



Genre et gouvernance postconflit : comprendre les défis à relever

Genre et gouvernance postconflit : comprendre les défis à relever

Remerciements

Ce document a été rédigé par Ana Lukatela, spécialiste des programmes à la section Paix et sécurité d'ONU Femmes, avec la contribution d'Anne-Marie Goetz, conseillère en chef à la section Paix et sécurité d'ONU Femmes.

L'auteur remercie également les personnes suivantes pour les informations et les conseils supplémentaires qu'elles ont apportés : Nisreen Alami, Tonusree Basu, Pablo Castillo-Diaz, Skye Christensen, Katherine Gifford, Begoña Lasaga-baster, Diogo Souto Maior, Jago Salmon, Sheelagh Stewart et Lee Waldorf.

Octobre 2012

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

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

En couverture : Des dirigeantes communautaires du Groupe de surveillance des femmes du district de Ghanchi, au Tadjikistan, se réunissent pour s'entretenir avec les autorités locales sur la prestation des services
Crédit : ONU Femmes/Ana Lukatela

CONCEPTS CLÉS

Transition : période de passage d'un régime ou d'un système politique à un autre ; décrit souvent le passage d'une situation de conflit à un état de paix, lorsque les efforts portent en priorité sur la création de conditions favorables à la stabilité, à la sécurité, à la justice, à l'égalité sociale et au redressement économique.

Gouvernance : exercice de l'autorité économique, politique et administrative dans la gestion des affaires d'un pays à tous les niveaux. Elle comprend les mécanismes, les processus et les institutions par le biais desquels les citoyens et les groupes expriment leurs intérêts, exercent leurs droits juridiques, remplissent leurs obligations et règlent leurs différends (PNUD, 1997, « Gouvernance et développement humain durable », New York).

Gouvernance sensible au genre : gestion des affaires publiques d'une manière qui prenne en compte les relations

sociales qui limitent la capacité des femmes à participer aux décisions publiques et qui répondent aux préjugés sexistes et aux tendances à l'exclusion. L'inclusion des femmes dans les processus de surveillance et la promotion des droits humains des femmes sont des critères fondamentaux par rapport auxquels il convient d'évaluer la performance des responsables (UNIFEM, 2008, « Le progrès des femmes dans le monde : qui est responsable envers les femmes ? », New York, p. 2).

Réformes de gouvernance sensibles au genre : réformes qui conduisent à une plus grande responsabilité envers les femmes en garantissant que les institutions répondent plus efficacement aux besoins et aux priorités des femmes, en particulier par l'amélioration de leur accès aux moyens de subsistance et aux droits liés à la citoyenneté, qui exigent et engendrent une plus grande participation des élites féminines comme des simples citoyennes.

INTRODUCTION:

Les phases de transition qui suivent un conflit, une crise politique ou une catastrophe humanitaire offrent souvent des possibilités de renforcer le leadership des femmes, leur autonomisation et leur droit de participer aux processus de gouvernance.

Au moment où plusieurs pays dans le monde, s'engagent dans une transition vers la paix, la bonne gouvernance et la démocratie, les femmes font valoir leurs revendications de participation, de représentation, de responsabilisation et de liberté politique.

Aussi universels que soient ces objectifs, ils n'en demeurent pas moins difficiles à atteindre. Le nombre de femmes élues à des postes de représentation n'a progressé que lentement – on ne compte en moyenne qu'une femme sur cinq parlementaires à l'échelle mondiale. Elles sont par ailleurs faiblement représentées dans les instances décisionnelles locales, que ce soit en tant que maires ou membres de conseils locaux, ou qu'elles aient été nommées à des postes dans des institutions comme l'administration publique.

Augmenter le nombre de femmes exerçant des fonctions publiques n'est cependant pas une fin en soi. Au-delà de leur représentation numérique, les femmes doivent voir leurs intérêts représentés de manière effective afin que les processus de gouvernance permettent de faire avancer la situation

sociale, politique et économique des femmes. Les réformes de gouvernance sensibles au genre sont destinées à lier la représentation numérique des femmes à leur représentation effective. Une gouvernance sensible au genre s'assure que les institutions répondent plus efficacement aux besoins et aux priorités des femmes, qu'elles améliorent leur bien-être, leurs moyens de subsistance et leurs droits liés à la citoyenneté, et qu'elles mettent en place des institutions gouvernementales qui exigent et engendrent une plus grande participation des femmes – des élites aussi bien que des simples citoyennes.

De nombreux types d'institutions de gouvernance et de l'administration publique, telles que les comités constitutionnels ou les commissions électorales, n'ont ni les systèmes ni la capacité nécessaires pour garantir que les intérêts des femmes soient exprimés et pris en compte dans les politiques publiques. En outre, les institutions publiques ne tiennent pas systématiquement responsables les détenteurs du pouvoir de leur incapacité à protéger les droits des femmes ou ne répondent pas toujours aux besoins des femmes.

EN TANT QUE « PROCÉDURES OPÉRATIONNELLES PERMANENTES » POUR LES RÉFORMES ET PROGRAMMES DE BONNE GOUVERNANCE, CES CONSIDÉRATIONS VISENT À GARANTIR QUE LES FEMMES PARTICIPENT À TOUS LES PROCESSUS DE GOUVERNANCE POSTCONFLIT, QUE LEURS DROITS ET BESOINS SOIENT EFFECTIVEMENT REPRÉSENTÉS ET QUE LES DÉTENTEURS DU POUVOIR RENDENT COMPTE DE LEURS ACTES AUX FEMMES.

OBJECTIFS DES RÉFORMES DE GOUVERNANCE SENSIBLES AU GENRE DANS UN CONTEXTE POSTCONFLIT

- 1) Les ressources publiques sont gérées d'une manière qui permet d'améliorer la vie des femmes.
- 2) Les femmes ont la possibilité d'accéder à des ressources et à des droits dont elles avaient été parfois privées sous les systèmes de gouvernance en place avant ou pendant un conflit.
- 3) Les femmes participent aux consultations publiques

nationales et locales sur la résolution des conflits et le relèvement.

- 4) La présence et l'influence des femmes sont renforcées à tous les niveaux des fonctions publiques exercées en tant qu'élues ou non.
- 5) L'accès des femmes aux mécanismes de responsabilisation publique est amélioré.

Améliorer la condition des femmes qui se trouvent dans des situations de conflit ou d'après-conflit peut améliorer le bien-être du ménage et de la communauté¹. Inversement, ne pas protéger les droits et les possibilités d'emploi des femmes peut menacer la pérennité des réformes de la gouvernance et la stabilité de la communauté. Les pays ne comptant par exemple que 10 pour cent de femmes participant au marché du travail ont près de 30 fois plus de risques de connaître un conflit interne que les États ayant 40 pour cent de femmes participant au marché du travail².

Compte tenu de la contribution considérable des femmes à la mise en place d'une gouvernance démocratique et à l'instauration de la paix, le présent document de réflexion présente un ensemble de considérations sur la participation des femmes à une gouvernance transitoire et sur la responsabilisation publique quant aux droits des femmes. En tant que « procédures opérationnelles permanentes » pour les réformes et programmes de bonne gouvernance, ces considérations visent à garantir que les femmes participent à tous les processus de gouvernance post-crise, que leurs droits et besoins soient effectivement représentés et que les détenteurs du pouvoir rendent compte de leurs actes aux femmes.

Les réformes de la gouvernance, dans les sociétés sortant d'un conflit, visent à relever des défis particuliers, notamment la faible légitimité et autorité de l'État engendrée une violence ou d'une instabilité persistantes, un manque de cohésion sociale, une forte prédominance des populations vulnérables, marginalisées ou déplacées, ainsi que des ressources financières et humaines limitées. D'autres difficultés, dans les situations d'après-conflit, sont liées à l'augmentation de la corruption, à la destruction des infrastructures de prestation de services, à la politisation de la société et à la domination des factions militarisées.

Les acteurs internationaux et nationaux de la consolidation de la paix ont reconnu que l'exclusion sociale peut être un important facteur de conflits. Des données d'observation et des recherches font apparaître le lien dévastateur entre les graves inégalités horizontales économiques et sociales et les conflits violents³. Lorsque l'inégalité et l'exclusion sont les causes sous-jacentes ou profondes d'un conflit, les efforts humanitaires, de résolution du conflit et de développement qui s'ensuivent doivent être inclusifs et participatifs. Les approches inclusives ont pour but de remédier aux inégalités et de faciliter aux populations marginalisées l'exercice de leurs droits. Elles font par ailleurs augmenter le nombre de parties prenantes investissant dans le système de

gouvernance, ce qui peut renforcer la stabilité. Une gouvernance postconflit inclusive doit s'attaquer aux inégalités de genre et aux incidences sexospécifiques des conflits subies par les femmes. L'inclusion des femmes peut également avoir un impact positif sur la lutte contre l'exclusion sociale génératrice de conflits.

Toutefois, en prenant en compte le principe d'inclusivité dans des situations d'après-conflit, les acteurs des réformes de la gouvernance sont parfois partagés entre la nécessité d'être pragmatiques et « sensibles aux conflits », d'une part, et leurs engagements normatifs en faveur de l'inclusion, de la transparence et des droits humains, d'autre part.

« DANS LA RÉOLUTION DE CONFLITS, LA PARTICIPATION DES FEMMES ET UNE BONNE CONNAISSANCE DES QUESTIONS DE GENRE FOURNISSENT UNE BASE SOLIDE À LEUR PARTICIPATION.

LA REPRÉSENTATION NUMÉRIQUE ET LA REPRÉSENTATION EFFECTIVE SONT TOUTES DEUX NÉCESSAIRES. CELA EXIGE SOUVENT DES EFFORTS ET DES MESURES SPÉCIFIQUES. »⁴

~MICHELLE BACHELET, AVRIL 2012

Les inégalités fondamentales et les facteurs de conflit et de crise (inégalités régionales, groupes importants de la population marginalisés, répartition déséquilibrée de la propriété foncière, par exemple) doivent être prises en compte dans le dispositif de gouvernance transitoire, faute de quoi l'instabilité perdurera et le règlement politique sera en péril. Chacun de ces facteurs de conflit comporte une dimension genre ; et même si les femmes peuvent beaucoup contribuer à la résolution des conflits et aux réformes de gouvernance, la perspective de genre est rarement une préoccupation prioritaire au lendemain d'un conflit.

Ce document de réflexion insiste sur le fait qu'il n'est jamais trop tôt, dans un contexte de transition, pour donner la priorité à l'autonomisation des femmes et à l'égalité des sexes. Malheureusement, la tendance est de reléguer la question au second plan. Lors des transformations politiques qui suivent un conflit ou une crise, ce sont les groupes d'intérêts politiques déjà organisés qui réussissent le mieux à s'emparer du pouvoir. Les groupes de femmes ont tendance à être sous-financés et

sont souvent mal placés pour saisir les occasions d'influencer les dispositifs de gouvernance. En outre, les inégalités et barrières structurelles empêchent les femmes de s'engager pleinement dans les institutions de gouvernance. Bien que, lors d'un conflit, les femmes jouent un plus grand rôle sur la scène publique et qu'elles soient des dirigeantes et des médiatrices efficaces dans les communautés, en période postconflit, on assiste souvent à une résurgence des stéréotypes relatifs à l'incapacité des femmes à diriger. Ces dernières se retrouvent ainsi écartées de toute participation à la vie publique. De plus, la part disproportionnée qui incombe aux femmes dans la subsistance du ménage au lendemain d'un conflit (s'occuper notamment des personnes âgées, des enfants, des orphelins et des membres de leur famille handicapés ou déplacés à l'intérieur du pays) fait qu'elles ont peu de temps à consacrer à la politique ou pour participer aux processus de réforme.

Après un conflit, 30 à 40 pour cent des ménages sont dirigés par des femmes⁴. Une étude portant sur des pays sortant d'un conflit a révélé que « en Angola, au Kosovo, au Mozambique et en Somalie, en raison du grand nombre d'hommes qui ont été tués, les veuves constituent désormais plus de la moitié de la population des femmes adultes »⁵. Les ménages dirigés par une femme sont synonymes de pauvreté et de lourdes contraintes de temps pour la femme chef de ménage. De fait, sa participation à la prise de décisions publiques et aux réformes de gouvernement est ainsi limitée.

Outre une charge des soins accrue en période postconflit, les femmes pâtissent souvent du fait qu'on leur accorde peu de droits de citoyenneté fondamentaux, ce qui peut aggraver leurs difficultés, en particulier pour les femmes chefs de ménage. Elles ne peuvent parfois pas (de facto ou de jure) accéder, par exemple, aux terres ou aux biens familiaux appartenant à leur mari disparu ou tué pendant un conflit, ce qui désavantage considérablement les femmes chefs de ménage lorsqu'elles cherchent à rétablir la sécurité de leurs moyens de subsistance au lendemain du conflit.

Un cadre réglementaire de principe a été défini au fil des ans pour reconnaître que les femmes ont un rôle capital à jouer en termes de participation aux réformes de gouvernance après un conflit. ONU Femmes a pris part à ces dialogues sur les politiques et à leur mise en place dans des forums interinstitutions de l'ONU. Outre les clauses pertinentes de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) et celles de la Déclaration universelle des droits de l'homme, ainsi que des accords régionaux comme la Charte des droits de la femme de l'Union africaine ou le Protocole sur le genre et le développement de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), le cadre réglementaire pour la participation des femmes à la gouvernance postconflit inclut également :

- » la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité de l'ONU, qui a affirmé le droit des femmes à participer aux processus politiques après un conflit, tandis que la résolution 1889 (2009) encourageait les missions et les États membres de l'ONU à améliorer la mise en œuvre ;
- » le Plan d'action en sept points du système des Nations Unies sur une consolidation de la paix sensible aux des questions de genre⁷, qui énonce les engagements concrets que doivent prendre les acteurs du système des Nations Unies en vue d'une plus grande participation politique des femmes, notamment la fourniture d'une assistance technique pour les mesures temporaires spéciales par des acteurs des Nations Unies apportant une assistance électorale dans des pays sortant d'un conflit ;
- » le cadre stratégique, à l'échelle du système des Nations Unies, pour les femmes, la paix et la sécurité, qui comprend des engagements, des objectifs et des calendriers concrets à l'intention des acteurs clés de la participation des femmes à la gouvernance postconflit.

