



# Assemblée générale Conseil de sécurité

Distr. générale  
7 septembre 2010  
Français  
Original : anglais

**Assemblée générale**  
**Soixante-cinquième session**  
Points 28 a) et 122 de l'ordre du jour provisoire\*

**Conseil de sécurité**  
**Soixante-cinquième année**

**Promotion de la femme**

**Renforcement du système des Nations Unies**

## Participation des femmes à la consolidation de la paix

### Rapport du Secrétaire général

#### Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction . . . . .	2
II. Contexte . . . . .	3
III. Besoins des femmes à l'issue d'un conflit et obstacles s'opposant à leur participation à la consolidation de la paix . . . . .	5
IV. Plan d'action pour la prise en compte de la problématique hommes-femmes dans la consolidation de la paix . . . . .	10
V. Conclusions et observations . . . . .	22

\* A/65/150.



## I. Introduction

1. Dans sa résolution 1889 (2009), le Conseil de sécurité m'a prié de lui présenter un rapport dans un délai de 12 mois sur la participation des femmes à la consolidation de la paix. Le rapport présenté ici au Conseil est le fruit de consultations tenues avec la Commission de consolidation de la paix, des États Membres de l'Organisation, les parties concernées dans des pays sortant d'un conflit, des professionnels à l'intérieur et à l'extérieur du système des Nations Unies et des organisations de la société civile.

2. Y sont analysés les besoins des femmes et des filles après les conflits, exposées les difficultés que connaissent les femmes pour participer à la prévention et au règlement des conflits ainsi qu'au relèvement et précisées les mesures nationales et internationales mises en œuvre pour qu'il soit tenu compte des priorités des femmes, pour que celles-ci puissent exercer leur droit à une participation entière, pour que la consolidation de la paix tienne compte de la problématique hommes-femmes et pour que toutes les actions des pouvoirs publics soient conformes aux obligations internationales des États en matière de droits de l'homme.

3. Le Conseil de sécurité a adopté quatre résolutions sur la question des femmes, de la paix et de la sécurité. La résolution 1899 (2009) est la plus récente. On trouve les fondements dans la résolution 1325 (2000), qui préconise la participation des femmes sur un pied d'égalité au maintien et à la promotion de la paix et de la sécurité et l'intégration d'une démarche sexospécifique dans la prévention des conflits, les négociations de paix, les opérations de maintien de la paix, l'aide humanitaire et la reconstruction après les conflits. Les résolutions 1820 (2008) et 1888 (2009) portent essentiellement sur la prévention et la répression de la violence sexuelle en période de conflit. Dans sa résolution 1889 (2009), le Conseil a notamment demandé à ce que soient définis des indicateurs à utiliser au niveau mondial pour suivre l'application de la résolution 1325 (2000) et portée une plus grande attention aux aspects de la planification et du financement du relèvement liés à la problématique hommes-femmes.

4. La nécessité d'une mise en œuvre plus rigoureuse de la résolution 1325 (2000) est un thème récurrent dans les décisions du Conseil de sécurité depuis ces 10 dernières années. Notant la lenteur des progrès accomplis, dans sa résolution 1820 (2008), le Conseil a invité à faire davantage pour faciliter la participation pleine et égale des femmes au niveau des prises de décisions. Dans sa résolution 1889 (2009), le Conseil s'est dit vivement préoccupé par les obstacles persistants qui empêchent les femmes de concourir pleinement à la prévention et au règlement des conflits et de participer à la vie publique au lendemain des conflits. Dans ses déclarations présidentielles, le Conseil a appelé l'attention sur la sous-représentation constante des femmes dans les processus de paix officiels (voir S/PRST/2005/52) et constaté avec préoccupation que très peu de femmes jouent un rôle officiel dans la médiation (voir S/PRST/2009/8).

5. Le dixième anniversaire de l'adoption de la résolution 1325 (2000) est l'occasion à la fois de prendre acte du chemin parcouru et de déterminer pourquoi il n'a pas été fait davantage. J'ai appuyé cette action en constituant un Comité directeur de haut niveau chargé de suivre l'application de la résolution 1325 (2000) et en demandant à mes représentants sur le terrain de participer à une journée

mondiale ouverte de dialogue avec les femmes, qui s'est tenue en juin 2010. Les États Membres ont organisé des consultations et mis au point des plans d'action nationaux. La société civile a joué un rôle primordial et moteur dans ce processus, auquel un nouvel élan a été donné par l'examen après 15 ans de la mise en œuvre du Programme d'action de Beijing et par la place faite aux questions concernant la problématique hommes-femmes lors de son examen ministériel annuel. Cette année a aussi été marquée par la création par l'Assemblée générale de l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation de la femme (ONU-Femmes). Nous devons mettre à profit la dynamique ainsi créée. Le moment est venu de mener une action systématique ciblée et suivie, en s'appuyant sur des ressources et sur les engagements de toutes les parties prenantes – nationales et internationales, publiques et privées, femmes et hommes.

6. Le présent rapport expose en substance un plan d'action détaillé pour modifier les pratiques des acteurs nationaux et internationaux et améliorer les résultats sur le terrain. Ce plan prévoit sept engagements tendant à ce que : a) les femmes participent pleinement à tous les pourparlers de paix, pour lesquels des connaissances spécialisées en matière de problématique hommes-femmes devront être mobilisées en temps voulu; b) les femmes participent quant au fond aux processus de planification du relèvement, notamment aux conférences de donateurs, lesquels devront employer des méthodes qui tiennent systématiquement compte de l'égalité des sexes; c) des fonds adéquats – ciblés et intégrés – soient débloqués pour répondre aux besoins spécifiques des femmes, promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes; d) les civils déployés possèdent les compétences spécialisées nécessaires, notamment pour restructurer les institutions publiques de façon à en faciliter l'accès aux femmes; e) les femmes puissent participer pleinement à la gouvernance après les conflits, en tant qu'actrices civiques, représentantes élues et décideuses dans les institutions publiques, notamment grâce à des mesures temporaires spéciales telles que les quotas; f) des initiatives en faveur de la primauté du droit encouragent les femmes à participer aux actions engagées pour demander réparation des injustices dont elles sont victimes et améliorer la capacité des responsables de la sécurité à prévenir et réprimer les violations des droits des femmes; g) le relèvement économique donne la priorité à la participation des femmes aux programmes de création d'emplois, aux programmes de développement communautaire et à la fourniture de services de première ligne.

## II. Contexte

7. Faire en sorte que les femmes participent à la consolidation de la paix, ce n'est pas seulement garantir les droits des femmes et des filles. La collaboration des femmes est indispensable pour poser trois des fondements d'une paix durable – reprise économique, cohésion sociale et légitimité politique. Plusieurs pays parmi ceux qui ont connu la croissance économique la plus forte au cours des 50 dernières années ont pris leur essor au sortir de conflits destructeurs. Ils ont en partie dû leur succès au rôle accru des femmes dans la production, le commerce et la création d'entreprises<sup>1</sup>. Ils ont notamment promu dans ce cadre l'éducation des filles et élargi l'accès des femmes à la vulgarisation agricole et au crédit. En ce qui concerne

---

<sup>1</sup> Gretchen Luchsinger, éd., *Power, Voice and Rights: A Turning Point for Gender Equality in Asia and the Pacific* (Programme des Nations Unies pour le développement, 2010).

la cohésion sociale, le Conseil de sécurité a pris acte du rôle crucial que les femmes peuvent jouer dans la restauration du tissu social (voir S/PRST/2009/23). Les femmes consacrent une plus grande partie de leur revenu que les hommes à des dépenses qui profitent à la famille – à leurs propres enfants et aux membres des réseaux de leur famille élargie<sup>2</sup>. Pour continuer à remplir cette fonction essentielle, elles ont besoin d'avoir accès à des services sociaux, aux biens de production et à des institutions publiques adaptées à la réalité des ménages dirigés par des femmes. Enfin, la participation des femmes en tant que mandataires politiques et fonctionnaires signale et encourage à la fois des formes de politique et de gouvernance qui font moins de laissés pour compte. En revanche, quand les femmes sont sous-représentées dans la fonction publique ou quand les droits des femmes et des filles peuvent être violés impunément, la légitimité politique est mise à mal<sup>3</sup>. S'ensuivent alors une dégradation de la confiance dont jouit le gouvernement, une détérioration de l'état de droit et des difficultés croissantes à recueillir l'adhésion de la population pour mener des actions collectives – autant de facteurs compromettant l'instauration d'une paix durable.

