

RAPPORT SUR LA PROTECTION INTERNATIONALE DES FEMMES ET DES FILLES DEPLACEES

I. OBJECTIFS ET CIBLAGE

1. Ce document s'efforce de démontrer que l'autonomie civile, politique et économique des femmes et des filles et leur participation aux politiques et aux programmes les concernant constituent un instrument efficace pour la protection des personnes relevant de la compétence du HCR. L'auto-prise en charge est un processus qui engage les femmes et les filles dans la réflexion, la recherche et l'action, qui leur permet de prendre le contrôle de leur vie et de leur bien-être et de répondre aux défis de protection auxquels elles sont confrontées. Ce processus leur permet de devenir des membres actifs de leur communauté.

2. Le document étudie le contexte général des activités du HCR avec les femmes et les filles ainsi que l'élaboration de la stratégie d'intégration des critères d'âge, de genre et de diversité. Le document explique comment le cycle d'autonomisation, allant de l'éducation à la participation et à l'autosuffisance pourrait fournir la réponse la plus efficace aux graves problèmes de protection et conclut qu'une attention plus importante devrait être accordée à l'auto-prise en charge des femmes et des filles en tant que stratégie facilitant leur protection.

II. CONTEXTE GENERAL

3. Le HCR a adopté la Politique sur les femmes réfugiées en 1990 ainsi que les Principes directeurs connexes sur la protection des femmes réfugiées en 1991. Ces instruments ont intégré pour la première fois les ressources et les besoins des femmes réfugiées dans tous les aspects de la programmation.

4. Au cours des années qui ont suivi, le HCR a fait la preuve de son engagement accru dans le cadre de cette politique, faisant de la protection des femmes l'une des priorités politiques de l'Organisation ainsi que moyennant l'élaboration de plusieurs outils¹ et projets pour matérialiser les principes consignés au niveau politique. Le HCR a notamment lancé des programmes intitulés « Initiatives des femmes » en Bosnie (1996), au Rwanda (1997) et au Kosovo (1999) qui ont contribué à couvrir les besoins de protection des femmes et de leurs

¹ En 1995, par exemple, le HCR a publié "Violence sexuelle contre les réfugiés : Principes directeurs en matière de prévention et de réponse", un manuel pratique de terrain fournissant des conseils aux agents de terrain dans les domaines du traitement médical, de l'appui psychologique et de l'intervention juridique. Cet instrument souligne la nécessité de campagnes d'éducation, de formation et d'information parmi les personnes prises en charge.

communautés et ont facilité une action ciblée pour leur permettre de prendre en main leur destin. Ces efforts ont abouti à l'adoption par le Haut Commissaire des cinq engagements à l'égard des femmes réfugiées en juin 2001. Il s'agit de : i) promouvoir la participation des femmes dans tous les comités pertinents de gestion et de direction ; ii) assurer l'enregistrement individuel ; iii) lutter contre la violence sexuelle et sexiste ; iv) promouvoir la participation directe des femmes au niveau de la distribution des articles alimentaires et non alimentaires ; et v) assurer la fourniture d'articles d'hygiène à l'ensemble des femmes et des filles en tant que pratique standard dans tous les programmes d'assistance du HCR.

III. DE L'ACCENT MIS SUR LES FEMMES A LA PARITE

5. La réflexion et la pratique au sein du HCR sont passées d'un accent mis sur les femmes réfugiées à l'examen du concept plus large de genre, c'est-à-dire est passées du ciblage spécifique sur les femmes à la mise en cause des inégalités entre les femmes et les hommes. La perspective de la parité contribue donc à déterminer si les programmes ont un impact égal sur tous les groupes et, sinon, les mesures correctrices que prend le HCR à cet égard²

6. Ce concept jette les bases de l'approche à deux volets adoptée en 2004. L'intégration des critères d'âge, de genre et de diversité dans les programmes d'une part et des actions ciblées d'autre part. La stratégie AGDM, accompagnée de son plan d'ACTION³ et son cadre de responsabilité préconise un cadre conceptuel tenant compte des intérêts, besoins et atouts divers des femmes, des hommes, des filles et des garçons déplacés à toutes les étapes du cycle de déplacement, au niveau de la fourniture de la protection ainsi que dans la conception de la planification, l'application, le suivi et l'évaluation du programme. En adoptant une approche basée sur les droits et la communauté, la stratégie AGDM encourage la participation et l'autonomie des personnes et des communautés en tant que principes fondamentaux pour remédier aux inégalités et à la discrimination dont les femmes et les filles sont les victimes⁴.