Le rapport de 2009 du Secrétaire général sur la Consolidation de la paix au lendemain d'un conflit (A/63/881-S/009/304) et

Le rapport du Secrétaire général sur la Participation des femmes à la consolidation de la paix (A/65/866-S/2010/466) est un plan d'action global et solide visant à mettre en œuvre les promesses de la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies. **Ce plan d'action est composé d'engagements garantissant :**

1. que les femmes participent pleinement à toutes les négociations de paix et que des compétences en matière de genre soient fournies en temps utile pour toutes ces négociations ;
2. que les processus de planification postconflit, y compris les conférences des donateurs, fassent participer des femmes de manière effective et appliquent des méthodes débouchant sur une prise en compte totale de l'égalité des sexes ;
3. qu'un financement suffisant – ciblé et intégré – soit assuré pour répondre aux besoins spécifiques des femmes, faire progresser l'égalité des sexes et promouvoir l'autonomisation des femmes. Le rapport fixe un objectif de 15 pour cent ;
4. que les civils déployés possèdent des compétences spécialisées, notamment des connaissances de haut niveau en matière de reconstruction des institutions d'État afin de les rendre plus accessibles aux femmes ;
5. que les femmes puissent participer pleinement à la gouvernance postconflit, en tant qu'actrices civiques, représentantes élues et décideuses, y compris à travers des mesures temporaires spéciales comme les quotas ;
6. que des initiatives relatives à l'État de droit encouragent la participation des femmes en demandant réparation pour des injustices commises à leur encontre et en améliorant la capacité des acteurs de la sécurité à empêcher les violations des droits des femmes et à y répondre ;
7. que le redressement économique privilégie l'engagement des femmes dans les programmes de création d'emplois, les programmes de développement communautaire et la prestation de services de première ligne.



Des électrices irakiennes en file d'attente devant dans un bureau de vote. *Crédit : ONU/Photo/HCR/Roger LeMoynne*

le Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État : New Deal pour l'engagement dans les États fragiles⁷ identifient cinq priorités stratégiques dans les situations d'après-conflit. Ces domaines prioritaires se recoupent largement. D'autres documents de réflexion ou des notes d'orientation du Recueil d'informations d'ONU Femmes

consacré aux femmes, à la paix et à la sécurité traitent des aspects concernant la sécurité, la justice et la résolution des conflits. Le présent document de réflexion porte essentiellement sur les priorités fondamentales de la gouvernance politique et administrative dans les situations d'après-conflit, qui s'alignent sur les priorités énoncées dans le tableau 1 ci-dessous.

Tableau 1 : Domaines prioritaires pour la consolidation de la paix

	Rapport de 2009 du Secrétaire général sur la Consolidation de la paix au lendemain d'un conflit	Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État : New Deal pour l'engagement dans les États fragiles
Domaines prioritaires pour la consolidation de la paix	Sûreté et sécurité	Politique légitime
	Confiance dans le processus politique	Sécurité
	Accès aux services de base	Justice
	Une administration publique opérationnelle	Fondements économiques
	Revitalisation de l'économie	Recettes et services

Le présent document de réflexion porte sur les aspects des domaines prioritaires de la gouvernance postconflit internationale relatifs au processus politique, aux services et à l'administration publique (comme mis en évidence). La réflexion se divise en deux volets : gouvernance politique et gouvernance administrative.

- » Processus de gouvernance politique :
 - révisions et processus constitutionnels
 - systèmes politiques (organes exécutif, législatif et judiciaire)
 - systèmes électoraux
 - partis politiques
- » Processus de gouvernance administrative :

- planification et budgétisation de la gouvernance locale / décentralisation
- réforme de l'administration publique
- prestation de services publics tenant compte des questions de genre

Ces thèmes représentent les processus prioritaires de réforme de la gouvernance entrepris dans les États sortant d'un conflit par les acteurs nationaux soutenus par la communauté internationale. Chacun de ces domaines est confronté à des difficultés et à une irrégularité des progrès accomplis en termes d'intégration des considérations de genre. D'autres processus de gouvernance dans des situations d'après-conflit, tels que la justice transitionnelle, la réforme du secteur de la sécurité, ainsi que la démobilisation, le désarmement et la réintégration, sont traités dans des notes d'orientation spéciales figurant dans le Recueil d'informations d'ONU Femmes consacré aux femmes, à la paix et à la sécurité⁸.

PROCESSUS DE GOUVERNANCE POLITIQUE

Harmoniser les constitutions nationales avec les engagements juridiques internationaux relatifs aux droits des femmes

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

(CEDEF), le Protocole sur le genre et le développement de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) et la Charte des droits de la femme de l'Union africaine précisent chacun les droits fondamentaux des femmes, ainsi que les politiques de discrimination positive permettant de garantir que les femmes puissent exercer ces droits.

Ces droits fondamentaux comprennent les droits politiques, sociaux et économiques, mais aussi l'égalité des droits civils. Ces derniers peuvent avoir, pour les femmes, des conséquences d'une portée considérable, quand il s'agit par exemple d'exiger l'égalité en matière d'héritage.

Il est possible de promouvoir une plus grande participation des femmes par le biais de clauses spécifiques décrivant le recours à des mesures temporaires spéciales, telles que les quotas, pour lutter contre les barrières structurelles qui empêchent les femmes de participer aux processus politiques sur un pied d'égalité avec les hommes.

Des dispositions constitutionnelles peuvent également protéger les femmes de mesures juridiques discriminatoires dans des domaines clés tels que l'égalité de l'accès des femmes et des hommes à la terre, aux biens, à l'éducation, aux soins de santé et au travail, ainsi que sur des questions de droit de la famille (mariage, divorce, garde des enfants, héritage, biens matrimoniaux, etc.)

Révisions et processus constitutionnels

Une constitution établit le cadre juridique des structures sociales, politiques et économiques d'un pays, ainsi que des rapports entre les individus et l'État. Elle décrit l'autorité et les institutions de l'État (pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire), le système juridique de l'État (la manière dont on élabore, applique et fait respecter les lois) et les droits et responsabilités (civils, politiques, économiques et sociaux) des citoyens.

Le renforcement de la responsabilisation sur les droits des femmes commence par la révision de la constitution et la conception d'institutions publiques. Les révisions constitutionnelles devraient non seulement assurer l'harmonisation avec les engagements juridiques internationaux en matière de droits des femmes (cf. encadré ci-dessus), mais aussi encourager les mécanismes de responsabilisation et des réformes de gouvernance qui répondent aux besoins des femmes, comme les quotas de genre pour certains postes de décision élus ou nommés (dans des élections législatives ou l'administration publique, par exemple).

Il est essentiel que la constitution, en tant que document fondateur d'un pays sortant d'un conflit ou texte de transition vers un nouvel ordre politique, soit élaborée dans le cadre d'un processus inclusif de sorte que toutes les parties contribuent à la vision commune de l'avenir du pays et que le risque de reprise du conflit soit réduit. À cet égard, les défenseurs de l'égalité des sexes devraient demander que les droits civils, politiques, sociaux et économiques des femmes soient inscrits dans la constitution, que le principe de l'équilibre des pouvoirs soit ancré dans le système politique, et que la constitutionnalité des mesures temporaires spéciales soit utilisée comme un outil permettant de renforcer la représentation des femmes.

L'inclusion, dans les constitutions postconflit, d'un libellé spécifique qui énonce le droit à un accès égal aux opportunités et aux avantages est cruciale si l'on veut créer une base solide pour une réforme législative pendant la période de transition. Une constitution prenant en compte les spécificités de genre peut être un outil efficace, en période postconflit, au moment où les défenseurs des droits des femmes demandent une législation, des politiques, des réformes et des mesures spéciales sensibles au genre afin de s'assurer que les droits de jure puissent être mis en œuvre de facto.

On peut citer comme exemple de bonnes pratiques la création de partenariats et de coalitions entre des femmes de la société civile et d'autres alliés dans le but de parvenir à un accord sur les priorités. En Égypte, en juin 2011, ONU Femmes a soutenu des organisations locales dans la tenue d'un congrès national des femmes pour discuter des priorités des femmes dans le processus de rédaction de la constitution et pour adopter une charte des femmes, qui a été approuvée par 3 000 groupes communautaires issus de chacun des 26 gouvernorats et signée par plus de 500 000 sympathisants. Cette charte contient un message cohérent sur les revendications des femmes par rapport à la nouvelle constitution.

Au Zimbabwe, en 2011 et 2012, des groupes de femmes se sont réunis pour former le « Groupe des 20 »⁹ et défendre les droits des femmes dans le processus de réforme constitutionnelle imposé par l'accord politique global de 2008. Le Groupe des 20 a créé, avec l'appui d'ONU Femmes et du PNUD, une force opérationnelle de suivi pour s'assurer que les négociations constitutionnelles incluent les droits des femmes et des considérations d'égalité entre les sexes. Le Groupe des 20 engage toutes les principales parties prenantes à mieux faire connaître et rendre plus visibles leurs revendications, et prévoit de contrôler la mise en œuvre des dispositions relatives à l'égalité des sexes, une fois la constitution finalisée et adoptée. Le Groupe est guidé par

CHARTES DES FEMMES

Les chartes des femmes sont une méthode parmi d'autres de regrouper les besoins et revendications de mouvements nationaux de femmes et de défenseurs de l'égalité des sexes à l'approche d'élections postconflit et/ou de révisions constitutionnelles en période de transition. Lorsque les intérêts politiques des femmes ne sont pas représentés aux tables des négociations, il est d'autant plus important d'avoir une charte des femmes pour communiquer des revendications aux délégués et défendre les priorités et les droits des femmes.

Une charte doit être approuvée par consensus par le biais de larges consultations populaires menées à l'échelle nationale afin de donner légitimité et autorité à cette volonté exprimée par la moitié de la population. La charte peut également donner aux représentant(e)s des femmes une plus grande légitimité pour demander une place à la table des négociations et la prise en compte des intérêts présentés dans le document dans tous les aspects de la transition.

La création d'une charte des femmes implique la préparation d'un projet de cadre par un comité de pilotage composé de parties prenantes nationales clés telles que des universitaires spécialisés dans l'égalité des sexes, des experts et des femmes

leaders de la société civile au niveau local. Ce projet de cadre est ensuite largement diffusé aux groupes de femmes locaux pour qu'il soit débattu avant la tenue d'un atelier consultatif national ou d'une conférence associant un large éventail de représentantes et représentants nationaux des femmes.

Les plaidoyers ciblés et organisés menés par des organisations non gouvernementales (ONG) de femmes par le biais d'une charte des femmes se sont avérés un moyen efficace de mobiliser l'attention des rédacteurs d'une constitution. Il y a plusieurs raisons à cela. Premièrement, si la charte est créée par le biais de vastes consultations nationales, elle acquiert une légitimité du fait qu'elle représente la voix des femmes de la nation. Deuxièmement, le fait d'associer aux consultations des experts et des défenseurs très connus permet de lui donner plus de crédibilité. Troisièmement, une liste claire et complète de revendications fournit, aux défenseurs des droits des femmes, un point de ralliement et amplifie les revendications exprimées. Enfin, les chartes des femmes fondent souvent leurs revendications sur les engagements juridiques internationaux concernés et en appellent ainsi aux responsabilités juridiques qui engagent déjà un gouvernement.

le principe selon lequel, malgré des différences d'appartenance politique ou de statut socio-économique, les femmes doivent faire front commun pour garantir que le processus de révision constitutionnelle prenne en compte leurs besoins et priorités, et qu'il jette les bases de leur futur engagement public.

Au Soudan du Sud, un puissant mouvement de femmes de la société civile, bien organisé, s'est mobilisé en 2011 pour apporter une contribution permanente à la révision constitutionnelle et pour s'assurer que les femmes fassent partie du comité de révision constitutionnelle formé en 2012.

En Afrique du Sud, au cours de la transition des années 1990, des groupes de femmes avaient remarqué que les délégations des partis politiques participant aux négociations constitutionnelles n'étaient composées que d'hommes, et que les besoins et priorités des femmes étaient marginalisés. En réaction, les femmes se sont alliées, au-delà des différents partis et malgré les divisions raciales, pour créer une Coalition nationale des femmes non partisane. Cette dernière a tenu un congrès général afin de discuter de l'adoption d'une charte qui définirait les priorités des femmes pour la constitution. La Coalition n'a pas été exempte de tensions ni de difficultés ; la rédaction de la Charte a eu lieu durant une période extrêmement agitée de l'Afrique du Sud. Toutefois, le congrès est finalement parvenu à ses fins en mettant l'accent sur une participation inclusive et en incluant une note d'introduction indiquant que, bien que la Charte soit

le fruit de la Coalition, les différentes organisations se réservent le droit de renoncer à certaines dispositions (le plus souvent, la disposition concernant les droits procréatifs). Finalement, il en est ressorti une Charte des femmes cohérente, qui s'est avérée être un puissant outil de plaidoyer dans les négociations constitutionnelles. L'Afrique du Sud a ensuite adopté une constitution qui a été largement applaudie pour la force de ses dispositions sexospécifiques.

L'annexe 1 décrit le processus qui s'est déroulé en Afrique du Sud en 1992 et en Afghanistan en 2003 lorsque des femmes se sont mobilisées pour regrouper leurs revendications avant les négociations constitutionnelles. L'annexe fait également état de l'essentiel des revendications. Dans ces deux cas, le processus d'élaboration d'une charte des femmes a été un succès parce que la mobilisation a été multipartisane et que l'on a pu identifier des problématiques communes, sans distinction du parti ou de la faction d'appartenance des femmes. Dans un contexte postconflit où les femmes sont divisées par des clivages ethniques, des dignitaires religieux ou régionaux et n'arrivent pas à trouver un terrain d'entente, une charte des femmes doit être précédée d'une période d'instauration de la confiance et de réconciliation entre les femmes.

