titres par les contextes de 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 et ce, que les conflits soient internationaux/inter étatiques ou nationaux/civils [10]. L'objectif d'égalité des femmes et des hommes et la formulation d'indicateurs doivent tenir compte de ces multiples situations et rôles des femmes et s'appliquer aux différentes phases des conflits armés et des processus de paix.*

### 1.1. Femmes victimes des conflits armés

Les femmes constituent une partie importante des **victimes** des conflits armés. D'une part, les conflits modernes touchent majoritairement les populations civiles. D'autre part, l'identité de genre devient un enjeu des tactiques de guerre. Les femmes sont, parfois de façon massive, des "cibles stratégiques" et des "armes de guerre" [11], par exemple dans le cas des viols collectifs et publics faisant partie de stratégies de démoralisation de l'adversaire, de purification ethnique, voire de génocide. Femmes, jeunes filles et fillettes et sont également mises au service de



combattants, en tant qu'esclaves domestiques et sexuelles. Les conflits armés entraînent une aggravation des trafics de femmes et de l'exploitation sexuelle et favorise la féminisation de l'épidémie de VIH-sida. Ces atteintes aux droits fondamentaux, crimes de guerre et crimes contre l'humanité appellent des politiques spécifiques de protection, de réparation et de réhabilitation.

Tableau 1 - Femmes victimes de conflits armés

*Les violences sexuelles sont essentiellement commises par des hommes envers des femmes, des jeunes filles et des fillettes.*

Plus de 70 % des victimes civiles de conflits armés sont des femmes et des enfants.	
Selon les estimations, entre 250 000 et 500 000 femmes tutsies ont subi un viol lors du génocide de 1994 au Rwanda.	

Environ 50 000 femmes ont été violées pendant la guerre de Bosnie Herzégovine au début des années 90.
Environ 200 000 femmes ont été violées en République démocratique du Congo depuis 2007, dont près de la moitié sont mineures. Actuellement, le chiffre pourrait être de 1000 par mois, entraînant pour une bonne part des infirmités.
80 % des viols dans le contexte de conflits armés sont collectifs, et majoritairement publics.
Entre 300 000 et 500 000 enfants, dont un tiers de filles, sont enrôlés dans des armées, dans une vingtaine de pays. De 1990 à 2000, des filles de moins de 18 ans ont participé à des conflits armés dans au moins 39 pays.
Les trois quarts des populations déplacées et vivant dans des camps de réfugiés sont des femmes et des enfants.
En Colombie, 1,5 million de personnes ont été déplacées à l'intérieur du pays du fait des conflits en cours, dont 80 % de femmes et d'enfants.

Sources : ONU, HCR, Unifem, Unicef, Affaires étrangères France, Save the Children

## 1.2. Femmes actrices de paix et de démocratie

Progressivement, la communauté internationale a pris conscience de l'importance de considérer le rôle des femmes **actrices** dans toutes les phases des conflits, et en particulier dans les processus de paix, de reconstruction, de désarmement, démobilisation et réintégration et de réforme du secteur de la sécurité, et les politiques de développement. Ces dernières années, le rôle actif d'organisations de femmes dans ces processus (Rwanda, Balkans, Afrique du Sud par exemple) a montré que l'égalité des droits des hommes et des femmes et le renforcement de la participation des femmes à tous les niveaux de responsabilité est un enjeu essentiel pour prévenir les conflits, les résoudre et favoriser une culture de paix. Si, dans les opérations de maintien de la paix des Nations unies, les femmes ne représentent encore que 5 % des forces de police et 3 % des forces militaires, l'intégration de femmes parmi les Casques bleus témoigne du rôle spécifique très positif qu'elles peuvent jouer [12]. D'autre part, les périodes de reconstruction après des conflits sont l'occasion de réformes des systèmes politiques, judiciaires, électoraux, permettant aux femmes d'accéder à des responsabilités électives et politiques [13].

Tableau 2 - Femmes actrices de paix

### *Exemples d'initiatives de femmes pour la paix*

*Extrait du projet de recommandation du Conseil de l'Europe sur "le rôle des femmes et des hommes dans la prévention et la résolution des conflits et la consolidation de la paix" (2007).*

Article 13 : "Par exemple, les "Femmes en noir" de Belgrade ont constitué la seule véritable opposition publique au conflit en ex-Yougoslavie. Des ONG de femmes ont créé un journal de femmes arméniennes et turques qui informait sur des problèmes partagés (santé, éducation, logement). Au Rwanda, les femmes ont construit des villages modèles où les Hutus et les Tutsis peuvent vivre ensemble. Les femmes de Bougainville ont imaginé un accord de paix entre les séparatistes et le Gouvernement de Papouasie-Nouvelle-Guinée. La Voix des femmes soudanaises pour la paix a encouragé le dialogue entre les divers

groupes ethniques et les factions de guérilleros ; les femmes musulmanes et hindoues ont traversé les lignes ennemies au Cachemire, en Inde, pour lancer des projets de développement, traiter les traumatismes et mener des actions de réconciliation. Les expériences des régions telles que le Proche-Orient, le Pakistan et l'Inde mettent en lumière un autre rôle important joué par les femmes dans la consolidation de la paix. En période de conflit intense, les initiatives de dialogue des femmes se sont souvent poursuivies, même lorsque la voie officielle s'était enlisée dans la rhétorique de guerre et le chauvinisme politique et que le dialogue avec la société civile était devenu sporadique et restreint. Dans le contexte du conflit israélo-palestinien, "Jerusalem Link" et "Femmes en noir" constituent deux exemples importants de ce processus. Dans différentes régions en conflit, les femmes de communautés/nations hostiles transcendent des clivages analogues, représentant parfois le seul groupe de la société civile à agir ainsi. La "Coalition des femmes d'Irlande du Nord", "Les femmes en noir", "Les mouvements de mères" dans différentes régions sont des exemples encourageants. En donnant aux parties en conflit la possibilité d'interagir et de dialoguer face à face, ces groupements facilitent l'humanisation indispensable des ennemis supposés".

Enfin, il convient de ne pas occulter le fait que les femmes peuvent également être des **combattantes** dans des forces gouvernementales, d'opposition, paramilitaires, allant jusqu'à exercer la "fonction" de kamikaze. Les motivations de l'enrôlement des femmes, volontaires ou non, les multiples fonctions qu'elles occupent dans ce cadre, sont encore insuffisamment analysées, ce qui est d'ailleurs susceptible de nuire au succès des processus de désarmement, démobilisation et réintégration [14].

Le tableau suivant vise à donner un aperçu plus concret, non exhaustif, de situations et rôles de femmes à la fois victimes et actrices, avant, pendant et après les conflits armés.

Tableau 3 - Aperçu de situations des femmes selon les phases des conflits

Phase des conflits	Femmes victimes de discriminations et de violences	Femmes actrices
<b>En temps de paix et à toutes les phases des processus liés au conflit et à la paix</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitutions, lois, codes de la famille discriminatoires.</li> <li>• Inégalités socio-économiques et dans l'accès aux ressources.</li> <li>• Représentation minoritaire dans les instances politiques et fonctions décisionnelles.</li> <li>• Violences basées sur le genre acceptées socialement ou faiblement sanctionnées.</li> <li>• Féminisation de l'épidémie de VIH-sida, notamment chez les jeunes filles.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Femmes assurant la majeure partie des fonctions reproductives et communautaires nécessaires à la cohésion sociale (cf. tableau 4) et la production économique.</li> <li>• Animatrices d'associations et de mouvements agissant contre les discriminations, la violence et pour un développement équitable.</li> <li>• Expertise et plaidoyer en faveur des droits de l'homme et des droits des femmes aux niveaux local, national, international.</li> <li>• Coordination d'ONG de femmes pour l'élaboration du plan d'action 1325.</li> </ul>

<p><b>Pré-conflit, situations fragiles</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Augmentation des violences intra familiales, des viols, des violences.</li> <li>• Aggravation de la situation de femmes appartenant à des minorités ethniques.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Femmes sources d'informations et d'initiatives spécifiques utiles aux systèmes d'alerte précoce (ex. connaissance de caches d'armes).</li> </ul>
<p><b>Conflits armés</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Femmes victimes de stratégies de guerre sexistes : violences, viols collectifs, recrutement forcé, esclavage de guerre, grossesses ou avortements forcés...).</li> <li>• Difficultés économiques et sociales, pénuries alimentaires.</li> <li>• Perte de propriété foncière.</li> <li>• Déplacements, perte d'habitat.</li> <li>• Difficultés liées à l'interdiction faite aux femmes de voyager seules dans certains contextes culturels.</li> <li>• Statut inférieur des veuves.</li> <li>• Atteinte aux droits des fillettes.</li> <li>• Femmes et filles utilisées comme "kamikaze" ou pour le déminage.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Combattantes (soldates et postes de commandement).</li> <li>• Femmes en charge d'actions de communication et de négociation.</li> <li>• Femmes mettant en place des réseaux et des systèmes alternatifs pour pallier la désorganisation de services sociaux, d'alimentation, de santé, d'éducation.</li> <li>• Femmes disposant, du fait de leurs rôles sociaux et communautaires d'informations stratégiques locales sur la position d'unités de combat, etc.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Opérations humanitaires</b></li> <li>• <b>Gestion de crise</b></li> <li>• <b>Réfugiées</b></li> <li>• <b>Demandeuses d'asile</b></li> <li>• <b>Personnes déplacées</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Femmes majoritaires dans les camps de réfugiés.</li> <li>• Problème d'insécurité, viols quand les femmes vont chercher l'eau, le bois de feu, la nourriture, etc.</li> <li>• Manque d'accès aux soins de santé sexuelle et génésique.</li> <li>• Risques d'exploitation sexuelle, notamment des petites filles, et de prostitution.</li> <li>• Reconnaissance parfois insuffisante des violences basées sur le genre comme motif pour obtenir protection ; manque d'infrastructures d'accueil et d'insertion adaptées.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Femmes à l'initiative ou responsables d'actions humanitaires.</li> <li>• Rôle actif dans la gestion des camps, participation aux décisions, à l'évaluation des besoins des femmes (ex. mise en place de comités de femmes, interface avec les administrations et ONG).</li> <li>• Femmes responsables de l'approvisionnement en eau, énergie, nourriture dans les camps.</li> <li>• Compétences spécifiques pour aider les communautés déplacées et les réfugiés dans les pays d'accueil</li> <li>• Maintien de liens sociaux et communautaires.</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Opérations de maintien de la paix (OMP)</b></li> <li>• <b>Négociations de paix</b></li> <li>• <b>Diplomatie</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Faible participation des femmes notamment à des postes de commandement, à la diplomatie préventive et diplomatie en général.</li> <li>• Risques d'exploitation sexuelle, et de prostitution, notamment par les personnels des OMP.</li> <li>• Situation post-conflit défavorable aux femmes et risque d'aggravation des inégalités si le genre n'est pas pris en compte dans les accords de paix.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Femmes membres des OMP.</li> <li>• Rôle spécifique pour recueillir la parole de femmes victimes de violences.</li> <li>• Effet pacificateur d'unités de femmes "Casques bleus".</li> <li>• Apport spécifique des femmes aux tables de négociation.</li> <li>• Femmes mettant en œuvre des programmes d'éducation à la paix et à la résolution non violente des conflits, rôle pour tenter de passer d'une culture de guerre à une culture de paix.</li> <li>• Réseaux de femmes inter-communautaires pour la réconciliation et la prévention.</li> </ul>
<p><b>Démobilisation, désarmement, réintégration (DDR)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Difficultés spécifiques pour les femmes et filles d'être démobilisées.</li> <li>• Rejet par les familles.</li> <li>• Femmes exclues de DDR si définition restrictive de combattant ("portant des armes").</li> <li>• Femmes victimes de violences domestiques accrues par la diffusion des armes légères.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apports spécifiques des femmes dans les processus de DDR.</li> <li>• Appui à la DDR des enfants.</li> <li>• Prise de responsabilité et autonomisation suite à des transformations des structures sociales et familiales.</li> </ul>
<p><b>Réforme du secteur de la sécurité</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Risques de répression et de rejet pour les femmes voulant porter plainte.</li> <li>• Inégalités dans la représentation dans les secteurs de police, justice, pénitentiaire, etc.</li> <li>• Structures pénitentiaires inadaptées aux femmes ; mauvais traitements et viols en milieu carcéral.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apports spécifiques des femmes dans les forces de l'ordre civiles et militaires, dans le personnel civil des OMP.</li> <li>• Engagement des femmes défenseurs des droits humains.</li> <li>• Promotion et participation active à la justice transitionnelle et traditionnelle.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>État de droit</b></li> <li>• <b>Politiques de développement</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inégalités dans les processus électoraux et réformes législatives.</li> <li>• Exclusion des femmes des conférences de donateurs, de l'élaboration de programmes de développement.</li> <li>• Absence de budgets genrés compromettant l'objectif d'égalité dans la reconstruction.</li> <li>• Les pays sortant de conflits étant économiquement appauvris, les femmes sont généralement plus touchées.</li> <li>• Femmes cantonnées à des micro-projets de développement ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autonomisation et prise de responsabilité des femmes suite aux conflits armés.</li> <li>• Augmentation du nombre de femmes candidates et élues à des élections législatives.</li> <li>• Augmentation du nombre de femmes ministres.</li> <li>• Augmentation du nombre de femmes dans l'élaboration et la mise en œuvre de programmes de développement.</li> </ul>

---

Quelle que soit la diversité des situations, l'analyse et la réponse politique, institutionnelle et opérationnelle aux violences à l'égard des femmes en contexte de conflit armé ne peuvent être dissociées de l'existence d'inégalités structurelles en matière de statut, de droits, d'autonomie et de participation aux responsabilités [15]. Les violences basées sur le genre en situation de conflit et l'impunité des auteurs des crimes sont



encouragés par la **banalisation** des discriminations et des violences en temps normal, dans la sphère publique comme privée. De la même façon, la paix ne peut s'instaurer durablement que lorsque les institutions politiques, judiciaires, économiques post-conflit intègrent les droits et la "justice de genre" à tous les niveaux de la société (individuel, familial, local, national et international).

### 1.3. Pertinence de l'approche de genre dans le domaine "Femmes et conflits armés"

Depuis une quinzaine d'année et particulièrement suite à la Conférence de Pékin, l'approche intégrée de l'égalité [16] ou *gender mainstreaming* a été mise en œuvre par de nombreuses institutions publiques et acteurs non étatiques au Nord comme au Sud. On s'est aperçu que les législations, les politiques, les projets définis comme "neutres" ont, en réalité, des effets différents sur les hommes et sur les femmes : ils contribuent à accroître les inégalités ou à les réduire, selon la façon dont ils sont conçus.

Le "genre" se définit comme une construction sociale, culturelle, organisationnelle, psychologique des représentations et des rôles, qui seront différents selon qu'on est un homme ou une femme. Ces constructions se caractérisent par des inégalités au détriment des femmes. L'analyse selon le genre, tout en promouvant des actions spécifiques de renforcement des femmes (*empowerment*, autonomisation et prise de responsabilité [17]), consiste à prendre en compte à la fois les femmes et les hommes, dans leur interaction, afin de favoriser une transformation des rapports entre les hommes et les femmes vers plus d'égalité.

Ainsi, les situations de post-conflit et la (re)construction de la démocratie et de l'État de droit offrent des possibilités importantes pour l'autonomisation des femmes et pour l'égalité. Les conflits armés sont des périodes où les rapports de pouvoir et les stéréotypes sexués s'exacerbent, notamment ceux véhiculés par les médias - l'homme guerrier, agresseur ; la femme victime ou soignante. Mais ces situations instables entraînent aussi des bouleversements sociaux, culturels, économiques, susceptibles d'avoir des impacts nouveaux sur les rapports de genre, à la fois négatifs (augmentation des violences intrafamiliales après les conflits...) et positifs (prise de responsabilité des femmes, participation politique accrue...).

La prise en compte du genre dans les processus à l'œuvre en situation de conflits augmente donc fortement les chances de succès des actions, à condition toutefois que des mesures soient prises pour que, entre la prise d'engagements internationaux et leur mise en pratique, le genre ne "s'évapore" pas, en particulier, des budgets et des indicateurs. **C'est pourquoi un des indicateurs proposés par le présent rapport concerne la formation sur l'égalité entre les femmes et les hommes (cf. point 6.1.1).**



Outils pratiques liés au genre	Quelques exemples de répercussions possibles des conflits armés sur les rapports sociaux entre femmes et hommes
<p><b>Les quatre rôles sociaux :</b></p> <p><b>1) Rôle reproductif</b></p> <p>Base du développement économique</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- soins aux enfants, garde d'enfants</li> <li>- tâches domestiques</li> <li>- alimentation (achat, préparation)</li> <li>- approvisionnement en eau, en énergie</li> <li>- occupations liées à la santé</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partout dans le monde, les femmes assument la majeure partie des fonctions reproductives, qui leur demandent un nombre d'heures de travail non rémunéré considérable. En période de conflit, cette fonction conditionne la survie matérielle de sociétés disloquées, mais devient plus difficile et plus lourde étant donné les problèmes de déplacements, les pénuries, la perte de ressources matérielles et financières.</li> <li>• Quand la famille est dispersée et les hommes absents ou disparus, les femmes et filles se voient transférer des responsabilités supplémentaires. Le niveau de scolarisation des fillettes peut diminuer.</li> <li>• Du fait de leurs occupations et déplacements spécifiques, les femmes constituent dans certaines régions la majeure partie des victimes de bombardement visant les maisons, les hôpitaux, etc.</li> <li>• Les hommes de forces combattantes enlèvent des femmes et filles pour qu'elles assument ces fonctions reproductives. Cette fonction étant stratégique, ils tendent à les garder plus longtemps, ce qui constitue une inégalité de genre dans le processus de DDR.</li> </ul>
<p><b>Les quatre rôles sociaux :</b></p> <p><b>2) Rôle productif</b></p> <p>Activités génératrices de revenus</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- activité salariée ou indépendante</li> <li>- activités informelles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les femmes occupent majoritairement des activités économiques moins valorisées et des emplois moins rémunérés.</li> <li>• La compétition peut s'accroître entre femmes et hommes en période post conflit au moment où se créent des opportunités, des emplois, l'accès au crédit.</li> <li>• Les conflits et situation de post-conflit peuvent entraîner des modifications de la division sexuée du travail. Les politiques publiques et les aides extérieures peuvent favoriser l'égalité si elles prennent en compte l'élargissement des gammes de métiers et des formations pour les femmes.</li> </ul>
<p><b>Les quatre rôles sociaux :</b></p> <p><b>3) Rôle communautaire</b></p> <p>Activités et contributions bénévoles à la vie sociale et communautaire</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- bénévolat associatif, activités culturelles</li> <li>- fêtes et rites</li> <li>- soins aux personnes âgées, aux orphelins</li> <li>- entretien de l'environnement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les femmes assument une part importante de ces fonctions favorisant la cohésion sociale. En période de conflit armé, leur rôle dans les groupes, réseaux et associations est crucial.</li> <li>• Du fait de liens sociaux différents, d'accès différenciés à des espaces géographiques, le questionnement de femmes et d'hommes produit des informations spécifiques aux mécanismes d'alerte précoce.</li> <li>• Le rôle important de femmes âgées s'occupant des orphelins ou enfants déplacés et dans les camps doit être pris en compte.</li> <li>• Les répercussions des conflits sur l'environnement (pollution des eaux, destruction de cultures, déforestation) font porter une charge supplémentaire sur les femmes.</li> </ul>