7. Le deuxième volet de l'approche, élaborant des actions ciblées, a pour but de réduire les inégalités dont souffrent les femmes et les filles et de renforcer le processus d'auto-prise en charge et de participation. L'autonomisation civile, politique et économique sert de mécanisme de protection dans la mesure où elle confère aux femmes et aux filles un accès à l'information et aux ressources qu'elles peuvent utiliser pour la protection et la survie d'elles-mêmes et de leurs familles. La participation des femmes et des filles au processus décisionnel leur permet de gérer bon nombre des questions de protection auxquelles elles sont confrontées

² EC/49/SC/CRP.22, Comité permanent, septembre 1999.

³ ACTION : A : Attitude, direction et responsabilité ; C : Coordination et partenariat ; T : Actions ciblées aux fins de l'auto-prise en charge ; I : Intégration de l'AGDM dans les activités du HCR ; O : Création de capacités organisationnelles ; N : Normes d'assistance non négociables.

⁴ Les membres du Comité exécutif ont tout spécialement reconnu dans différentes conclusions la nécessité de consacrer de l'attention et des ressources afin de contribuer à assurer la protection des femmes. Des principes identiques sont réaffirmés par la Conclusion du Comité exécutif N° 105 (LVII) de 2006 sur les femmes et les filles dans les situations à risque.

au sein de leur communauté. Dans la mesure où la protection des femmes et des filles est une activité clé et une priorité politique du HCR, les actions ciblées font partie intégrante de sa stratégie⁵.

IV. AUTONOMISATION DES FEMMES : STRATEGIE DE PROTECTION

8. Un examen attentif de la situation des femmes et des filles sur les sites de réfugiés, de rapatriés et de déplacés internes révèle que les problèmes de protection auxquels elles sont confrontées, tels que la violence sexuelle et sexiste et l'exploitation s'ancrent dans un environnement de protection où persistent les inégalités entre les sexes. La protection des femmes et des filles devrait donc être directement liée au renforcement de leur capacité à jouir de leurs droits tant comme personne qu'au sein de leur communauté. Même si les trois éléments clés du cycle d'autonomisation, soit l'éducation, la participation et l'autonomie, font partie intégrante du travail du HCR pour protéger les femmes et les filles, ils n'en requièrent pas moins une attention accrue.

A. Le sésame de l'autonomisation : l'éducation

9. L'enseignement est un droit humain. Une éducation de qualité est essentielle à la viabilité des solutions durables pour bénéficier et jouir d'autres droits fondamentaux et surmonter les situations de conflit. L'éducation constitue une composante importante de toute stratégie de protection dans la mesure où elle permet de sauver des vies et de les faciliter.

10. L'éducation constitue une étape essentielle vers l'autonomisation des femmes. Elle leur fait prendre conscience de leurs droits, leur donne la capacité de négocier pour elles et leurs familles et d'améliorer leurs capacités d'autosuffisance et leurs compétences. Des femmes éduquées et autonomes peuvent renforcer leur position au sein de la communauté et forcer le respect de leur famille et de leurs voisins. Elles devraient être capables de traiter avec des autorités. Il est donc d'une importance primordiale de respecter : i) le droit à l'éducation institutionnalisée et non institutionnalisée ainsi que le droit à des programmes de qualité soucieux de l'appartenance sexuelle à l'aide de professeurs correctement formés et de programmes incluant la prise de conscience des droits des femmes et des filles ; et ii) un accès égal à la fréquentation scolaire et au milieu éducatif.

11. Une action spécifique doit être accordée aux filles non accompagnées ou séparées, aux filles handicapées, aux mères seules ou adolescentes, qui éprouvent des difficultés toutes particulières à avoir accès à l'enseignement. Les filles qui n'ont pas accès à l'éducation sont des proies faciles pour qui offre des solutions, d'où le risque d'abus. En conséquence, la garantie d'un accès libre à l'éducation et la création d'un environnement scolaire sûr sont vitales pour lutter contre toute forme de violence sexuelle et sexiste et d'exploitation.

⁵ Voir également le *Manuel de protection des femmes et des filles* (HCR 2008), un outil global pour relever les principaux défis auxquels les femmes et les filles prises en charge par le HCR sont confrontées. Le Manuel souligne que l'autonomie est un processus participatif engageant les femmes dans la réflexion, la recherche et l'action.