PRINCIPALES CONSIDÉRATIONS CONCERNANT LES PROCESSUS DE RÉVISION CONSTITUTIONNELLE

- 1. Il est crucial d'instaurer des quotas de genre dans les comités thématiques constitutionnels et les assemblées constitutionnelles pour garantir la participation des femmes et la prise en compte effective des priorités des femmes.*
- 2. Afin de garantir une réelle contribution, un comité distinct consacré à l'égalité des sexes ou un conseiller ou une conseillère spécialisé(e) dans l'égalité des sexes pour le comité de pilotage sont également des moyens précieux de rédiger et réviser les libellés.*
- 3. Dans certains contextes, les chartes des femmes peuvent être des outils de plaidoyer efficaces si elles sont adoptées par le biais d'un large processus et présentées de façon crédible comme les préoccupations de la moitié de la population.*
- 4. Les partenaires nationaux et internationaux aux processus constitutionnels devraient insister sur le fait que le principe d'une élaboration constitutionnelle inclusive est essentiel à une paix et à un développement durables.*
- 5. Les revendications des femmes concernant les dispositions constitutionnelles doivent se fonder sur le contexte régional et utiliser des exemples régionaux pertinents tirés de constitutions laïques comme non laïques, suivant le cas. L'expérience montre que les femmes ont su s'adapter à tout type de traditions constitutionnelles dans tous les contextes régionaux.*

SYSTÈMES POLITIQUES

Un processus de révision constitutionnelle passe par des négociations visant à déterminer un type de système politique et des mécanismes de surveillance. Les défenseurs de l'égalité des sexes n'ont pas forcément d'informations suffisantes sur l'impact que peuvent avoir les différents systèmes politiques sur la réalisation de l'autonomisation des femmes. S'agissant de questions telles que le choix d'un système politique (présidentiel ou parlementaire, législature monocamérale ou bicamérale, État fédéral ou unitaire) ou la conception de mécanismes de surveillance et de responsabilisation (équilibre des pouvoirs judiciaires), les possibilités sont nombreuses ; et la meilleure option pour les femmes dépend d'un grand nombre de facteurs comme le contexte politique ou la présence de champions de l'égalité des sexes. Les défenseurs de l'égalité des sexes et les groupes de femmes de la société civile devraient, le plus tôt possible, être soutenus dans le renforcement de leur capacité et de leurs connaissances techniques des systèmes politiques afin de collaborer avec des interlocuteurs clés de façon effective et crédible durant les négociations. Les défenseurs de l'égalité des sexes devraient par exemple recevoir une formation sur les implications du fédéralisme sur leurs principales problématiques (garde des enfants ou politique de santé, par exemple), ou encore des formations sur les différents systèmes législatifs et l'identification des possibilités stratégiques de s'engager, en formulant bien les revendications clés et les points de départ pour un regroupement de femmes de divers partis.

Alors qu'un système présidentiel fort peut présenter des avantages si le président est également un ardent défenseur de l'égalité des sexes, un pouvoir très centralisé dans l'exécutif,

au lendemain d'un conflit, peut également décourager une participation politique significative et démocratique et engendrer une concentration du pouvoir s'accompagnant d'un contrôle et d'une responsabilisation institutionnelle faibles. En outre, la concurrence politique d'un système présidentiel très centralisé dépourvu d'un mécanisme d'équilibre des pouvoirs adéquat peut aboutir à une dynamique à somme nulle qui exclut la voix des femmes et peut encourager la violence. Si le président d'un pays sortant d'un conflit détient le pouvoir constitutionnel de nommer des fonctionnaires gouvernementaux à tous les niveaux de l'administration et des services, cela peut engendrer des tensions et une instabilité ; cela signifie également souvent que les femmes sont exclues des réseaux de clientélisme et des systèmes de pots-de-vin qui facilitent ces nominations.

Le degré d'indépendance du pouvoir judiciaire est également un élément crucial du système politique. L'accès des femmes à la justice, dans une situation d'après-conflit, dépend de la capacité du système judiciaire à faire prévaloir l'État de droit et à écouter les préoccupations des femmes. Certaines constitutions prévoient des quotas de représentation des femmes au plus haut niveau du système judiciaire ou créent des organes judiciaires distincts pour surveiller la mise en œuvre des droits humains et des dispositions relatives à l'égalité des sexes. La constitution de l'Afrique du Sud prévoit un mécanisme de surveillance judiciaire sous la forme d'une Commission pour l'égalité des sexes¹⁰, tandis que la Commission des droits de l'homme de la Sierra Leone prévoit un mandat en matière d'égalité des sexes et requiert un nombre minimum de femmes parmi les commissaires.

GROUPES DE SURVEILLANCE DES FEMMES

Avec l'appui d'ONU Femmes, les femmes rurales du Tadjikistan se sont regroupées en 2011 pour former des groupes de surveillance des femmes. Ces dernières suivent de près la situation des ménages les plus vulnérables des communautés locales et recherchent des moyens d'améliorer l'accès aux documents d'état civil et aux services de protection sociale. Ces groupes travaillent en liaison avec les autorités locales par le biais de comités de district d'action commune à travers lesquels ils fournissent un retour d'informations sur la prestation de services ainsi que des suggestions d'amélioration.

Les groupes de surveillance des femmes, qui sont de plus en plus reconnus dans plusieurs districts comme d'importantes plates-formes pour le leadership des femmes, ont un impact concret sur les communautés et une incidence plus large par réplication. Dans certains districts frontaliers, en particulier, qui sont exposés aux tensions et aux conflits, ces groupes ont commencé à se pencher sur la situation des femmes apatrides

marginalisées qui n'ont pas été en mesure d'accéder aux services d'état civil et de présenter leurs demandes de citoyenneté.

En partenariat avec les administrations locales qui fournissent des services, les groupes de surveillance des femmes jouent aujourd'hui un rôle crucial car ils aident les prestataires de services à comprendre les besoins des populations rurales et la façon dont les services de protection sociale devraient être réformés pour mieux répondre à ces besoins.

Un mouvement de femmes de la société civile puissant et autonome constitue le facteur déterminant qui permet de garantir que les réformes de la gouvernance prennent en compte les besoins et priorités des femmes. Cela est particulièrement vrai lorsqu'il s'agit de créer et de faire respecter une législation sensible au genre et des dispositions constitutionnelles sur des questions relatives au droit de la famille.

Bien que les pouvoirs de l'État (pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire) soient étroitement liés, dans un système idéal, ils devraient rester distincts et se faire contrepoids. Il est important de dialoguer avec le pouvoir législatif non seulement pour augmenter le nombre de femmes élues (comme on le verra plus loin dans la section sur les systèmes électoraux), mais aussi pour renforcer les capacités et sensibiliser à l'importance de l'égalité des sexes parmi les hommes et les femmes parlementaires. Les cadres réglementaires et législatifs peuvent être des instruments déterminants de promotion de l'égalité entre les sexes et des droits des femmes.

Dans un système fédéral, il est important que les femmes plaident en faveur de garanties constitutionnelles globales fortes en ce qui concerne leurs droits et leur accès aux opportunités, garanties qui doivent être contraignantes pour toutes les entités fédérales. En l'absence de telles garanties, on risque de voir des variations dans les politiques en matière de droits des femmes et d'égalité des sexes d'une région à l'autre et sur des questions primordiales pour les femmes (soins de santé, garde des enfants et services de base). Dans les pays sortant d'un conflit, où les divisions sont profondes, les femmes doivent élaborer des

stratégies et identifier des possibilités de travailler ensemble, au-delà des clivages ethniques ou régionaux, et créer un mouvement féminin national uni servant de groupe d'intérêt, à l'échelon national, plaidant pour l'égalité des sexes.

Les conséquences du fédéralisme sur les recettes et les services sont également cruciales pour les femmes. Le fédéralisme répartit les compétences fiscales et l'affectation des recettes entre les gouvernements centraux et régionaux. Les femmes dirigeantes issues du monde de la politique et de la société civile devraient pouvoir avoir un droit de regard sur la façon dont les recettes sont réparties et vérifier si elles sont affectées aux besoins des femmes (l'un des aspects d'une budgétisation sensible au genre). Il est d'autre part essentiel que les femmes de la société civile surveillent les modes d'investissement et de perception des recettes afin de déterminer s'ils renforcent les tendances à l'exclusion et les injustices, et qu'elles vérifient si les transferts de fonds conditionnels des autorités centrales vers les autorités régionales sont liés aux dépenses consacrées aux priorités des femmes ou à des indicateurs de performance qui couvrent les besoins des femmes (analyse sexospécifique des bénéficiaires).

PRINCIPALES CONSIDÉRATIONS CONCERNANT LES SYSTÈMES POLITIQUES

1. Les défenseurs de l'égalité des sexes devraient demander un système politique qui équilibre les pouvoirs. La participation et la représentation des femmes ont plus de chances d'être effectives là où des femmes autonomes de la société civile se sont mobilisées et ont identifié des partenaires stratégiques parmi les parties au conflit pour demander leur inclusion dans les institutions politiques parce que c'est leur droit, mais aussi en raison de leur rôle clé dans la construction d'une paix et d'une stabilité durables.

2. Les mécanismes de surveillance judiciaire sont essentiels si l'on veut assurer une responsabilisation pour la mise en œuvre de l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes au lendemain d'un conflit. Ces mécanismes devraient préciser la représentation des femmes en tant que commissaires judiciaires ainsi que les sanctions claires à appliquer si les engagements en matière de droits humains des femmes ne sont pas tenus.

SYSTÈMES ÉLECTORAUX

Certains types de systèmes électoraux donnent manifestement de meilleurs résultats pour les femmes. Avec un système de représentation proportionnelle, les partis politiques sont par exemple plus susceptibles de diversifier leurs listes afin d'attirer davantage d'électeurs. Avec un système majoritaire uninominal, en revanche, les hommes disposant d'un réseau de clientélisme et d'un accès au financement plus solides ont tendance à gagner des investitures dans les circonscriptions les plus « gagnables » (les circonscriptions où le parti est déjà présent ou dans lesquelles il bénéficie d'un solide soutien). En outre, les préjugés des électeurs contre les femmes candidates constituent un obstacle majeur qui pèse dans toutes les élections. Ces préjugés sont les plus marqués lorsque les électeurs doivent exprimer une préférence pour un seul candidat ; ce qui explique la faible représentation des femmes dans les systèmes majoritaires uninominaux. Le type de système électoral que choisit un pays a également des incidences non négligeables sur la structure d'un parti, la nature de la représentation, le coût des campagnes et la question de la sécurité des candidats.

Dans les situations d'après-conflit, la participation des femmes aux élections se heurte aux mêmes difficultés que celles mentionnées plus haut ; les rôles homme-femme traditionnels ont tendance à se renforcer au lendemain d'un conflit, mais aussi en période de fragilité ou de transition. La participation politique des femmes est parfois considérée comme une priorité secondaire, en particulier si elle est perçue à tort comme étant « en contradiction » avec les préoccupations de sécurité et de stabilité.

Globalement, des progrès considérables ont été accomplis en ce qui concerne la participation politique des femmes, notamment par une augmentation du nombre des élues dans des gouvernements locaux et nationaux à travers le monde. Entre 1995 et 2011, la proportion de femmes présentes dans les parlements nationaux est passée de 11,6 pour cent à 20,1 pour cent, contre une augmentation de moins d'un pour cent dans les deux décennies précédentes. On constate dans les pays sortant d'un conflit une participation de femmes issues d'horizons très divers dans les parlements. Les facteurs clés qui influencent le résultat, dans ces contextes, semblent être le recours à des mesures temporaires spéciales et le type de système électoral.

Les pays utilisent des systèmes électoraux différents pour différents niveaux de gouvernement (du gouvernement local au gouvernement national). Ces systèmes sont traditionnellement divisés en trois grands groupes : les systèmes majoritaires uninominaux, les systèmes de représentation proportionnelle et les systèmes mixtes. Ces groupes peuvent être à leur tour divisés selon la formule appliquée pour déterminer le vainqueur, la structure du scrutin utilisée et l'étendue des circonscriptions électorales (nombre de sièges élus par circonscription). On trouvera de plus amples informations sur les spécificités des systèmes électoraux, qui dépassent le cadre de cette étude, dans une prochaine note d'orientation d'ONU Femmes sur les systèmes électoraux et les mesures temporaires spéciales (2012).

Systèmes électoraux

Système uninominal majoritaire à un tour : c'est la forme la plus simple de système électoral majoritaire. Le candidat vainqueur est celui qui remporte plus de voix que tout autre candidat, même s'il ne parvient pas à la majorité absolue. Ce système utilise des circonscriptions uninominales et les électeurs choisissent un candidat plutôt qu'un parti politique.

Représentation proportionnelle de liste : ce système requiert l'utilisation de circonscriptions dans lesquelles plusieurs candidats sont élus. Chaque parti présente une liste de candidats, les électeurs choisissent une liste, puis les partis reçoivent des sièges proportionnellement au nombre total de voix qu'ils ont obtenues. Dans les systèmes à liste « bloquée », les candidats vainqueurs sont déterminés d'après l'ordre de la liste. En revanche, si la liste est « ouverte », les électeurs peuvent influencer l'ordre des candidats en indiquant leur préférence.

Les deux types de quotas électoraux les plus courants

Quotas de listes : obligation pour les partis politiques d'inclure, dans leurs listes, un certain pourcentage de femmes. Cela ne garantit pas que des femmes seront élues.

Sièges réservés : un certain nombre de sièges sont réservés aux femmes candidates. Cette mesure garantit qu'un certain nombre de femmes siègeront au parlement.

De nouvelles recherches suggèrent que les pays sortant d'un conflit qui ont adopté un système de représentation proportionnelle à liste bloquée prévoyant des quotas pour les groupes sous-représentés ont connu une plus grande stabilité¹⁴. Une récente étude comparant le Népal, la Bosnie et le Liban révèle que l'intégration de quotas dans un système de représentation proportionnelle de liste permet d'obtenir les meilleurs résultats en termes de renforcement de la paix et de la stabilité et de réduction au minimum, au fil du temps, de la prédominance des différences ethniques. La même étude conclut que les quotas de genre, en situation postconflit, servent à s'assurer que les groupes, qui sont autrement exclus, soient inclus dans le parlement ; elle a également fait ressortir des preuves préliminaires indiquant qu'une politique inclusive a un important effet de prévention des conflits¹⁵.

Les négociations constitutionnelles et sur la transition qui suivent un conflit constituent un point de départ capital pour l'introduction de quotas électoraux de genre. En cette époque de réformes constitutionnelles et législatives, le prix politique et autre de l'acceptation de nouvelles mesures peut être plus bas car le statu quo est faible. C'est pour cette raison que l'on trouve le plus grand nombre de femmes au parlement dans les pays où les défenseurs de l'égalité des sexes ont négocié une

législation efficace sur les quotas électoraux lors du règlement après un conflit. C'est le cas du Rwanda, qui a le pourcentage de femmes siégeant à la chambre basse d'un parlement le plus élevé du monde (56 pour cent), et du Burundi, qui a le pourcentage de femmes siégeant à la chambre haute d'un parlement (46 pour cent).