<p><b>Les quatre rôles sociaux :</b></p> <p><b>4) Rôle politique</b></p> <p>Exercice du pouvoir et de la participation à la prise de décision à tous les niveaux</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- niveau politique (international, sous régional, national, local)</li> <li>- autres responsabilités sociétales</li> <li>- niveau interne à la communauté, à la famille</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les hommes sont largement majoritaires dans le domaine de la diplomatie, du commandement de forces armées, des négociations de paix et de l'élaboration des politiques de RSS et reconstruction.</li> <li>• Les femmes participent de façon minoritaire au processus décisionnel politique. Elles sont plus présentes dans les associations, par exemple les mouvements de paix et de réconciliation. Elles exercent un rôle informel peu visible et non reconnu tandis que les hommes exercent les rôles formels.</li> <li>• En contexte de guerre, elles sont souvent chef de famille.</li> <li>• Les chefs militaires, politiques, religieux étant des hommes, il faut les impliquer pour lutter contre les violences de genre.</li> <li>• Mais certains sont plus ou moins directement impliqués eux-mêmes dans ces violences, et se pose alors la question de l'impunité.</li> </ul>
<p><b>Articulation entre les besoins pratiques et les intérêts stratégiques</b></p> <p>- <b>Besoins pratiques :</b> amélioration des conditions de vie en matière d'accès à la santé, à l'habitat, à l'éducation, aux revenus, à la garde des enfants, aux transports, etc.</p> <p>- <b>Intérêts stratégiques :</b> progression en matière de statut social et d'égalité, gestion du patrimoine, changements législatifs, droits, meilleure participation aux décisions, etc.</p>	<p>Dans les conflits, les femmes ont des besoins pratiques spécifiques, par exemple en matière de protection et sécurité : déplacements, soins de santé gynécologique, prévention et traitement du VIH-sida, alimentation ; besoins spécifiques dans les camps de réfugiés, etc.</p> <p>Mais la satisfaction de ces besoins ne modifie pas automatiquement les situations d'inégalités entre femmes et hommes. Pour cela, elle doit s'articuler avec une politique visant l'égalité, par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• possibilité d'aller en justice, réparation, indemnisation,</li> <li>• récupérer les droits de propriété notamment en cas de veuvage</li> <li>• égalité de participation aux processus de paix, aux élections.</li> </ul> <p>Les hommes auteurs de crimes de guerre basés sur le genre bénéficient souvent d'une impunité.</p>
<p><b>L'accès aux ressources</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ressources naturelles : terres (foncier), énergie, eau</li> <li>- propriété et logement</li> <li>- emploi, crédit</li> <li>- infrastructures, transport</li> <li>- éducation, formation initiale et continue</li> <li>- information, technologies de l'information et de la communication (TIC)</li> <li>- techniques et technologies</li> </ul>	<p>Le contrôle des ressources est une cause de conflits, leur destruction est une arme de guerre. Les groupes les plus défavorisés et donc les femmes sont en première ligne. Par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• les femmes n'ont souvent pas de titres de propriété et/ou les conflits entraînent souvent la perte des papiers d'identité. Il leur est plus difficile de faire reconnaître leurs droits.</li> <li>• l'accès à l'eau est plus difficile en zone d'insécurité ; les armes sont sources de contamination.</li> <li>• l'habitat : les reconstructions et infrastructures dans les zones de réfugiées doivent tenir compte des besoins spécifiques des femmes et des hommes (distances, sanitaires, etc.).</li> </ul>

<p><b><i>L'empowerment individuel et collectif, renforcement des capacités de choix et du pouvoir d'agir</i></b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tous les processus liés aux conflits armés doivent intégrer des mesures pour l'empowerment des femmes, afin de favoriser une situation moins inégalitaire qu'avant le conflit.</li> <li>• Prise en compte des niveaux régional, national et international : dans les processus de paix, on constate que les organisations de femmes sont souvent sollicitées au niveau local mais absentes des négociations internationales, à l'inverse des hommes.</li> <li>• Après les conflits armés, le ratio démographique hommes/femmes est souvent modifié en faveur des femmes, ce qui peut avoir un impact sur leur prise de responsabilité (par ex. 48 % de femmes parlementaires au Rwanda).</li> </ul>
--	--

## **2 Engagements de la communauté internationale**

*Depuis les Conventions de Genève de 1949 sur la protection des victimes de la guerre et leurs protocoles additionnels de 1977, de nombreux textes internationaux visent à protéger les civils en temps de guerre et en particulier les femmes [18].*

La violence basée sur le genre constitue une violation des droits fondamentaux de l'être humain protégés par le droit international humanitaire et les conventions relatives aux droits de l'homme [19]. On peut ajouter la Convention relative au statut des réfugiés de 1951 et le protocole relatif au statut des réfugiés de 1967.

La Convention pour l'élimination de toutes les formes de discriminations envers les femmes (1979), le programme d'action de la Conférence internationale de Pékin (1995), le Statut de la Cour pénale internationale (1998), la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies qui met l'accent sur la participation des femmes à la paix et à la sécurité, constituent un corpus pour mettre en œuvre les droits des femmes et l'égalité, notamment dans le cadre des conflits armés.

L'Union européenne fait de l'égalité entre les femme et les-hommes un objectif central de l'ensemble de ses politiques.

### **2.1. Convention sur l'élimination de toutes les formes de discriminations à l'égard des femmes, 1979**

Cette convention constitue le fondement des engagements des États en faveur de l'égalité des femmes et des hommes, socle pour la prévention des violences. Elle définit la discrimination comme "toute distinction, exclusion ou restriction fondée sur le sexe qui a pour effet ou pour but de compromettre ou de détruire la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice par les femmes, quel que soit leur état matrimonial, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social, culturel et civil ou dans tout autre domaine". Le protocole additionnel à la convention, de 1999, prévoit que "des communications peuvent être présentées par des particuliers ou groupes de particuliers ou au nom de particuliers ou groupes de particuliers relevant de la juridiction d'un État partie, qui affirment être victimes d'une violation par cet État partie d'un des droits énoncés dans la Convention" [20].

## **2.2. Programme d'action de la 4ème Conférence mondiale sur les femmes à Pékin, 1995**

L'introduction au domaine sensible de Pékin concernant les femmes et les conflits armés insiste sur le fait qu'un "environnement qui assure le maintien de la paix mondiale et la promotion et la défense des droits de l'homme" constitue "un élément important pour favoriser l'amélioration de la condition de la femme" et que "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". La déclaration et le programme d'action de Pékin réaffirment que "le viol perpétré au cours d'un conflit armé est un crime de guerre et, dans certaines circonstances, un crime contre l'humanité et un acte de génocide" (paragraphe 145d). Les recommandations de Pékin concernant les femmes et les conflits armés s'articulent autour de six objectifs stratégiques :

- 1. Élargir la participation des femmes au règlement des conflits au niveau de la prise de décisions et protéger les femmes vivant dans les situations de conflit armé et autres ou sous occupation étrangère.
- 2. Réduire les dépenses militaires excessives et contrôler la disponibilité des armements.
- 3. Promouvoir des formes non violentes de règlement des conflits et réduire les violations des droits fondamentaux dans les situations de conflit.
- 4. Promouvoir la contribution des femmes au développement d'une culture valorisant la paix.
- 5. Fournir protection, assistance et formation aux réfugiées, aux autres femmes déplacées ayant besoin d'une protection internationale et aux femmes déplacées à l'intérieur de leur propre pays.
- 6. Prêter assistance aux femmes des colonies et des territoires non autonomes.

## **2.3. Statut de Rome créant la Cour pénale internationale, 1998**

Adopté en 1998 et entré en vigueur le 1er juillet 2002, ce traité international qualifie "le viol, l'esclavage sexuel, la prostitution forcée, la grossesse forcée, la stérilisation forcée ou toute autre forme de violence sexuelle de gravité comparable" de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre. Ces actes sont constitutifs de crimes contre l'humanité s'ils sont perpétrés dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre une population civile et en connaissance de cette attaque. Ils sont constitutifs de crimes de guerre lorsqu'ils sont commis en lien avec un conflit armé, que celui-ci soit international ou interne.

Les actes de violences sexuelles peuvent également être qualifiés de torture lorsque les éléments constitutifs de ce crime sont réunis, c'est-à-dire lorsque l'auteur de l'acte de violence sexuelle a intentionnellement infligé des douleurs ou souffrances aiguës, physiques ou mentales, à une personne se trouvant sous son contrôle. Ils peuvent, en dernier lieu, être qualifiés de génocide lorsqu'ils sont commis dans l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux comme tel.

Actuellement, le Statut de la CPI constitue une arme juridique importante pour lutter contre l'impunité. En vertu du principe de complémentarité, la compétence de la Cour n'a vocation à s'exercer que lorsqu'un État partie ne peut pas ou ne veut pas exercer sa compétence. La transcription de son Statut en droit national est donc un enjeu important : elle conditionne la mise en œuvre de ses dispositions et l'homogénéité du droit applicable aux violences sexuelles.

## **2.4. Résolution 1325 des Nations unies sur les femmes, la paix et la sécurité, 2000**

La résolution 1325 du Conseil de sécurité [21] affirme la place centrale de l'égalité des femmes et des hommes dans les efforts de maintien et de promotion de la paix et de la sécurité et demande que les femmes y soient pleinement associées. Basée sur la mise en œuvre du concept "prévention, protection, participation", cette résolution engage les États membres à :

- accroître la représentation des femmes à tous les niveaux de prise de décisions dans la prévention des conflits, leur gestion et leur règlement ;

- adopter des mesures garantissant la protection et le respect des droits fondamentaux des femmes et des petites filles, en particulier dans les domaines de la constitution, du système électoral, de la police et du système judiciaire ;
- accorder une protection particulière aux femmes et aux populations réfugiées lors des conflits ;
- augmenter l'assistance aux femmes militant pour la paix ;
- mettre fin à l'impunité pour les crimes sexuels, y compris les violences spécifiques au genre ;
- accroître la participation des femmes dans les opérations de maintien de la paix et dans le processus post conflit.

Cette résolution étant récente, les plans d'action nationaux (PAN 1325) pour sa mise en œuvre restent encore peu nombreux et disparates. L'ONU, à travers ses agences concernées, développe un cadre d'action concerté et des moyens de mise en œuvre, dont la première évaluation est intervenue en 2006 [22].

## **2.5. Résolution 1820 sur les violences sexuelles : un nouveau pas essentiel (19 juin 2008)**

Le Conseil de sécurité des Nations unies, dans sa résolution 1820 sur "les femmes, la paix et la sécurité" adoptée à l'unanimité, reconnaît les violences sexuelles, en particulier le viol, comme arme de guerre et crime contre l'humanité et exige "de toutes les parties à des conflits armés qu'elles mettent immédiatement et totalement fin à tous actes de violence sexuelle contre des civils" ; que soient prises "immédiatement les mesures voulues pour protéger les civils, notamment les femmes et les filles, contre toutes formes de violence sexuelle, notamment en imposant les sanctions disciplinaires militaires appropriées et en



observant le principe de la responsabilité du supérieur hiérarchique, en sensibilisant les soldats à l'interdiction impérative de toutes formes de violence sexuelle contre des civils, en dénonçant les préjugés qui alimentent la violence sexuelle, en veillant à ce que la composition des forces armées et des forces de sécurité soit contrôlée en tenant compte des antécédents de viol et d'autres formes de violence sexuelle et en procédant à l'évacuation vers des lieux sûrs des femmes et des enfants sous la menace imminente de violences sexuelles" (*annexe*).

## **2.6. Textes du Conseil de l'Europe**

Pour sa part, le Conseil de l'Europe a travaillé sur la question de la participation des femmes dans la prévention et la résolution des conflits et la consolidation de la paix, notamment au cours de la "5e Conférence ministérielle européenne sur l'égalité entre les femmes et les hommes" (organisée les 22 et 23 janvier 2003 à Skopje). Au cours de cette conférence, une résolution a été adoptée sur "les rôles des femmes et des hommes dans la prévention des conflits, la consolidation de la paix et les processus démocratiques après les conflits - une perspective de genre (gender perspective)". En 2004, le Conseil de l'Europe a adressé à ses États membres une recommandation sur "le rôle des femmes et des hommes dans le dialogue interculturel et interreligieux pour la prévention des conflits, la consolidation de la paix et la démocratisation" ; enfin, un projet de recommandation sur "le rôle des femmes et des hommes dans la prévention et la résolution des conflits et la consolidation de la paix" est actuellement examiné par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe.

## **2.7. Engagements de l'Union européenne**

L'égalité des droits et des chances pour les femmes et les hommes constitue un principe de l'UE depuis le traité de Rome, renforcé par le traité de Maastricht (1992) et celui d'Amsterdam (1998). L'UE dispose d'une politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et d'une politique européenne de sécurité et de

défense (PESD) [23] qui doivent, comme toutes les politiques de l'Union, intégrer la question de l'égalité entre les femmes et les hommes (*gender mainstreaming*). L'égalité des genres est également un thème prioritaire du programme "Investing in People", qui fait partie de l'instrument de financement de la coopération au développement. Ces instruments, comme la feuille de route pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2006-2010), réaffirment la double approche européenne de l'égalité :

- prise en compte de la dimension de genre, approche transversale des rapports sociaux entre femmes et hommes ;
- adoption de mesures spécifiques pour les femmes, afin de renforcer leur pouvoir et leur autonomie, compte tenu d'une situation basée sur des inégalités initiales.

Des conflits armés ont touché des pays sur le continent européen et la zone concernée par l'OSCE [24] dans la période historique récente, et l'UE dispose d'une expérience de gestion des crises et des processus de paix.

Le document opérationnel sur la mise en œuvre de la résolution 1325 dans le cadre de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), adopté par le Conseil de l'UE en septembre 2005, demande que la participation des femmes soit d'au moins 40 % sur l'ensemble du processus de paix, c'est-à-dire dans les missions de médiation, de maintien de la paix, d'interposition et de construction de la paix, de prévention des conflits, d'information et d'observation, ainsi que dans les pourparlers de paix, et que l'UE garantisse que les femmes soient associées au dialogue politique. Actuellement, six États membres ont élaboré des plans d'action nationaux pour transcrire la résolution 1325 : Autriche, Espagne, Finlande, Royaume-Uni, Suède et Pays-Bas. La Belgique, l'Irlande et le Portugal préparent leurs plans d'action nationaux (PAN). D'autres pays, comme l'Allemagne, intègrent de façon transversale les objectifs de la résolution 1325 dans leurs stratégies de coopération ou de *gender mainstreaming*.

En novembre 2006, le Conseil de l'UE a adopté des conclusions sur la promotion de l'égalité des sexes et de l'approche intégrée de l'égalité (*gender mainstreaming*) dans la gestion des crises [25].

Le Consensus européen pour le développement indique que "l'égalité entre les femmes et les hommes est l'un des cinq principes clés de la politique de développement" (décembre 2005) [26]. Dans le "Consensus européen sur l'aide humanitaire" (décembre 2007), les États membres, le Conseil, le Parlement et la Commission s'engagent à promouvoir le respect du droit international, intégrant le droit international humanitaire, les droits humains et le droit concernant les réfugiés. Le consensus intègre l'engagement de fournir une aide adéquate et effective aux populations les plus vulnérables. Les besoins spécifiques des femmes doivent être pris en considération et "des stratégies de protection contre les violences sexuelles et fondées sur le genre doivent être intégrées dans tous les domaines de l'aide humanitaire". L'égalité est également prise en compte dans le Concept européen de démobilisation, désarmement, réintégration.

En ce qui concerne les réfugiées, demandeuses d'asile, personnes bénéficiant d'une protection subsidiaire, la directive relative à des normes minimales [27] adoptée en avril 2004, en proposant une interprétation de la Convention de Genève sensible au genre, ouvre la possibilité de mieux prendre en compte la situation de femmes victimes de conflits armés. Cette directive harmonise le régime de la protection subsidiaire dans l'UE pour les personnes ne pouvant avoir le statut de réfugié mais devant bénéficier d'une protection subsidiaire. La directive de janvier 2003 sur les conditions d'accueil prévoit la prise en compte par les États membres, dans leurs législations nationales concernant les conditions d'accueil et de soins, de la situation spécifique des personnes vulnérables, comme les mineurs, les femmes enceintes, les parents seuls avec des enfants mineurs, et les personnes ayant été victimes de tortures, viols et autres formes de violences graves.

### **3. Positions et initiatives des États membres et de l'Union européenne**

*Vingt-cinq des vingt-sept pays de l'Union européenne, ainsi que la Commission européenne (DG*

*Développement, Relex, ECHO), ont répondu au questionnaire (cf. texte du questionnaire en annexe). Même si ce travail ne peut prétendre à l'exhaustivité - il y aurait lieu de l'approfondir et de le réactualiser périodiquement - il a permis de recueillir des données qui, jusqu'à présent, n'avaient pas été coordonnées. Il offre ainsi un aperçu des structures de coordination pour la mise en œuvre des engagements des États membres concernant les femmes et les conflits armés, des actions qu'ils mènent dans leur coopération au développement, des objectifs fixés pour la résolution 1325, etc. Cette analyse intègre également les informations fournies par la Commission européenne. Elle confirme le manque d'indicateurs actuellement disponibles dans le domaine des femmes et des conflits armés.*

### **3.1. Remarques préliminaires**

Le questionnaire portait sur les aspects suivants de la question des femmes et des conflits armés, reflétant les recommandations du domaine sensible n° 5 du programme d'action de Pékin et de la résolution 1325 :



- Aspects institutionnels et fonctionnement interne.
- Mise en œuvre de l'approche intégrée de l'égalité (*gender mainstreaming*) dans les actions internationales.
- Action dans le cadre national, européen et international.
- Mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies sur les femmes, la paix et la sécurité.
- Participation des femmes et des hommes aux processus décisionnels.
- Conflits armés internes aux pays de l'Union européenne ou transfrontaliers [28].
- Traitement des réfugiées dans l'Union européenne.
- Société civile, éducation, recherche et information.
- Recommandations des États membres et actions à développer.

Les réponses ont fait l'objet d'un traitement question par question, dont le détail figure dans le volume II de ce rapport, en annexe [29]. Il a généralement été répondu aux questions fermées, tandis que les réponses aux questions ouvertes sont plus lacunaires. Plusieurs pays ont formulé des recommandations ou des commentaires là où la possibilité leur en était donnée. L'analyse fait apparaître nombre d'informations quantitatives et qualitatives sur les aspects institutionnels du traitement de la thématique "femmes et conflits armés" au sein des États membres, sur la composition sexuée des responsables de la question, sur l'accueil des réfugiés et sur l'articulation entre institutions publiques et société civile en cette matière, etc. Ce chapitre présente une synthèse des lignes de force dégagées des informations fournies [30]. Pour un aperçu plus complet, on se reportera donc au volume II. *Par ailleurs, une synthèse des recommandations des États membres et de la Commission européenne est donnée dans le chapitre 4.*

---

#### Tableau 5 - Présentation succincte des résultats du questionnaire

- "Femmes et conflits armés" ne constitue généralement pas une problématique spécifique dans le cadre des politiques étrangère et de développement, mais est plutôt abordée par différentes instances de gouvernance.
- Souvent, la coordination entre ces instances est peu développée. Les États membres n'ont généralement pas de stratégie globale de prise en compte de la problématique au sein des politiques étrangère et de développement. Seuls sept États membres ont établi des plans d'action nationaux pour mettre en œuvre la résolution 1325 (cf. point 2.5).