8. Les actions menées pour accroître la participation des femmes à la prévention et au règlement des conflits ainsi qu'au relèvement sont indissociablement liées à celles qui visent à lutter contre l'impact des conflits sur les femmes et à la nécessité de tenir compte de la problématique hommes-femmes dans la consolidation de la paix. Lorsqu'ils font défaut, ces trois éléments – participation des femmes, analyse de la situation sur le plan de la problématique hommes-femmes et prise en compte des priorités des femmes après les conflits – forment trop souvent un cercle vicieux. Lorsque les femmes sont exclues de l'élaboration des accords de paix et des cadres de relèvement, les inégalités entre les sexes et les mesures visant à remédier à la vulnérabilité des femmes ne sont pas suffisamment prises en compte. De ce fait, les besoins des femmes demeurent insatisfaits et leurs capacités sous-utilisées. C'est au contraire un cercle vertueux que nous devons créer : c'est en associant les femmes à l'instauration de la paix que l'on s'assurera que la planification du relèvement tient compte de la problématique hommes-femmes, a des retombées plus positives pour les femmes et améliore leur capacité à participer à la consolidation de la paix à long terme.

9. Il ne s'agit là que de la représentation schématisée d'une réalité bien plus complexe. Toutes les femmes qui occupent des postes de décision n'envisagent pas nécessairement les questions relatives à la consolidation de la paix dans une perspective qui tienne compte de la problématique hommes-femmes, même si, dans la pratique, elles y sont plus enclines que les hommes, en partie parce que d'autres femmes peuvent plus facilement se tourner vers elles. Il ne suffit pas non plus d'analyser la situation sur le plan de la problématique hommes-femmes pour que les politiques répondent réellement aux priorités des femmes; un financement suivi et des dirigeants motivés sont tout aussi importants. Même si les institutions publiques atténuent effectivement les difficultés que connaissent les femmes et les filles après les conflits, d'autres obstacles empêchent les femmes de participer à la vie publique. La persistance de préjugés sexistes, inscrits dans les conventions sociales et

---

<sup>2</sup> Esther Duflo et Christopher R. Udry, « Intrahousehold Resource Allocation in Côte d'Ivoire: Social Norms, Separate Accounts and Consumption Choices », Document de travail n° W10498 (2004) du National Bureau Of Economic Research.

<sup>3</sup> Pippa Norris et Mark Franklin, « Social Representation », *European Journal of Political Research*, vol. 32, n° 2 (1997).

perpétués par la législation, compromet gravement la participation des femmes à la gouvernance à l'issue des conflits. Ces réserves ne doivent toutefois pas nous empêcher d'agir. Dans de nombreux pays, l'analyse de la situation sur le plan de la problématique hommes-femmes, la satisfaction des besoins des femmes et des filles après les conflits et la participation des femmes à l'instauration et à la consolidation de la paix ont eu des effets complémentaires.

10. Si l'on veut prendre acte de la capacité des femmes à contribuer à une paix durable et des obstacles qui les en empêchent, la consolidation de la paix ne saurait se résumer au rétablissement de la situation antérieure. Reconstruire après un conflit est une tâche immense, mais c'est aussi l'occasion de « reconstruire en mieux ». Il en est de même pour la condition de la femme et pour la capacité des institutions publiques et la qualité de l'infrastructure matérielle. Les artisans de la consolidation de la paix doivent lutter contre toutes les formes d'injustice, notamment contre l'inégalité entre les sexes et la discrimination fondée sur le sexe. Il faut pour cela prendre acte des nouveaux rôles que les femmes jouent souvent au cours des conflits – en tant que combattantes, actrices économiques pourvoyant aux besoins de leur famille ou militantes participant à la réconciliation communautaire. Après un conflit, ni les acteurs nationaux ni les acteurs internationaux ne doivent se rendre complices du confinement des femmes dans des fonctions jugées acceptables par les hommes; il leur faut au contraire veiller au respect des normes internationales relatives aux droits de l'homme, notamment de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, qui réaffirme que les femmes sont pleinement habilitées à exercer tous les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels.

11. Si l'on veut que la consolidation de la paix soit efficace, il est essentiel que les capacités nationales soient renforcées et que les pays prennent les programmes en main. Recevoir un appui extérieur ne peut les aider que dans une certaine mesure à progresser dans la quête d'une paix durable. On ne saurait renforcer la capacité d'un pays à mener des actions pour consolider la paix sans donner aux femmes les moyens de contribuer au relèvement et à la reconstruction. De même, pour mener des actions qui aident les femmes à jouer un rôle accru dans les prises de décisions, encore faut-il reconnaître que les stratégies de consolidation de la paix ne peuvent pas être pleinement « prises en main » si la moitié de la population ne participe pas activement à leur élaboration et leur exécution.

### **III. Besoins des femmes à l'issue d'un conflit et obstacles s'opposant à leur participation à la consolidation de la paix**

12. Les femmes qui ont survécu à des conflits ne forment pas un groupe homogène; aucune ne peut être vraiment classée dans une seule et même catégorie. Les ex-combattantes ont des difficultés spécifiques pour entrer dans les forces de sécurité ou retourner à la vie civile. Les veuves ont besoin d'une aide particulière. Les victimes d'actes de violence sexuelle et sexiste, ainsi que les femmes et les filles handicapées, porteuses du VIH ou malades du sida connaissent des traumatismes et une discrimination supplémentaires qui accentuent davantage leur exclusion. Les femmes déplacées se heurtent à d'autres difficultés encore. Il faut

aussi prendre acte des différences entre classes et régions et selon l'appartenance ethnique.

13. La diversité des femmes touchées par les conflits reflète celle de l'ensemble de la population. En effet, à de nombreux égards, les besoins des femmes après les conflits ressemblent aux cinq « priorités récurrentes » recensées dans le rapport que j'ai établi en 2009 sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit (A/63/881-S/2009/304) : a) sûreté et sécurité (notamment justice et respect de l'état de droit); b) confiance dans le processus politique (tant par un dialogue extensif que par la tenue d'élections après le conflit); c) accès aux services essentiels (tels que l'approvisionnement en eau et l'éducation); d) administration publique opérationnelle (au moins pour gérer les fonds et les registres publics); e) relance économique (création d'emplois et amélioration de l'infrastructure en particulier).

14. Pour réussir, nous devons avoir une vision claire des priorités et capacités distinctes des femmes et des hommes. Reléguer la prise en compte des questions relatives à la problématique hommes-femmes à des stades ultérieurs de la consolidation de la paix reviendrait à nier leur caractère central dans tous les domaines, depuis la conception des institutions jusqu'à l'affectation des ressources à l'exécution des programmes. Il convient d'envisager chacune des cinq priorités de la consolidation de la paix énoncées ci-après en tenant compte de la problématique hommes-femmes.

15. Assurer la sécurité des femmes suppose que l'on soit conscient des menaces spécifiques qui pèsent sur elle au lendemain d'un conflit. La violence à l'encontre des femmes est un problème grave, même en temps de paix. J'ai fait de cette question une priorité, notamment avec ma campagne « Tous unis pour mettre fin à la violence à l'égard des femmes ». La situation qui prévaut après un conflit comporte des difficultés supplémentaires. La quasi-totalité des conflits s'accompagnent d'une recrudescence de la violence sexuelle. Selon le contexte, la gravité et le motif, les actes de violence sexuelle commis lors de conflits armés peuvent constituer un crime de guerre, un crime contre l'humanité ou un acte de génocide. L'aggravation des violences sexuelles persiste souvent au-delà du conflit. Même à l'issue de conflits où la violence sexuelle n'est ni généralisée ni systématique, les femmes restent vulnérables. Les tabous sociaux qui placent ces infractions au-delà des limites acceptables d'un comportement civilisé sont érodés par la multiplication des transgressions. Conjugué au manque de fermeté dans l'application de la législation et à la faiblesse des institutions judiciaires, le déclin de l'opprobre social peut faire de la violence sexuelle, non plus un événement exceptionnel – qui suscite l'indignation –, mais un incident sinistre qui fait partie du quotidien.

16. Lorsque les cessez-le-feu sont fragiles, que les forces nationales de sécurité et le personnel international de maintien de la paix constituent le principal rempart contre le déchaînement de la violence sexuelle, on ne peut assurer la sécurité des femmes sans adopter des méthodes spéciales pour détecter, prévenir et réprimer les sévices sexuels. Des techniques ont été répertoriées à cette fin avec l'aide de la Campagne des Nations Unies contre la violence sexuelle en temps de conflit, un réseau de 13 organismes des Nations Unies désormais regroupés sous la houlette de ma Représentante spéciale chargée de la question des violences sexuelles commises en période de conflit. Cette initiative et d'autres seront exposées en détail dans le rapport que je présenterai au Conseil de sécurité sur la violence sexuelle en période de conflit en application de la résolution 1888 (2009).

17. Lorsqu'un conflit prend fin, la sécurité des femmes et des filles est également menacée dans leur famille. Les femmes risquent davantage d'être victimes d'actes de violence de la part de leur conjoint, beaux-frères, frères et sœurs, parents et proches des deux sexes. Les veuves de guerre peuvent être prises pour cible par des parents désireux d'intimider quiconque pourrait prétendre leur ravir l'héritage du défunt. Le sentiment d'impuissance des hommes qui ne parviennent pas à jouer le rôle traditionnel de soutien de famille et de protecteur favorise aussi la violence à l'encontre des femmes. Les femmes peuvent être dissuadées de signaler les abus par crainte d'être mises à la porte de leur foyer, ou de subir d'autres actes de violence de la part des membres des forces de police, lesquels refusent souvent d'enregistrer les plaintes des femmes pour violence familiale ou d'y donner suite.