Le nombre de femmes élues a tendance à être le plus élevé dans les systèmes électoraux qui associent la représentation proportionnelle à liste bloquée à un quota électoral de genre imposant l'alternance des noms d'hommes et de femmes sur la liste (alternance verticale), ainsi que l'alternance du sexe de la tête de liste dans les systèmes où les partis doivent réunir des listes multiples (alternance horizontale). En théorie, ce type de système aboutirait à la parité de représentation entre les femmes et les hommes. Toutefois, même dans d'autres types de systèmes électoraux, il est possible d'obtenir des résultats positifs pour les femmes avec des quotas de listes ou des sièges réservés. Chacune de ces possibilités recèle à la fois des facteurs positifs et des facteurs négatifs selon le contexte. Pour un examen approfondi des systèmes électoraux et des types de quotas et arguments de plaidoyer correspondants, veuillez consulter la note d'orientation d'ONU Femmes à paraître sur les systèmes électoraux et les mesures temporaires spéciales (2012).

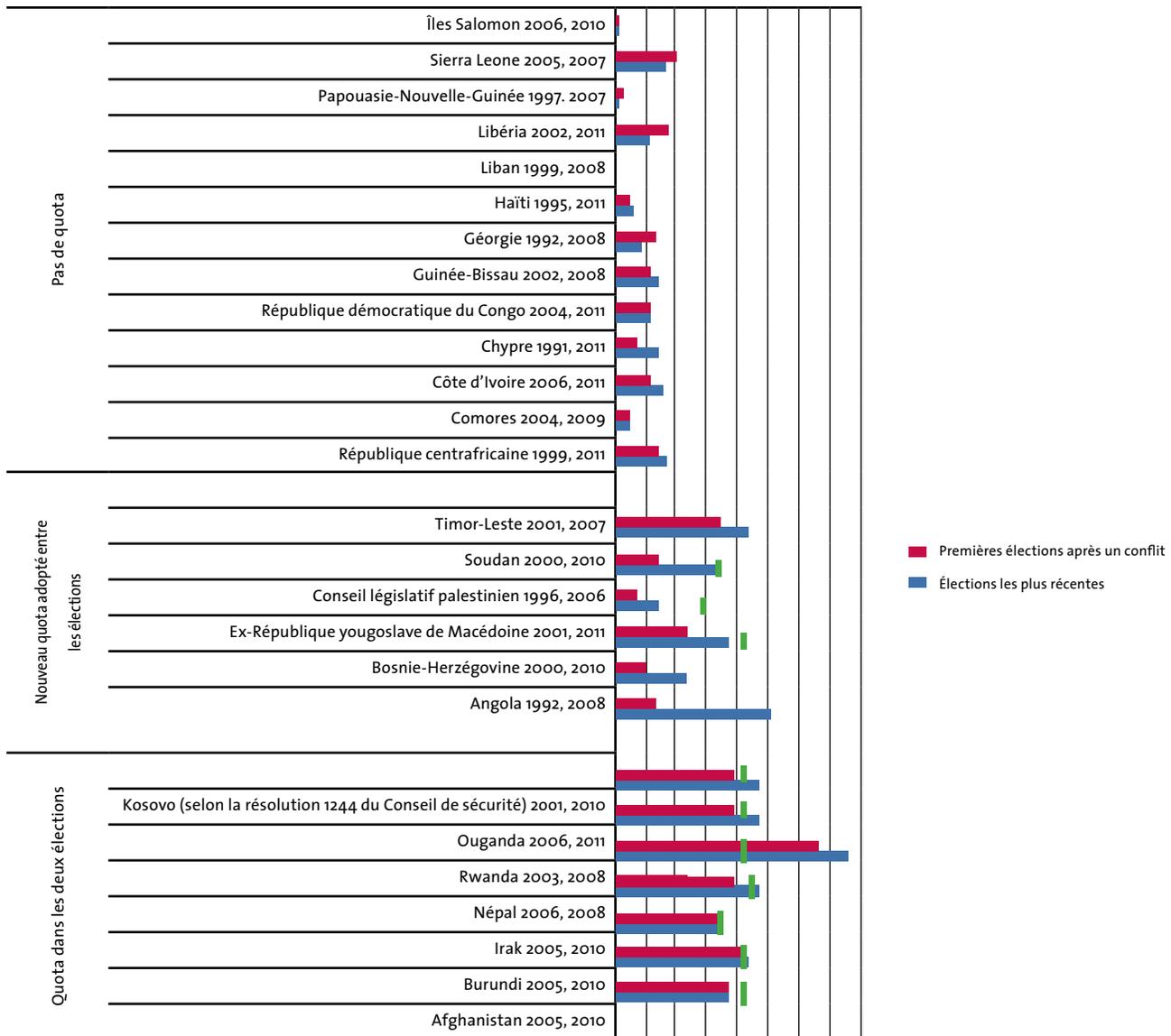
ONU Femmes soutient les gouvernements et les groupes de la société civile dans l'évaluation de la valeur des différents types de mesures temporaires spéciales, dans la tenue de consultations nationales avec des groupes de femmes sur les mesures temporaires spéciales et dans l'élaboration de mesures adaptées à certains contextes. *En 2011, dans les pays sortant d'un conflit qui ont organisé des élections mais qui n'ont pas mis en place de quotas électoraux de genre, la moyenne des femmes siégeant au parlement n'était que de 7 pour cent (République démocratique du Congo, Côte d'Ivoire, Haïti, Libéria, République centrafricaine, par exemple). Dans les pays sortant d'un conflit qui ont instauré des quotas (Rwanda, Soudan du Sud, Timor-Oriental, par exemple), la moyenne des femmes au parlement est de 30 pour cent.* L'analyse des récentes élections de 26 pays sortant d'un conflit (figure 1) indique, comme on pouvait s'y attendre, que *la représentation politique des femmes monte en flèche dès que l'on utilise des quotas de genre. Elle montre par ailleurs que, dans les pays ayant des quotas, les femmes ont tendance à consolider au fil du temps, de façon remarquable, leurs bons résultats électoraux en atteignant progressivement, puis en dépassant les quotas, au fil des élections. Dans les pays sortant d'un conflit n'ayant pas de quota, la participation des femmes n'a en revanche pas augmenté au fil du temps. En 2011, on a en effet assisté à une stagnation ou une chute inquiétantes de leur participation à de nombreuses élections dans des pays sortant d'un conflit et qui n'ont pas mis en place de quota.*

Outre le système électoral et la mise en place de mesures temporaires spéciales (telles que les quotas électoraux de genre, l'abandon de la caution des candidats, l'accès aux médias publics, l'accès aux ressources publiques et les sanctions pour les partis politiques contrevenants), les autres aspects importants de la gestion électorale en période postconflit sont l'inscription des électeurs, l'enregistrement des faits d'état civil, le soutien aux candidats ainsi que l'administration et l'observation des élections. Dans les pays sortant d'un conflit, l'inscription des électeurs constitue souvent une première étape cruciale car les données de recensement de base ont parfois disparu ou ont été détruites. Si les femmes ne sont pas incluses dans cette première étape de préparation d'une élection après un conflit, elles ne seront pas en mesure de participer comme il convient à tous les processus qui suivent. Il est donc essentiel de s'assurer que la sensibilisation à l'inscription des électeurs vise les femmes.

Le dialogue avec les organes de gestion des élections en vue de résoudre les problèmes rencontrés par les électrices, les candidates et les militantes pour pouvoir s'inscrire, s'est révélé utile dans de nombreux cas. En 2010, par exemple, ONU Femmes a aidé la Commission référendaire du Sud-Soudan à créer une unité genre composée de neuf conseillers chargés des spécificités de genre pour s'assurer que le travail de la commission sur l'inscription et l'éducation des électeurs atteigne les femmes comme les hommes. En outre, ONU Femmes a soutenu la commission électorale dans le déploiement d'un système en cascade de formation de conseillers en inscription électorale à travers tout le pays. Pour combattre l'analphabétisme qui atteint 90 pour cent de la population, ONU Femmes a engagé 24 groupes de la société civile pour faire du porte à porte dans les dix États du pays afin de sensibiliser les électeurs aux droits et priorités des femmes et d'encourager ces dernières à voter. Ce sont finalement 40 000 individus qui ont participé à cette mobilisation des femmes pour leur inscription et qui se sont assurés qu'elles représentaient 51 pour cent des électeurs inscrits et qu'un nombre record d'entre elles vienne voter.

En 2010 et 2011, en Côte d'Ivoire, ONU Femmes a soutenu la participation des femmes au processus électoral en travaillant avec des partenaires à établir un réseau de 57 spécialistes visant à former des femmes candidates aux compétences en leadership et à des techniques de campagne efficaces. De plus, 297 individus ont été formés comme conseillers en inscription électorale afin de sensibiliser les femmes à leur droit de vote et de les aider à obtenir des cartes d'identité pour s'inscrire sur les listes électorales. Le réseau a formé 128 candidates potentielles et 100 femmes membres d'ONG pour servir d'observatrices. Au final, les femmes (50,76 pour cent) ont été aussi nombreuses que les hommes (49,24 pour cent) à être inscrites. ONU Femmes a également apporté son soutien à la formation de 24 candidates aux compétences en leadership politique et aux campagnes médiatiques, dont 15 ont été élues.

Figure 1 : Pourcentage de femmes élues aux premières élections après un conflit et lors des plus récentes élections¹⁶



L'engagement équitable des femmes comme fonctionnaires de l'administration électorale, dans les élections postconflit, s'est avéré être une importante mesure permettant d'instaurer la confiance, en particulier là où l'on craint un faible taux de participation électorale des femmes. Garantir la participation des femmes en tant que commissaires électorales permet non seulement de les faire participer au processus décisionnel électorale, mais aussi d'envoyer des messages essentiels sur l'importance de la participation des femmes à la sphère publique. Au sein même de la population, il est tout aussi important que les femmes soient actives en tant que membres des bureaux de vote et que soit assurée la sécurité du personnel électorale et des bureaux de vote. Lors des élections de 2010 en Afghanistan, des électrices ont signalé le malaise qu'elles ont ressenti en entrant dans un bureau de vote dont le personnel était entièrement masculin.

Parmi les arguments de plaidoyer en faveur d'une conception institutionnelle sensible au genre d'un cadre juridique électorale,

on peut citer l'indépendance de l'organe de gestion des élections (OGE), la parité entre les sexes parmi les membres des commissions électorales et du personnel électorale et un mécanisme de règlement des différends qui soit facilement accessible aux femmes. Dans les contextes où la résolution des différends est coûteuse ou compliquée, il est difficile pour les femmes et les candidats vulnérables d'attirer l'attention sur les violations commises. Au lendemain des élections de 2011 au Nigéria, ONU Femmes s'est associée à un réseau d'avocates pour aider les candidates à porter plainte devant l'OGE et demander à ce que l'on remédie aux violations électorales.

Dans de nombreux cas, la totale liberté politique des femmes est entravée non seulement par les normes culturelles qui interdisent l'interaction avec les hommes en public, mais aussi par des pressions familiales concernant le vote. En Libye, en 2012, par exemple, les organisations féminines ont demandé des bureaux de vote séparés pour les hommes et pour les femmes.



Des femmes de Juba, au Soudan, votent aux élections présidentielles de leur pays, les premières à être organisées depuis près de 25 ans. Initialement fixé du 11 au 13 avril, le vote a été prolongé de deux jours. Crédit : ONU Photo/ Tim McKulka

La raison n'en était pas seulement d'éviter les intimidations, mais aussi de contrer les pressions exercées pour suivre les habitudes de vote de la famille. S'assurer que les observateurs électoraux nationaux, régionaux et internationaux comprennent que le vote familial est illégal, et qu'ils peuvent l'identifier et le documenter devrait être un volet essentiel de la formation des observateurs électoraux. Ces derniers devraient par ailleurs avoir des listes permettant de comprendre les disparités de genre pouvant apparaître au cours d'une élection. L'OSCE a rédigé un manuel détaillé sur la surveillance de la participation des femmes aux élections, comportant une liste de contrôle à l'intention des observateurs électoraux¹⁷. Cette liste peut être facilement adaptée à différents contextes.

LA FRÉQUENCE DE LA VIOLENCE ÉLECTORALE CONTRE DES FEMMES N'EST PAS NOUVELLE, MAIS ELLE A ÉTÉ LONGTEMPS PASSÉE SOUS SILENCE CAR LES VICTIMES SUBISSENT DES PRESSIONS POUR NE PAS SIGNALER LES FAITS AFIN D'ÉVITER LA STIGMATISATION QUI ACCOMPAGNE CES CRIMES.

Un autre obstacle à la participation politique des femmes en situation postconflit qui est devenu plus visible est l'impact des éruptions de violence électorale qui éclatent pendant les campagnes, le scrutin et l'annonce des résultats, ainsi que leurs répercussions. Le problème de la violence électorale contre les femmes a été mis en avant en raison de plusieurs incidents très médiatisés. La fréquence de la violence électorale contre les femmes n'est pas nouvelle, mais elle a longtemps été passée sous silence car les victimes subissaient des pressions pour ne pas signaler les faits afin d'éviter la stigmatisation qui accompagne ces crimes. En 2009, en République de Guinée, des femmes qui participaient à un meeting politique dans le stade national ont

été la cible des forces de sécurité. Plus de 109 femmes ont été violées. De plus, un grand nombre de femmes et d'hommes ont été tués durant la brutale répression par les forces de sécurité de ce meeting de l'opposition. Selon la Commission d'enquête des Nations Unies créée pour enquêter sur ces violences, les femmes victimes ont signalé que leurs agresseurs – des soldats de la garde présidentielle – leur avaient dit qu'elles étaient ciblées parce qu'elles s'opposaient au chef de la junte au pouvoir. Selon d'autres témoignages de femmes, on leur avait dit qu'elles étaient immorales du fait de leur présence au meeting. Une des principales raisons pour lesquelles la Commission a réussi à mettre en évidence les violences subies par ces femmes dans cet enchaînement d'événements est l'envoi d'un spécialiste des questions de genre à la Commission d'enquête. Ce spécialiste a aidé les femmes témoins et les survivantes à témoigner et s'est assuré que les conclusions de la Commission comportaient des recommandations pour combattre l'impunité de ces crimes.