- L'intégration du genre dans les projets et programmes est considérée, par la Commission européenne, comme un objectif général.
  - L'intégration de la perspective de genre est présente dans les formations des personnels concernés mais moins dans la mise en œuvre des actions sur le terrain ou dans l'accueil des réfugiés et demandeurs d'asile.
  - La mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de politiques concertées intégrant une perspective de genre sont encore, dans la pratique, peu opérationnels : très peu d'usage de statistiques sexo spécifiques, peu de pratiques de suivi des recommandations et résolutions dans ce domaine et d'évaluation du domaine sensible n° 5 du programme d'action de Pékin.
  - Un appui est apporté aux organismes de la société civile travaillant sur ce thème en relation avec les pays du Sud et européens, notamment dans les Balkans, mais cet appui ne cible pas nécessairement les organisations de la société civile animées par des femmes.
  - Les femmes sont systématiquement sous-représentées dans les instances de décision ayant trait à cette question et dans la mise en œuvre des actions qui les concernent.
  - Il n'y a pas vraiment de politique spécifique d'accueil de réfugiées des conflits armés dans l'UE.
  - Des disparités importantes entre États membres peuvent être notées dans les domaines suivants : intégration de la perspective de genre opérationnelle ou encore formelle ; développement ou non de plans d'action nationaux concernant la résolution 1325 ; présence ou absence de mécanismes de coordination des décisions et actions en cette matière au sein des États membres ; répercussions plus ou moins importantes, dans les politiques des États membres, des décisions et résolutions communautaires.
  - Les initiatives d'éducation à la paix et à la non-violence dans l'UE restent peu développées et n'intègrent pas toujours une composante de genre.
- 

### **3.2. Aspects institutionnels et fonctionnement interne**

Une première série de questions portait sur le traitement institutionnel de la question "Femmes et conflits armés" au sein des États membres. Deux points essentiels sont à retenir.

#### **En matière de traitement institutionnel de la question des femmes et des conflits armés**

La diversité prévaut parmi les États membres : certains concentrent cette question essentiellement au sein d'un ou deux ministères. Dans ce cas, la plupart du temps, il s'agit du ministère en charge des affaires étrangères ou de la défense. D'autres, au contraire, la traitent comme une matière transversale à plusieurs ministères et/ou secrétariats nationaux. Peu de mécanismes de coordination ont été instaurés. Soit une personne est spécifiquement responsable (Lettonie par ex.) soit une direction spécifiquement désignée au ministère des affaires étrangères, comme en Slovaquie. Les Pays-Bas ont instauré une coordination intra-ministérielle au sein des affaires étrangères, unissant Division genre et Départements santé, genre et société civile, et impliquant également les ministères de la défense, de l'intérieur, de l'éducation, de la culture et des sciences.

Au sein de la Commission européenne, dans la Direction générale RELEX, un sous-groupe spécifique du groupe inter-services sur l'égalité de genre est en charge de la question des femmes et des conflits armés.

#### **En matière de formation**

Le personnel concerné par la thématique a reçu, la plupart du temps, une formation sur le genre : la grande majorité des États membres organisent des formations à destination de leur personnel employé dans les domaines touchant aux conflits armés et au maintien de la paix [31].



Ces informations mettent en évidence que la thématique n'est pas, la plupart du temps, considérée comme spécifique. Elle est envisagée sous l'angle de la défense des droits de l'homme ou de l'intervention humanitaire ou de la gestion des conflits et des situations post-conflit, etc. plutôt que comme une question propre. D'où la pertinence des recommandations nationales et internationales pour une meilleure coordination des actions aux niveaux nationaux et européens [32].

### 3.3. Mise en œuvre de l'approche intégrée de l'égalité dans les actions internationales

L'approche intégrée de l'égalité est une démarche transversale aux actions internationales, dans le domaine des femmes et des conflits armés comme ailleurs. À ce propos, deux aspects majeurs ressortent de cette enquête.

- **La compréhension de l'approche intégrée est sujette à diverses interprétations** selon les États membres : mise en œuvre de l'égalité dans les projets d'aide en cas de conflits ou après un conflit, actions d'échanges de bonnes pratiques, conférences, séminaires sur ce thème, etc.

- **La stratégie qui en découle est très différente** : mise au point et utilisation d'outils spécifiques à l'intégration du genre dans la politique concernée (mise en œuvre, suivi et évaluation de l'action), actions



formelles et/ou ponctuelles de formations et sensibilisation de personnels concernés par cette question.

Or, si réaliser une approche intégrée de l'égalité dans les actions internationales suppose de s'appuyer sur une stratégie préalablement définie, les résultats de l'enquête montrent que les États membres se situent à des niveaux très différents de réalisation à cet égard :

- certains ont développé une stratégie globale : intégration transversale du genre dans l'ensemble de la politique de coopération au développement et d'aide en cas de conflits armés. La moitié des répondants affirme le faire ;

- d'autres la réalisent partiellement : formation et recrutement des personnels intervenant dans le domaine des conflits armés, mise en œuvre d'une approche de genre dans des actions ponctuelles.

**La Commission européenne** considère que l'intégration du genre fait partie des objectifs généraux de ses programmes et projets. Le Conseil et la Commission ont développé un document commun sur le désarmement, la démobilisation et la réintégration qui se réfère à une définition claire de l'intégration du genre. Celle-ci fait partie intégrante de l'analyse des situations de conflits. Depuis juillet 2006, il existe aussi une checklist aidant à la mise en œuvre de la résolution 1325 dans les opérations menées par l'UE. La Commission européenne a également développé des orientations pour les actions à mener envers les enfants dans les conflits armés. Ces documents comportent également une dimension de genre. Les opérations de paix menées sous la bannière européenne comportent nécessairement une formation en genre et sont accompagnées de conseillers en genre.

Au plan national, la formation à l'approche de genre des personnels intervenant dans ce domaine est largement répandue : 17 États membres y ont répondu positivement [33]. Toutefois, cela ne signifie pas qu'ils ont développé une stratégie globale d'intégration transversale du genre dans leur coopération. La moitié des répondants le fait [34]. Les formations qui concernent les personnels de mission intègrent la plupart du temps la dimension de genre. Cette dimension fait également partie des formations de diplomates et autres codes de conduite sur le terrain des opérations [35]. Une enquête complémentaire serait nécessaire pour saisir concrètement ce que les États entendent par formation : des réalités qui peuvent être bien différentes, allant de la rapide sensibilisation à une réelle formation approfondie.

Lorsque les pays disposent d'une stratégie générale d'intégration transversale du genre, celle-ci intègre une composante et des objectifs en matière de conflits armés, de paix et de reconstruction. Un clivage

entre les pays du Nord et ceux du Sud et de l'Est de l'UE ressort assez clairement de ces réponses, les réponses positives étant plutôt le fait des pays du Nord et surtout des membres plus anciens de l'UE. Toutefois, des pays qui n'ont pas développé cette stratégie ont des initiatives dans le domaine des femmes et des conflits armés [36]. Les pays qui ont le plus souvent répondu positivement à la question d'intégration transversale du genre dans leurs actions en faveur des femmes dans les conflits armés sont : Allemagne, Autriche, Danemark, Espagne, Slovénie, Suède et Italie. Viennent ensuite la France, la Finlande [37], le Portugal et la Roumanie. L'intégration du genre est encore peu à l'ordre du jour de la plupart des nouveaux États membres. Les pays scandinaves, l'Allemagne et l'Espagne ont une expérience plus longue en cette matière. Des transferts de bonnes pratiques seraient certainement à développer entre États membres.

Les actions menées sont essentiellement de type humanitaire et majoritairement orientées vers l'appui aux personnes réfugiées et/ou déplacées [38]. Il y a très peu d'interventions de ce type en matière de coopération transfrontalière. Celles qui s'adressent spécifiquement aux femmes et filles dans les conflits armés concernent plus les personnes recrutées illégalement dans les forces armées que celles enlevées pour servir d'esclaves de combattants : seulement 6 pays déclarent mener des actions dans cette direction [39].

L'action internationale touchant les femmes dans les conflits armés menée par les États membres se situe essentiellement dans la reconstruction après conflit. La plupart des pays intègrent l'objectif d'égalité et de renforcement de la participation et des responsabilités publiques des femmes [40]. L'objectif de promotion de la sécurité des femmes, de la justiciabilité des violences à l'égard des femmes y est bien poursuivi [41]. Les initiatives après conflit menées par des femmes sont également soutenues par une bonne moitié des pays, tout comme l'aide aux veuves et orphelins de guerre et de conflits armés.

**La recommandation des États membres de promouvoir le rôle des femmes actrices de paix et celle de la Commission européenne d'impliquer des organisations locales de femmes sont mises en application par plus de la moitié des répondants à l'enquête.**

Par contre, l'usage d'indicateurs sexo-spécifiques reste peu répandu : seuls sept États membres y font appel [42]. Sur le plan opérationnel, cet outil de référence de base n'est pas encore très familier, ni dans les États membres, ni auprès de la Commission européenne. **Les dernières recommandations adoptées par la Commission européenne faisant état de la nécessité d'un renforcement des mécanismes de suivi et d'évaluation des actions font notamment appel, pour leur réalisation, à des statistiques sexuées solides [43].** Ces statistiques sont de plus nécessaires pour développer des indicateurs.

### **3.4. Actions menées par les États membres dans le cadre national, européen et international**

L'enquête distinguait différents types d'actions :

- la participation à des commissions ou groupes de travail communautaires ;
- le suivi de recommandations du Parlement européen et l'application des conclusions du Conseil ;
- l'utilisation d'instruments comme les checklists ;
- l'évaluation du programme d'action de Pékin (Objectif 5 sur les femmes et les conflits armés).

Les réponses à ces questions ne sont pas toujours complètes. Les États membres participent pour la plupart à des commissions, groupes de travail d'institutions communautaires qui traitent des questions relatives aux femmes dans les conflits armés [44]. Chypre, la Lettonie, Malte et l'Estonie n'y participent pas. Les recommandations émises par le Parlement



européen semblent assez peu suivies ou connues : peu de réponses et encore moins de réponses positives.

Ces réponses témoignent aussi sans doute d'un manque de circulation des informations et de visibilité des débats sur cette question.

L'application des conclusions du Conseil se fait selon diverses modalités : soit, de manière stratégique par l'établissement d'un plan d'action 1325, soit par des initiatives diverses : organisations de séminaires sur le genre en PESD, mentions de ces conclusions dans les formations, élaboration d'un code éthique dans les formations des personnels de terrain, augmentation du nombre de femmes dans les contingents.

**L'identification et la consolidation d'une approche collective de l'UE en matière de soutien aux initiatives des Nations unies recommandées par la présidence slovène de l'UE nécessitent des efforts convergents des États membres.**

Les outils de mise en œuvre du genre dans les actions sont peu connus et utilisés. La référence à des *checklists* n'est pas courante. Lorsqu'elle est présente, c'est essentiellement dans la formation qui précède le déploiement. La présidence allemande de l'UE avait mis au point l'utilisation de *checklists* (manuels) dans les missions PESD. Il apparaît que cette référence est peu mentionnée au cours de cette enquête. L'obstacle à une réelle application d'outils performants est donc moins leur insuffisance ou inexistence que leur méconnaissance ou le manque d'appropriation qui en est faite.

Il ressort ici que la pratique de l'évaluation est encore peu présente dans les modes de fonctionnement de ce domaine d'action. La mise en œuvre de l'objectif 5 du programme d'action de Pékin est peu évaluée par les États membres : seul trois l'ont fait à ce jour [45].

### 3.5. Mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies

L'établissement de plans d'action nationaux visant à mettre en œuvre la résolution 1325 n'est en cours ou achevé que dans peu d'États membres [46]. Lorsqu'elle est justifiée, l'absence de plan d'action national s'explique par le souhait d'une grande souplesse d'action, l'inutilité d'un tel plan, l'impossibilité de le faire, faute de données de base suffisantes. De manière générale, il y a peu d'instances mises en place spécifiquement dans le domaine des femmes et des conflits armés : trois pays ont instauré des instances d'audition de responsables politiques et militaires, quatre des instances de concertation avec la société civile et cinq un observatoire. **Les situations sont très diverses et soulèvent certainement des difficultés en matière de coordination des actions.** Au plan européen, une task-force interservices s'est mise en place depuis février 2007, spécifiquement sur la mise en œuvre de cette résolution. Divers services de la Commission européenne ont rejoint un large partenariat regroupant des institutions nationales et internationales, des agences, des académies, des militaires et des ONG qui constitue un forum de discussions où se renforce également la compréhension du genre et de sa nécessaire intégration dans la mise en œuvre de la résolution 1325.

La résolution 1325 vise à accroître la présence des femmes dans les instances de décision dans la prévention et la gestion des conflits et dans les opérations de maintien de paix (*cf. point 2.4 de l'annexe*). Il s'agit notamment de donner aux femmes une place équilibrée dans les armées nationales des pays de l'UE. Atteindre cet objectif appelle encore des efforts. Une majorité d'États membres mène des actions visant à augmenter la proportion des femmes dans leurs armées. La place des femmes aux postes de commandement est encore plus faible et les pays qui affichent un score plus élevé de participation féminine dans leurs armées ne sont pas nécessairement ceux qui en placent le plus aux postes de commandement. Seuls les pays baltes dépassent la barre des 10 % de femmes dans leurs armées [47].

**Les initiatives de formation et de sensibilisation relatives aux femmes dans les conflits et aux droits des femmes participent au renforcement des capacités des acteurs et actrices qui contribuent à la gestion des crises et conflits.** Elles sont menées au sein de la PESD et promues par le biais des actions de l'Unifem, de l'Unicef et l'UNHCR. Les nouveaux États membres de l'UE y sont encore peu présents.

**La Commission européenne** fournit de gros efforts en matière de formation du personnel, tant au siège qu'en délégation. Des instruments pratiques sont développés, dispensés (et pour certains mis en ligne) et

plus spécifiquement sur le domaine précis des femmes et des conflits armés. Plus de 1000 personnes ont reçu, à ce jour, une formation en genre. Il existe d'ailleurs un Gender network qui rassemble plus de 70 membres de délégations de l'UE à travers le monde.

### 3.6. Participation des femmes et des hommes aux processus décisionnels

L'analyse porte sur les données quantitatives fournies par les États membres et les stratégies existant ou non en vue de renforcer la place des femmes dans les institutions nationales et internationales, de réaliser la parité et d'offrir un accès à la responsabilité dans la gestion de programmes et de projets concernant l'assistance aux réfugiés.

La part respective des hommes et des femmes dans les services diplomatiques des États membres varie d'un État à un autre mais, de manière générale, accuse une nette sous-représentation des femmes. La fourchette de représentation des femmes parmi les diplomates se situe entre 65,2 % (Lettonie) et 14,4 % (Italie). Le tableau ci-dessous illustre, d'une manière générale, une meilleure performance des pays de l'Est de l'Europe et de la Finlande. Dans l'ensemble des pays, la proportion de femmes ambassadrices reste très peu élevée.

Tableau 6 - Pourcentage de femmes dans le domaine diplomatique

<b>1. Diplomates</b>	<b>% F</b>	<b>2. Ambassadeurs</b>	<b>% F</b>	<b>3. Responsables missions diplomatiques</b>	<b>% F</b>
Lettonie	65,2	Estonie	27,5	Estonie	66,6
Estonie	59,2	Finlande	27	Autriche	59
Roumanie	53,2	Lettonie	20	Lettonie	50
Finlande	48	Chypre	18,5	Finlande	28
Bulgarie	47,9	Pays-Bas	18	Chypre	20,6
Pays-Bas	47	Autriche	18	République tchèque	19
Slovénie	45,6	Lituanie	15,5	Grèce	17,3
Lituanie	44,6	Slovénie	15,4	Malte	17,8
Danemark	43	Danemark	15	Bulgarie	17
République Tchèque	41,8	Espagne	13,8	Pologne	15,3
Malte	40,5	Irlande	12,5	Pays-Bas	15
France	36,8	France	12	Lituanie	13,7
Pologne	31,1	Grèce	11,4	Slovénie	13,7
Portugal	29,5	Pologne	10,9	Danemark	13
Grèce	28,6	République tchèque	9,5	France	12,7
Autriche	28	Italie	8	Allemagne	12,5
Slovaquie	27,5	Slovaquie	7	Espagne	12
Chypre	24,3	Malte	6,9	Slovaquie	10,6
Allemagne	23,8	Bulgarie	5	Portugal	9,6

Espagne	19	Allemagne	4,6	Italie	3,7
Italie	14,4	Portugal	4,5		

Un nombre important d'États membres ont pris conscience de la faible présence des femmes dans ces corps professionnels : quatorze d'entre eux affirment mener une action en vue de renforcer la représentation égale des femmes à tous les niveaux de responsabilité au sein d'institutions nationales et internationales chargées de définir et



d'influencer les politiques de maintien de la paix, la diplomatie préventive, la médiation et les négociations de paix [48]. Par contre, seuls six pays se sont prononcés positivement sur la question d'une action en vue de renforcer la prise de responsabilité et la représentation égale des femmes à la programmation, à la conception, l'exécution, le suivi et l'évaluation de tous les projets et programmes d'assistance aux réfugiés (Allemagne, Bulgarie, France, Roumanie, Royaume Uni et Suède) [49].

Cette analyse doit être nuancée. La réalisation de la parité fait l'objet de peu de stratégies élaborées. L'Irlande, la Finlande ou la Suède explicitent les moyens mis en œuvre pour l'atteindre. D'autres pays se contentent de signaler l'absence de discrimination dans la sélection des personnels. Pour d'autres encore, la parité hommes/femmes n'est pas considérée comme un "indicateur spécifique" dans ce domaine et aucune mesure particulière n'est prise pour corriger d'éventuels déséquilibres.

### 3.7. Conflits armés internes aux pays de l'UE ou transfrontaliers

Une partie du questionnaire portait également sur l'expérience de conflits armés internes à l'UE et leur impact actuel. Globalement, peu de réponses et de réponses positives ainsi que de commentaires à ce type de questions. Seul Chypre répond positivement à l'ensemble des questions. L'Irlande et le Royaume Uni n'ont pas répondu à cette partie du questionnaire. Il semble donc qu'il y ait peu d'études et de travaux qui émaneraient des États membres, tant sur les rôles différenciés des hommes et des femmes durant ce type de conflits que sur ceux des femmes dans les questions de sécurité, de gouvernance et de droits dans les situations de post-conflit. Des études ont été conduites dans les pays suivants : Allemagne, Chypre, France, Italie, Pays-Bas et Slovénie.