18. L'absence de prévention et de répression efficaces des actes de violence à l'encontre des femmes par les institutions chargées d'appliquer les lois, les institutions judiciaires et les établissements pénitentiaires met en lumière la nécessité de tenir compte de la problématique hommes-femmes pour promouvoir l'état de droit. Dans de nombreux cas, il n'existe pas de dispositions législatives incriminant la violence à l'encontre des femmes, certaines formes de violence entre mari et femme, notamment le viol, peuvent ne pas être incriminées; les exigences en matière de preuve en cas de viol peuvent être excessives; les procédures judiciaires peuvent être assorties de mesures de protection limitées pour les victimes; la législation sur le patrimoine et l'héritage peut défavoriser les femmes; les institutions chargées de l'application des lois et les institutions judiciaires manquent souvent de ressources et de capacités; enfin, les besoins spécifiques des prisonnières ne sont souvent pas pris en compte. Il s'agit là de problèmes systémiques, qui requièrent une action concertée pour promouvoir l'état de droit à tous les niveaux, que ce soit en tenant compte de la problématique hommes-femmes dans la réforme du secteur de la sécurité au niveau national ou d'activités de police de proximité au niveau local. La participation directe et suivie des femmes aux programmes de désarmement, démobilisation et réintégration est un autre facteur essentiel pour assurer leur sécurité. En outre, non seulement toutes les formes d'impunité doivent-elles être combattues, mais il faut aussi que les femmes disposent de moyens de recours, notamment pour se pourvoir en justice et demander réparation, et puissent participer à la réforme des institutions, que ce soit en tant que fonctionnaires, parties aux procès, juges, procureurs, défenseurs, membres des forces de police et du personnel pénitentiaire ou des forces armées. Le mandat et les procédures des institutions informelles et traditionnelles de règlement des différends doivent par ailleurs être mis en conformité avec le droit international.

19. Le respect de l'état de droit est étroitement lié à la seconde priorité récurrente de la consolidation de la paix : la confiance dans le processus politique. La confiance dans les institutions représentatives décline si la population estime que le clientélisme empêche les forces de police de faire appliquer la loi, les juges de sanctionner ceux qui l'enfreignent, les administrations publiques d'exécuter les programmes des législateurs ou les réglementations législatives pour réformer les statuts défectueux. Pour les femmes, un code législatif qui leur est défavorable, administré par des fonctionnaires dont le parti pris systématique est un déni de justice, témoigne de l'illégitimité fondamentale de l'ordre politique. Ce sentiment d'exclusion est exacerbé lorsque les lois et les coutumes se conjuguent pour empêcher les femmes de se faire réellement entendre dans les instances politiques, même lorsqu'elles se sont illustrées au cours du conflit. Le dénuement, les

stéréotypes sexistes qui dénigrent la respectabilité des femmes actives sur la scène politique, les menaces qui pèsent sur la sécurité des femmes, le manque d'instruction et le manque de temps résultant d'une répartition déséquilibrée des travaux ménagers sont autant de facteurs qui maintiennent les femmes à l'écart de la vie politique.

20. Si l'on veut que les femmes aient davantage confiance dans le processus politique, il faut prendre des mesures énergiques immédiatement après le conflit pour qu'elles soient plus nombreuses à occuper un emploi dans la fonction publique, à être élues et nommées. Il est essentiel que les femmes occupant des postes de responsabilité forment une masse critique car cela encourage d'autres à intervenir plus activement à l'intérieur des institutions dominées par les hommes, en particulier dans les forces armées. Il faut que les femmes interviennent davantage sur la scène politique avant même la fin du conflit. Les négociations de paix ne déterminent pas seulement le paysage politique de façon directe à l'issue du conflit – à travers les dispositions des accords de paix concernant la justice, le partage du pouvoir et les questions constitutionnelles, mais aussi, de façon indirecte, en conférant une légitimité aux parties représentées autour de la table des négociations. C'est à partir de ces observations qu'a été adoptée la résolution 1325 (2000). Non seulement les femmes doivent-elles être présentes à la table des négociations, mais les questions concernant l'égalité des sexes doivent être pleinement prises en considération au moyen des connaissances spécialisées nécessaires lors de l'élaboration des accords de paix.

21. Le rétablissement des services essentiels est un élément fondamental du programme immédiat de consolidation de la paix. Toute tentative en ce sens qui ne tiendrait pas compte des dimensions sexospécifiques du conflit et du relèvement risquerait de ne pas satisfaire les besoins des femmes et des filles. Rétablir les services essentiels tels que l'approvisionnement en eau et l'assainissement est souvent envisagé comme un moyen de faire bénéficier les victimes du conflit des « dividendes de la paix », comme un moyen de les persuader d'inciter leurs dirigeants à continuer d'œuvrer en faveur d'un règlement négocié. Pour obtenir ce résultat, les dividendes de la paix doivent toutefois présenter des avantages concrets pour tous les partenaires. Si les femmes n'ont pas accès à ces services ou bien si ceux-ci ne sont pas adaptés à leurs besoins, non seulement les femmes et les filles en pâtiront, mais les dividendes de la paix auront un effet moindre.

22. L'accès des femmes aux services est limité par divers facteurs dont l'insécurité et l'existence de normes sociales discriminatoires. À l'issue d'un conflit, les risques d'agression sexuelle sur le chemin de l'école ou à l'école même sont un motif de plus qui incite les parents à exclure les filles de l'éducation. Les services fournis doivent tenir compte de ces difficultés, notamment en assurant la sécurité des transports et en s'accompagnant de mesures incitant les parents à scolariser les filles. Les femmes, qui contribuent pour beaucoup à la production de denrées alimentaires et à la sécurité alimentaire de leur famille, ont besoin d'un appui spécifiquement conçu pour les aider à vivre de l'agriculture. Ignorer les difficultés qu'elles ont pour avoir accès à l'aide peut avoir des conséquences néfastes pour la consolidation de la paix : la sécurité alimentaire n'est pas seulement essentielle pour éviter la malnutrition, mais aussi pour assurer la stabilité sociale. Il peut de même être nécessaire de mettre en place des dispensaires itinérants pour que les femmes aient accès aux soins de santé primaires. La nature des services est aussi importante que les modalités selon lesquelles ceux-ci sont fournis et il est également essentiel



que les politiques mises en œuvre tiennent compte de l'opinion des femmes. L'accès aux professionnels de la santé en matière de procréation serait sans doute plus aisé si davantage de femmes occupaient des postes de décision. L'emplacement des points d'eau, l'éclairage des rues, la conception des installations sanitaires sont autant d'exemples qui soulignent la nécessité de fonder la planification du relèvement sur une analyse de la situation qui tienne compte de la problématique hommes-femmes et sur l'adoption systématique d'une approche axée sur les droits. C'est en consultant régulièrement les femmes que l'on peut faire en sorte que la conception et la composition des services tiennent compte de leurs points de vue.

23. Rétablir l'administration publique et le système financier à l'issue d'un conflit nécessite également la prise en compte de la problématique hommes-femmes. Les actions visant à rétablir les institutions publiques sans prendre de mesures antidiscriminatoires pour contrer les préjugés sexistes ont peu de chances de satisfaire les besoins des femmes ou de venir à bout des obstacles qui les empêchent de participer pleinement à la consolidation de la paix. La budgétisation tenant compte de la problématique hommes-femmes, qui permet aux décideurs d'évaluer les différents projets de budget en fonction de l'impact qu'ils sont susceptibles d'avoir sur la situation des femmes et des hommes, est beaucoup plus efficace lorsque les rubriques budgétaires et les systèmes d'information de gestion sont structurées de façon à permettre l'utilisation de données ventilées par sexe. De même, pour restructurer la fonction publique en tenant compte de la problématique hommes-femmes, on peut intégrer des objectifs concernant l'égalité des sexes dans les définitions d'emploi et les critères de notation des responsables et adopter des procédures accélérées de recrutement et de promotion pour les femmes à tous les niveaux de la fonction publique.

24. La relance économique est la cinquième priorité récurrente de la consolidation de la paix. Comme les quatre précédentes, elle ne saurait faciliter la participation des femmes sans prendre en compte la problématique hommes-femmes. Dans les sociétés essentiellement agraires émergeant d'un conflit, les politiques doivent viser les besoins et les capacités des femmes rurales, notamment par l'achat de denrées alimentaires aux petites exploitantes. Il convient de prêter particulièrement attention aux obstacles au crédit, notamment aux titres fonciers précaires. En effet, les femmes ne peuvent participer au relèvement de l'économie sur un pied d'égalité que si des mesures tenant compte de la problématique hommes-femmes sont mises en œuvre dans chacun des domaines prioritaires précédents de la consolidation de la paix : la sécurité physique, pour faciliter l'accès des femmes au marché; le recrutement de femmes à des postes de décision politiques, pour lutter contre les violations des droits économiques des femmes; la fourniture de services qui s'adressent aux femmes; des institutions publiques qui encouragent une action publique en faveur de l'égalité des sexes. Les obstacles qui s'opposent à la participation des femmes sont aggravés lorsque les processus décisionnels et les cadres des dépenses publiques ne tiennent pas pleinement compte de leur contribution à l'économie.