En Afghanistan, en 2010, les femmes représentaient moins d'un quart des candidats et menaient en général des campagnes où la sécurité était davantage prise en compte que dans les campagnes des hommes. Pourtant, six des 11 participants à la campagne tués durant cette campagne électorale travaillaient pour des campagnes de femmes, et neuf menaces sur dix proférées à l'encontre des candidats l'ont été contre des femmes¹⁸. Le gouvernement a reconnu l'augmentation des menaces sur la sécurité des femmes et a créé un fonds visant à couvrir les frais supplémentaires liés à leur sécurité.

*Les candidates et les participantes aux campagnes sont en danger. Une étude de la Fondation internationale pour les systèmes électoraux révèle que les électrices, dans les pays en transition, ont quatre fois plus de risques d'être la cible d'intimidations que les électeurs, et qu'elles sont plus souvent attaquées verbalement et physiquement pendant l'inscription sur les listes électorales et au cours d'autres activités civiques se déroulant dans des lieux publics.*¹⁹ En 2012, une bloggeuse qui plaidait pour la mise en place de réformes politiques a été poignardée dans un pays du Moyen-Orient. Des militants politiques qui œuvraient à ses côtés ont indiqué que les motifs politiques de son attaque avaient été étouffés pour en faire un crime d'honneur – un prétexte qui n'aurait pas été valable si l'attaque avait été perpétrée contre un militant politique.²⁰

Un exemple de la manière dont on peut empêcher la violence électorale et dont on peut y réagir a été mis en œuvre en 2012 avec la création, au Sénégal, d'une « salle de veille des femmes pour des élections pacifiques ». Cette « salle de veille » était destinée à prévenir les abus liés aux élections commis au premier et au second tour des élections présidentielles. Les femmes leaders ont soumis des cas de violations aux autorités compétentes. Elles ont également formé et déployé 50 femmes leaders en provenance du Sénégal et de pays voisins pour être observatrices dans les bureaux de vote, s'assurer d'une participation active des femmes et surveiller la situation sur le plan de la sécurité. La « salle de veille des femmes » était coordonnée par Femmes Africa Solidarité en partenariat avec le Centre international Angie Brooks du Libéria et avec le soutien financier et technique d'ONU Femmes et du PNUD.

Le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) et le Département des affaires politiques (DAP) ont élaboré une note d'orientation sur la participation des femmes à des élections après un conflit, qui indique les mesures nécessaires que les missions de l'ONU peuvent prendre pour intégrer une perspective de genre dans leur planification et leur programmation des élections²¹. Ces lignes directrices donnent une indication générale des interventions facilitant la participation des femmes et sur des mesures à prendre par l'équipe de l'assistance électorale de l'ONU. Il s'agit entre autres de mettre en relief les différences fondées sur le genre dans les processus électoraux, d'identifier les obstacles à différentes étapes de la programmation des élections, d'éduquer les électrices, de former des candidates et de plaider pour que des femmes occupent des postes à tous les niveaux des OGE, des commissaires au personnel des bureaux de vote. Les domaines couverts par ces lignes directrices très utiles sont les suivants :

1. le cadre juridique
2. les organes de gestion des élections
3. la participation politique des femmes en tant que candidates
4. l'inscription des électeurs
5. l'éducation civique des électeurs
6. la campagne électorale
7. les difficultés et le processus de plainte
8. le scrutin, le dépouillement et la surveillance/l'observation

La note d'orientation d'ONU Femmes sur le genre et l'assistance électorale (2012) décrit le cadre réglementaire et institutionnel sur le genre et l'assistance électorale, la programmation des interventions et l'approche du cycle électoral dans une perspective de genre.

PARTIS POLITIQUES

Les partis politiques peuvent jouer un rôle important dans les négociations au lendemain d'un conflit. L'expérience montre que les grands partis politiques constituent des points d'entrée déterminants – mais souvent des obstacles – pour les femmes qui ont des ambitions politiques. En période postconflit, les partis politiques ont souvent des structures ou des systèmes de prise de décision informels qui ne sont pas fondés sur des règles, et leurs structures exécutives sont basées sur des personnalités. Les perspectives d'un individu de devenir candidat d'un parti à une élection dépendent parfois moins de ses performances de dirigeant que de son engagement dans des réseaux de clientélisme, de sa capacité à générer des fonds pour les campagnes et du versement de paiements informels ou de pots-de-vin à des chefs de parti afin de pouvoir présenter sa candidature dans une circonscription donnée²². Toutes ces conditions représentent des obstacles précis pour les femmes. Elles peuvent aussi entraver la capacité des femmes à défendre l'égalité des sexes, une fois qu'elles rejoignent le parti.

Mobiliser les femmes au sein d'un parti pour demander des règles internes plus transparentes pour la sélection des candidats, la définition des politiques et la responsabilisation peut être un moyen difficile, mais efficace, d'accroître la participation des

femmes. Le Congrès national africain (ANC) d'Afrique du Sud a par exemple répondu à la mobilisation et aux revendications des femmes pour l'égalité en adoptant, durant la transition du début des années 1990, un quota interne au parti. Même si l'ANC n'a pas adopté de quota pour son organe exécutif, le quota de candidates a permis d'obtenir une forte proportion de femmes au premier parlement (25 pour cent) du fait que l'ANC (qui avait présenté plus de candidates que tous les autres partis) a dominé les élections en remportant 63 pour cent des suffrages.

Il est essentiel de mobiliser les femmes, au sein des partis, pour qu'elles discutent ensemble de problèmes d'égalité des sexes, et l'établissement d'une section féminine au sein d'un parti est une façon de regrouper leurs revendications. Cette section féminine ne doit toutefois pas devenir une tribune pour approuver sans discussion les décisions prises par les hommes qui dirigent le parti ; ce doit plutôt être un forum servant à développer la capacité des femmes leaders et à formuler des revendications politiques sur l'égalité des sexes. Ces revendications peuvent comprendre des quotas pour les structures dirigeantes ou de gestion du parti et pour les délégués aux congrès du parti, ainsi que le développement de processus décisionnels et de plateformes du parti sensibles au genre.

PRINCIPALES CONSIDÉRATIONS CONCERNANT LES SYSTÈMES ÉLECTORAUX ET LES PARTIS POLITIQUES

1. *Il faudrait aider les femmes dirigeantes de la société civile et les femmes politiques à se mobiliser et à plaider en faveur de mesures temporaires spéciales comme moyen d'accroître la participation des femmes à une représentation locale comme nationale. Différentes mesures temporaires spéciales peuvent être formulées pour chaque type de situation et de système électoral. Des mesures temporaires spéciales sont actuellement prévues par la loi dans près de 30 pays à travers le monde, y compris dans un grand nombre de pays sortant d'un conflit.*
2. *Lors de l'élaboration du cadre législatif électoral au lendemain d'un conflit, les candidates devraient plaider en faveur d'un système de représentation mixte ou proportionnelle plutôt que d'un simple système uninominal majoritaire à un tour, car il a été prouvé que les femmes obtiennent de meilleurs résultats avec le premier type de système.*
3. *Les femmes membres de partis politiques devraient se mobiliser pour exiger des quotas internes, ainsi que des règlements intérieurs et des structures tenant compte de la question du genre, et ce comme étape cruciale vers une augmentation du nombre de femmes occupant un poste de représentation et vers l'élargissement du discours politique.*



Des habitantes de Forog, dans le Darfour-Nord, manifestent contre une grave pénurie d'eau. Crédit : ONU Photo/Albert González Farran

GOVERNANCE ADMINISTRATIVE

Planification et budgétisation de la gouvernance locale / décentralisation

L'impact de la décentralisation sur les droits des femmes peut varier considérablement selon le contexte et la mesure dans laquelle les prises de décisions et la responsabilisation sont transférées à l'échelon local. On entend par décentralisation le transfert de fonctions administratives, politiques et financières du niveau central vers un gouvernement infranational. Avec la décentralisation des mécanismes des finances publiques, de plus en plus de décisions concernant l'utilisation des dépenses publiques devraient en théorie être prises au niveau local. Toutefois, dans de nombreux contextes postconflit, bien que les fonctions soient de plus en plus décentralisées, le pouvoir de décision concernant l'allocation des ressources reste en pratique parfois limité par des acteurs puissants au niveau central. Pour parvenir à une gouvernance locale sensible au genre, il est indispensable que les femmes aient, à ce niveau, les mêmes

possibilités d'exprimer leurs besoins et leurs priorités, qui doivent se refléter dans les plans et budgets locaux. Même si les obstacles à la représentation politique des femmes ont été évoqués dans la section sur les systèmes électoraux, il est important de reconnaître que, au niveau local, les femmes, en tant que citoyennes, n'ont guère plus voix au chapitre pour exprimer leurs revendications et s'assurer que leurs priorités sont intégrées dans les plans et budgets locaux.

L'inclusion des femmes dans le processus de décentralisation et dans les structures de gouvernance locale est essentielle si l'on veut que les autorités infranationales soient en mesure de répondre de manière équitable et inclusive aux priorités de la population en matière de relèvement et de consolidation de la paix. Le point de départ de l'engagement de l'ONU, dans les zones de conflit, est un soutien éclairé apporté au bon moment pour rétablir les fonctions gouvernementales essentielles et créer une capacité tenant compte du genre qui permette de planifier un relèvement et

Le programme de Développement local équitable du genre (GELD), une initiative conjointe entre l'UNCDF, ONU Femmes et le PNUD, aide les gouvernements locaux de cinq pays (Mozambique, Rwanda, Sénégal, Sierra Leone et Tanzanie) à identifier des stratégies et des mécanismes visant à améliorer l'accès des femmes aux ressources et aux services, au niveau local, grâce à une planification, à une programmation et à une budgétisation prenant en compte les spécificités de genre.

Pour atteindre ses objectifs, le programme GELD a recours à trois stratégies complémentaires : (1) renforcement des capacités des gouvernements locaux pour une planification, une programmation et une budgétisation sensibles au genre ; (2) mobilisation des femmes pour exprimer leurs besoins et leurs priorités dans les processus locaux de planification et de budgétisation ; (3) investissement dans des fonds de développement locaux pour répondre aux priorités des femmes. L'approche par le programme GELD est novatrice en ce sens qu'elle lie une planification et une budgétisation sensibles au genre à un financement incitatif pour soutenir les priorités des femmes en matière de développement local, en mettant particulièrement l'accent sur les services essentiels tels que l'accès à l'eau potable.

une consolidation de la paix rapides et de reconstruire les services essentiels. La restauration et le rétablissement des fonctions centrales de l'État constituent la première étape du renouvellement de la capacité de l'État à servir d'intermédiaire dans les rapports entre les citoyens et l'État et à obtenir réparation.

Le fédéralisme peut avoir des implications sur la représentation des femmes dans les structures politiques locales. D'un côté, la politique locale peut offrir aux femmes davantage d'opportunités de prendre part à la politique car les opportunités directes d'un engagement sont susceptibles d'être plus nombreuses dans des domaines tels que la santé, la garde d'enfants, l'éducation, l'eau, l'agriculture, l'urbanisme et le développement communautaire. Cependant, dans les contextes de transition où les valeurs traditionnelles se réaffirment souvent au lendemain d'un conflit et où les « chefs de guerre » ont parfois plus de pouvoir que l'autorité centrale, la participation politique des femmes peut s'en trouver repoussée. En outre, les femmes sont confrontées à un obstacle considérable, à savoir la pénurie de temps. Dans la plupart des sociétés, les rôles familiaux traditionnels exigent généralement des femmes qu'elles assument toutes (ou quasiment) les responsabilités domestiques et parentales. Pour les femmes qui travaillent aussi en dehors du foyer, il ne reste guère de temps pour participer à des activités des gouvernements locaux.

Mais l'impact de la visibilité et de la participation politique des femmes dans la gouvernance locale ne doit pas être sous-estimé. Une enquête menée en Inde, en 2007, auprès de quelque 8 000 jeunes filles et de leurs parents a révélé que la présence et la visibilité accrues des femmes politiques dans les gouvernements locaux (en raison d'un quota de 33 pour cent de sièges réservés) ont fait grandir les aspirations des jeunes femmes quant à leurs résultats scolaires et à leur carrière. Dans les villages qui n'avaient jamais eu de dirigeantes politiques, les chercheurs ont constaté que les parents avaient 45 pour cent moins de chances de voir leurs filles poursuivre leurs études au-delà du secondaire. Les jeunes filles avaient elles-mêmes 32 pour cent moins de chances d'avoir de telles aspirations¹³. Cela illustre bien l'effet d'exemple de la présence des femmes dans l'espace public.

Dans leur élaboration du processus de décentralisation, les défenseurs de l'égalité des sexes devraient réclamer un cadre participatif et inclusif qui prévoit des quotas de représentation des femmes, un mécanisme structuré de dialogue entre les autorités locales et les groupes de femmes (cf. encadré sur les groupes de surveillance des femmes) pour garantir que les décisions et interactions tiennent compte des questions de

genre au niveau local, ainsi qu'un comité citoyen de surveillance qui inclue des groupes de femmes et des fonctions en guise de mécanisme de suivi de la qualité des prestations de services ou d'autres responsabilités relevant des autorités locales. La présence d'associations locales de femmes est un facteur déterminant pour la promotion d'une gouvernance locale sensible au genre. Le financement du renforcement des capacités des organisations féminines de la société civile devrait figurer, en tant que priorité, dans les calendriers et les documents de planification de la décentralisation.

Au Timor-Leste, des femmes de la société civile et des acteurs internationaux se sont associés pour plaider en faveur de l'inclusion dans le processus de décentralisation d'une dimension forte d'égalité des sexes. Leur plaidoyer a porté ses fruits : la loi de 2009 sur le leadership communautaire a imposé que trois chefs de village sur sept soient des femmes, et la directive ministérielle de 2010 sur le développement local a décrété que les femmes devaient être représentées à 50 pour cent dans chaque assemblée de sous-district. La prochaine étape consistera à s'assurer que cette représentation numérique se concrétise et aboutisse à la représentation effective des besoins et priorités des femmes dans les processus locaux de planification et de financement. Au Népal, bien qu'une loi adoptée pendant la période postconflit exige que les comités locaux des services de base comprennent des femmes, ces dernières hésitent encore à s'exprimer, à moins qu'elles ne discutent de problèmes dans des réunions exclusivement féminines²³.