### 3.8. Traitement des réfugiées et demandeuses d'asile dans l'Union européenne

À la question de l'accueil de réfugiées de pays en conflits, tous les pays qui ont répondu – sauf l'Estonie – répondent positivement. Mais ces réponses sont peu étayées de données chiffrées : dix pays donnent une estimation globale et seuls onze pays ont pu apporter une réponse à la répartition du nombre d'hommes et de femmes parmi les réfugiés qui arrivent dans leur pays [50].

Peu de pays ont adopté une politique d'accueil des réfugiés qui intègre une perspective de genre : huit pays la mentionnent et elle est méconnue dans huit autres. Les clivages Nord/Sud et Est/Ouest s'observent dans ces réponses : plus de réponses positives au Nord et à l'Ouest de l'UE. Lorsque cette réponse est positive, elle recouvre des réalités très différentes : prise en charge personnelle et différenciée des femmes et des hommes, infrastructures d'accueil tenant compte des sexes, formation spécifique du personnel en charge de l'accueil et de l'accompagnement. Dans certains cas, la réponse ne contient aucun argument explicitant la manière dont est entendue cette perspective de genre.

Le statut de réfugié est accordé aux victimes de persécutions fondées sur le genre dans douze États membres ; six n'ont pas répondu à la question [51]. La reconnaissance des mutilations sexuelles au titre de violation des droits fondamentaux est la plus fréquemment citée. Des programmes de retour centrés sur les femmes ayant migré pour des raisons de conflits armés sont quasi inexistantes. **Ces positions témoignent d'une compréhension peut-être insuffisante des multiples composantes de la problématique des femmes et des conflits armés notamment au regard du domaine sensible n°5 du programme d'action de Pékin et de l'application de la résolution 1325 [52].**

### **3.9. Société civile, éducation, recherche et information**

Sur cette thématique, on distingue assez clairement les pays qui développent une politique de soutien à la société civile, à la recherche et l'information dans le domaine des femmes et des conflits armés de ceux qui semblent s'y investir assez peu. Dans le premier groupe, se retrouvent les pays suivants : Allemagne, Autriche, Chypre, Danemark, Finlande, France, Italie, Pays-Bas, Slovénie et Suède [53]. Le soutien financier ainsi que le travail en partenariat avec des organisations de la société civile se fait tant dans le pays même que dans des pays du Sud. Le soutien financier et le travail avec des organisations de la société civile agissant pour les femmes en contexte sensible et de conflits se pratiquent également soit dans le pays d'accueil soit sur le terrain des opérations. Plus de la moitié des répondants soulignent positivement l'action des universités et centres de recherche comme force de propositions [54]. **Une interrelation est bien à l'œuvre en cette matière entre une douzaine de pays européens rodés à cette stratégie et des pays du Sud.**

**Le soutien renforcé et systématique à ces organisations, leur mise en réseau contribueraient à réaliser une recommandation actuelle de la Commission européenne [55].** Avec l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme [56], la Commission européenne veut d'ailleurs renforcer le rôle de la société civile dans la promotion des droits et des réformes démocratiques : les thématiques des violences à l'encontre des femmes y ont leur place [57]. La Commission promeut les rencontres avec la société civile - conférences, financements de projets locaux d'instauration de la paix, soutien d'organisations défendant les droits de l'homme notamment - tant en Europe que dans les pays tiers. Dans le cadre du 6ème programme de recherche, le projet MICROCON (*A Micro Level Analysis of Violent Conflict*) fait appel à une approche innovante et multidisciplinaire des conflits au plan local. Il regroupe 28 projets de recherche de 40 pays différents et doit apporter des éclairages importants sur différentes facettes des violences et notamment, les violences basées sur le genre [58]

L'éducation à la paix et au règlement non violent des conflits ne paraît pas encore organisée et pratiquée de façon systématique par la majorité des États membres : neuf pays répondent positivement à cette question et parmi eux, sept y intègrent une perspective de genre.

## **4. Synthèse des recommandations**

*Dans le cadre de cette enquête, les États membres ont formulé un certain nombre de recommandations, qui restent bien sûr nécessairement partielles, mais offrent quelques perspectives concrètes, confirmant ou complétant celles du rapport publié dans le cadre de la présidence slovène. Par ailleurs, un aperçu de propositions et campagnes de plaidoyer d'organisations de la société civile apporte des éclairages complémentaires, témoignant de la diversité et de la complémentarité des approches de la problématique des femmes et des conflits armés. Les politiques à mettre en œuvre, et les indicateurs à formuler, concernent à la fois les domaines diplomatique, militaire, de défense et de sécurité, du développement, des droits fondamentaux et de l'égalité entre les femmes et les hommes, de la santé sexuelle et génésique, de l'éducation à la paix.*

## 4.1. Synthèse des recommandations formulées par les États membres et l'UE

Nombre de textes officiels et de rapports émanant d'institutions onusiennes, de l'UE, d'États et d'organisations de la société civile formulent des recommandations dans le domaine des femmes et des conflits armés. Celles-ci portent sur un ensemble de stratégies, dont la mise en œuvre insuffisante peut constituer un obstacle pour atteindre des objectifs politiques sur lesquels, par ailleurs, l'ensemble des acteurs s'accorde.

---

Tableau 7 - Recommandations du Parlement européen (2006)

### **Exemple de recommandations prioritaires émises par des institutions internationales : synthèse des recommandations de la Commission des droits de la femme et de l'égalité des genres du Parlement européen [59].**

#### **Participation accrue des femmes**

- Participation des femmes dans toutes les instances nationales et internationales.
- Participation des femmes à tous les niveaux de la vie sociale,



économique et politique dans un pays sortant d'un conflit.

- Soutien des initiatives de paix lancées par des femmes dans le tissu associatif et en particulier les initiatives multiculturelles, transfrontalières et régionales.

#### **Droits et justice**

- Application des concepts de la "justice transitionnelle" aux processus de paix et de transition des États vers la démocratie.
- Renforcement du droit à la santé de la procréation.
- Mise en œuvre effective des droits humains, du droit humanitaire international et des conventions internationales, particulièrement concernant les droits et les besoins spécifiques des femmes.

#### **Coordination et coopération**

- Coordination des institutions internationales pour la mise en œuvre des objectifs des différentes stratégies et politiques.
- Instauration d'une coopération entre le Parlement, le Conseil de l'UE, l'OTAN et tous les organismes des Nations unies.

#### **Éducation et formation**

- Introduction de l'éducation à la paix et au respect de la dignité de la personne humaine et de l'égalité des genres dans tous les programmes scolaires et de formation des pays en conflit. Budget et finances
- Attribution de lignes budgétaires spécifiques sur la gestion des conflits et l'intégration de l'approche de genre.

#### **Approche stratégique**

- Élaboration de plans stratégiques et plans d'action nationaux intégrant la dimension du genre, notamment dans les activités de la PESD et la mise en œuvre de la résolution 1325.
- Mise en place d'indicateurs sexo-spécifiques à contrôler en période de conflit.

#### **Divers**



- Amélioration de la distribution des aliments, vêtements et matériel sanitaire spécifiques aux femmes.
  - Conduite d'études sur le thème des attaques suicides menées par des femmes.
- 

Ces priorités stratégiques sont confirmées par les recommandations issues des réponses des États membres au questionnaire. On trouvera ci-dessous les principales recommandations et propositions formulées par des États membres, et/ou figurant dans leur plan d'action national pour la résolution 1325 [60]. Quatre grands domaines stratégiques sont concernés par ces recommandations et nécessiteraient la mise au point de séries d'indicateurs :

- Stratégie institutionnelle : cohérence et efficacité des instruments de coordination nationaux et supranationaux.
- Stratégie pour une cohérence interne aux actions : coordination entre les volets "prévention, lutte et protection et réparation des violences envers les femmes".
- Stratégie d'approfondissement de l'expertise : collecte et diffusion des informations, formation et sensibilisation.
- Stratégie de participation des acteurs : empowerment des femmes, égalité entre les femmes et les hommes, intégration renforcée de la société civile et plus grande mobilisation des acteurs politiques.

De plus, des États membres soulignent des contraintes qui peuvent contribuer à expliquer la lenteur des progrès. On peut à ce propos distinguer des points de blocage de fond, touchant aux processus de transformation sociale et culturelle, et des obstacles plus techniques, que des moyens accrus et/ou mieux organisés pourraient lever plus rapidement. Des stratégies portant sur des mécanismes concrets de gouvernance doivent s'articuler avec des stratégies à long terme, comme l'éducation du public et des enfants.

---

Tableau 8 - Facteurs de blocage et obstacles à prendre en compte

## **Blocage et obstacles à lever, mentionnés par les États membres dans le cadre de l'enquête**

### **Obstacles touchant à des questions globales géopolitiques et/ou de développement**

- Le contrôle et la réduction du commerce des armements.
- La pauvreté, les inégalités et le non respect des droits économiques, sociaux et culturels, comme facteurs directs ou indirects de conflits armés et d'exacerbation des violences.
- La faiblesse, voire l'absence, des infrastructures de sécurité, de justice, de santé dans les zones concernées.

### **Obstacles pratiques pour lesquels des moyens accrus peuvent avoir un impact plus rapidement**

- Le manque de participation des femmes à tous les niveaux des processus, dans les États membres (niveau politique, armée, diplomatie, etc.) et dans les régions sensibles et concernées par des conflits armés.
- Le manque de coordination et de cohérence des instruments de mise en œuvre.
- Le manque de connaissance d'outils de l'ONU et de l'UE comme le concept européen DDR, le consensus européen sur l'aide humanitaire, etc.
- Le manque de formation et de compréhension du problème, notamment celui des violences liées au genre, par les personnels civils et militaires chargés des opérations.
- Le manque d'accompagnement pour utiliser et/ou adapter de façon opérationnelle les méthodologies



existantes.

### **Obstacles culturels nécessitant des politiques éducatives et de plaidoyer sur le long terme**

- La "mentalité patriarcale", l'infériorisation des femmes et leur faible participation politique et à tous les niveaux de responsabilité.
  - Les stéréotypes de genre (par ex. : ne pas considérer que les femmes puissent être réellement actrices ou combattantes ; considérer les violences comme liées à la culture et non à une violation des droits universels, etc.).
  - Le fait que des hommes politiques et décideurs aient l'impression que le "problème des femmes" est mineur ou en passe d'être résolu, et oublient de mentionner les violences et les droits dans leurs prises de position.
  - Le fait que la culture de paix est peu enseignée et que, quand des programmes existent, les apports et situations spécifiques des femmes ne sont pas forcément intégrés.
- 

#### **4.1.1. Coordination et cohérence concernant les femmes et les conflits armés**

**Au niveau institutionnel, une meilleure coordination** des efforts de l'ensemble des administrations concernées est nécessaire. Les recommandations portent sur la nature et la **cohérence des dispositifs institutionnels** de mise en œuvre des politiques et actions, notamment les plans d'action nationaux pour la résolution 1325, et leur articulation avec les dispositifs de coopération au développement, comme les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Il y doit y avoir une meilleure coordination entre les instances traitant des femmes, particulièrement dans les domaines suivants :

- l'intervention militaire ; les opérations de sécurité et de maintien de la paix
- l'action humanitaire
- les droits, l'égalité et la lutte contre les discriminations et les violences touchant les femmes
- la santé publique et l'accès aux soins spécifiques
- les politiques de développement, notamment la réalisation des objectifs du Millénaire.

Selon des États membres, l'assistance doit être planifiée à long terme avec la création d'instruments d'évaluation et de méthodologies qui devraient être harmonisées au niveau des agences des Nations unies, des institutions de l'UE et des ONG impliquées dans les processus de reconstruction et de renforcement institutionnel.

Une meilleure coordination des bailleurs de fonds avec les pays en développement est un préalable à la réussite de la mise en œuvre de toute stratégie liée aux objectifs de la résolution 1325. Différents instruments de coordination ont été proposés par des États membres :

- Élaborer une directive européenne pour rassembler et synthétiser les recommandations et résolutions de l'UE et des Nations unies, afin de leur donner plus de force et de favoriser leur transcription dans la législation nationale de chaque État membre.
- Créer un groupe de concertation composé d'experts des administrations nationales des États membres en charge de l'intégration des politiques d'égalité entre les femmes et les hommes et de la sécurité militaire, en vue de développer des stratégies et plans d'action cohérents.
- Mettre en place un observatoire européen des conflits armés afin de prendre des mesures adaptées dès que commence un conflit ; prise en compte par cet observatoire de l'impact des processus de conflits sur les femmes, afin de favoriser des réponses conjointes et pluridisciplinaires.
- Désigner un rapporteur spécial pour les femmes et les conflits armés et un rapporteur spécial pour les enfants et les conflits armés.

**Un exemple.** Au sein des États membres, des initiatives sont prises afin de coordonner la mise en œuvre de la résolution 1325. C'est le cas de l'Autriche par exemple. Un groupe de travail regroupant ministres et responsables a été mis sur pied pour le suivi et le développement du plan d'action. Il se réunit et fait un rapport annuellement après concertation préalable avec des représentants de la société civile invités à partager leur expérience sur cette mise en œuvre.

#### 4.1.2. Stratégie intégrée en matière d'égalité entre les femmes et les hommes

La mise en œuvre d'une **stratégie de genre** est nécessaire pour atteindre l'égalité des femmes et des hommes quant aux droits et à la responsabilité commune dans tous les processus décisionnels et opérationnels. Cette stratégie doit avoir parmi ses priorités de



rééquilibrer le rapport entre participation des hommes et des femmes à tous les niveaux, notamment décisionnels, dans les instances, institutions et processus liés à la prévention et la gestion des conflits, à la paix et à la reconstruction.

Selon des États membres, la mise en cohérence des politiques et des dispositifs étatiques s'effectue plus aisément quand les États disposent d'une stratégie nationale de genre concernant tous leurs domaines d'intervention, dont, bien sûr, celui de leur politique de coopération, d'aide humanitaire et de défense.

- Renforcer la mise en œuvre et l'évaluation de l'impact de leurs stratégies nationales d'égalité des sexes concernant la coopération au développement, l'humanitaire, la défense.
- Aider les partenaires des pays tiers dans la mise en œuvre de l'intégration des questions d'égalité dans ces domaines.

L'application du principe d'égalité de traitement entre les femmes et les hommes en matière de processus de décision dans la prévention, le règlement pacifique des conflits et les situations d'urgence doit se traduire par l'intégration de femmes à tous les niveaux de responsabilité.

- Favoriser l'égalité entre les femmes et les hommes dans tous les recrutements et dans tous les postes et fonctions politiques, militaires, diplomatiques, dans le domaine des conflits armés.
- Adopter dans les mandats de toutes les missions et opérations (y compris la gestion de crise) des principes d'égalité de traitement et prendre des mesures pour favoriser l'articulation entre vie professionnelle et vie familiale.

**Un exemple.** Les États membres qui ont établi des plans d'action nationaux 1325 sont attentifs à cet aspect. Ainsi, l'Espagne se réfère à sa loi organique 3/2007 et prévoit d'organiser un système de tableau de bord, de base de données régulièrement mise à jour de la composition sexuée des instances responsables de la gestion du domaine "femmes et conflits armés". Ce PAN prévoit également un renforcement de l'Observatoire de la femme dans les forces armées et celui de l'observatoire de la femme dans les forces armées et corps de sécurité de l'État.

#### 4.1.3. Formation accrue des acteurs

**La compréhension de la thématique** par l'ensemble des acteurs publics et non étatiques concernés apparaît encore insuffisante. Cela implique de renforcer la formation des responsables politiques et des personnels effectuant la mise en œuvre dans les États membres et les pays d'intervention, d'organiser la collecte et la diffusion d'informations et de données spécifiques et de promouvoir la recherche.

Les États membres doivent investir plus en matière de formation des personnels de commandement et des cadres intermédiaires des forces armées, de la police et de la justice en vue d'obtenir des résultats plus

significatifs en matière de prévention et de protection. Les propositions suivantes ont été formulées :

- Faire appel à l'expertise existant localement en matière de genre, afin de s'adapter de façon réaliste aux contextes sociaux, culturels, politiques, organisationnels.
- Introduire des formations sur le genre auprès de tous les professionnels impliqués dans le traitement des réfugiés, personnes déplacées, demandeurs d'asile.
- Développer les échanges d'informations et de pratiques entre pays de l'UE, notamment sur la mise en œuvre de la résolution 1325, afin d'augmenter l'expertise globale.
- Créer et financer au niveau des États membres et de la Commission européenne des procédures pour recueillir et diffuser les expériences, pratiques, outils pédagogiques, critères et indicateurs en matière de participation des femmes et d'approche intégrée de l'égalité appliqués aux femmes et aux conflits armés.

#### **4.1.4. Intégration des organisations de la société civile**

Les instances publiques doivent articuler leur action avec celle des acteurs non gouvernementaux et des organisations de la société civile au niveau national et international en veillant particulièrement à l'empowerment (renforcement du pouvoir) des mouvements de femmes des pays tiers, particulièrement en matière de prévention des conflits, de négociations de paix et de reconstruction.

- Intégrer des ONG lors de l'élaboration de stratégies concernant les femmes et les conflits armés, et notamment pour les plans d'action nationaux concernant la résolution 1325.
- Consultation systématique de femmes et de groupes de femmes par les États membres, l'UE et ses délégations en mission dans les zones de conflits armés.
- Promouvoir des actions spécifiques impliquant des groupes d'hommes, en particulier des combattants et ex-combattants.

**Un exemple.** La Suède a intégré le centre de recherche de la Folke Bernadotte Academy dans les processus de préparation du plan d'action national et la mise en œuvre de la résolution 1325 et, plus largement, dans ses initiatives concernant les femmes et les conflits armés.

#### **4.1.5. Intégration de la diversité sociale et culturelle**

Les États et les institutions qui agissent en situation de conflit armé doivent reconnaître les spécificités culturelles et en tenir compte ; par exemple les différences de conceptions et de pratiques entre les membres qui intègrent les missions (civils, militaires et policiers) et les administrations et acteurs des pays concernés.

- Adapter les stratégies, plans d'action nationaux 1325 et procédures d'intervention au pays et à la région concernés.
- Soutenir les actions d'appui à la prise en compte de la diversité culturelle, notamment les actions des femmes de différentes communautés travaillant ensemble.
- Prendre en compte la question des femmes appartenant à des minorités autochtones, culturelles ou religieuses qui subissent une double discrimination et sont plus vulnérables face aux violences.

**Un exemple.** À Chypre, le Centre multiculturel des femmes, qui vise à renforcer la compréhension et la collaboration entre les femmes chypriotes grecques et turques.

#### **4.1.6. Information, sensibilisation, éducation à la paix et aux droits humains**

Ces actions doivent être renforcées dans les systèmes scolaires et éducatifs au niveau européen comme dans les pays tiers, particulièrement les régions sensibles. Des États membres soulignent l'importance de cibler le grand public, ainsi que les médias dans les États membres comme dans les zones concernées par

des conflits armés.

- Promouvoir des programmes éducatifs sur les viols et violences, dès la période de sortie de crise, pour susciter un réel débat public sur la question des droits fondamentaux des femmes.
- Renforcer les programmes éducatifs à la paix et la résolution non violente des conflits dans les systèmes scolaires et y intégrer systématiquement la problématique du genre.
- Créer des formations spécifiques à l'intention des journalistes, des écoles de journalisme, des médias.