#### **IV. Plan d'action pour la prise en compte de la problématique hommes-femmes dans la consolidation de la paix**

25. L'analyse faite ici des besoins des femmes et des difficultés qu'elles connaissent à l'issue d'un conflit pour participer au processus de consolidation de la paix montre qu'il est essentiel d'avoir une interprétation commune des défis que la communauté internationale doit relever collectivement. Cependant, 10 ans après l'adoption de la résolution 1325 (2000), le bilan reste insuffisant. Des mesures correctives s'imposent. En établissant le présent rapport, j'ai répondu à l'appel régulièrement lancé par le Conseil de sécurité pour que des actions suivies et concertées soient engagées afin de donner suite aux dispositions de ses résolutions sur les femmes, la paix et la sécurité.

26. Le plan d'action pour la prise en compte de la problématique hommes-femmes dans la consolidation de la paix présenté ci-après prévoit sept engagements correspondant chacun à un ensemble de mesures et d'activités complémentaires spécifiques. À partir des principes de base énoncés dans le présent rapport, les hauts responsables de l'Organisation des Nations Unies devront en faire des programmes concrets et réformer les procédures. Ce plan d'action engage l'ensemble de la communauté internationale à adopter des mesures plus énergiques et cohérentes pour que les femmes participent à la consolidation de la paix, mais il porte surtout sur les mesures que devront prendre les organismes des Nations Unies. J'invite et continuerai d'inviter instamment les États Membres, les organisations régionales, les institutions financières internationales, les organisations de la société civile et, surtout, les gouvernements et les citoyens des pays émergeant d'un conflit, dont la participation est cruciale, à agir de concert. Le maintien de la paix suppose des actions concertées de tous les partenaires. Toutefois, le report ou l'inadéquation des mesures prises par d'aucuns ne saurait dispenser les organismes des Nations Unies de s'acquitter pleinement et promptement de leurs propres engagements.

27. Le premier engagement concerne le règlement des conflits. L'appel lancé pour promouvoir une participation accrue des femmes aux processus de paix et pour prendre en compte la situation des femmes dans les accords de paix occupe une place centrale dans la résolution 1325 (2000). Les progrès que nous avons accomplis en ce sens sont insuffisants. Depuis 1992, on compte moins de 8 % de femmes dans les délégations chargées des négociations dans les processus de paix placés sous l'égide de l'Organisation et moins de 3 % parmi les signataires des accords de paix<sup>4</sup>. On trouve de plus en plus de femmes à la tête des missions des Nations Unies, mais aucune n'a encore été nommée médiatrice en chef d'un processus de rétablissement de la paix sous l'égide de l'Organisation. Tout donne à penser que la sous-représentation des femmes dans les pourparlers de paix est en partie responsable de la prise en compte insuffisante des priorités des femmes dans les textes des accords de paix. D'après une étude conduite sur 585 accords de paix conclus entre 1990 et 2010, seuls 16 % des accords évoquaient la situation des femmes<sup>5</sup>. Souvent en les incluant seulement, avec les enfants, les handicapés et les

---

<sup>4</sup> « Women's Participation in Peace Negotiations: Connections Between Presence and Influence » (Fonds de développement des Nations Unies pour la femme, 2010).

<sup>5</sup> Christine Belle et Catherine O'Rourke, « Peace Agreements or Pieces of Paper? The Impact of UNSC Resolution 1325 on Peace Processes and their Agreements », *International and*

réfugiés, dans un groupe nécessitant une aide particulière dont la nature n'était toutefois pas précisée. Une autre étude n'a recensé que huit textes où la violence sexuelle était citée parmi les actes interdits susceptibles de constituer une violation du cessez-le-feu<sup>6</sup>. Ces chiffres sont décevants, mais les accords qui portent sur la participation des femmes à la gouvernance à l'issue d'un conflit devraient nous rappeler l'intérêt que présente l'analyse de la situation sur le plan de la problématique hommes-femmes dans le cadre des négociations de paix. Ainsi, neuf accords avaient fixé des quotas pour le nombre de femmes nommées dans les corps législatif ou exécutif; cinq avaient préconisé le recrutement de femmes dans les forces de police ou une réforme de la police qui tienne compte de la problématique hommes-femmes; quatre avaient évoqué l'égalité des sexes dans l'appareil judiciaire; quatre avaient mentionné les femmes ou l'égalité des sexes dans le contexte de la restructuration du secteur public.

28. Les acteurs nationaux et internationaux doivent associer les femmes aux processus de paix et s'attaquer aux questions liées à la problématique hommes-femmes plus rapidement et prendre des engagements plus concrets. C'est pourquoi j'ai demandé aux organismes compétents des Nations Unies de prendre des mesures plus systématiques pour que les femmes participent aux processus de paix et que des compétences en matière de problématique hommes-femmes soient mobilisées à cette fin. Il faudra pour cela engager quatre grandes actions. Premièrement, poursuivant la politique que j'ai adoptée en vue de nommer davantage de femmes à des postes élevés, je veillerai à ce que des femmes soient nommées médiatrices en chef des processus de paix placés sous l'égide de l'Organisation. Deuxièmement, comme je l'ai indiqué dans mon rapport sur le développement de la médiation et le renforcement des activités d'appui y relatives (S/2009/189), les hauts responsables de l'Organisation chargés des activités d'appui à la médiation seront dotés de compétences en matière de problématique hommes-femmes. Les parties aux négociations seront régulièrement entretenues des questions relatives à la problématique hommes-femmes en rapport avec les dispositions des accords de paix, notamment en ce qui concerne l'accès à l'aide humanitaire, la justice, la sécurité, la répartition des ressources et les mécanismes de mise en œuvre. Troisièmement, si la communauté internationale ne peut pas décider de la composition des parties aux négociations, nous pouvons investir dans des stratégies visant à accroître la participation des femmes. Les organismes compétents des Nations Unies élaboreront en conséquence des stratégies fondées sur une analyse des pratiques en vigueur. Quatrièmement, l'Organisation des Nations Unies élaborera et mettra en place des mécanismes adaptés à la situation pour veiller à ce que les équipes de médiation et les parties aux négociations consultent les organisations de femmes de la société civile. Les organismes compétents des Nations Unies faciliteront à cette fin la création de forums d'organisations de femmes, notamment en renforçant les capacités de ces organisations. Ces forums, qui délibéreront de la teneur des négociations de paix : a) seront largement ouverts, rassemblant un échantillon représentatif de groupes de femmes, notamment parmi les déplacées, les minorités ethniques et les populations rurales); b) seront rapidement opérationnels, de préférence avant le début des négociations sur le fond; et c) seront en contact avec le processus officiel de négociation et donneront

---

*Comparative Law Quarterly*, 59 (octobre 2010).

<sup>6</sup> Robert Jenkins et Anne-Marie Goetz, « Addressing Sexual Violence in Internationally Mediated Peace Negotiations », *International Peacekeeping*, vol. 17, n° 2 (2010).

notamment régulièrement aux organisations de femmes l'occasion d'être informées de l'évolution de la situation et de faire part de leurs observations. Pour promouvoir et institutionnaliser ces mesures, une assistance technique spécialisée sera fournie aux équipes d'appui à la médiation et des mécanismes de consultation adaptés au contexte seront mis en place pour veiller à ce que les femmes soient systématiquement associées au processus de négociation et y participent. J'engage instamment les États Membres et les organisations régionales à adopter systématiquement ces procédures pour encadrer ou faciliter les processus de paix.

29. Si les accords de paix constituent un cadre de transition entre le conflit et la paix, les schémas directeurs de l'aide internationale fournie aux pays émergeant d'un conflit sont le fruit de divers processus de planification du relèvement. Y intégrer plus systématiquement la prise en compte de la problématique hommes-femmes constitue le second engagement du plan d'action. Cela suppose l'adoption d'une nouvelle approche de la participation de l'Organisation aux évaluations des besoins en situations postconflituelles ainsi que la formulation de documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté qui tiennent compte des situations de conflit, de cadres stratégiques aux termes desquels la Commission de consolidation de la paix collabore avec les pays pour exécuter son programme et de produits de planification interne tels que les plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) et les cadres stratégiques intégrés. Les documents directifs conseillent généralement aux responsables de la planification d'envisager la situation sur le plan de la problématique hommes-femmes. On a vu que cela ne suffisait pas pour que les méthodes d'évaluation tiennent compte de l'ensemble des priorités des femmes à l'issue d'un conflit ni pour que l'adhésion générale au principe de l'égalité des sexes donne lieu à des indicateurs vérifiables ou à des activités chiffrées dans tous les secteurs.