Une autre préoccupation concernant les processus de décentralisation est liée à la prestation de services. Le transfert de la responsabilité de la fourniture de services à des acteurs infranationaux peut être périlleux s'il y a un manque de ressources humaines et financières pour l'assumer. Si l'autorité locale n'est pas en mesure de tenir ses engagements, elle peut décider de privatiser la fourniture des services, ce qui peut entraîner des frais pour les usagers. Cela est préoccupant car la tarification et les frais d'utilisation risquent de réduire l'accès des citoyens marginalisés, notamment des femmes pauvres. Une façon de répondre à cette préoccupation consiste à plaider pour que les transferts du gouvernement central soient liés à des indicateurs de prestation de services basés sur la pauvreté et l'égalité des sexes afin de s'assurer que les dépenses profitent aux femmes et à d'autres groupes défavorisés ou minoritaires. Au Soudan, une étude menée par le Centre de recherche pour le développement international (CRDI) en 2007 a révélé, qu'en fait, et ce en raison de la décentralisation, les régions ont dû trouver elles-mêmes des ressources pour fournir les services. Les personnes qui n'avaient donc pas les moyens de payer les frais d'utilisation n'ont tout simplement pas pu accéder aux services.

PRINCIPALES CONSIDÉRATIONS CONCERNANT LA DÉCENTRALISATION ET LA GOUVERNANCE LOCALE

- 1. La décentralisation et la gouvernance locale peuvent se traduire à la fois des opportunités et des coûts pour ce qui est des droits des femmes. Les principales parties prenantes œuvrant dans ce domaine (les gouvernements nationaux, le PNUD, la Banque mondiale, par exemple) devraient veiller à intégrer dans leur programmation la prise en compte de l'impact sur les femmes et s'assurer qu'il soit répondu aux besoins et priorités des femmes à tous les stades du processus.*
- 2. Les défenseurs de l'égalité des sexes, les femmes de la société civile et les femmes politiques devraient soutenir l'institutionnalisation d'une planification et d'une budgétisation participatives/sensibles au genre dans les réglementations et les lignes directrices des gouvernements locaux.*
- 3. Renforcer les capacités des institutions locales pour intégrer l'égalité des sexes dans l'analyse, la conception, la mise en œuvre, la surveillance et l'évaluation de toutes les politiques, tous les programmes et tous les projets de développement local.*



RÉFORME DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

La réforme de l'administration publique est un élément crucial de la consolidation de l'État en période postconflit. C'est également un processus qui peut générer de nombreuses tensions si les acteurs sortant du conflit utilisent des postes de la fonction publique à des fins de clientélisme, comme l'attribution d'emplois du secteur public à des amis ou des parents plutôt que sur la base du mérite. Dans de nombreuses situations postconflit, les hauts fonctionnaires de l'exécutif ou de réseaux informels de toute l'administration publique ont une influence et un pouvoir de décision considérables.

L'administration publique remplit deux fonctions importantes. Elle est tout d'abord l'interface entre les citoyens et l'État, et joue ainsi un rôle clé en favorisant la légitimité de l'État. Deuxièmement, elle met en œuvre les politiques du gouvernement et façonne ainsi l'expérience et la perception que les individus ont de l'autorité publique. *Si les politiques mises en œuvre ne répondent pas aux besoins spécifiques des femmes et des jeunes filles, l'accès aux services de l'État de ces dernières en sera affecté et elles auront l'impression d'être des citoyennes de seconde zone. Une réforme de l'administration publique sensible au genre doit veiller à garantir un recrutement équitable des femmes dans la fonction publique, ainsi qu'une élaboration et une mise en œuvre des politiques publiques qui soient efficaces du point de vue de l'égalité des sexes.*

L'une des principales préoccupations d'une réforme de l'administration publique après un conflit est de combattre les tendances à exclure certains groupes de la fonction publique, qui ont sans doute, dans le passé, engendré de graves tensions et une augmentation de l'instabilité. Un autre procédé courant de réforme de l'administration publique est la réduction des effectifs : dans un effort d'équilibre des budgets salariaux au lendemain d'un conflit, on réduit sensiblement la taille de la fonction publique. Le chômage que cela crée peut cependant

générer à son tour des tensions et de l'instabilité, étant donné l'importance non négligeable de l'emploi public dans un grand nombre d'économies postconflit.

Au moment de remédier aux tendances à l'exclusion dans l'emploi de la fonction publique et de rationaliser et réduire la taille de l'administration publique, la préoccupation de l'égalité des sexes a rarement été, dans le passé, une priorité. Toutefois, il est important d'augmenter le nombre de femmes dans l'administration publique pour des raisons d'équité comme d'efficacité. Au lendemain d'un conflit, les femmes ont souvent de lourdes charges de soins, en particulier si elles sont chefs de ménage, et ont autant besoin des revenus et de la sécurité d'un emploi dans l'administration publique que les hommes. En outre, comme le montre la section suivante, l'emploi des femmes dans les services publics, en particulier pour ce qui est de la fourniture directe de services liés aux moyens d'existence de base et au développement des capacités humaines, a une incidence évidente sur l'efficacité du ciblage des clientes – ce sont souvent les femmes et les fillettes qui sont le plus démunies après un conflit.

Il existe cependant des obstacles importants à l'emploi des femmes dans l'administration publique en période postconflit. Lorsque le recrutement, par exemple, n'est pas régularisé ou

n'est pas basé de façon transparente sur le mérite, les femmes n'ont pas toujours accès aux réseaux de clientélisme ni aux canaux par lesquels cet emploi est obtenu. Même quand les politiques de recrutement tiennent compte du mérite, les inégalités structurelles auxquelles sont confrontées les femmes font qu'elles réussissent plus difficilement ; l'accès inégal des fillettes à l'éducation formelle en Afrique sub-saharienne, par exemple, les rend moins intéressantes en tant qu'employées potentielles. Dans ces cas de figure, il est parfois nécessaire d'adopter des mesures temporaires spéciales pour augmenter la proportion de femmes dans les services publics, d'investir dans l'éducation secondaire des jeunes filles pour leur permettre de remplir les conditions requises pour des postes de début de carrière dans la fonction publique ou d'assouplir les critères d'admission des jeunes femmes. Le Plan d'action en sept points du Secrétaire général mentionné plus haut met l'accent sur la réforme de l'administration publique après un conflit et appelle à envisager pleinement des mesures, notamment des quotas et des programmes de promotion accélérée pour augmenter la proportion de femmes dans les institutions d'État à tous les niveaux, et le renforcement des capacités pour améliorer leur efficacité.

Bien que de nombreux États sortant d'un conflit reconnaissent en théorie l'importance de l'égalité des sexes, peu de programmes de réforme ont prévu jusqu'ici de sérieux efforts pour accroître le recrutement de femmes à des postes de haut niveau, par la formation de femmes, par des règles, sur le lieu de travail, respectueuses des familles ou par la sensibilisation des cadres aux questions de genre pour prévenir le harcèlement sexuel.

En ce qui concerne le maintien en poste et la promotion des femmes dans l'administration publique, ces dernières craignent parfois que les dirigeants de la fonction publique suppriment d'abord des emplois de femmes car elles ne sont pas perçues comme les principaux soutiens de famille et parce que les fonctionnaires masculins ont parfois des liens sociaux plus solides avec leurs responsables, qui sont en général des hommes²⁴. En revanche, si la consolidation de la paix se fait dans un esprit d'inclusion pour réparer les causes du conflit, il sera possible d'éviter l'exclusion de certains groupes. En Afrique du Sud, par exemple, dans les années 1990, l'accent a été mis sur une réforme inclusive de l'administration publique pendant la transition. Le nouveau gouvernement a ainsi protégé le mandat des fonctionnaires blancs du régime précédent, mais a également instauré des politiques de discrimination positive pour les nouvelles embauches²⁵. On peut recourir à de telles mesures de discrimination positive non seulement, comme dans le cas de l'Afrique du Sud, pour remédier aux inégalités raciales du passé, mais aussi pour promouvoir une administration publique respectueuse de l'égalité entre les sexes.

Au Libéria, ONU Femmes a travaillé étroitement avec la Police nationale libérienne pour que les politiques des ressources humaines tiennent de plus en plus compte de l'égalité des sexes. Les politiques de recrutement, de maintien en poste et de promotion prennent toutes en compte les différents obstacles auxquels peuvent être confrontées les femmes. Mais augmenter le nombre de femmes aux premiers échelons ne suffit pas ; elles doivent également avoir accès, dans l'administration publique, aux mêmes possibilités de développement des capacités et de mise en réseau que les hommes. ONU Femmes soutient

LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE AU KOSOVO (SELON LA RÉSOLUTION 1244 DU CONSEIL DE SÉCURITÉ DE L'ONU)

En 2004, l'ancien UNIFEM (désormais ONU Femmes) a conclu un partenariat avec le Bureau consultatif sur la bonne gouvernance du Premier ministre (dans le cadre des institutions provisoires d'administration autonome, IPAA) et l'Institut d'administration publique du Kosovo (KIPA) (le KIPA est l'institut de formation sur site rattaché au ministère des Services publics qui est chargé d'assurer la formation obligatoire de tous les fonctionnaires du Kosovo). Ce partenariat avec le Bureau consultatif et le KIPA avait pour but d'accroître la capacité de l'administration publique à intégrer une perspective de genre dans sa planification et sa prestation, mais aussi de renforcer l'égalité des sexes au sein même de l'administration publique.

La première phase de la formation portait sur la méthodologie de l'analyse genre, avec un accent particulier sur la collecte et l'analyse de données référencées par sexe, sur les modèles de formulation de politiques publiques sensibles au genre et sur la planification budgétaire. En 2004 et 2005, plus de 200 fonctionnaires issus de différents ministères et niveaux de gouvernement ont été formés lors de stages de quatre jours.

La deuxième phase était un programme de formation de formateurs qui avait pour but de créer un groupe d'experts devant aider le KIPA dans ses processus de formation interne, mais auquel pourrait faire aussi appel d'autres institutions et associations d'administration autonome. Les participants représentaient diverses institutions gouvernementales des

niveaux central et local, ainsi que la société civile. Cette formation a porté sur la méthodologie de la formation en genre, sur la compréhension des moyens d'intégrer les questions de genre dans le travail de l'administration publique, sur la façon d'effectuer une analyse genre des problèmes sociaux et de concevoir des stratégies pour y remédier. A la fin de ce programme de formation, le KIPA disposait des ressources humaines et matérielles pour organiser, de façon pérenne, des formations sur l'égalité des sexes pour les fonctionnaires. Ces formations ont été institutionnalisées dans le cadre des programmes standard de formation des fonctionnaires.

Dans la troisième phase, UNIFEM et le KIPA ont créé un programme de mentorat avec l'aide d'un plus petit groupe de formateurs. UNIFEM a aidé deux coformateurs expérimentés à encadrer et à coacher les formateurs en genre du KIPA. Les formateurs du KIPA sont ainsi rapidement devenus d'efficaces formateurs à part entière, ne nécessitant que peu d'aide de la part de spécialistes expérimentés des questions de genre.

Cette formation a donné à des fonctionnaires de tous les secteurs du gouvernement la capacité à réaliser une analyse genre de leur travail quotidien. Des formations avancées ont par ailleurs été dispensées à de hauts responsables sur l'intégration des questions de genre dans les processus de planification stratégique. Ces formations ont passé en revue les mécanismes d'inclusion de la perspective de genre dans les politiques, les programmes et les stratégies, à différents niveaux et à différentes phases de l'élaboration d'une politique.

L'impact positif de la formation et des nouveaux programmes d'études est devenu évident au cours de la planification de la nouvelle stratégie de développement national déployée par les fonctionnaires. Des dispositions du Plan du Kosovo pour l'égalité des sexes ont été intégrées dans la stratégie et le plan de développement du Kosovo 2006-2013, ce qui a constitué une première étape cruciale vers la responsabilisation en matière d'égalité des sexes.

Cette collaboration fructueuse avec le KIPA a été réitérée par UNIFEM, cette fois à travers un accord passé ultérieurement avec l'Académie du Kosovo pour la sécurité publique, l'éducation et le développement afin de fournir une assistance technique dans l'intégration d'une perspective de genre dans le programme de formation de l'Académie à l'intention de la police kosovar et d'aligner les politiques de l'Académie sur la loi sur l'égalité des sexes.

Informations fournies par le bureau de projet de Pristina d'ONU Femmes, mai 2012

des programmes nationaux de réforme de l'administration publique au Burundi et en Irak afin d'intégrer une perspective de genre dans leur planification et d'essayer de garantir que les femmes aient accès aux opportunités de formation et d'apprentissage. ONU Femmes travaille en outre, dans des pays sortant d'un conflit, à promouvoir des changements de culture organisationnelle dans l'administration publique à travers des réseaux de points de contact pour l'égalité des sexes dans les ministères concernés et les principales institutions publiques. Au Burundi, en 2012, ONU Femmes a soutenu les efforts d'intégration des questions de genre dans le plan d'action de la réforme de l'administration publique et aidé le gouvernement à élaborer une stratégie prenant en compte les spécificités de genre pour cette même réforme.

Une des fonctions essentielles de l'administration publique est de gérer la prestation des services publics et les finances publiques. **ONU Femmes a collaboré avec des gouvernements locaux et nationaux et des partenaires dans des formations en BSG pour faire en sorte que les budgets soient élaborés par le biais de processus formels et transparents liés à des**

politiques et à des priorités en matière d'égalité des sexes et d'autonomisation des femmes. Il faudrait aider les groupes de femmes de la société civile à accéder à l'information sur les décisions budgétaires, ainsi qu'à jouer un rôle de surveillance et à vérifier que leurs priorités soient prises en compte. Le bureau national des statistiques est un organe essentiel de l'administration publique de par son rôle de collecte de données, de production de statistiques sur des questions qui intéressent les femmes et de référencement par sexe de toutes les statistiques en vue d'identifier et de comprendre les disparités de genre.

PRESTATION DE SERVICES PUBLICS SENSIBLE AU GENRE

Une prestation de services efficace et inclusive peut jouer un rôle d'atténuation des conflits en réduisant les tensions et les griefs portant sur des services de première nécessité entre les parties à un conflit. En effet, la reprise et l'amélioration des services publics de base sont considérées comme un dividende de la paix déterminant, qui signalent un nouveau système inclusif de gouvernance et de stabilité. Dans les situations postconflit et les contextes humanitaires, les besoins fondamentaux urgents sont la sécurité, l'eau et l'accès à la nourriture et aux services de santé. Toutefois, l'éducation, l'emploi ou les moyens de subsistance et les services d'état civil sont tout aussi importants pour la construction d'une paix durable.