#### 4.1.7. Recherches et études

La recherche et la collecte de données et de statistiques de genre doivent être développés, et des indicateurs d'impact et de suivi sont à formuler. Les États membres et l'UE devraient renforcer la collaboration avec les instituts nationaux de recherche, les universités et d'autres institutions publiques et privées traitant spécifiquement de l'égalité entre les sexes et des effets des conflits armés sur les femmes.

- Créer un répertoire des institutions et programmes de recherche au niveau européen, et international et dans les pays concernés par des conflits armés.
- Créer et financer au niveau des États membres et de la Commission européenne des procédures pour recueillir et diffuser les expériences, pratiques, outils pédagogiques, critères et indicateurs en matière de participation des femmes et de d'approche intégrée de l'égalité.

---

Tableau 9 - Diagnostics et recommandations issus du rapport établi pour la présidence slovène

Il s'agit d'une synthèse partielle. Pour le détail des propositions, consulter ce rapport, p. 71 à 82 [\[61\]](#).

#### **1/ La compréhension par l'UE de la question des femmes et des conflits armés reste limitée**

- **Améliorer la compréhension de ce thème, notamment dans quatre domaines** : le rôle des femmes comme actrices dans les situations de conflits, les violences sexuelles et basées sur le genre, l'articulation de l'agenda du développement et de celui concernant les femmes et les conflits armés ; l'appui aux partenariats et initiatives locales.
- **Intégrer la perspective des femmes et des conflits armés** dans les domaines sectoriels du développement : santé, éducation, société civile, justice, gouvernance, etc.
- **Assurer une consultation systématique et régulières des acteurs locaux** et les aider financièrement, notamment les groupes de femmes.
- **Affecter une priorité à la perspective de genre** en matière d'accords de paix et de participation des femmes aux processus de paix : évaluer tous les processus de paix en cours selon ce critère et étudier comment prendre en compte le genre et soutenir les initiatives.

#### **2/ Manque de plan ou de cadre stratégique pour organiser la réponse de l'UE**

- **La Commission européenne devrait développer - en s'appuyant sur l'expertise des États membres - une stratégie et un plan d'action inspirés de la résolution 1325**, intégrant toutes les dimensions



économique, sociale, politique, de sécurité et concernant tous les outils (développement, action humanitaire, relations extérieures, commerce...).

- **Les États membres devraient développer des plans d'action 1325** avec des stratégies spécifiques liées à leurs politiques ; un examen par les pairs pourrait être mis en place.

- **Il faut soutenir le développement de plans d'action nationaux dans les pays tiers**, intégrant les pouvoirs publics concernés et la société civile.

- **Développer et utiliser des indicateurs clairs.** Ces indicateurs proviendront des rapports et recherches, de l'analyse des conflits locaux, des travaux de la présidence française, des processus des plans d'action nationaux. Les États membres et l'UE doivent affecter des moyens à ces indicateurs.

### **3/ La question des femmes et des conflits armés n'est pas prioritaire dans les politiques et programmes de l'UE en matière de développement et d'instauration de la paix**

- Il est nécessaire de donner une priorité à cette question dans l'action européenne de développement et dans le domaine de la défense et la diplomatie pour engager les responsables à haut niveau.

### **4/ La réponse de l'UE en ce qui concerne les femmes et les conflits armés a été conçue en dehors de toute compréhension des contextes locaux**

- Lancer des recherches approfondies pour évaluer les réponses globales et locales, intégrant notamment une analyse de l'application possible de la résolution 1325 et des bonnes pratiques locales.

- Mener des analyses conjointes sur les conflits et la dimension de genre dans chaque contexte d'intervention pour coordonner l'action de l'UE.

### **5/ L'UE ne concentre pas d'efforts effectifs au niveau régional**

- Assurer une réelle intégration régionale de l'approche des femmes et des conflits armés dans les stratégies et programmes régionaux de l'UE (intégration dans les systèmes d'alerte, bonnes pratiques Sud-Sud, échanges d'informations, renforcement des réseaux locaux, notamment de femmes).

### **6/ Les mécanismes d'évaluation et de contrôle restent faibles**

- Développer ces mécanismes européens. L'évaluation dans le domaine des femmes et des conflits armés devrait devenir un thème spécifique du rapport de la présidence de l'UE sur les progrès en matière de prévention des conflits et sur la PESD. Les États membres devraient produire des rapports dans le cadre de leurs documents annuels de coopération internationale.

### **7/ Des ressources financières et humaines insuffisantes**

- Analyser les ressources existantes et prévoir des niveaux appropriés de moyens financiers et humains spécialisés en la matière. Fournir des données financières désagrégées. La Commission européenne et les États membres pourraient s'entendre sur un pourcentage global de fonds affectés au domaine des femmes et des conflits armés.

---

## **4.2. Positions et propositions d'organisations de la société civile**

*De nombreuses organisations de la société civile (OSC) au niveau international, national, sous régional et local disposent d'une longue expertise, en prise directe avec le terrain et formulent des propositions concrètes. Elles insistent sur des aspects parfois insuffisamment mentionnés par les institutions publiques, qui seraient à développer face à la lenteur des progrès en matière de participation des femmes et à l'aggravation des violences sexuelles dans différentes régions du monde. Les propositions ci-dessous donnent un aperçu, nécessairement très partiel, de questions mises en avant par des OSC. Le tableau 10 complète cet aperçu en apportant les références internet de ces propositions et campagnes.*

### **4.2.1. Thèmes de plaidoyer politique des États membres et de l'Union**

L'UE et ses États membres pourraient mieux se faire entendre au niveau international sur différents thèmes importants. Ainsi, les États ont une responsabilité en matière de limitation de fournitures d'armes dans les zones instables et de contrôle des armements, notamment les armes de petits calibres, à fragmentation multiple et les mines, qui causent des victimes civiles, dont de nombreuses femmes,

particulièrement en milieu rural. Ils doivent encourager la ratification des conventions internationales sur les armes légères et à sous-munitions [62] et la mise en œuvre d'un traité international sur le commerce des armes conventionnelles [63], et faire en sorte de rendre contraignant le code de conduite de l'UE sur les exportations d'armes [64]. Des organisations de la société civile soulignent que l'impact spécifique sur les femmes (violences domestiques) de la détention d'armements liée notamment à la contrebande, ainsi que les initiatives de réseaux de femmes en faveur du désarmement, sont insuffisamment pris en compte.

Les États démocratiques doivent affirmer avec plus de force et de cohérence leurs positions dans le domaine des femmes et des conflits armés. Certains États pourraient exercer des pressions vis-à-vis de partenaires géopolitiques et économiques en cas de graves violations des droits des femmes dès que des viols systématiques commencent à être attestés.

Les États européens ont une responsabilité dans la lutte contre l'impunité des auteurs de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité, y compris à des niveaux hiérarchiques élevés, et doivent faire en sorte de les traduire en justice, ce qui est essentiel pour la prévention des violences. Ils peuvent se prononcer pour l'ouverture d'enquêtes de la Cour pénale internationale. Cette lutte contre l'impunité concerne aussi la politique européenne de voisinage, dans le cadre de l'élargissement de l'UE. Les États doivent exiger et soutenir la mise en place de commissions d'enquête indépendantes dès que des violences, viols, exactions, crimes de guerre sont rapportés.

#### **4.2.2. Participation effective des organisations de femmes**

Malgré les intentions et les engagements, les moyens et l'importance accordés aux organisations et mouvements de femmes restent insuffisants, notamment au delà du niveau micro et local. Outre leur financement de groupes de femmes, les États peuvent insister pour que des femmes représentatives soient présentes aux tables de négociation de paix et aux conférences de donateurs, et y contribuer en finançant des voyages, certaines négociations ayant lieu à l'extérieur du pays concerné. D'une manière générale, des démarches d'évaluation des impacts en matière de genre devraient être réalisées lors de l'évaluation de projets et actions qui engagent des femmes ou concernent des femmes.

Il serait utile aussi de favoriser les échanges d'informations et de pratiques Sud-Sud, en particulier avec les pays d'Amérique latine, où des mouvements de femmes ont une longue pratique des actions en faveur de la paix et de la justice de genre, par exemple en Colombie [65].

#### **4.2.3. Protection des victimes, témoins et défenseurs**

Dans les conflits armés actuels, les viols et violences basées sur le genre sont essentiellement établis par les plaintes de victimes et les témoignages. Les témoins peuvent être les victimes de violences, des personnes qui y ont assisté, ou dans certains cas, des proches des accusés, qui acceptent de témoigner. La justiciabilité n'est possible que si les États prennent des mesures sérieuses pour protéger les femmes portant plainte [66], les personnes qui témoignent, les défenseurs des droits (et particulièrement les femmes, souvent plus exposées aux représailles [67]). Il est également primordial de soutenir les centres d'accueil locaux pour les femmes victimes de violences, en particulier les structures mises en place par des organisations locales de femmes.

#### **4.2.4. Prise en compte de la santé sexuelle et génésique**

Des ONG et centres de recherches en Europe et dans les pays tiers attirent l'attention sur le fait que la question des droits et de la santé sexuelle et de la procréation sont largement ignorés pendant et après les conflits armés, alors que les violences sexo-spécifiques augmentent dans ces contextes [68]. Ces organisations de la société civile estiment que des moyens plus importants doivent être affectés à la prise en compte de cette question, en systématisant notamment la mise en place d'un service minimum initial. Celui-ci correspond à une série d'actions visant à prévenir les morbi mortalités du nouveau-né et de la femme, à réduire les risques de transmission du VIH sida, à prévenir et à gérer les conséquences des violences sexuelles, et à inclure la mise à disposition de services de santé génésique faisant partie intégrante du programme de santé primaire en place. Il est également fondamental de faciliter l'accès aux

contraceptifs en assurant des financements suffisants et réguliers.

Par ailleurs, la prise en compte effective des soins psychologiques post-traumatiques nécessite des moyens et la formation des acteurs et notamment de femmes.

#### **4.2.5. Mécanismes de réparation et justice transitionnelle**

Des moyens effectifs doivent être attribués au soutien de mécanismes de réparation et d'indemnisation des victimes [69]. Il faut mener des recherches et rassembler des bonnes pratiques sur le fonctionnement de tels mécanismes, comme sur la justice transitionnelle, intégrant les procédures



d'enquête et de réparation, et sur la participation des acteurs locaux, notamment les femmes, lors de consultations et d'auditions publiques, en tenant compte des spécificités locales et des mécanismes traditionnels de régulation [70].

#### **4.2.6. Catégories sociales "oubliées"**

Il faut apporter un soutien accru à des catégories sociales particulièrement défavorisées et en danger en cas de conflit armé, comme les femmes et filles non combattantes mais associées aux forces armées - et qui devraient bénéficier de programmes de démobilisation et de réintégration - les veuves, les minorités culturelles, les hommes féministes, pacifistes [71].

Ainsi, le nombre de veuves a augmenté ces dernières années à cause des conflits armés et des processus de purification ethnique [72]. Elles forment les catégories les plus pauvres. Leurs besoins et apports spécifiques sont peu pris compte, par exemple dans les processus de réforme du secteur de la justice (prise en compte des questions d'héritage), l'octroi d'aides et la création d'activités économiques, etc.

La question des personnes disparues et des disparitions forcées doit également faire l'objet d'une vigilance. Souvent la mémoire et la lutte contre l'impunité sont assurées par des groupes de femmes, qui bénéficient de peu d'aides, voire qui font l'objet d'une répression [73].

#### **4.2.7. Réfugiées et demandeuses d'asile, protection subsidiaire**

Des ONG attirent l'attention sur le fait que le nombre de personnes ayant pu déposer une demande de droit d'asile sur le territoire européen est en nette diminution ces dernières années, alors même que l'UE est passée à 27 membres [74]. En particulier, les réfugiés en provenance d'Irak vivant en Syrie et en Jordanie et des réfugiés palestiniens en Irak ou dans des camps de réfugiés requièrent un soutien accru, pour leur accueil comme pour leur réinstallation. De nombreuses femmes réfugiées d'Irak sont victimes de violences. Il y aurait lieu d'harmoniser les procédures entre États membres [75] et de vérifier la compatibilité entre certaines dispositions de directives européennes concernant le droit d'asile et les Conventions internationales en faveur des droits humains, et notamment des droits des femmes, des familles et des enfants.

#### **4.2.8. Éducation à la culture de paix**

L'éducation à la paix et à la résolution non violente des conflits est rarement une priorité des États, alors que nombre d'ONG et de mouvements (principalement de femmes), au Nord comme au Sud, développent des initiatives importantes avec de faibles moyens. Les États membres et l'UE devraient affecter plus de moyens à ces actions éducatives, notamment celles qui sont directement en prise avec les processus post-conflit et touchant à la fois le grand public, les décideurs et les personnels de police et de justice.

Dans le cadre de la Décennie internationale de promotion d'une culture de la non-violence et de la paix au profit des enfants du monde, coordonnée par l'Unesco [76], des ONG et experts soutiennent la demande

par l'Unesco d'une Déclaration des Nations unies sur l'éducation à la non-violence et l'éducation non violente, qui s'ajouterait à la Déclaration des droits de l'enfant, et qui pourrait ensuite être traduite en une convention internationale [77].

---

Tableau 10 - Recommandations, campagnes et propositions d'organisations de la société civile

>>>>

### **Participation des femmes à la paix et mise en œuvre de la résolution 1325**

- RECOMMANDATIONS de la Conférence L'UE et l'article 8 de la résolution 1325, Femmes : de groupe cible à parties prenantes dans la paix et la sécurité", Bruxelles, novembre 2007, ICCO >>>>

- RECOMMANDATIONS du rapport "Genre et conflits armés", p. 49 à 52, Amani El Jack, BRIDGE, 2003 >>>>

- RECOMMANDATIONS du rapport de Initiative for PeaceBuilding "Improving EU Responses to Gender and Peacebuilding : Priorities Action Areas for the European Commission", Karen Barnes, Minna Lyytikäinen, juin 08 >>>>

- Women's International League for Peace and Freedom >>>>

Peacewomen NGO web ring >>>>

global women of faith network >>>>

Women Waging Peace Network >>>>

### **Droits des femmes, violences sexuelles, lutte contre l'impunité**

- RECOMMANDATIONS du rapport "Mon cœur est coupé, violences sexuelles commises par les forces rebelles et pro-gouvernementales en Côte d'Ivoire" >>>>

- RECOMMANDATIONS d'Amnesty international, p. 113 à 121 du rapport "Les crimes commis contre les femmes lors des conflits armés", 2004 >>>>

- RECOMMANDATIONS Conférence "Justice for Women : Seeking Accountability for Sexual Crimes in post-conflict Situations", Fride, mai 2008 >>>>

- Observatoire international de l'usage du viol comme tactique de guerre >>>>

- <http://www.theirc.org/special-report/ending-violence-against-women.html>

- Fédération internationale des droits de l'homme >>>>

- campagne des femmes congolaises contre la violence sexuelle en RDC >>>>



### **Droits de la santé génésique**

- RECOMMANDATIONS du séminaire "Impact of crises and conflict on sexual and reproductive health and rights ; the EU is to act !" novembre 2007 >>>>

ou <http://www.hrw.org/french/>

- Outil pratique de la Commission des Femmes pour les femmes et les enfants réfugiés >>>>

- Consortium sur la santé reproductive des réfugiés en situation de conflit >>>>

### **Veuves**

- Widows for Peace through Democracy (WPD), 20 groupes de veuves dans des pays en développement, Charte des veuves >>>>

### **Justice transitionnelle, protection des témoins**

- Centre international pour la justice transitionnelle >>>>

- Coalition pour les droits des femmes en situation de conflit : >>>>



- women initiative for gender justice >>>>

## Réfugié-es

- RECOMMANDATIONS, Améliorer l'accès des femmes au droit d'Asile, GISTI >>>>

## Contrôle des armements

- Campagne Amnesty International, IANSA, Oxfam :

<http://www.controlarms.org/fr/index.htm>

<http://www.iansa.org/femmes/index.htm>

<http://www.smallarmssurvey.org>

- Réseau des femmes de International Action Network on Small Arms >>>>

---

### 4.3. Questions importantes méritant d'être approfondies

*Plusieurs questions importantes n'ont sans doute pas été suffisamment abordées dans le cadre du présent rapport. Les unes concernent le suivi de l'ensemble des engagements au titre du Programme d'action de Pékin, en particulier les thèmes de l'éducation à la paix, des réfugiées et demandeuses d'asile et de l'impact des armements, pour lesquels les États membres ont fourni relativement peu d'informations dans le cadre de cette enquête. Une autre question importante est celle de l'approche de genre et de son appropriation réelle par les acteurs concernés, notamment dans sa dimension d'interaction entre les hommes et les femmes. Enfin, des aspects prospectifs mériteraient aussi d'être approfondis, comme, par exemple, celui des droits économiques, sociaux et culturels, et celui de la sécurité humaine et écologique.*

#### 4.3.1. Évaluer l'ensemble des engagements de Pékin concernant les femmes et les conflits armés

Très peu d'États membres ont indiqué procéder à une évaluation régulière et spécifique de la mise en œuvre de l'ensemble de leurs engagements au titre du domaine sensible n° 5 de Pékin, même si des évaluations de certains engagements sont susceptibles d'intervenir dans d'autres cadres, comme la politique de coopération au développement ou le travail sur l'élaboration de plans d'action nationaux pour la résolution 1325. Plusieurs recommandations de Pékin mériteraient d'être mieux évaluées et approfondies :

#### **Objectif E.2** "Réduire les dépenses militaires excessives et contrôler la disponibilité des armements"

- Recommandation b) :

"Chercher les moyens de dégager de nouvelles ressources financières de sources publiques et privées, notamment en réduisant dans la mesure voulue, sans préjudice des impératifs de sécurité nationale, les dépenses militaires excessives - budget global de la défense, commerce des armes, investissements dans la production et l'acquisition d'armes - de manière à pouvoir éventuellement allouer des fonds supplémentaires au développement économique et social, en particulier en vue de la promotion de la femme".

#### **Objectif E.4** "Promouvoir la contribution des femmes au développement d'une culture valorisant la paix"

- Recommandation b) :

" Encourager le développement de la recherche sur la paix avec la participation des femmes, en vue d'examiner les conséquences des conflits armés pour les femmes et les enfants ainsi que la nature et la portée de la participation des femmes aux mouvements pacifistes nationaux, régionaux et internationaux ; étudier et définir des mécanismes novateurs de prévention de la violence et de règlement des conflits, et les vulgariser en vue de leur utilisation tant par les femmes que par les hommes ".

- Recommandation d) :

" Envisager de mettre en place de programmes d'éducation à l'intention des filles et des garçons afin de promouvoir une culture pacifiste, axée sur la solution des conflits par des moyens non violents et sur la tolérance".

**Objectif E.5** "Fournir protection, assistance et formation aux réfugiées, aux autres femmes déplacées ayant besoin d'une protection internationale et aux femmes déplacées à l'intérieur de leur propre pays"

- Recommandation h) :

"Appliquer les normes internationales garantissant aux femmes l'égalité des droits et l'égalité de traitement dans les procédures d'octroi du statut de réfugié et du droit d'asile, et veiller notamment au plein respect et à la stricte application du principe du non refoulement, en harmonisant les législations nationales relatives à l'immigration avec les instruments internationaux pertinents et en envisageant de reconnaître le statut de réfugié aux femmes qui le demandent parce qu'elles craignent avec raison de subir des persécutions pour les raisons énumérées dans la Convention de 1951 et le Protocole de 1967 sur le statut de réfugié, notamment des violences sexuelles et d'autres formes de persécution liées à leur sexe ; et charger des agents et du personnel féminins ayant reçu une formation spéciale de les interroger sur les événements délicats ou pénibles, tels que les attentats à la pudeur, qu'elles ont subi".