30. D'après un examen récent des évaluations des besoins en situations postconflituelles et des PNUAD dans six pays ayant connu un conflit, la prise en compte de la problématique hommes-femmes apparaissait de façon moins évidente dans les cadres de résultats que ne l'aurait laissé penser la lecture des descriptifs à partir desquels ceux-ci étaient censés avoir été établis. Une terminologie adéquate figurait bien dans le descriptif des besoins et approches sectoriels, mais, en moyenne, seuls 4 % des budgets étaient consacrés à des produits et activités tenant compte des besoins des femmes ou contribuant à promouvoir l'égalité des sexes<sup>7</sup>. On trouvait en outre bien plus souvent des activités spécifiquement destinées aux femmes, accompagnées d'indicateurs et de budgets connexes, dans les secteurs de la santé et de l'éducation que dans ceux de la sécurité et l'état de droit, ce qui témoigne de la persistance de conceptions d'un autre âge concernant les secteurs présentant un intérêt pour les femmes ou nécessitant des interventions ciblées. Des conclusions analogues ont été formulées dans une étude des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté menée en 2010 dans cinq pays figurant à l'ordre du jour du Conseil de sécurité. Une attention soutenue était portée aux femmes et aux questions d'égalité entre les sexes dans l'analyse des secteurs et sous-secteurs prioritaires, mais cela n'avait pas donné lieu à des engagements spécifiques en matière de planification. En moyenne, seuls 6 % des budgets étaient alloués à des

---

<sup>7</sup> Kade Finnoff et Bhargavi Ramamurthy, *Financing for Gender Equality: Review of UN Modalities for Post-Conflict Financing* (UNIFEM, 2010).

activités et indicateurs portant globalement sur les besoins des femmes ou sur la promotion de l'égalité des sexes<sup>8</sup>.

31. L'existence de documents directifs à l'intention des responsables de la planification ne suffit pas à prouver que les méthodes de planification du relèvement tiennent compte comme il convient des questions concernant la problématique hommes-femmes. Ce qui compte, c'est la teneur de ces documents. L'Organisation travaille à la planification du relèvement en partenariat avec des gouvernements et d'autres composantes de la communauté internationale. Le fait qu'elle ne puisse pas transformer à elle seule la façon dont ces questions sont traitées dans le cadre de cette collaboration ne la dispense pas d'agir. Je m'engage donc à ce que les organismes des Nations Unies institutionnalisent plus systématiquement la participation des femmes à tous les processus de planification du relèvement (et analysent la situation sur le plan de la problématique hommes-femmes dans ce cadre) pour répondre aux besoins spécifiques des femmes et lutter contre la discrimination sexiste à chaque stade. Il faudra à cet effet améliorer les méthodes de suivi par sexe des ressources allouées, des bénéficiaires et des résultats dans les cadres de résultats et les budgets. Nous devons aussi nous doter de meilleurs mécanismes de responsabilisation pour que les nouvelles méthodes soient appliquées de façon systématique et donnent des résultats en assurant le caractère intégrateur et la qualité de la planification.

32. Les organismes compétents des Nations Unies seront invités à dresser un bilan complet des arrangements institutionnels en vigueur pour intégrer les questions relatives à la problématique hommes-femmes à la planification du relèvement. Ce bilan débouchera sur la formulation de propositions visant à réviser notamment les mandats des équipes d'évaluation, les outils d'analyse employés pour déterminer les besoins des femmes, les plans d'effectifs et la formation. Il devrait reposer sur cinq principes, à savoir : a) les femmes locales et les spécialistes nationaux de la problématique hommes-femmes devraient être consultés et leurs vues devraient être prises en compte dans tous les processus de planification; b) l'analyse des besoins et priorités devrait être fondée sur une évaluation des conséquences distinctes du conflit sur les femmes et les hommes et les garçons et les filles, ainsi que des risques que les rapports existant entre hommes et femmes ne compromettent les actions engagées pour rétablir des institutions efficaces et équitables; c) l'allocation des ressources devrait se fonder sur des estimations des incidences par sexe des diverses formules de financement; d) les cadres de planification devraient comporter des indicateurs de résultat et des activités chiffrées par sexe; et e) des compétences spécialisées suffisantes et une analyse adéquate du contexte social et de la problématique hommes-femmes devraient être mises au service de l'ensemble du processus de planification pour que ces mesures soient appliquées correctement et dans les délais prescrits.

33. Compte tenu de l'importance du rôle des conférences de donateurs pour traduire les évaluations des besoins en engagements financiers spécifiques, nous devons aussi nous assurer qu'une plus large place y est faite à la question de la problématique hommes-femmes. Les femmes n'ont généralement d'autre choix que de tenter d'intervenir en marge des conférences de donateurs. Elles réussissent parfois à y faire passer des déclarations par des participants officiels ou à attirer

---

<sup>8</sup> *Gender and Post-Conflict Planning: An Analysis of Poverty Reduction Strategy Papers* (UNIFEM, 2010).

l'attention en organisant des manifestations parallèles. Elles ne devraient pas avoir besoin de passer par des intermédiaires ou d'improviser pour faire entendre leur voix. J'engage donc les organismes des Nations Unies, les organisations régionales, les institutions financières internationales et les États Membres qui organisent des conférences de donateurs à donner aux représentantes des femmes des possibilités réelles de participer à ces importantes manifestations. Il faut mettre au point des procédures types pour y inviter systématiquement un échantillon représentatif de représentantes des femmes issues de la société civile et du monde politique mais aussi leur donner accès à toute la documentation délibératoire, leur ménager un temps de parole pour exposer les questions qui les préoccupent et les aider à organiser des réunions préparatoires et à établir des documents directifs.

34. Le troisième engagement du plan d'action concerne le financement de la promotion de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes. Dans le rapport que j'ai établi en 2009 sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit (A/63/881), j'ai appelé tous les fonds gérés par l'Organisation des Nations Unies à employer un « marqueur de l'égalité hommes-femmes » pour contrôler plus facilement la part des fonds alloués à la promotion de l'égalité des sexes. Plusieurs organismes ont commencé à employer un marqueur à titre expérimental; certains en institutionnalisent actuellement l'emploi. Les données préliminaires recueillies à l'issue de cet exercice portent à réfléchir. Un organisme n'avait alloué que 4 % de ses fonds à des projets dont l'« objectif principal » était de promouvoir l'égalité des sexes, c'est-à-dire dont le budget était en quasi-totalité consacré à des activités en faveur de l'égalité des sexes – construction d'abris pour les victimes d'actes de violence sexuelle ou microcrédits destinés à des femmes chefs d'entreprise. Ce même organisme avait consacré 31 % de ses fonds à des projets qui contribuaient « largement » à promouvoir l'égalité des sexes, mais on ne sait pas quelle part du budget de ces projets était réservé à des activités en rapport avec la problématique hommes-femmes. Une étude de fond portant sur l'analyse des budgets de 394 projets de fonds d'affectation spéciale multidonateurs et de programmes conjoints dans six pays ayant connu un conflit a été conduite aux fins de l'établissement du présent rapport. Ses résultats donnent une idée du manque de fonds consacrés à la promotion de l'égalité des sexes : seuls 5,7 % du montant total des ressources ont été affectés à des activités concernant directement la promotion de l'égalité des sexes<sup>7</sup>.

35. L'institutionnalisation de la problématique hommes-femmes peut être un moyen efficace pour que femmes et hommes participent à l'établissement des programmes et en bénéficient à l'issue d'un conflit. Compte tenu de la réalité sur le terrain après un conflit, cette institutionnalisation doit toutefois être complétée par le financement ponctuel d'interventions ciblées visant notamment à renforcer les capacités des femmes locales qui œuvrent pour la paix ou à créer des réseaux d'hommes qui luttent contre la violence sexuelle et sexiste. Je réaffirme ici un principe déjà ancien selon lequel tous les projets financés par l'Organisation des Nations Unies doivent faire la preuve qu'ils profitent à la fois aux femmes et aux hommes.