Dans un contexte postconflit, les femmes se heurtent à des obstacles particuliers pour accéder aux services publics, notamment des menaces de violence sexuelle ou fondée sur le sexe dans des environnements dangereux, des problèmes de transport, d'argent et de garde d'enfants, ainsi qu'une marginalisation persistante des processus décisionnels. Les femmes rurales, en particulier, sont confrontées à des obstacles considérables pour accéder à des services publics comme l'eau et les soins de santé. Le fait de renforcer la responsabilisation envers les femmes dans la planification et la prestation de services dans des contextes fragiles et postconflit constitue donc clairement une contribution majeure à l'amélioration de la situation sociale, politique et économique des femmes.

On peut garantir que les femmes participeront et s'exprimeront dans les phases d'élaboration et de prise de décision des services publics en consultant les femmes locales et de la société civile, mais aussi en faisant en sorte que les femmes obtiennent un emploi dans la chaîne de prestation de services.

La participation des femmes dans la prise de décisions de l'administration publique est indispensable si l'on veut que l'élaboration des politiques et l'affectation financière en matière

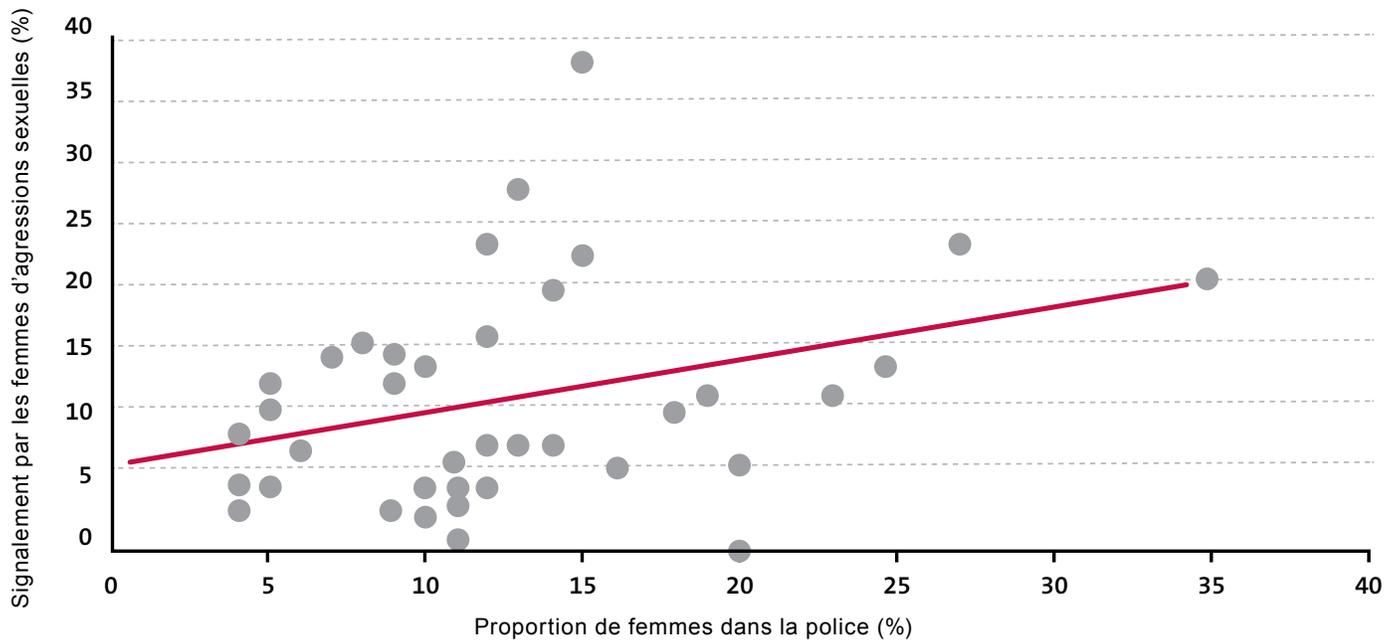
de services publics tiennent compte des questions de genre et répondent aux besoins des femmes et des enfants. Mais comme pour la présence des femmes en politique, le nombre de femmes participant à la prise de décision n'est qu'un des facteurs du changement. Tout aussi importante, sinon davantage, est la transformation de la mise en œuvre des politiques, le suivi, l'évaluation des performances et les systèmes de responsabilisation. Faut de mécanismes de retour d'information et de dialogue pour s'assurer que les institutions prestataires de services respectent la voix des femmes qui utilisent les services et qu'elles en tiennent compte, il n'y aura pas de changement en profondeur.

Il a été prouvé que la participation des femmes à la prestation de services de première ligne est un autre facteur déterminant pour garantir que la voix des femmes qui utilisent les services soit entendue par les décideurs et que les femmes bénéficient de services de qualité. Certaines données montrent que les femmes qui fournissent des services de première ligne, que ce soit en tant qu'agents électoraux, policières, officiers d'état civil, juges, greffières, professeurs, auxiliaires médicales ou agents de vulgarisation agricole, offrent un meilleur service aux hommes comme aux femmes, améliorent l'accès des

PRINCIPALES CONSIDÉRATIONS CONCERNANT L'ADMINISTRATION PUBLIQUE APRÈS UN CONFLIT

- 1. Pour prévenir les tensions et l'instabilité, les réformes de l'administration publique qui suivent un conflit devraient être inclusives et transparentes. Promouvoir le recrutement de femmes dans l'administration publique nécessite de comprendre les obstacles à l'emploi auxquels elles sont confrontées (manque d'instruction, normes culturelles, etc.) et les solutions possibles.*
- 2. Il faudrait aider l'administration publique à introduire des politiques de recrutement, de maintien des emplois et de promotion sensibles au genre, notamment par la discrimination positive et des promotions accélérées.*
- 3. Il faudrait aider les femmes à former des réseaux de fonctionnaires de l'administration publique et à créer des opportunités de mentorat et d'apprentissage.*
- 4. Il faudrait aider les femmes à accéder à des opportunités de renforcement des capacités et d'éducation.*

Figure 2 : Les femmes dans la police et le signalement des agressions sexuelles



ONU Femmes, 2011, « Le progrès des femmes dans le monde : en quête de justice », New York, p 59.

femmes aux services et jouent un rôle important d'exemple pour l'engagement des femmes dans la vie publique et la féminisation de l'espace public. En outre, la répartition équitable des emplois dans les services publics est essentielle à l'amélioration du bien-être du grand nombre de ménages dirigés par des femmes et appauvris après un conflit. L'ONU s'est engagée, à travers le Plan d'action en sept points, à garantir qu'au moins 40 pour cent des bénéficiaires de programmes d'emploi temporaire soient des femmes et que les femmes qui fournissent des services de première ligne soient encouragées et soutenues.²⁶

Il existe un lien étroit entre le nombre de femmes policières et le signalement d'agressions sexuelles. Des données montrent que les femmes policières sont mieux à même de gagner la confiance des communautés dans lesquelles elles patrouillent, ce qui est essentiel à une police de proximité efficace. L'augmentation du nombre de femmes dans les forces de police est liée à une augmentation du nombre d'agressions sexuelles signalées autant par les hommes que par les femmes. Des réactions de citoyens similaires sont associées à la présence des femmes dans d'autres secteurs des services publics. Comme indiqué ci-dessus, des données concernant les élections qui ont eu lieu en Afghanistan en 2010 ont révélé que l'insuffisance de femmes membres de bureaux de vote avait rendu mal à l'aise des électrices, qui avaient décidé de ne pas voter si le personnel des bureaux de vote était exclusivement masculin. Au Maroc, ONU Femmes a soutenu le ministère de la Justice pour déployer des assistantes sociales

judiciaires dans les tribunaux de famille afin de faciliter l'accès des femmes aux tribunaux. Ce déploiement a également eu pour effet de faire mieux comprendre à leurs collègues masculins les obstacles auxquels les femmes sont confrontées pour accéder aux services. Dans le secteur de l'agriculture, le recours à des vulgarisatrices agricoles semble améliorer l'assimilation pour les agricultrices comme pour les agriculteurs²⁷. Le soutien apporté par ONU Femmes à des vulgarisatrices agricoles au Rwanda montre que, dans certains cas, le rendement des agricultrices a parfois été multiplié par trois, une fois que leur accès aux services s'était amélioré. Ainsi, augmenter le nombre de femmes agents de vulgarisation pourrait avoir un impact considérable sur les difficultés que les pays sortant d'un conflit rencontrent pour assurer la sécurité alimentaire.

En 2011, dans l'Égypte postrévolutionnaire, ONU Femmes a collaboré avec le gouvernement pour créer des bureaux d'état civil mobiles afin d'améliorer l'accès des femmes rurales vulnérables au service d'établissement des cartes nationales d'identité. Des recherches menées avant cette initiative ont montré que jusqu'à 80 pour cent des femmes rurales de la Haute-Égypte n'avaient pas de carte d'identité, sans laquelle elles ne pouvaient avoir accès à aucun autre service social, de santé ou financier, y compris à une pension de retraite. Dans le passé, les femmes hésitaient à se rendre dans des postes de police dominés par les hommes pour demander une carte d'identité. Les bureaux d'état civil mobiles ont rendu cette formalité plus sûre et moins intimidante pour les femmes. Par ailleurs, plus de 200 femmes

agents d'état civil de communautés locales ont été formées et déployées pour se rendre au domicile de femmes vulnérables et les aider à remplir les formulaires de demande en leur expliquant les avantages d'une carte d'identité. À la mi-2012, plus de 50 000 femmes avaient ainsi été enregistrées avec l'aide de ces travailleuses de première ligne.

La corruption est un obstacle courant à l'efficacité des services publics, et les États touchés par des conflits sont souvent aux prises avec une corruption endémique en raison de leurs faibles capacités et de l'absence fréquente de mécanismes de responsabilisation et de surveillance. Selon des recherches de Transparency International et une étude de la Commission de Huairou et du PNUD à paraître, les simples citoyennes, partout dans le monde, perçoivent systématiquement davantage de corruption dans les institutions publiques que les hommes. C'est surtout le cas des institutions et des services avec lesquels elles ont des contacts le plus régulièrement, comme les écoles et les établissements de santé. Malgré cela, il est surprenant que l'analyse réalisée par Transparency International de plaintes pour corruption déposées dans 38 bureaux des plaintes des citoyens des quatre coins du monde révèle que les hommes sont en moyenne 40 pour cent plus susceptibles de demander de l'aide que les femmes. Cela semble indiquer que l'information sur les procédures de plainte et sur la réparation n'est pas accessible aux femmes, bien qu'elles doivent souffrir de la corruption de façon disproportionnée. Travailler avec les femmes de la société civile pour mieux faire comprendre les mécanismes

de responsabilisation et les procédures de plainte pourrait contribuer considérablement à permettre de lutter contre la corruption et de la prévenir.

La grande corruption comme la petite corruption affectent les femmes différemment des hommes. Dans le cas de la grande corruption, les inégalités existantes et les structures patriarcales peuvent être exploitées pour commettre des abus. Des fonds destinés au financement de services pour les femmes, comme l'école ou la santé, peuvent être prélevés car les femmes sont parfois moins informées que les hommes de leurs droits et moins susceptibles de lancer des demandes de responsabilisation ou de déposer des plaintes. Dans le cas de la petite corruption, les femmes paient des services en versant des pots-de-vin, qui représentent une part importante de leur revenu car le taux de pauvreté est plus élevé chez les femmes. Il existe cependant une manière, souvent ignorée, de payer pour des services publics de façon informelle, à savoir par des faveurs sexuelles, que les femmes et les jeunes filles sont contraintes d'accorder, au lieu de verser des pots-de-vin, en échange de services publics ou de ressources qui leur sont pourtant dus en tant que citoyennes. Davantage d'efforts sont nécessaires pour comprendre l'impact de la corruption sur les femmes dans les États touchés par des conflits et pour savoir comment la perspective de genre peut être intégrée dans la lutte contre la corruption de façon à prendre en compte les types de corruption qui affligent le plus les femmes et les jeunes filles.

PRINCIPALES CONSIDÉRATIONS CONCERNANT LA PRESTATION DE SERVICES

- 1. L'élaboration, la planification, la budgétisation et la réalisation de la prestation de services doivent répondre aux besoins et priorités des femmes rurales et pauvres (ou socialement exclues).*
- 2. Les parties prenantes nationales devraient établir un mécanisme de dialogue et de retour d'informations entre les structures de gouvernance locale, les prestataires de services et les femmes bénéficiant des services.*
- 3. Il faudrait aider les institutions de prestation de services à introduire des politiques de recrutement, de maintien des emplois et de promotion sensibles au genre, notamment par la discrimination positive, ainsi que des quotas de femmes dans les programmes de formation.*
- 4. Certaines méthodes innovantes de prestation de services peuvent améliorer l'accès des femmes (formules de guichets uniques à bas coût et services mobiles de proximité, par exemple).*

CONCLUSION

L'importance de l'engagement des femmes dans les réformes de gouvernance postconflit doit être avant tout comprise comme une revendication de participation basée sur les droits, provenant des femmes elles-mêmes. La moitié de la population a bien le droit de faire entendre sa voix. Comme l'a déclaré la Directrice exécutive d'ONU Femmes au cours d'un débat, en novembre 2011, sur les transitions politiques qui avaient eu lieu cette année-là :

« Les femmes veulent se faire entendre. Elles veulent exercer leurs droits. Elles veulent une place à la table des décisions. Elles veulent assumer la responsabilité de façonner l'avenir de leur famille, de leur communauté et de leur pays.²⁸ »

La participation est importante parce que c'est un droit humain fondamental pour les femmes comme pour les hommes, mais aussi parce qu'il existe un lien évident entre la participation des femmes et leur situation économique, politique et sociale d'un côté, et entre leur participation et la stabilité et la réussite des efforts de consolidation de la paix et des réformes de gouvernance de façon plus générale de l'autre. La révision constitutionnelle, les systèmes politiques et électoraux ainsi que les partis politiques ont des effets spécifiques sur les droits et la participation des femmes, tandis que l'accès aux processus administratifs (tels que la décentralisation et la gouvernance locale), la réforme de l'administration publique et la prestation

des services publics peuvent considérablement améliorer la situation économique et sociale des femmes.