**Il serait utile que les États membres produisent**, notamment dans la perspective de "Pékin + 15" (2010), un document d'évaluation de la mise en œuvre de l'ensemble des mesures prévues au titre de la plate-forme de Pékin sur les femmes et les conflits armés, et en particulier de leurs actions concernant :

- La dissémination et le commerce des armes de petit calibre et armes conventionnelles.
- L'intégration du genre et de la place des femmes dans la mise en œuvre de la Décennie mondiale pour la paix.
- La prise en compte des persécutions de genre en situation de conflit armé dans l'octroi des statuts de réfugiés et demandeurs d'asile.

Afin de favoriser la transparence et l'appropriation du thème, les organisations de la société civile devraient être consultées et le document faire l'objet d'un débat parlementaire.

#### **4.3.2. Évaluer l'utilisation du concept et des méthodes de genre**

L'approche intégrée de l'égalité constitue un "mot d'ordre" et une priorité au niveau de l'UE, des États membres et des institutions internationales. Elle offre des outils méthodologiques pour prendre en compte les situations et besoins différents des femmes et des hommes afin d'y répondre, au minimum sans créer ou renforcer des inégalités et au mieux dans l'objectif de favoriser l'égalité. Cette démarche soulève différentes questions.

Comme la politique d'égalité de l'UE le demande, le maintien et le développement des appuis spécifiques aux femmes doit s'articuler avec l'intégration transversale du genre. Il serait nécessaire d'évaluer dans quelle proportion ces appuis spécifiques, notamment à des organisations de femmes et/ou à des actions qui concernent spécifiquement les femmes en situations de conflits et après conflit, continuent à être encouragés.

L'approche de genre n'est pas une "recette" applicable de façon automatique. Si les méthodologies fournissent des indications globales très utiles, l'analyse doit être affinée selon chaque terrain. Par ailleurs, les formations trop ponctuelles au genre ne sont pas vraiment assimilées par les personnels. De plus, l'expérience montre que, sans sensibilisation préalable, les formations au genre ne sont pas toujours intégrées. Il s'agit là de facteurs expliquant le manque de résultats pérennes. L'enjeu est de promouvoir un réel accompagnement, avec le concours d'experts et de ressources locales et sous-régionales.

**"Genre" ne signifie pas "femme"**. Ainsi, l'expression "violences basées sur le genre" désigne aussi des violences spécifiques touchant des hommes. Les questions spécifiques aux hommes et la diversité des comportements masculins doivent être retenues. Les hommes sont également victimes de violences et/ou cantonnés dans des rôles socialement déterminés. La prise en compte de la situation des hommes objecteurs de conscience, enrôlés de force, appartenant à des minorités culturelles, ayant une orientation sexuelle non tolérée, etc. participe d'une analyse de genre. En situation de conflit armé, il est



particulièrement important de soutenir des hommes qui s'écartent de stéréotypes. Par ailleurs, des actions de sensibilisation spécifiques ciblant les hommes doivent être organisées pour prévenir les violences et l'exploitation sexuelle, par exemple lors des opérations de maintien de la paix et pour la mise en œuvre de la résolution 1325 [78].

Enfin, une participation accrue des femmes aux processus liés aux conflits et à leur résolution ainsi qu'à la paix n'implique pas automatiquement que le genre et l'égalité seront pris en compte. Les femmes comme les hommes doivent être formés.

- Les États membres, en collaboration avec des organisations de la société civile et des institutions de recherche, pourraient entreprendre une évaluation de leur application de l'analyse de genre dans le domaine des femmes et des conflits armés, afin d'accroître la compréhension et l'efficacité de cette approche, de partager l'expertise et de produire des outils communs et adaptables.
- L'intégration transversale du genre nécessite d'identifier des objectifs qualitatifs et quantitatifs concernant les femmes et les conflits armés dans la stratégie d'intégration des questions d'égalité dans le cadre des politiques de coopération au développement et humanitaire. Ces objectifs devraient s'accompagner de la formulation d'indicateurs d'impact qualitatifs et quantitatifs en la matière dans les programmes financés par les États membres : DDR et RSS et programmes d'aide en matière de lutte contre la pauvreté, d'accès aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels (ressources naturelles, propriété foncière, habitat, éducation, santé, etc.).
- Pour cela, il sera utile d'identifier et de soutenir des organismes et des personnes pouvant porter et diffuser l'approche de genre, dans les États membres et dans les pays partenaires.
- Implication des hommes : il pourrait être pertinent dans certains contextes d'encourager le financement et le développement de programmes spécifiques de sensibilisation des hommes et jeunes garçons à l'égalité et à la prévention des violences.
- Les États membres et la Commission européenne pourraient saisir sur ces thèmes l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes [79] ainsi que des organismes de recherche spécialisés des États membres.

#### **4.3.3. Approfondir les droits économiques, sociaux et culturels conjointement aux droits civils et politiques**

Les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels forment un ensemble indissociable dans la Déclaration universelle des droits humains [80]. Les politiques concernant les femmes et les conflits armés et notamment la résolution 1325 insistent souvent plus sur les droits civils et politique (État de droit, participation aux processus électoraux, etc.). Il est important, dans les phases de prévention des conflits comme dans les périodes de reconstruction, de porter une attention particulière à la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels et à l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'exercice de ces droits : droit à l'alimentation, au logement, à l'éducation, à l'emploi décent, à la santé, à la protection de la famille et notamment de la mère et de l'enfant.

La prise en compte des droits économiques, sociaux et culturels doit intégrer une approche non stéréotypée des rôles sociaux féminins et masculins. La période qui suit un conflit est une période où les

identités de genre peuvent être brouillées (femmes chefs de famille, exerçant des responsabilités de représentation, hommes victimes, etc.). Une attention particulière est à porter aux droits des femmes rurales et aux discriminations qu'elles subissent [81].

- Dans la formulation des politiques concernant les femmes et les conflits armés, notamment dans les processus post-conflit et de reconstruction et dans l'élaboration des plans d'action nationaux pour la résolution 1325, l'UE et les États membres pourraient mentionner explicitement l'importance des droits économiques, sociaux et culturels et définir des objectifs et des indicateurs sexo-spécifiques concernant leur mise en œuvre.

- Les États membres et la Commission européenne pourraient soutenir l'adoption par les Nations unies du protocole additionnel au pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et sa transposition dans les pays partenaires. Ce pacte permet aux particuliers, aux groupes ou aux organisations qui agissent en leur nom d'obtenir justice sur le plan international pour des violations des droits économiques, sociaux et culturels en portant plainte auprès du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies. Les États membres pourraient soutenir les organisations de femmes agissant dans ce domaine [82].

#### **4.3.4. Accroître la formation des personnels militaires, policiers, judiciaires et médicaux**

La question de la formation des personnels civils et militaires intervenant lors des crises revient fréquemment comme un impératif. Dans ce cadre, un domaine spécifique doit être renforcé, celui de la formation des personnes dans le secteur de la police et le secteur judiciaire, en particulier policiers, juges et avocats, femmes et hommes, ces personnels étant actuellement encore en grande majorité des hommes. D'une manière générale, la connaissance du droit international concernant les femmes et les violences envers les femmes est insuffisante, et ces thèmes sont encore trop souvent perçus comme un sujet mineur, alors qu'il s'agit de facteurs essentiels pour pérenniser la démocratie et permettre un développement durable.

Une priorité complémentaire est la création d'emplois, la formation et le recrutement de femmes dans le domaine des soins et de l'expertise médicale appliquée aux conflits armés. Des parcours de soins adaptés doivent prendre en compte la chirurgie réparatrice, les grossesses forcées, etc. Pour que la lutte contre l'impunité soit plus efficace, et que l'accès aux soins soit garanti, les États membres et l'UE pourraient, dans le cadre de leur coopération au développement, procéder à une évaluation chiffrée des moyens affectés à ces actions afin d'augmenter ces moyens et de favoriser la diffusion entre États d'expertises et d'outils pratiques.

#### **4.3.5. Prévenir et sanctionner l'exploitation sexuelle des femmes et filles par les personnels d'organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales**

Ce grave problème a été maintes fois documenté, même si son ampleur reste difficile à estimer. Malgré des mesures prises par l'ONU, l'UE et des ONG pour prévenir de tels abus et crimes qui touchent les femmes, les enfants et majoritairement les fillettes et en sanctionner les auteurs, le problème perdure, comme en témoigne le récent rapport de Save The Children (mai 2008) [83]

Outre la gravité des atteintes à l'intégrité, aux droits humains, aux droits des enfants et aux droits des femmes, ces crimes, observés et connus par la population locale, sape la crédibilité des interventions extérieures et constituent un blocage à la reconstruction et au rétablissement de l'État de droit.

Les États membres et l'UE pourraient se concerter pour recenser leurs initiatives en la matière et pour formuler et diffuser largement des directives claires et des outils de prévention. Ils peuvent maintenant appuyer et mettre en œuvre la nouvelle résolution 1820 du Conseil de sécurité des Nations unies.

#### 4.3.6. Renforcer le plaidoyer et la sensibilisation du public sur les violences basées sur le genre

La gravité des atteintes physiques (mutilations, handicaps, etc.) et psychologiques des femmes survivantes d'exactions basées sur le genre qui sont intervenues massivement ces dernières années et continuent dans plusieurs régions du monde ne semble pas toujours bien appréhendée par la communauté internationale. Ces crimes sont peu connus du public et des médias, bien qu'ils soient documentés, notamment par des ONG, nécessairement de façon partielle, faute de moyens et d'accès aux informations. Dans certains cas, le viol a pu être assimilé à une torture et de fait entrer dans le champ de la Convention internationale contre la torture [84].

- L'UE et des États membres pourraient soutenir un programme conjoint pour la collecte et la diffusion publique de données et promouvoir de façon concertée des prises de position argumentées et fermes à ce sujet, afin de faire régresser l'acceptation sociale des violences.
- Les responsables politiques de l'UE et des États membres pourraient d'une manière générale s'exprimer plus fréquemment concernant les "3 R" : répression des violences, réparation, réhabilitation.
- Un indicateur pourrait être le nombre de fois où la prévention, la lutte contre les violences et les engagements internationaux concernant les femmes et les conflits armés sont mentionnés dans les discours et les annonces politiques des différents ministres et responsables politiques en charge de ces questions.

#### 4.3.7. Prendre en compte le lien entre sécurité humaine et crise écologique

Certaines causes structurelles des conflits armés commencent à être prises en compte dans les diagnostics et les stratégies pour les prévenir, en particulier la question de l'accroissement des inégalités économiques et la question environnementale, ces deux problèmes touchant de façon spécifique les femmes. Les enjeux



environnementaux, qui ne sont pas abordés par le domaine n° 5 du programme d'action de Pékin (sauf la dissémination des mines anti-personnels), se traduisent de deux façons :

- l'intégration progressive par les organisations internationales, l'ONU, l'UE, dans les politiques de sécurité et de défense, des risques liés au changement climatique, à l'érosion de la biodiversité, à la raréfaction de ressources naturelles (eau, énergies fossiles, minerais, etc.) [85]. La diminution, la répartition inégale, la compétition pour le contrôle des ressources est à l'origine de nombre de conflits actuels ;
- les conséquences des conflits armés sur l'environnement et les ressources naturelles et la prise en compte par les instances de défense et militaires, de façon à pouvoir réglementer et promouvoir l'interdiction d'utiliser des "techniques de modification de l'environnement à des fins militaires".

Les femmes sont directement et de plus en plus concernées par ces risques environnementaux et de sécurité humaine car, dans de nombreux pays fragiles ou en conflit, elles assument un rôle social déterminant en matière de gestion des ressources naturelles, d'approvisionnement en eau et en énergie, d'agriculture et de production alimentaire. Ainsi, la distinction entre réfugiés et déplacés "environnementaux" et pour cause de conflits armés est parfois tenue. En matière d'environnement et de conflits armés, les femmes apparaissent ici aussi à la fois comme des victimes et des actrices par leurs initiatives en matière de gestion et de réhabilitation de l'environnement après un conflit.

L'UE et les États membres pourraient essayer, d'une part, d'intégrer la préoccupation environnementale

dans leur politique concernant les femmes et les conflits armés et, d'autre part, de promouvoir l'approche de genre dans les travaux et dispositifs institutionnels qui commencent à prendre en compte la thématique "changement climatique et sécurité", notamment en matière de prévention des conflits et de systèmes d'alerte. Une coopération accrue entre les différents services concernés au sein des États membres, de l'UE et avec les organismes concernés aux Nations unies permettrait de renforcer l'expertise.

Le Parlement européen pourrait être saisi d'une mission d'étude à ce sujet.

**La question de l'approche de genre dans ce domaine devrait faire l'objet de recherches plus approfondies.**

## **5. Conclusions du rapport**

*Le présent rapport confirme l'actualité et la pertinence des recommandations émises d'une manière générale par les institutions internationales et communautaires, par les États membres à l'occasion de cette enquête, par le rapport publié par la présidence slovène et par des organisations de la société civile et organismes de recherche, ainsi que des propositions sur des points qui font l'objet d'un suivi insuffisant dans le cadre du programme d'action de Pékin et d'autres thèmes importants à l'agenda international (chapitre 4). Sur cette base, plusieurs recommandations prioritaires se dégagent. Elles concernent le renforcement de la coordination européenne dans le domaine des femmes et des conflits armés, le suivi du programme d'action de Pékin et une série de priorités stratégiques. Enfin, elles abordent et introduisent la question des indicateurs, traitée dans le chapitre 6.*

### **5.1. Renforcer la coordination et la concertation**

La capacité des États membres, comme de l'UE, 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 : affaires étrangères, diplomatie, coopération internationale au développement, défense civile et militaire, intérieur, offices chargés des réfugiés et demandeurs d'asile, justice, éducation et santé. Au sein de la coopération au développement, le dossier doit aussi être coordonné entre les services traitant des droits humains, des OMD et de la gestion des crises et de l'intervention humanitaire, articulés aux domaines sectoriels : éducation, santé, lutte contre le sida, sécurité alimentaire, etc. Enfin, les dispositifs nationaux, en coordination avec les instances de concertation et de mise en œuvre au niveau européen et international (UE, ONU, OTAN...), pourraient développer des visions stratégiques d'ensemble et faciliter les échanges de savoirs et de pratiques, notamment pour le développement et la mise en œuvre de la résolution 1325.

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 l'Union européenne, entre les États membres et entre les États membres et l'UE, afin de promouvoir une stratégie globale et cohérente) pour la mise en œuvre de la résolution 1325 et/ou la prise en compte des recommandations de la résolution 1325 dans les documents d'orientation.

Les États membres et l'UE devraient établir ou renforcer des concertations pour échanger leurs priorités et élaborer des procédures communes pour les traduire de façon opérationnelle, notamment par la création d'un corpus d'indicateurs conformes à l'étendue et à la complexité du sujet.

Pour cela, la Commission européenne pourrait mettre en place un groupe de travail européen, réunissant toutes les personnes dans les États membres et l'UE en charge de la question des femmes et des conflits armés au niveau politique comme au niveau opérationnel. Cette concertation politique et opérationnelle devrait être développée en liaison avec des organisations de la société civile et des institutions de recherche et s'attacher à une bonne articulation entre les axes complémentaires du développement, des

droits et de la lutte contre les violences et l'impunité, ainsi qu'entre le soutien des organisations de la société civile et de femmes au niveau local et la sensibilisation et l'implication des responsables à haut niveau décisionnel et politique.

## 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 des mesures prévues au titre des recommandations de Pékin [86].

## 5.3. Adopter et financer des priorités stratégiques et/ou 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. Pour cela, la compréhension de l'approche de genre doit être renforcée par une 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, international.

- Les femmes sont souvent perçues uniquement comme des victimes des 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 [87] en matière de paix et de droits fondamentaux des femmes, en prenant notamment appui sur les résolutions 1325 et 1820.

- L'appui à la recherche et à la collecte de données sexo-spécifiques est nécessaire, notamment concernant les violences contre les femmes en situation de conflit armé, afin d'organiser plus efficacement la prévention, l'accès aux soins et la lutte contre l'impunité. Les



statistiques sexuées manquent et devraient être développées concernant les réfugiés, les demandeurs d'asile [88] et les personnes déplacées, dont le nombre a augmenté ces dernières années [89].

- Les États européens ont une responsabilité dans la lutte contre l'impunité des auteurs de crimes de guerre et crimes contre l'humanité, y compris à des niveaux hiérarchiques élevés, qui utilisent la violence contre les femmes comme arme de guerre et doivent les traduire en justice, ce qui est essentiel pour la prévention de violences futures.

→ Ils 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 défenseurs des droits de l'homme et protéger les témoins.

- Il faut absolument 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



suiuants : 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.

- L'exploitation sexuelle des femmes et filles par les personnels d'organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales doit faire l'objet d'une politique de tolérance zéro à des fins de prévention et de sanction ; les faits doivent faire l'objet d'enquêtes indépendantes le cas échéant et être 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 non seulement aux droits civils et politiques mais aussi aux droits économiques, sociaux et culturels et à l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'exercice de ces droits [90], notamment en matière d'éducation, d'alimentation, de santé et d'habitat.

- La notion de "responsabilité de protéger" offrira à la communauté internationale de nouvelles possibilités d'améliorer l'efficacité de son action à l'égard de la question des femmes et des conflits armés. L'UE devrait plaider en faveur d'un recours accru aux mécanismes existants de l'ONU, en particulier la résolution 1325 du Conseil de sécurité, le Rapporteur spécial sur la violence contre les femmes, d'autres procédures pertinentes et le HCDH, aux fins de la mise en œuvre de la "responsabilité de protéger".

- Des thèmes essentiels pour l'avenir, comme la "sécurité environnementale" et les liens entre érosion des ressources naturelles, changement climatique et conflits armés, devraient faire l'objet de recherches quant à la perspective de genre, dans la mesure où les femmes sont à la fois victimes d'un environnement dégradé ou pollué par les conflits armés et actrices en première ligne de la gestion des ressources naturelles et de la réhabilitation de l'environnement.

#### **5.4. Poursuivre le travail sur les indicateurs**

Le domaine des femmes et des conflits armés met en jeu de multiples administrations et domaines sectoriels et couvre plusieurs phases, "avant, pendant et après" les conflits armés, à la fois distinctes et, dans la pratique, souvent imbriquées. Intervention militaire et/ou humanitaire, réhabilitation après conflit et politiques de développement constituent des compétences spécifiques mais qui nécessitent une bonne articulation.

La formulation d'un jeu restreint d'indicateurs est donc insuffisant si l'on veut prendre en compte ces différentes temporalités et politiques sectorielles touchant la prévention des conflits, les opérations de maintien de la paix, les négociations de paix, les processus de désarmement, démobilisation et réintégration, la réforme du secteur de la sécurité, les politiques de développement après conflit, etc. Chacun de ces secteurs requiert en soi une série propre d'indicateurs, qui devraient, autant que possible, être resitués dans des approches régionales.