36. Je suis en outre déterminé à promouvoir un partenariat entre les organismes des Nations Unies et les États Membres pour veiller à ce qu'au moins 15 % des fonds gérés par les organismes des Nations Unies pour appuyer la consolidation de la paix soient affectés à des projets ayant pour objectif principal, dans le cadre des mandats de ces organismes, de répondre aux besoins des femmes, de promouvoir

l'égalité des sexes et de donner aux femmes les moyens d'agir. Le Fonds pour la consolidation de la paix mettra immédiatement en place un processus pour atteindre cet objectif. Compte tenu de la diversité des mandats, des budgets, des systèmes d'établissement des rapports et des mécanismes de contrôle parmi les organismes des Nations Unies, il faudra diversifier les approches et moduler les calendriers d'exécution. Certains organismes ont peut-être déjà atteint, voire dépassé, cet objectif. Je les encourage à poursuivre dans cette voie. D'autres entameront des travaux préliminaires en se dotant de dispositifs, notamment d'un marqueur de l'égalité hommes-femmes, qui leur permettent de suivre les progrès accomplis. Pour les missions extérieures des Nations Unies, je ferai en sorte que soit établie, dans le cadre des procédures de planification des programmes et des procédures budgétaires existantes, une définition de base de la façon dont la budgétisation par l'Organisation des tâches prescrites doit contribuer à la réalisation de l'objectif global que constituent la promotion de l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes. J'invite instamment les États Membres à appuyer la mise en œuvre de ces mesures dans les organes directeurs des Nations Unies et à prendre des mesures complémentaires lors de l'allocation de leurs propres ressources.

37. Le quatrième engagement du plan d'action concerne les capacités civiles pouvant être déployées. L'Organisation dresse actuellement un bilan des capacités civiles internationales. L'équipe qui conduit ce bilan a notamment pour objectif de recenser les méthodes qui permettraient d'accroître la proportion de femmes parmi les civils déployés à l'issue d'un conflit. Même s'il est essentiel, le déploiement d'un nombre accru de femmes n'est qu'un moyen de veiller à la prise en compte de la problématique hommes-femmes. Il est tout aussi important de recenser le savoir-faire et les compétences requis pour lutter contre les inégalités entre les sexes et de formuler des stratégies pour les intégrer dans les contingents bilatéraux et multilatéraux déployés après un conflit.

38. Deux types de compétences civiles sont nécessaires à la prise en compte de la problématique hommes-femmes. Les premières concernent l'éventail des capacités spécialisées requises pour répondre aux besoins urgents des femmes à l'issue d'un conflit. Y figurent notamment les professionnels de la santé en matière de procréation et les spécialistes de la conception et de l'exécution de programmes de désarmement, démobilisation et réintégration tenant compte de la problématique hommes-femmes. On pense moins souvent à la nécessité, au lendemain d'un conflit, de disposer de juristes ayant reçu une formation spécialisée – par exemple pour vérifier les allégations d'actes de violence sexuelle généralisés ou systématiques ou faciliter l'accès des femmes aux services chargés du maintien de l'ordre et de la justice pénale. La deuxième catégorie de compétences est nécessaire à la prise en compte de la problématique hommes-femmes lors de la restructuration des institutions publiques. On y trouve notamment des spécialistes des aspects de la réforme des procédures électorales, des institutions du secteur de la sécurité et des dispositifs de gestion des dépenses publiques liés à la problématique hommes-femmes, ainsi que des spécialistes de la réforme législative dans des domaines tels que le patrimoine foncier et la succession, la citoyenneté et la violence à l'encontre des femmes. Nombre de ces compétences sont utiles à la mise en œuvre de mesures énoncées dans d'autres sections du présent plan d'action; en effet, si les capacités civiles sont plus sensibles à la problématique hommes-femmes, il est davantage probable que des compétences et des ressources adéquates soient mobilisées pour donner suite aux six autres engagements prévus par le plan.

39. En conséquence, je m'engage à ce que les organismes des Nations Unies veillent à ce que les capacités civiles déployées soient dotées de compétences spécialisées pour répondre aux besoins urgents des femmes et d'un savoir-faire en matière de reconstruction des institutions publiques qui en facilite l'accès des femmes et des filles et les rendent moins susceptibles d'exercer une discrimination fondée sur le sexe. Je demanderai aux hauts dirigeants de l'Organisation de veiller à ce que les responsables de la planification des missions et de l'assistance humanitaire révisent leurs procédures de façon à ce que nous soyons mieux à même de répondre aux besoins des femmes et des filles à l'issue d'un conflit. Il faudra notamment faire fond sur les données d'expérience positives des conseillers spécialistes de la problématique hommes-femmes déployés dans des situations de crise et à l'issue de conflits. J'invite instamment les États Membres, ainsi que les organisations régionales et non gouvernementales à recruter de tels spécialistes et à en définir correctement les attributions, à les inscrire dans leurs fichiers de personnel pouvant être déployé et à prévoir des ressources pour engager avec eux une collaboration suivie. Tous les acteurs chargés de s'assurer de la disponibilité de capacités civiles devraient réviser, selon que de besoin, les systèmes de classement des compétences pour y inclure en bonne place les compétences nécessaires à la prise en compte de la problématique hommes-femmes. Afin que les programmes de réforme en cours tiennent compte de ces questions, j'ai demandé à l'équipe chargée de dresser le bilan des capacités civiles internationales de formuler des recommandations pour mettre en œuvre ce volet essentiel du plan d'action.

40. Le cinquième engagement du plan d'action porte sur les méthodes visant à accroître la part des femmes occupant des postes de décision dans les institutions gouvernementales à l'issue d'un conflit. Faire le nécessaire à cette fin est un élément central du programme du Conseil de sécurité pour promouvoir la participation des femmes à la consolidation de la paix. Éliminer les obstacles qui s'opposent à tous les aspects de la participation des femmes à la vie politique revient à promouvoir les droits fondamentaux de la personne humaine. Les femmes doivent être libres d'exercer leur droit de vote, d'adhérer à des associations, de se présenter aux élections ou d'exprimer leurs convictions. Les acteurs étatiques et non étatiques ne sauraient être autorisés à imposer des restrictions au libre exercice de ces droits. Il faut supprimer les lois et politiques discriminatoires et les actes d'intimidation à l'encontre des femmes doivent être découragés par les forces de sécurité. Les États doivent également prendre des mesures positives, notamment en combattant les préjugés sociaux qui privent les filles d'une éducation indispensable au véritable exercice des droits civils et politiques. Il est encore plus difficile de garantir ces droits à l'issue d'un conflit, notamment en raison du manque de ressources, de la médiocrité des conditions de sécurité et de la dégradation de l'infrastructure de communication, autant d'éléments sur lesquels il est urgent de se pencher en tenant compte de la problématique hommes-femmes.

41. Toutefois, pour tenir pleinement les promesses de la résolution 1325 (2000), nous devons non seulement protéger les droits politiques fondamentaux des femmes, mais aussi faire en sorte qu'elles soient plus nombreuses à occuper des postes de direction, à être nommées et élues. Comme pour garantir le droit de vote, le droit d'association et la liberté d'expression des femmes, il ne suffit pas d'éliminer les éléments qui s'opposent ouvertement à ce que les femmes exercent des fonctions décisionnelles. Il faut aussi prendre des mesures spéciales, ne serait-ce que pour venir à bout des stéréotypes qui présentent les femmes comme étant inaptes à diriger



des mouvements politiques ou à travailler dans la fonction publique. Il faut également prendre des mesures énergiques pour éliminer les barrières institutionnelles informelles qui découragent généralement les quelques nouvelles recrues issues de groupes traditionnellement marginalisés de participer aux organes délibérants. Des travaux de recherche ont notamment montré que tant que les femmes ne formaient pas au moins un quart à un tiers des effectifs d'un organe, elles participaient peu à ses travaux<sup>9</sup>. La communauté internationale est fermement résolue à accroître la proportion de femmes investies d'un mandat électif, laquelle constitue un des indicateurs des progrès accomplis dans la réalisation du troisième objectif du Millénaire pour le développement. La méthode la plus directe et la plus efficace pour que davantage de femmes exercent une fonction publique consiste à adopter des dispositions ayant force de loi en vertu desquelles au moins une certaine part des sièges des organes élus et des postes faisant l'objet d'une nomination dans les institutions publiques doit revenir à des femmes (en imposant des conditions aux partis ou par d'autres moyens). Dans les pays sortant d'un conflit qui n'ont pas appliqué de systèmes de quotas, seuls 12 % des parlementaires en moyenne sont des femmes. Dans ceux qui ont utilisé des quotas, les femmes représentent 34 % du corps législatif<sup>10</sup>.