La relation des femmes avec les institutions de l'État, pour ce qui touche à l'exercice de leurs droits et l'expression de leur opinion, est difficile dans de nombreuses situations, et en particulier au lendemain d'un conflit. Pour atteindre ces objectifs, les acteurs nationaux, régionaux et internationaux impliqués dans les réformes de la gouvernance politique et administrative après un conflit doivent reconnaître les difficultés auxquelles peuvent être confrontées les femmes et qui ont été exposées dans le présent document de réflexion. Il faut aider les femmes de la société civile locale à se mobiliser et à faire progresser les droits des femmes ; les institutions publiques doivent être conçues de façon à augmenter la responsabilisation par rapport à l'application des droits des femmes ; les femmes leaders et les défenseurs de l'égalité des sexes doivent étendre leur influence et le nombre de leurs sympathisants ; et les principales parties prenantes doivent être associées au travail de plaidoyer. Seules ces mesures concrètes permettront aux femmes de régions sortant d'un conflit de s'autonomiser afin d'améliorer leur vie, mais aussi de contribuer de façon significative à la consolidation de la paix après un conflit.

Annexe 1 : Chartes des femmes

La Charte des femmes pour une égalité réelle, Afrique du Sud (1994)

Le besoin d'une charte des femmes est devenu évident durant la transition de 1992 vers la démocratie, lorsqu'il est apparu clairement que les délégations des partis politiques présentes à la table des négociations constitutionnelles allaient toutes être composées d'hommes. C'est ce qui a donné l'élan nécessaire pour réunir la Coalition nationale des femmes, non partisane, qui a rédigé la Charte. Cette coalition n'a pas été exempte de tensions ni de difficultés ; la rédaction de la Charte a eu lieu durant une période extrêmement agitée de l'Afrique du Sud. La Coalition a dû faire face à des tensions et difficultés internes, mais elle a réussi à les surmonter en mettant l'accent sur l'inclusion et en ajoutant à la Charte la possibilité pour les différentes organisations de conserver le droit de renoncer à certaines dispositions, comme celle sur les droits procréatifs.

En ce qui concerne le processus, des recherches préliminaires avaient été menées pour identifier un large éventail de thématiques pertinentes. En juin 1993 était organisé un Atelier national sur la stratégie, où chaque région envoya deux déléguées. Cet atelier permit d'identifier cinq grands thèmes, autour desquels bâtir une ébauche : le statut juridique des femmes ; l'accès des femmes à la terre, aux ressources et à l'eau ; la violence contre les femmes ; la santé ; le travail. Cette ébauche fut ensuite envoyée à toutes les régions, et des commentaires furent recueillis et soumis au bureau central pour examen. L'ébauche fut affinée lors d'une réunion du comité de pilotage et envoyée au congrès général. Après un débat et d'autres apports, le document fut présenté à nouveau au congrès et débattu encore une fois. Il en ressortit une charte de huit pages, qui fut adoptée avec les articles suivants.

1. L'égalité
2. La loi et l'administration de la justice
3. L'économie
4. Éducation et formation
5. Développement, infrastructures et environnement
6. Les services sociaux
7. Vie politique et civique
8. Vie de famille et partenariats
9. Coutumes, culture et religion
10. La violence contre les femmes
11. La santé
12. Les médias

La Charte des droits des femmes afghanes (2003)

La Charte des droits des femmes afghanes (cf. annexe 1 pour le texte intégral) a été rédigée, signée et présentée au président Karzaï par les femmes dirigeantes de toutes les régions d'Afghanistan, qui ont participé à la troisième conférence annuelle de « Women for Afghan Women ». Cette conférence a réuni 45 personnes d'horizons différents, des dirigeantes communautaires du mouvement pour les droits des femmes et humains en Afghanistan, de nombreuses simples citoyennes militantes des droits des femmes ainsi que des femmes venues de provinces rurales de tout le pays. Le document de deux pages a été entièrement créé par les participant(e)s, chacun des 16 droits ayant été débattu et la formulation unanimement approuvée avant d'être intégrés au texte. Il a été présenté à la ministre des Affaires féminines, Mme Habiba Sarabi, à la Commission constitutionnelle de l'État de transition islamique d'Afghanistan et au président Karzaï. En outre, les participants à la conférence ont diffusé cette Charte des droits dans tout le pays pour informer les communautés des droits des femmes et des droits humains et plaider en faveur de l'inclusion de leurs revendications dans la constitution. Le texte intégral figure ci-dessous.

Charte des droits des femmes afghanes

Présentée au président Hamid Karzaï par des groupes de défense des droits des femmes

Kandahar, 2003

Le 5 septembre 2003, dans la ville historique de Kandahar, nous, participantes musulmanes afghanes à la conférence intitulée « Les femmes et la Constitution : Kandahar 2003 », venues de Kaboul, Mazar-e-Sharif, Kandahar, Herat, Wardak, Jousjan, Badakhshan, Samangan, Farah, Logar, Gardez, Kapisa, Uruzgan, Paktia, Helmand, Baghlan et Sar-e-Pul, après avoir examiné les points de la Constitution qui concernent notre avenir et celui de nos enfants et de notre société, présentons les revendications suivantes au nom des femmes d'Afghanistan. De plus, en tant que représentantes de toutes les femmes afghanes, nous demandons que ces droits soient non seulement garantis par la Constitution, mais qu'ils soient aussi mis en œuvre.

1. Éducation obligatoire pour les femmes jusqu'au secondaire, et possibilités pour toutes les femmes d'accéder à un enseignement supérieur.
2. Fourniture de services de santé modernes aux femmes, avec une attention particulière aux droits procréatifs.
3. Protection et sécurité pour les femmes : prévention et criminalisation du harcèlement sexuel envers les femmes en public et au domicile, des agressions sexuelles contre les femmes et les enfants, de la violence domestique et de l'utilisation des femmes pour compenser des crimes commis par une famille contre une autre.
4. Réduction du délai dans lequel les femmes peuvent se remarier après la disparition de leur mari, et soutien obligatoire du gouvernement à ces femmes durant ce délai.
5. Liberté d'expression.
6. Liberté de vote et de candidature aux élections.
7. Droit au mariage et au divorce selon l'islam.
8. Salaire égal à travail égal.
9. Droit à l'indépendance financière et à la propriété des biens.
10. Droit de participer, pleinement et aux plus hauts échelons, à la vie économique et commerciale du pays.
11. Offre obligatoire d'opportunités économiques aux femmes.
12. Représentation égale des femmes à la Loya Jirga et au parlement.
13. Pleine intégration des femmes dans le système judiciaire.
14. Âge légal du mariage fixé à 18 ans.

15. Garantie de tous les droits constitutionnels pour les veuves, les femmes handicapées et les orphelines.

16. Plénitude des droits en matière d'héritage.

Autres revendications concernant la vie des femmes :

1. Désarmement et sécurité nationale.
2. Jugement des criminels de guerre devant des juridictions pénales internationales et confiscation du pouvoir des chefs de guerre.
3. Gouvernement central puissant.
4. Engagement à mettre fin à la corruption du gouvernement.
5. Action décisive contre l'invasion étrangère et protection de la souveraineté de l'Afghanistan.

Notes

- 1 Justino, 2012, « Les femmes et le relèvement : impact de l'emploi des femmes sur la qualité de vie familiale et communautaire après un conflit ». Recueil d'informations d'ONU Femmes consacré aux femmes, à la paix et à la sécurité, 2012.
- 2 Melander, 2005, « Gender Equality and Intrastate Armed Conflict », *International Studies Quarterly* 49.4, pp. 695-714.
- 3 L'analyse réalisée en 2010 d'une étude menée dans 55 pays de 1986 à 2003 révèle une augmentation considérable du risque de conflit dans les pays où règnent de graves inégalités horizontales économiques et sociales. Stewart, 2010, « Horizontal Inequalities as a Cause of Conflict: A Review of CRISE Findings ». Document d'information pour le Rapport sur le développement dans le monde 2011, http://siteresources.worldbank.org/EXTWDR2011/Resources/6406082-1283882418764/WDR_Background_Paper_Stewart.pdf
- 4 Michelle Bachelet, avril 2012, déclaration au Conseil de sécurité, <http://www.unwomen.org/2012/04/statement-by-under-secretary-general-michelle-bachelet-to-the-un-security-council-on-women-peace-and-security/>
- 5 Anderlini et El-Bushra, 2007, « Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action. Post Conflict Reconstruction », http://www.huntalternatives.org/download/39_post_conflict.pdf
- 6 Bouta, Frerks et Bannon, 2005, « Gender, Conflict, and Development », Banque mondiale, Washington, D.C.
- 7 Plan d'action en sept points sur une consolidation de la paix tenant compte des questions de genre, 2010, www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/seven_point_action_plan.pdf
- 8 « New Deal pour l'engagement dans les États fragiles ». Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État, <http://www.oecd.org/dataoecd/35/50/49151944.pdf>
- 9 Recueil d'informations d'ONU Femmes consacré aux femmes, à la paix et à la sécurité, 2012.
- 10 Groupe des femmes parlementaires zimbabwéennes (ZWPC), Association des femmes juristes du Zimbabwe (ZWLA), Women in Politics Support Unit (WiPSU), Coalition des femmes du Zimbabwe (WcoZ), ministère des Affaires féminines, du Genre et du Développement communautaire et universités.
- 11 La section 187(1) de la Constitution de l'Afrique du Sud stipule que : « La Commission de l'égalité des sexes doit promouvoir le respect de l'égalité des sexes ainsi que la protection, le développement et la réalisation de l'égalité des sexes. »
- 12 Choudhry et Hume, 2010, « Federalism, Secession & Devolution: From Classical to Post-Conflict Federalism », *Research Handbook On Comparative Constitutional Law*.
- 13 Duflo et al, 2011, « Female Leadership Raises Aspirations and Educational Attainment for Girls: A Policy Experiment in India ». MIT, <http://web.mit.edu/newsoffice/2012/female-politicians-0113.html>
- 14 « Après un conflit, il est crucial que les groupes en conflit soient bien représentés. Cela peut être plus important que de prévoir des systèmes qui engendrent une surreprésentation du plus grand parti (et qui engendrent ainsi un parlement dans lequel il peut être plus facile de former un gouvernement) ou que d'avoir une responsabilisation directe entre les électeurs et les députés. Lijphard affirme qu'il existe un "consensus, parmi les spécialistes, contre les systèmes majoritaires dans les sociétés divisées" ». Butenschøn et Vollan, 2011, « Electoral Quotas and the Challenges of Democratic Transition in Conflict-Ridden Societies: Nordem Special Report », p. 199. <http://www.jus.uio.no/smr/english/about/programmes/nordem/publications/nordem-report/2011/special-report-20011.pdf>
- 15 Butenschøn et Vollan, 2011, « Electoral Quotas and the Challenges of Democratic Transition in Conflict-Ridden Societies: Nordem Special Report », <http://www.jus.uio.no/smr/english/about/programmes/nordem/publications/nordem-report/2011/special-report-20011.pdf>
- 16 Le trait vert indique le niveau de quota. Afghanistan : sièges réservés 27 % ; Burundi : sièges réservés 30 % ; Irak : quota de candidates 25 % ; Népal : quota de candidates 33 % ; Rwanda : sièges réservés 30 % ; Ouganda : sièges réservés 30 % ; Bosnie-Herzégovine : quota de candidates 30 % ; Kosovo selon la résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'ONU : quota de candidates 30 % ; Angola : quota de candidates 30 %, ex-République yougoslave de Macédoine : quota de candidates 30 % ; Conseil législatif palestinien : quota de candidates 20 % ; Soudan : sièges réservés 25 % ; Timor-Leste : quota de candidates 30 %. Base de données Parline de l'Union interparlementaire, 2012, <http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp> Quota Project Database, 2012, <http://www.quotaproject.org/index.cfm>
- 17 OSCE, 2004, Manuel de surveillance de la participation des femmes aux élections, <http://www.osce.org/odhr/elections/13938>
- 18 Free and Fair Election Foundation of Afghanistan, 2010, <http://fefa.org.af/>
- 19 Bardall, 2011, « Breaking the Cycle of Gender Violence », livre blanc de l'IFES, http://www.ifes.org/Content/Publications/White-Papers/2011/~/_/media/Files/Publications/White%20PaperReport/2011/Gender_and_Electoral_Violence_2011.pdf
- 20 Ligue internationale des femmes pour la paix et la liberté, 2012, MENA Agenda 1325, « Working Together for Peace and Freedom », p. 15, <http://www.peacewomen.org/pages/mena>
- 21 Ces lignes directrices sont actuellement en cours de révision avec le soutien d'ONU Femmes. DOMP/DAM-DAP, 2007, Directives communes sur le développement du rôle des femmes dans les processus électoraux, www.un.org/wcm/webdav/site/.../women_electoral_guidelines.pdf
- 22 Lovenduski et Norris, 1993, « Gender and Party Politics ». Sage Publications et National Democratic Institute, 2010, « Democracy and the Challenge of Change: A Guide to Increasing Women's Political Participation ».
- 23 CRDI, 2008, « Realizing Their Needs: Women's Access to Public Services in Sector Decentralization ».
- 24 Bien qu'il n'existe pas de données homogènes sur ce point, les femmes – en particulier celles qui fournissent des services en première ligne comme les professeurs et les infirmières – sont souvent perçues, dans bien des situations, comme étant les premières à être licenciées. Mais elles ne sont pas les seules. Les femmes cadres supérieurs qui n'ont pas de réseaux protecteurs sociaux ou de réseaux de clientélisme peuvent être tout aussi vulnérables. Cf. Laetitia Mukurasi, 1991, « Post Abolished: One Woman's Struggle for Employment Rights in Tanzania », The Women's Press.
- 25 DAES ONU, 2009, « Report Of The Expert Group Meeting: Lessons Learned in Post-Conflict State Capacity: Reconstructing Governance and Public Administration Capacities in Post Conflict Countries », New York <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpano37238.pdf>
- 26 Plan d'action en sept points sur une consolidation de la paix tenant compte des questions de genre, 2010, www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/seven_point_action_plan.pdf
- 27 Lahai, B. A. N., Goldey, P. et Jones, G.E. 2000. « The gender of the extension agent and farmers' access to and participation in agricultural extension in Nigeria ». *Journal of Agricultural Education and Extension* 6 (4): 223-233. Moore, K. M., Hamilton, S. Sarr, P. et Thiongane, S., 2001. « Access to technical information and gendered NRM practices: Men and women in rural Senegal ». *Agriculture and Human Values* 18: 95-105.
- 28 Michelle Bachelet, 2011, déclaration sur les femmes dans les pays en transition démocratique, <http://www.unwomen.org/2011/11/women-in-democratic-transition/>



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