Enfin, chaque situation locale et régionale est spécifique et les indicateurs devraient tenir compte de la diversité socio-culturelle des contextes et de l'apport des parties prenantes étatiques comme de la société civile.

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'Union européenne et au niveau international.

Les quatre indicateurs proposés dans le présent rapport (chapitre 6) ne peuvent évidemment couvrir un domaine aussi vaste et complexe. Il serait nécessaire de poursuivre un travail européen concerté pour créer une "feuille de route" utile à tous, qui devrait aussi intégrer d'autres travaux menés par des institutions ou des acteurs non étatiques, déjà élaborés ou en cours d'élaboration [91].

Des mécanismes devraient être créés pour recueillir progressivement des données qualitatives et quantitatives permettant d'accroître progressivement la gamme d'indicateurs concernant le domaine des femmes et des conflits armés. À titre expérimental, les États membres et l'UE pourraient fournir des informations pour les indicateurs proposés par le présent rapport pour la période 2007-2008-2009 et, sur cette base, produire une analyse globale et transversale en vue de Pékin +15. Les indicateurs pourraient alors être évalués, réajustés et complétés avec d'autres travaux en cours ou prévus au niveau européen.

## 6. Indicateurs

*L'enquête auprès des États membres et de l'UE a confirmé le manque d'indicateurs pour suivre les engagements et les politiques dans le domaine des femmes et des conflits armés. Cette question étant extrêmement vaste, interdisciplinaire et multisectorielle, l'élaboration et la validation par l'expérience d'indicateurs complets nécessitera un travail de concertation au niveau européen, notamment dans le cadre de l'élaboration et du suivi des plans nationaux pour la résolution 1325. Compte tenu du manque actuel de données et statistiques sexuées concernant les femmes et les conflits armés, la mise en œuvre d'indicateurs, même partiels comme ceux proposés dans le présent rapport, pourrait avoir un impact favorable sur les procédures de collecte d'informations et les échanges de pratiques et d'expériences entre les pays.*

Les indicateurs proposés ici constituent donc un socle minimum, qui s'inscrit dans quatre grands domaines de 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 leurs recommandations.

Tableau 11 - Résumé des indicateurs

<p><b>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 :</b></p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• le personnel diplomatique, ainsi que le personnel civil et militaire de défense, employé par les États membres et les institutions communautaires ; et</li> <li>• le personnel participant aux opérations de maintien de la paix (OMP) de l'ONU et aux missions PESD [92], dont le personnel militaire et policier.</li> </ul>	
<p><b>Indicateur 2 : proportion (nombre et pourcentage) de femmes et d'hommes parmi :</b></p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• les chefs de missions diplomatiques et de délégations de la CE ;</li> <li>• le personnel participant aux OMP de l'ONU et aux missions PESD, dont le personnel militaire et policier.</li> </ul>	

**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 3 bis : 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.**

*Le tableau 13 contient une proposition de grille pour les indicateurs.*

## **6.1. Pertinence, objectifs et cibles des indicateurs**

### **6.1.1. Indicateurs sur l'égalité entre les hommes et les femmes**

D'une manière générale, les politiques concernant les femmes et les conflits armés doivent être incluses dans les stratégies nationales d'approche intégrée de l'égalité (gender mainstreaming) et, de la même façon, ces stratégies et celles en matière d'égalité doivent inclure des objectifs et des indicateurs de suivi dans le domaine des femmes et des conflits armés. L'enquête auprès des États membres a fait apparaître des situations assez peu homogènes à ce sujet et certaines lacunes en matière d'intégration transversale de l'approche de genre. La formation et l'accompagnement de l'ensemble des personnels concernés, à tous les niveaux de responsabilité, dans l'élaboration des stratégies ou dans leur mise en œuvre opérationnelle sur le terrain, restent à développer.

Cette approche est très importante dans le cadre des opérations de maintien de la paix. Une façon de sensibiliser les personnels intervenant dans les opérations de maintien de la paix est d'inclure des clauses sur les violences sexuelles dans les mandats de ces opérations.



La mise en œuvre d'indicateurs pour évaluer et suivre les démarches de formation et d'accompagnement pourrait donner lieu à un recensement utile de formateurs et experts en approche de genre et conflits armés, au niveau européen comme dans les pays tiers concernés.

**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 PESD [93], dont le personnel militaire et policier.

- **Cible de l'indicateur** : les ministères et administrations publiques concernés par la question des femmes et des conflits armés et par les opérations de maintien de la paix, aux niveaux national et européen (administrations et missions extérieures).

- **Sources d'information pour les indicateurs** : statistiques et bilans de formation des directions de ressources humaines des services concernés ; documents d'orientation stratégique sur le genre et le développement ; lettres de mission des opérations de maintien de la paix, rapports d'exécution des missions, rapports annuels des ministères de la coopération, de la défense, et autres organismes publics concernés.

### **6.1.2. Indicateur de participation des femmes et des hommes à la prévention, à la gestion et à la résolution des conflits**

Le fait que les processus liés aux conflits armés, les négociations de paix, les opérations de sécurité, etc. soient dirigés et mis en œuvre majoritairement par des hommes peut avoir un impact sur l'insuffisante prise en compte à la fois du rôle des femmes en tant qu'actrices de paix et de démocratie, et des discriminations, inégalités et violences dont elles sont victimes. La participation égale des femmes et des hommes à l'ensemble de ces processus forme le socle des progrès possibles.

D'une manière générale, cette participation égale à des niveaux de responsabilité similaires devrait concerner les personnels des services diplomatiques, systèmes d'alerte précoce ; armées, forces de maintien de la paix ; négociations de paix ; processus de désarmement, démobilisation et réintégration et réforme du secteur de la sécurité ; police ; justice ; gouvernements transitoires, processus électoraux ; élaboration de politiques publiques post-crisis ; gestion des camps de réfugiés ; accueil des réfugiés et demandeurs d'asile.

L'indicateur 2 confirme l'enquête menée auprès des États membres, qui révèle que, au niveau européen, les femmes restent particulièrement sous-représentées dans les secteurs diplomatique et militaire [94].

### **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.

- **Cible des indicateurs** : ministères et administrations concernés par la diplomatie, les opérations de maintien de la paix, les missions de défense et de police.

- **Sources d'information pour les indicateurs** : documents et statistiques des directions des ressources humaines des administrations concernées ; organigrammes institutionnels.

### **6.1.3 Indicateurs des moyens alloués, dans le cadre de la coopération au développement avec les pays touchés par un conflit ou sortant d'un conflit, au renforcement des droits des femmes et à la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes**

Le caractère massif des violences basées sur le genre ont amené la communauté internationale à considérer le viol, l'esclavage sexuel, la prostitution, la grossesse ou stérilisation forcées et toute autre forme de violence sexuelle comme des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre, les assimilant à une forme de torture, que ces actes soient perpétrés de manière systématique ou non, lors de conflits internationaux ou internes [95]. L'impunité de ces crimes, pour des raisons tenant à la fois au manque de capacités des infrastructures de police et de justice dans certains pays et à une perception culturelle et sociale généralisée qui minimise la gravité des crimes contre les femmes, constituent des obstacles majeurs à leur prévention et à leur réparation, et par conséquent au développement humain dans son ensemble.

Une stratégie de prévention implique le renforcement des actions de lutte contre les discriminations, ainsi

qu'une promotion accrue des droits des femmes dans les programmes de soutien dans des pays tiers en général et particulièrement dans les zones sensibles : élaboration et révision des textes constitutionnels, réformes politiques, juridiques, administratives (droit civil et pénal, droit du travail, droit de la famille, droit de succession, réformes foncières, etc.).

Par ailleurs, les femmes et leurs organisations jouant, principalement au niveau local, un rôle majeur dans les différents domaines de la lutte contre les violences, de la santé génésique, de l'accès aux droits et de l'instauration de la paix, il apparaît important d'évaluer si elles bénéficient d'un appui significatif.

La mise en œuvre de cet indicateur permettrait d'avoir une vision plus globale de l'ensemble des actions européennes concernant la coopération et les droits et de leur ampleur. Cela pourrait également servir à recenser, à mieux faire connaître et à renforcer les organisations locales animées par des femmes.

**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 3 bis : 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.**

- **Cibles** : programmes d'action des États membres et de l'UE dans des régions touchées par des conflits armés, dans le domaine de la lutte contre les discriminations et les violences, de l'accès aux soins, de la lutte contre l'impunité et de la protection.

- **Sources de données** : analyse technique et budgétaire des documents relatifs aux programmes et projets des États membres et rapports d'exécution de ces programmes ; le cas échéant, analyse des documents de politiques sectorielles des États partenaires.



#### **6.1.4 Indicateurs pour l'octroi du statut de réfugié ou de bénéficiaire d'une protection internationale**

Si la convention de Genève de 1951 est neutre du point de vue du genre en définissant le réfugié comme "toute personne qui, [...] craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays", elle ne fait pas obstacle à ce que le genre puisse être reconnu comme motif de persécution. Ces dernières années, les avancées que constituent la protection subsidiaire et la directive de l'UE relative à des normes minimales ont permis d'intégrer la question des violences liées au genre dans les critères d'accès à la protection. La protection subsidiaire concerne les étrangers ne pouvant prétendre au statut de réfugié au titre de la convention de Genève tout en étant menacés dans leur pays pour des motifs tels que peine de mort ; torture ou peines ou traitements inhumains ou dégradants ; pour un civil, menace grave, directe et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence généralisée résultant d'une situation de conflit armé interne ou international.

L'analyse des questionnaires auxquels les États membres ont répondu a fait apparaître un manque de données statistiques et d'informations sur la prise en compte des violences liées au sexe et à des contextes de conflits armés. La situation est assez variable selon les États membres ; il existe sans doute un manque de coordination ; et, par ailleurs, la diffusion de bonnes pratiques est insuffisante, de même que la formation aux niveaux politique et opérationnel en matière d'accueil de femmes victimes de violences intégrant une approche de genre.

La mise en œuvre d'indicateurs sur ce thème nécessitera sans doute la mise en place de dispositifs d'enquête, dans la mesure où actuellement, les données collectées en la matière restent parcellaires.

**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.**

- **Cible** : organismes des États membres et de l'UE concernés par les questions ayant trait aux réfugiés et demandeurs d'asile.
- **Sources de données** : rapports et statistiques des organismes concernés.

## 6.2. Sources d'information

---

Tableau 12 - Sources de données sur les conflits armés, les régions sensibles et les opérations de maintien de la paix (OMP)

### Suivi par des institutions publiques

- **ONU**  
Bureau pour la coordination des affaires humanitaires : <http://www.irinnews.org/fr/>  
Conseil de sécurité de l'ONU : <http://www.un.org/Docs/sc/>  
OMP de l'ONU en cours : <http://www.un.org/french/peace/peace/index.asp>  
Statistiques de genre de ces OMP : <http://www.un.org/french/peace/peace/gender/indexfr.htm>
- **Statistiques de l'OTAN** : [http://www.nato.int/issues/women\\_nato/index-f.html](http://www.nato.int/issues/women_nato/index-f.html)
- **OSCE** : <http://www.osce.org/gender/25875.html>
- **Opérations en cours dans le cadre de l'ESDP**
- **Tribunaux pénaux internationaux** : <http://www.un.org/icty/> ; <http://www.icc-cpi.int>
- **Statistiques concernant les demandes d'asile**  
→ [http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/asylum/statistics/doc\\_monthly\\_statistics\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/statistics/doc_monthly_statistics_fr.htm)  
→ <http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/statistics>  
→ <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain>
- **Base de données sur les personnes déplacées**  
<http://www.internal-displacement.org/>

### Suivi par des centres de recherche et des organisations de la société civile de situations de conflits et régions sensibles

- <http://www.sipri.org/contents/conflict/database-Intro/8>
  - Human security report project : <http://www.hsrgroup.org>
  - <http://www.hrw.org>
  - <http://www.fride.org/section/42/conflict-zones>
  - bulletin mensuel CrisisWatch : <http://www.crisisgroup.org>
  - <http://www.international-alert.org>
-



## Notes

[1] Le rapport sur Les femmes et les conflits armés est issu des travaux confiés par le Service des droits des femmes et de l'égalité à Yveline Nicolas, Adéquations, qui a travaillé avec la collaboration avec Jacqueline Brau, consultante intervenant pour ASTER-International. Ce travail a consisté en une enquête à partir d'un questionnaire auprès des 27 Etats membres de l'Union européenne, puis l'élaboration d'un rapport comportant des propositions de recommandations et d'indicateurs de suivi.

[2] 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.

[3] Sont prises en compte également les missions menées dans un cadre multinational.

[4] *Gender mainstreaming* ou approche intégrée de l'égalité entre femmes et hommes.

[5] Appelé aussi "plate-forme" de Pékin.□

[6] Certains de ces rapports et indicateurs peuvent être consultés sur <http://ec.europa.eu/>

[7] Indicateurs retenus pour cet OMD : rapport filles/garçons dans l'enseignement primaire, secondaire et supérieur, respectivement (Unesco) ; taux d'alphabétisation des femmes de 15 à 24 ans par rapport à celui des hommes (Unesco) ; pourcentage de salariées dans le secteur non agricole (OIT) ; proportion de sièges occupés par des femmes au parlement national (Union parlementaire internationale).

[8] C'est pourquoi le présent rapport n'insiste pas sur ces aspects institutionnels et politiques concernant les institutions européennes. Les recommandations de l'étude commanditée par la présidence slovène sont brièvement résumées p. 40. *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.*

[9] La question cruciale des "enfants associés aux groupes et forces armés" a également fait l'objet ces dernières années de plusieurs résolutions des Nations unies et d'initiatives européennes : lignes directrices de l'UE sur les enfants dans les conflits armés en décembre 2003, conférence ministérielle à Paris en février 2007, et engagement et principes de Paris visant l'adoption d'un cadre de référence en faveur de la prévention, de la libération et de la réinsertion des enfants associés aux groupes et forces armés. Ce sujet constitue en soi un domaine d'étude et le présent rapport ne l'aborde pas directement. Une étude du ECDPM traite des enfants et des conflits armés, en mentionnant la question spécifique des fillettes dans les conflits armés. *Andrew Sherriff, Enhancing the EU's Approach to Children Affected by Armed Conflict : With Particular Reference to Development Cooperation, ECDPM Discussion Paper 82, (Maastricht : ECDPM : 2007). <http://www.ecdpm.org/dp82>.*

[10] Si le droit humanitaire distingue le conflit international (recours à la force armée entre États) et le conflit armé non international (hostilités pouvant opposer les forces armées gouvernementales et des groupes armés non gouvernementaux ou de tels groupes entre eux), il faut noter que les conflits armés tendent à avoir presque toujours un lien avec une situation économique et géopolitique dépassant leur territoire et ce, d'autant plus qu'actuellement les ressources naturelles mondiales font l'objet d'une intense concurrence.

[11] Si les viols ont toujours accompagné les guerres, la plupart des conflits récents sont



particulièrement marqués par ces crimes, bien que des statistiques précises fassent défaut : Rwanda, Bosnie, RDC, RCA, Burundi, Côte d'Ivoire, Sierra Leone, Soudan, Ouganda (Nord), Colombie, Tchétchénie, etc.

[12] Le premier contingent de femmes Casques bleus (105 femmes officiers de police, venues de l'Inde) a été envoyé au Liberia en 2007. En 2003, un poste de conseiller pour la parité des sexes a été créé au sein du Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU. Les nouvelles missions de maintien de la paix depuis 2000 comprennent de tels postes.

[13] Ainsi au Rwanda, en Sierra Leone, en Afghanistan, à Timor, en Afrique du Sud, avec, dans certains cas, la mise en place de quotas.

[14] Beaucoup de femmes sont amenées à rejoindre des groupes armés comme seul moyen d'assurer leur protection face à la violence locale. Elles peuvent également y être poussées par des discriminations sociales et économiques et/ou être motivées par le désir d'acquérir plus d'autonomie et la possibilité d'exercer des responsabilités.

[15] Selon le rapport 2008 d'Amnesty international, au moins 33 pays ont encore des lois discriminatoires envers les femmes.

[16] Appelée aussi, notamment au Canada, l'analyse différenciée selon les sexes (ADS).

[17] La déclaration de Pékin (1995) propose une définition en indiquant que "l'empowerment des femmes et leur pleine participation dans des conditions d'égalité dans toutes les sphères de la société, incluant la participation aux processus de décision et l'accès au pouvoir, sont fondamentaux pour l'obtention de l'égalité, du développement et de la paix".

[18] "Les femmes seront spécialement protégées contre toute atteinte à leur honneur, et notamment contre les traitements humiliants et dégradants, le viol, la contrainte à la prostitution et tout attentat à leur pudeur" (article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949 ; Protocole additionnel II, article 4). La protection des femmes est assurée par les articles 3, 12, 15-7, 19, 23, 24, 28, 33, 35, 38-44, 50, 53 et 54 de la première Convention de Genève ; les articles 3, 12, 18, 19, 22, 28, 36, 37, 41-45, 51 de la deuxième Convention de Genève ; les articles 3, 13, 15, 17, 18, 22, 23, 25, 26, 28, 29, 34-38, 49, 51, 52, 55, 70-72, 77, 84, 86-88, 97-99, 104, 106, 120, 123 et 130 de la troisième Convention de Genève ; les articles 3, 14-25, 26, 27, 31, 35, 38, 39, 43, 45, 48-50, 52-56, 58-63, 67, 69, 71, 73, 75, 76, 81-86, 89, 91, 93-95, 97, 106, 108, 113, 116, 117, 122, 124, 128-130, 136-142 et 147 de la quatrième Convention de Genève ; les articles 8, 10, 11, 14-17, 24, 32, 34, 35, 48, 51-57, 69-71, 74-79, 85 et 90 du premier protocole additionnel de 1977 ; les articles 4-8, 13-18, 38, 78 et 85 du deuxième protocole additionnel de 1977 ; les articles 8(2)(a)(i)-(vi) et (viii) ; 8(2)(b)(i)-(v), (ix), (x), (xiii), (xiv), (xvi), (xxi), (xxii), (xxiv) et (xxv) ; 8(2)(c)(i)-(iv) ; 8(2)(e)(i), (ii), (iv)-(viii), (xi) et (xii) du Statut de la CPI.

[19] Notamment le droit de la personne à la sécurité, le droit à un niveau élevé de santé physique et mentale, le droit d'être préservé de



la torture ou de tous traitements cruels, inhumains ou dégradants, le droit à la vie.

[20] Ce Protocole n'a encore été signé que par 75 États (2007).

[21] Le Conseil de sécurité de l'ONU se compose de 15 membres, dont 5 membres permanents [ ] Chine, États-Unis, Fédération de Russie, France et Royaume-Uni [ ] et 10 membres élus par l'Assemblée

générale pour une période de deux ans. Actuellement (2008), les membres sont : Afrique du Sud, Belgique, Burkina Faso, Costa Rica, Croatie, Indonésie, Italie, Lybie, Panama, Viêt Nam.

[22] Déclaration du 26 octobre 2006 du Conseil de sécurité sur les femmes, la paix et la sécurité (S/PRST/2006/42).