42. Il appartient aux États souverains de décider du système électoral et des règles qui en régissent le fonctionnement. Le rôle de l'Organisation est de proposer et de faciliter, non d'imposer. Cependant, nous ne pouvons pas nous soustraire à la responsabilité qui nous incombe en ne rappelant pas aux États leurs engagements internationaux, notamment en ce qui concerne la nécessité d'accroître la part des femmes dans les organes élus et autres institutions publiques. Nous devons en outre leur donner des avis fondés sur l'analyse des faits quant au résultat probable des divers moyens de s'assurer qu'ils s'acquittent de cette obligation. La communauté internationale préconise des mesures temporaires spéciales telles que l'action positive, le traitement préférentiel et les systèmes de quotas pour promouvoir la participation des femmes à la vie politique et accroître la part des femmes exerçant une fonction publique. L'emploi de telles mesures est avalisé par plusieurs instruments internationaux, dont la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, et a régulièrement été préconisé par la Commission de la condition de la femme. J'ai résolument approuvé l'utilité des mesures temporaires spéciales dans la note d'orientation que j'ai établie en 2008 sur la stratégie du système des Nations Unies pour l'assistance aux pays en matière d'état de droit. Les acteurs des Nations Unies qui fournissent un appui électoral ont parfois prêté une assistance technique à l'utilisation de mesures temporaires spéciales, notamment de quotas applicables aux femmes. Si l'on peut s'enorgueillir à juste titre du bilan des activités de l'Organisation, la fourniture d'une aide technique dans ce domaine gagnerait à être plus cohérente et systématique. Des mesures temporaires spéciales telles que les quotas électoraux ne devraient être adoptées que lorsque les circonstances s'y prêtent. Il en est de même des mesures qui imposent un pourcentage donné de femmes dans les organes publics non élus. Certaines mesures peuvent être plus facilement applicables dans certains pays que d'autres, mais nous devons veiller à ce que toutes fassent l'objet d'une évaluation

<sup>9</sup> Bina Agarwal, « Does Women's Proportional Strength Affect their Participation? » *World Development*, vol. 38, n° 1, (2010).

<sup>10</sup> Données provenant du projet sur les quotas de l'Union interparlementaire, disponible à l'adresse [www.quotaproject.org](http://www.quotaproject.org).

rigoureuse dans le cadre de l'assistance technique fournie à tous les pays. Pour que ces questions soient traitées de façon intégrée et pour montrer que la communauté internationale prête appui à une gouvernance qui ne privilégie personne, je me suis donc engagé à ce que l'Organisation veille à ce que l'assistance technique fournie aux processus de règlement des conflits et aux pays sortant d'un conflit aide les femmes à occuper des postes de décision dans les institutions publiques, ainsi qu'à être nommées et élues, notamment au moyen de mesures temporaires spéciales telles que l'action positive, le traitement préférentiel et les systèmes de quotas.

43. Dans le cadre de l'assistance qu'elle fournit, l'Organisation veillera en outre à ce que la discrimination soit combattue à chaque stade du processus politique. Elle appuiera à cette fin une réforme de la législation relative aux partis politiques, à la citoyenneté, à l'état civil et aux pièces d'identité des personnes déplacées et des réfugiés; les actions visant à ce que les femmes soient représentées en nombre dans les organes chargés de l'administration électorale (et du règlement des conflits) et à éliminer toute discrimination sexiste de toutes les procédures électorales (enregistrement des électeurs, éducation civique, scrutin, sécurité des candidats et accès aux médias notamment); l'établissement de cartes de la vulnérabilité permettant d'évaluer les actes de violence dont les femmes peuvent être victimes (en tant qu'électrices, militantes et candidates), ainsi que les actions visant à prévenir et réprimer ces actes.

44. Je demanderai aux organismes compétents des Nations Unies de revoir leurs procédures afin d'assurer la cohérence de ces formes d'assistance technique. Il faudra notamment mettre des compétences en matière de problématique hommes-femmes et d'élections au service des processus de médiation afin d'évaluer rapidement les méthodes visant à assurer que davantage de femmes exercent des fonctions de décision et sont élues et nommées après un conflit; réviser les mandats des missions d'évaluation pour que soit régulièrement effectuée une analyse fondée sur les faits des différentes mesures temporaires spéciales possibles tels que les quotas obligatoires; organiser une large consultation nationale avec des partis politiques, des groupes de la société civile et des femmes parlementaires d'autres pays de la région ayant connu un conflit qui ont appliqué des systèmes de quotas afin d'évaluer l'opportunité d'opter pour telle ou telle formule. Les mesures telles que les quotas et les systèmes de promotion accélérée qui visent à accroître la part des femmes dans les institutions publiques à tous les niveaux, ainsi qu'à en renforcer les capacités pour en améliorer l'efficacité feront en outre l'objet d'un examen approfondi dans le cadre de l'appui fourni à la réforme de l'administration publique.

45. Le sixième engagement prévu par le plan d'action concerne l'appui à l'état de droit, lequel revêt une importance primordiale dans les pays sortant d'un conflit, notamment en ce qui concerne les institutions qui assurent la sécurité, administrent la justice et légifèrent. En l'absence d'état de droit, l'État se désintègre. On a vu à la section III du présent rapport comment la sécurité des femmes, leur accès à la justice et l'égalité entre les sexes sont compromis lorsque les institutions chargées de faire respecter l'état de droit ne tiennent pas compte de la problématique hommes-femmes. Nous ne pouvons proposer ici de programme complet pour résoudre chacun de ces problèmes. D'autres volets de ce plan d'action tentent d'y apporter des solutions : meilleure prise en compte des besoins des femmes et des filles dans les accords de paix et les cadres de planification du relèvement; accroissement des ressources destinées aux activités qui facilitent l'accès des

femmes à la justice; intégration de spécialistes des réformes législatives tenant compte de la problématique hommes-femmes dans les équipes d'intervention civile; nomination d'un nombre accru de femmes à des postes de direction pour demander qu'il soit rendu compte de tous ces éléments.

46. Compte tenu de l'ampleur et de la portée des questions soulevées, je me contenterai ici de présenter trois mesures concrètes qui renforceront et marqueront la détermination de l'Organisation à veiller à ce que son approche de l'état de droit – avant, pendant et après un conflit – favorise systématiquement l'exercice des droits des femmes à la sécurité et à la justice. Premièrement, là où est déployé du personnel de maintien de la paix, nous donnerons la priorité à la sécurité des femmes et des filles en créant des conditions qui protègent les femmes, notamment les réfugiées et les femmes déplacées dans des camps et en portant à 20 % la proportion de femmes dans les unités de police des opérations de maintien de la paix d'ici à 2014. Ceci donnera aux femmes les moyens d'agir et les encouragera à signaler les délits, notamment les actes de violence sexiste et sexuelle. Nous améliorerons également la méthode que nous employons pour lutter contre la violence sexiste et sexuelle en appliquant systématiquement les mesures décrites dans les directives, outils et supports de formation mis au point par la police civile et le personnel militaire de maintien de la paix, notamment le recueil des pratiques exemplaires de la Police des Nations Unies en matière de prise en compte de la problématique hommes-femmes et de maintien de l'ordre dans les opérations de maintien de la paix et le module normalisé de formation du personnel de police aux enquêtes sur les actes de violence sexuelle et sexiste et à la prévention de ces actes (United Nations Police Standardized Best Practices Toolkit on Gender and Policing in Peacekeeping Operations et United Nations Police Standardized Training Curriculum on Investigating and Preventing Sexual and Gender-based Violence). Nous nous emploierons à cette fin à renforcer les capacités des acteurs de la sécurité nationale à reproduire, améliorer et institutionnaliser ces pratiques, notamment en tenant compte de la problématique hommes-femmes dans la réforme du secteur de la sécurité. Enfin, des projets à effet rapide continueront d'être menés pour instaurer un climat de confiance, notamment en donnant aux femmes les moyens d'agir ou en assurant leur protection.

47. Deuxièmement, nous devons soutenir immédiatement et de façon suivie l'accès des femmes à la justice et aux institutions chargées de faire appliquer la loi. Des services d'assistance juridique seront proposés aux femmes de façon systématique – rapidement et à une échelle suffisante pour souligner la volonté de mettre fin à l'impunité et de protéger les victimes – dans le cadre des activités de promotion de l'état de droit menées par l'Organisation. Faisant fond sur les programmes novateurs en place, des acteurs nationaux et internationaux travailleront ensemble pour former des avocats, des assistants d'avocat et des assistants de liaison de la police capables de donner des avis juridiques et de fournir un appui logistique aux femmes souhaitant notamment signaler des actes de violence sexuelle et sexiste et d'autres délits et participer aux actions intentées contre leurs auteurs, faire valoir leurs droits fonciers ou patrimoniaux, obtenir la garde d'un enfant et faire reconnaître leur citoyenneté par l'État. Ceci viendra compléter les mesures prises pour constituer dans les commissariats de police des unités spécifiques chargées d'enregistrer les plaintes déposées par les femmes, d'enquêter à ce sujet et d'en assurer le suivi ainsi que des unités spéciales chargées d'engager des poursuites contre les auteurs d'actes de violence sexuelle et sexiste.

48. Troisièmement, j'engage tous les acteurs à veiller à ce que des critères minimaux concernant la prise en compte de la situation des femmes soient définis à l'intention des commissions de la vérité, des programmes de réparation et des organes connexes. S'il appartient aux parties aux négociations et aux gouvernements mis en place à l'issue des conflits de décider de la nature des institutions judiciaires en période de transition, la communauté internationale doit clairement indiquer comment ces mécanismes peuvent être mis en conformité avec les résolutions du Conseil de sécurité et avec d'autres dispositions législatives internationales relatives aux droits des femmes et des filles. L'Organisation établira des directives et une terminologie concernant : a) la composition des organes directeurs des institutions judiciaires pendant la période de transition, en particulier pour ce qui concerne la proportion de femmes qu'ils doivent comporter et le profil de ces dernières; b) leur mandat et notamment les infractions et les auteurs d'infraction qui ressortissent à leurs juridictions, la période couverte et les liens avec les autres institutions judiciaires; c) les procédures destinées à assurer la sécurité et à préserver la dignité des victimes et témoins, à faire appliquer des critères appropriés en matière de preuve et à déterminer les formes de recours et les modalités de leur application. Au niveau national, les organismes compétents des Nations Unies contrôleront le fonctionnement des institutions judiciaires pendant la période de transition et en rendront compte en évaluant leur conformité à ces critères et à d'autres.

49. Le septième et dernier engagement du plan d'action concerne la relance économique. Non seulement l'activité économique des femmes peut largement contribuer à instaurer une paix durable, mais en participant davantage à la vie active, les femmes acquièrent souvent des ressources, un statut et des contacts utiles pour intervenir sur la scène politique, que ce soit en se portant candidate à des élections ou en faisant du militantisme civique. Diverses mesures sont nécessaires pour tirer parti du potentiel productif des femmes et promouvoir leur émancipation économique, mais la plus importante contribution de la communauté internationale pourrait être de corriger les préjugés omniprésents qui ont pour effet de canaliser l'immense majorité des ressources mobilisées à l'issue d'un conflit vers les hommes, au motif que cela pourrait les dissuader de recourir ou revenir à la violence. De tels postulats ignorent au contraire les faits prouvant qu'il peut être aussi efficace de confier les ressources aux femmes pour créer des conditions favorables à une paix durable. Une analyse des programmes d'incitation destinés aux hommes jugés susceptibles de rejoindre les groupes insurgés a montré que le calcul des coûts et des avantages effectué par les hommes se fondait sur l'ensemble des revenus du ménage, que les occasions de gagner de l'argent soient directement saisies par ces hommes ou par des femmes appartenant à leur foyer n'avait aucun effet sur leur propension à participer aux insurrections<sup>11</sup>.

50. Pour des raisons d'efficacité aussi bien que d'équité, je m'engage à ce que l'Organisation veille à ce que les femmes soient associées sur un pied d'égalité, en tant que participantes et bénéficiaires, au développement local, à la création d'emplois, à la fourniture de services de première ligne et aux programmes de désarmement, démobilisation et réintégration à l'issue des conflits. Pour commencer à honorer cet engagement, je demanderai aux hauts responsables de l'Organisation au Siège et sur le terrain de prendre des mesures dans quatre domaines.

---

<sup>11</sup> « Pakistan Crisis Analysis Framework: Understanding Crisis in NWFP and FATA » (World Bank/Organisation des Nations Unies, avril 2010).

Premièrement, lorsque les projets de développement local et d'équipement sont fondés sur des approches participatives – un modèle à encourager activement –, ils devraient exiger que les femmes et les organisations de femmes de la société civile participent à la définition des priorités, à la désignation des bénéficiaires et au suivi de la mise en œuvre. Des travaux de recherche ont montré les avantages que présentent ces approches<sup>12</sup>. Deuxièmement, les programmes d'emploi à l'issue d'un conflit devraient s'adresser spécifiquement aux femmes en tant que groupe bénéficiaire. Un critère de parité devrait être appliqué de façon à ce qu'aucun des deux sexes ne bénéficie de plus de 60 % des journées d'emploi par personne. Il convient en outre de s'assurer que les rémunérations prévues par les programmes d'emploi sont directement versées aux femmes et que les obstacles s'opposant à ce que celles-ci y participent de façon équitable soient éliminés, notamment en modifiant les quotas de production et en prenant des dispositions adéquates sur le plan de la sécurité. Les hauts responsables de l'Organisation sur le terrain contrôleront la mise en œuvre des dispositions relatives à la problématique hommes-femmes énoncées dans le guide opérationnel des Nations Unies relatif à la création d'emplois, à la formation de revenu et à la réintégration à l'issue d'un conflit (United Nations Operational Guidance Note for Post-Conflict Employment Creation, Income Generation and Reintegration), en assureront le suivi et en rendront compte.

51. La troisième mesure à mettre en œuvre pour promouvoir une relance économique qui tienne compte de la problématique hommes-femmes est d'aider les femmes à devenir des prestataires de services de première ligne, notamment dans les secteurs de la santé, de la vulgarisation agricole et de la gestion des ressources naturelles. Des travaux de recherche ont montré que la présence de femmes parmi les prestataires de services de première ligne en facilitait l'accès à l'ensemble de la population féminine, permettait aux femmes de gagner davantage d'argent par elles-mêmes et produisait un effet d'entraînement, en encourageant d'autres femmes à faire carrière dans la fonction publique<sup>13</sup>. J'ai demandé aux hauts responsables de l'Organisation de veiller à ce que des directives concernant les moyens d'accroître la proportion de femmes parmi les prestataires de services de première ligne soient transmises aux organismes publics dans le cadre de l'assistance technique qui leur est fournie.

52. Quatrièmement, il faut prendre des mesures spécifiques pour que les femmes participent sur un pied d'égalité à tous les stades du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration – depuis la négociation des accords de paix et la création d'institutions nationales jusqu'à la conception et à la mise en œuvre des programmes. Il convient de supprimer des programmes de désarmement, démobilisation et réintégration les obstacles qui s'opposent à ce qu'y participent des combattantes ou des femmes et des filles ayant collaboré avec les forces et groupes armés; de proposer aux femmes une aide adéquate à la réintégration, notamment en fournissant un soutien matériel et psychosocial à celles qui sont victimes d'attitudes discriminatoires ou de comportements violents de la part de leur famille ou de leur communauté lorsqu'elles retournent à la vie civile; d'apporter un soutien aux femmes qui s'occupent de combattants handicapés ou présentant des maladies chroniques et d'enfants ayant collaboré avec les forces ou groupes armés; d'instituer

<sup>12</sup> Deepa Narayan et Patti Petesch (éd.), *Moving out of poverty, volume 1: cross-disciplinary perspectives on mobility* (Banque mondiale, 2007).

<sup>13</sup> Judith Tendler, *Good Government in the Tropics* (Johns Hopkins University Press, 1998).

des procédures d'agrément pour exclure des services de sécurité les auteurs de violations des droits des femmes; de proposer aux communautés accueillant un grand nombre d'ex-combattants des programmes de réconciliation et de promotion de la sécurité publique qui tiennent compte de la problématique hommes-femmes. Dans le cadre de cette initiative, les hauts responsables de l'Organisation sur le terrain surveilleront l'application des éléments des Normes intégrées de l'Organisation relatives au désarmement, à la démobilisation et à la réintégration qui concernent la problématique hommes-femmes.

## V. Conclusions et observations

53. Les mesures visant à assurer la pleine participation des femmes à la consolidation de la paix recueillent aujourd'hui un soutien sans précédent de la part de la communauté internationale. L'analyse et le plan d'action présentés ici permettent de disposer d'une base solide pour tenir la promesse faite dans les résolutions du Conseil de sécurité sur les femmes, la paix et la sécurité. Nous ne devrions cependant nourrir aucune illusion à propos des difficultés pratiques qui nous attendent. La révision des procédures et la conception des programmes doivent faire l'objet d'un examen approfondi. Il faut également débloquer des ressources supplémentaires; c'est pourquoi j'invite instamment les États Membres à faire des investissements conséquents à long terme dans la sécurité des femmes et dans leur potentiel productif, dont les effets d'entraînement favorisent une paix durable.

54. Les États Membres doivent aussi s'assurer que leur action en faveur de la participation des femmes à la consolidation de la paix est cohérente. Les positions adoptées à propos de questions cruciales ne devraient pas varier selon les contextes institutionnels, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du système des Nations Unies. La priorité doit être d'améliorer les capacités des femmes à participer à la consolidation de la paix, que ce soit dans le cadre de l'appui aux processus de paix par des initiatives diplomatiques indépendantes, de la fourniture d'une assistance bilatérale à des pays à l'issue d'un conflit ou d'une collaboration avec les organes intergouvernementaux des Nations Unies.

55. Le système des Nations Unies doit également assurer la cohérence de son action. La Commission de consolidation de la paix, qui a notamment été chargée par les résolutions qui en ont porté création d'aborder les questions relatives à la problématique hommes-femmes, a un rôle important à jouer, en particulier par l'intermédiaire de ses formations nationales. Il est essentiel d'assurer le suivi des progrès accomplis dans la mise en œuvre des dispositions des sept engagements énoncés dans le présent plan d'action. Le contrôle en sera facilité par les indicateurs mondiaux de l'application de la résolution 1325 (2000) établis à la demande du Conseil de sécurité. Conformément aux instructions du Conseil de sécurité énoncées au paragraphe 15 de sa résolution 1889 (2009), j'assurerai le suivi de la mise en œuvre de ce plan d'action et en rendrai compte dans le cadre de l'action globale que je mène pour améliorer les efforts de consolidation de la paix.