[23] Voir sur <http://europa.eu/> ; le présent rapport ne développe pas les initiatives, engagements et mécanismes institutionnels et financiers de l'UE en matière de gestion du thème "Femmes et conflits armés", dans la mesure où ceux-ci sont largement analysés dans l'étude *Enhancing the EU response to Women and Armed Conflict with Particular Reference to Development Policy : Study for the Slovenian Presidency of the EU*, Andrew Sherriff with Karen Barnes, avril 2008.

[24] L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe regroupe 56 États situés en Europe, en Asie centrale et en Amérique. Elle emploie 3000 personnes au sein de 19 missions et activités de terrain réparties en Europe de l'Est, du Sud-Est, dans le Caucase et en Asie centrale pour faciliter les processus politiques, prévenir ou régler les conflits et promouvoir la société civile et l'État de droit ; <http://fr.osce.org/> ; égalité de genre : <http://www.osce.org/activities/13041.html>.

[25] Cliquer [ici](#).

[26] "Pour certains problèmes touchant aussi à des principes généraux applicables à toute initiative et appelant un effort multisectoriel, la Communauté renforcera l'approche du *mainstreaming*". Il s'agit de la démocratie, de la bonne gouvernance, des droits de l'Homme, des droits des enfants et des populations autochtones, de l'égalité entre hommes et femmes, de la durabilité environnementale et de la lutte contre le VIH/sida". Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne intitulée "Le consensus européen" [Journal officiel C 46 du 24.2.2006].

[27] L'objectif principal de cette directive est, d'une part, d'assurer que tous les États membres appliquent des critères communs pour l'identification des personnes qui ont réellement besoin de protection internationale et, d'autre part, d'assurer un niveau minimal d'avantages à ces personnes dans tous les États membres.

[28] Mais les États membres n'ont pas fourni d'informations sur cette question dans le cadre du questionnaire.

[29] Voir p. 12 à 40.

[30] Pour des résultats quantifiés complets, se reporter aux tableaux en annexe.

[31] Deux questions traitaient de ce sujet : l'une reçoit 15 réponses positives et la deuxième 16.

[32] Dans sa réponse au questionnaire, la Commission européenne en appelle à une plus grande coopération entre tous les acteurs engagés dans les situations de conflits et de post-conflits.

[33] Voir en annexe le tableau 1.

[34] Voir tableau 2 en annexe. Aux questions 2.1. a et b, 12 États membres répondent positivement et 12 négativement.

[35] Voir en annexe le tableau 4, les réponses aux questions 4.5 et 4.7 notamment.

[36] Chypre, Grèce, Lituanie, Portugal, Roumanie et Slovaquie. 17 pays organisent, en effet, des actions

dans le domaine "Femmes et conflits armés". Les seules réponses négatives viennent de l'Estonie, de la Lettonie, de Malte, de la Pologne et de la Slovaquie.

[37] La Finlande dispose maintenant d'un PAN pour la résolution 1325 (parution juin 2008), ainsi que la Belgique (parution prévue en septembre 2008)

[38] 15 réponses pour le domaine humanitaire et 14 pour l'appui aux réfugiés par exemple.

[39] Voir tableau 2 : réponses aux questions 2.3. a et 2.3. b.

[40] Seuls, parmi ceux qui ont répondu, les Chypriotes, les Lettons, les Slovaques et les Tchèques ne le font pas.

[41] Par 13 États membres.

[42] Voir tableau 2. Réponses à la question 2.4.c. Allemagne, Autriche, Danemark, Espagne, Pays Bas, Suède et Slovénie. Notons que 6 pays n'ont pas répondu à cette question.

[43] A. SHERRIFF, K. BARNES, *Enhancing the EU response to Women and Armed Conflict with Particular Reference to Development Policy, Study for the Slovenian Presidency of the EU*, Avril 2008, p. 77, 81.

[44] 18 des 22 qui ont répondu à cette question.

[45] L'Allemagne, Chypre et la République tchèque. Et 5 États membres seulement envisagent de conduire une évaluation sur cet objectif (Lettonie, Pays-Bas, Portugal, Roumanie et Slovaquie).

[46] 10 États membres en ont établi un : Autriche, Danemark, Espagne, Finlande, Pays-Bas, Suède, Royaume-Uni, Belgique, Irlande et Portugal (en cours). Des États non membres de l'Union en ont également : Norvège, Suisse.

[47] Voir tableau 4 en annexe.

[48] Voir tableau 5 en annexe : réponses à la question 5.2.

[49] Voir tableau 5 en annexe : réponses à la question 5.4.

[50] tableau 7 en annexe.

[51] Observons que la Pologne et l'Estonie répondent ici aussi négativement. C'est le cas également de l'Irlande et de la Slovénie.

[52] Clauses spécifiques concernant les femmes et les enfants : [Cliquer ici](#).

[53] Notons que l'Espagne, la Grèce, la République tchèque et l'Irlande n'ont quasi pas rempli cette partie du questionnaire.

[54] Voir tableau 8 en annexe.

[55] A. SHERRIFF, K. BARNES, op. cit., p.74.

[56] Cliquer [ici](#).

[57] Réponse 10.1. du questionnaire.

[58] Voir sur <http://www.microconflict.eu>.

[59] Rapport sur la situation des femmes dans les conflits armés et leur rôle dans la reconstruction et le processus démocratique dans les pays en situation post-conflit. Parlement européen A6 0159/2006. Le PE "*constate que, malgré l'ensemble des résolutions, appels et recommandations adoptés et lancés par différentes institutions internationales et européennes, les femmes ne participent pas pleinement à la prévention et la résolution des conflits, aux opérations de maintien de la paix et au rétablissement de cette dernière...*".

[60] Les questions posées étaient :

9.1.a D'après vous, que faudrait-il faire pour que les nombreuses résolutions et recommandations des Nations unies, du Conseil de l'Europe et de l'UE soient davantage suivies d'effets en matière de "Femmes et conflits armés" ?

9.1.b. Quels sont selon vous les facteurs de blocage et les obstacles qu'il faudrait lever pour de meilleurs résultats ?

9.2 Souhaitez vous indiquer quatre à six priorités des politiques nationales et communautaires qui vous paraîtraient pertinentes concernant "Femmes et conflits armés" ?

Il faut noter que moins de la moitié des États membres a vraiment répondu à ces questions, mais plusieurs renvoient également aux recommandations figurant dans leur PAN 1325.

[61] 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.

[62] Le 30 mai 2008, lors de la Conférence diplomatique de Dublin, 111 États se sont accordés sur une Convention internationale contre les armes à sous-munitions (BASM). Celles-ci sont définies comme "munition classique conçue pour disperser des sous-munitions explosives dont chacune pèse moins de 20 kilogrammes et se dispersent sur une surface de plusieurs kilomètres carrés". La signature de la convention est prévue les 2 et 3 décembre 2008 à Oslo ; elle entrera en vigueur quand 30 pays signataires l'auront ratifiée, sans période transitoire.

[63] Les dépenses militaires mondiales ont augmenté de 45 % en dix ans. Elles ont été de 851 milliards d'euros (1 339 milliards de dollars) en 2007, dont 45 % pour les États-Unis et 34 % pour l'Europe. 15 premiers pays concernés, par ordre décroissant : États-Unis, Royaume Uni, Chine, France, Japon, Allemagne, Russie, Arabie Saoudite, Italie, Inde, Corée du Nord, Brésil, Canada, Australie, Espagne. La production et le commerce des armements sont eux aussi en augmentation.

Source : *SIPRI Yearbook 2008 Armaments, Disarmament and International Security*, juin 2008 Stockholm International Peace Research Institut ; <http://www.sipri.org>.

[64] Parmi les instruments à promouvoir : Convention de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre, leurs munitions et autres matériels connexes, actuellement ratifiée par le Niger, le Mali, le Burkina Faso, la Sierra Leone et le Sénégal et qui entrera en vigueur quand 8 États sur les 15 de la CEDEAO l'auront ratifiée ; résolution et programme d'action des Nations unies en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères pour un traité sur le commerce des armes conventionnelles ; résolution du PE du 13 mars 2008, demandant que le code de conduite européen sur les exportations des armes devienne juridiquement contraignant. À consulter : <http://fra.controlarms.org/>.

[65] Notamment Femmes pour la paix : <http://www.mujaresporlapaz.org/> ; Route Pacifique : <http://www.rutapacifica.org.co/> qui regroupe 315 organisations. Elle a élaboré un manuel des victimes pour aider les femmes à rassembler des preuves et préparer leur déposition concernant les crimes commis notamment les paramilitaires.

[66] Au TPI pour l'ex-Yougoslavie, il a été noté que "seulement 18 % des témoins sont des femmes (les enquêteurs se tournent en premier lieu vers les autorités nationales, composées principalement

d'hommes, moins attentifs aux questions touchant les femmes), mais que pour les crimes de violence sexuelle, la plupart des témoins sont des femmes" ;

[http://www.droits\\_fondamentaux.org/article.php3?id\\_article=106](http://www.droits_fondamentaux.org/article.php3?id_article=106).

[67] Les orientations de l'UE concernant les défenseurs des droits de l'homme (<http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/l33601.htm>) devraient prendre en compte spécifiquement les femmes défenseurs.)

[68] Sous la présidence slovène de l'UE, un séminaire intitulé *Impact of Crisis and Conflict on Sexual and Reproductive Health and Rights* s'est tenu à Ljubljana le 22 novembre 2008, débouchant sur une série de recommandations (cf. tableau 10).

[69] Des ONG estiment que le viol constitue une torture et qu'il faut mieux le prendre en compte dans l'examen des dossiers de demandes d'asile, ainsi qu'appliquer de façon effective l'article 14 de la Convention internationale contre la torture qui "reconnaît à chaque victime le droit d'obtenir réparation et d'être indemnisée équitablement et de manière adéquate, y compris les moyens nécessaires à sa réadaptation la plus complète" ; <http://www.fiacat.org/fr>.

[70] La "justice transitionnelle" désigne les procédures, lors du difficile passage entre les situations de guerre et la paix ou des situations de dictature à la démocratie, pour permettre, dans des pays où l'appareil judiciaire est faible et où des exactions massives ont été perpétrées, des processus de réconciliation, de justice, de réparation et de transmission de l'expérience aux générations futures ; par exemple : les "commissions vérité". <http://198.170.242.9/french>.

[71] Lancée au Canada, la Campagne du ruban blanc est une campagne des hommes pour mettre fin à la violence des hommes contre les femmes ; <http://www.whiteribbon.ca/international>.

[72] Ainsi, selon des rapports d'ONG, en Irak, Afghanistan, Rwanda, Burundi, RDC, une famille sur trois serait dirigée par une veuve ; dans certaines régions d'Irak ou du Darfour, 40 % des femmes adultes seraient des veuves ; [http://www.thewnc.org.uk/pubs/WPD\\_CSW52\\_statement.pdf](http://www.thewnc.org.uk/pubs/WPD_CSW52_statement.pdf).

[73] L'ONU a adopté le 20 décembre 2006 une Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées. La Coalition internationale contre les disparitions forcées plaide pour sa ratification sans réserve ; <http://www.icaed.org>.

[74] En 2006, 192 000 demandes d'asile ont été introduites dans l'ensemble des 27 États membres de l'UE. 670 000 demandes avaient été enregistrées en 1992 pour l'UE-15. [Données Eurostat](#). Les principaux pays concernés : Irak, Russie, Afghanistan, Iran, Turquie, Pakistan, Somalie, Serbie et Monténégro...

[75] Selon Amnesty International, "De récentes recherches sur le traitement des demandeurs d'asile irakiens au sein de l'UE montrent que les pratiques des États membres continuent de varier considérablement. Alors que le taux de reconnaissance des demandeurs d'asile irakiens en 2007 a atteint 85 % en Allemagne et 82 % en Suède, la protection n'a été accordée que dans 30 % des cas au Danemark et seulement 12 % au Royaume-Uni". [Mémorandum d'AI pour la présidence française de l'UE](#).

[76] Résolution AG ONU 53/25, novembre 1998. "Une culture de la non-violence et de la paix favorise le respect de la vie et de la dignité de chaque être humain sans préjugé ni discrimination d'aucune sorte". "L'éducation a un rôle à jouer dans l'édification d'une culture de la non-violence et de la paix, particulièrement en enseignant aux enfants la pratique de la non-violence et de la paix, ce qui contribuera à la réalisation des buts et principes énoncés dans la Charte des Nations unies". Les États membres sont invités "à prendre les mesures nécessaires pour que la pratique de la non violence et de la paix soit enseignée à tous les niveaux de leurs sociétés respectives, y compris dans les

établissements d'enseignement".

[77] Site <http://www.decennie.org/> ; document accessible sur : <http://www.nvpdecade.org/> ; l'article 3.1 précise que "L'éducation à la non-violence et à la paix est la formation intellectuelle et psychosociale de l'enfant en vue de développer son esprit critique, de lui permettre de raisonner sur l'origine et le règlement non violent des conflits dans la société autant qu'entre les nations, et de lui transmettre des valeurs de tolérance et de respect de la dignité et des droits humains. Elle implique l'éducation aux droits de la personne humaine, à la démocratie participative, au développement, à l'environnement, à l'égalité en droit et en dignité des deux sexes et à la tolérance, l'apprentissage de la résolution non violente de conflits, la conscience critique vis à vis des médias, l'apprentissage des techniques de non-violence et l'étude des relations internationales".

[78] Il existe encore peu de publications et de travaux de recherche sur les hommes et les masculinités. Cf. "Report on involving Men in the Implementation of UN Security Council Resolution 1325", GAPS, mars 2007 >>>> (voir les ressources web).

[79] Cet institut a vocation à fournir une assistance technique aux institutions communautaires, en particulier à la Commission et aux autorités des États membres, notamment pour la collecte, l'analyse et la dissémination d'informations et de données objectives, fiables et comparables sur l'égalité entre les femmes et les hommes et ce, afin d'assurer la mise en œuvre effective de la politique communautaire dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes >>>>.

[80] La Déclaration universelle des droits de l'homme se concrétise, en 1966, par deux pactes, l'un, relatif aux droits civils et politiques et, l'autre, relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, actuellement signé par 151 États.

[81] Ainsi, l'article 14 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes prévoit des engagements concernant les femmes rurales.

[82] À ce propos, l'ONU a mis en place un groupe de travail à composition non limitée pour un projet de protocole facultatif au pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui a été soumis au Conseil des droits de l'homme des Nations unies en vue de son adoption et de sa transmission au Comité des droits économiques, sociaux et culturels. L'Assemblée générale des Nations unies l'examinera au cours de sa 63e session.

[83] Voir <http://www.savethechildren.net>.

[84] Selon la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, on entend par "torture" tout acte par lequel une douleur ou des souffrances aiguës, physiques ou mentales, sont intentionnellement infligées à une personne aux fins notamment d'obtenir d'elle ou d'une tierce personne des renseignements ou des aveux, de la punir d'un acte qu'elle ou une tierce personne a commis ou est soupçonnée d'avoir commis, de l'intimider ou de faire pression sur elle ou d'intimider ou de faire pression sur une tierce personne, ou pour tout autre motif fondé sur une forme de discrimination quelle qu'elle soit, lorsqu'une telle douleur ou de telles souffrances sont infligées par un agent de la fonction publique ou toute autre personne agissant à titre officiel ou à son instigation ou avec son consentement exprès ou tacite." Le TPI pour l'ex-Yougoslavie a considéré des cas de viols comme relevant de la torture.

[85] Convention sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires ou toutes autres fins hostiles, 10 décembre 1976 ; conférence au Parlement européen, "sécurité collective et environnement", 12 juin 2008.

[86] Les six objectifs de Pékin concernant les femmes et les conflits armés : élargir la participation des femmes au règlement des conflits au niveau de la prise de décisions et protéger les femmes vivant dans



les situations de conflit armé et autres ou sous occupation étrangère ; réduire les dépenses militaires excessives et contrôler la disponibilité des armement ; promouvoir des formes non violentes de règlement des conflits et réduire les violations des droits fondamentaux dans les situations de conflit ; promouvoir la contribution des femmes au développement d'une culture valorisant la paix ; fournir protection, assistance et formation aux réfugiées, aux autres femmes déplacées ayant besoin d'une protection internationale et aux femmes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ; prêter assistance aux femmes des colonies et des territoires non autonomes.

[87] Cf. *Gender, Conflict & Journalism : a handbook for South Asia*, Fiona Lloyd & Ross Howard, 2004 Unesco >>>>.

[88] En 2007, le HCR a comptabilisé 11,4 millions de réfugiés et 647 200 demandeurs d'asile. Les principaux pays de destination étaient les États-Unis, l'Afrique du Sud, la Suède, la France, le Royaume-Uni, le Canada et la Grèce.

[89] Selon le HCR, le nombre de déplacés internes victimes de conflits est passé de 24,4 millions de personnes en 2006 à 26 millions en 2007, dont 13,7 millions ont reçu une aide du HCR (12,8 millions en 2006). La Colombie est le pays le plus touché (trois millions de déplacés, suivie de l'Irak, de la Somalie (600 000 personnes en 2007) et de la République démocratique du Congo (565 000).

[90] Le Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels de 1966 reconnaît les droits suivants : disposer et tirer parti des ressources naturelles ; travailler dans des conditions équitables et satisfaisantes ; se syndiquer et faire grève ; bénéficier de la sécurité sociale ; protection de la famille et notamment des mères et des enfants ; disposer d'un niveau de vie suffisant, y compris pour l'alimentation, l'habillement et le logement ; avoir accès au meilleur état de santé susceptible d'être atteint ; l'éducation, y compris l'enseignement primaire universel et gratuit ; participer à la vie culturelle et profiter du progrès scientifique.

[91] En matière d'indicateurs : Unifem sur le suivi de la résolution 1325 ; *Gender, Women and DDR : Gender-Responsive Monitoring and Evaluation Indicators*, ONU ; Amnesty International *Indicateurs relatifs à la lutte contre l'impunité et l'accès aux soins des femmes victimes de violence en période de conflit armés*.

[92] Sont prises en compte également les missions menées dans un cadre multinational.

[93] Sont prises en compte également les missions menées dans un cadre multinational.

[94] Cf. le tableau 6 du présent rapport. Se reporter également au document 16596/08 ADD 2. 61 opérations de paix ont été conduites dans le monde en 2007, avec 150 651 personnels militaires et 18 816 personnels civils. 119 pays ont fourni des troupes militaires, des observateurs ou des forces de police (dont 41 % affectés en Afrique). Source : *SIPRI Yearbook 2008 Armaments, Disarmament and International Security*, juin 2008 Stockholm International Peace Research Institut >>>> ; Résumé du rapport : >>>>.

Le nombre de femmes reste minoritaire. Quelques statistiques sexuées concernant les opérations de l'ONU, au 31 mai 2008 : observateurs militaires : 2596 hommes, 106 femmes ; officiers : 1011 hommes ; 34 femmes ; troupes : 71792 hommes ; 1511 femmes. OSCE : les femmes occupaient 15 % des postes de direction en 2004, 17 % en 2005 et 2007, 21 % en 2007.

Source <http://www.un.org/>.

[95] Cf. statuts de la Cour pénale internationale. Sa transposition en droit national devrait être encouragée, et une aide apportée à la transcription dans les pays partenaires.