12. Selon les statistiques recueillies lors des opérations en 2007⁶, 66 pour cent des enfants réfugiés âgés de 6 à 17 ans sont inscrits dans des écoles primaires et secondaires. Les rapports d'opérations dans les camps indiquent un taux moyen d'inscription de 83 pour cent dans les écoles primaires, ce qui révèle une diminution de 12 pour cent par rapport aux statistiques de 2006. L'égalité entre les sexes est pratiquement réalisée dans l'enseignement primaire, avec des taux de 44 pour cent pour les filles et 55 pour cent pour les garçons. Toutefois, le taux d'inscription au niveau secondaire est beaucoup plus bas qu'au niveau primaire. Le taux global d'inscription s'est établi à 20 pour cent, l'inégalité entre les sexes s'accroissant avec le niveau d'étude. Les données indiquent clairement la nécessité d'un engagement plus résolu à l'éducation, particulièrement pour les filles ainsi qu'une attention soutenue pour garantir l'égalité d'accès à l'éducation.

13. Le HCR s'est engagé dans une série d'interventions tenant compte de l'appartenance sexuelle au niveau de l'éducation afin d'accroître la participation des filles, y compris un enseignement de qualité. Le HCR travaille en partenariat avec l'UNICEF pour couvrir les besoins de formation des maîtres et pour améliorer leurs qualifications. Les activités telles que la campagne « ninemillion.org » du HCR, qui a permis de recueillir presque 1,8 million de dollars E.-U.⁷ en 2008, ont fourni un appui supplémentaire à ces initiatives.

B. Autonomisation civile et politique : participation significative et égalitaire

14. De nombreuses conférences des Nations Unies⁸ ont souligné que la participation égalitaire des femmes au processus décisionnel est une condition préalable au développement viable. Elle permet de mieux faire prendre conscience aux femmes de leurs droits au sein de leur communauté, ce qui leur permet de prendre le contrôle de leur propre environnement. L'absence des femmes et des filles dans les processus décisionnels fait courir le risque de ne pas prendre en compte leurs préoccupations et leur vulnérabilité spécifiques au niveau des négociations entre la communauté et les parties prenantes extérieures. En conséquence, les ressources courent le risque d'être allouées de façon inadéquate, ce qui peut exacerber les problèmes de protection auxquels les femmes et les filles sont confrontées en matière de sécurité, de violence sexuelle et sexiste ainsi que d'accès aux services de base.

15. Des mesures concrètes, telles que décrites dans les cinq engagements du Haut Commissaire, doivent être résolument prises dans la mesure où elles sont à la fois stratégiques et pratiques. La parité nécessite également la promotion d'activités spécifiques et ciblées couvrant les besoins et conférant la dignité, par exemple en assurant la fourniture adéquate d'articles d'hygiène à toutes les femmes, dans la mesure où cela facilite leur déplacement et leur interaction sociale ainsi que l'accès à l'éducation.

16. Dans la totalité de ses opérations, le HCR s'efforce de parvenir à la participation égalitaire des femmes dans les comités de direction et de gestion des réfugiés, comme le reprend l'un des cinq engagements du Haut Commissaire. Les données provenant de 110 camps de réfugiés en 2008 révèlent que la participation des femmes aux comités de

⁶ Une analyse des statistiques de 2008 n'est pas encore disponible au moment où ce rapport est rédigé.

⁷ Outre les contributions financières, des contributions en nature ont été fournies grâce à la campagne « ninemillion.org », essentiellement sous forme d'équipements sportifs et d'uniformes.

⁸ Voir par exemple la Déclaration de Beijing et sa plateforme d'action, 1995, ainsi que les conclusions du Sommet mondial de 2005.

réfugiés dans les camps s'est établie à 39 pour cent. Par rapport aux données pour la période comprise entre 2005 et 2007, on enregistre une stagnation des femmes ayant participé aux organes décisionnels. Les évaluations participatives ont grandement contribué à promouvoir la participation réelle des femmes dans les instances décisionnelles dans la mesure où elles peuvent faire entendre leurs préoccupations spécifiques. Les cours d'alphabétisation et de formation professionnelle ont été suivis par 8 pour cent de la population réfugiée âgée de 15 à 24 ans en 2008, pour la plupart des femmes (51 pour cent).

17. Le HCR a continué d'améliorer l'enregistrement individuel des réfugiés, avec environ 3 millions d'enregistrements au niveau du programme *proGres* pour les réfugiés et les demandeurs d'asile. Ce système a permis d'inclure de façon systématique les femmes, ce qui garantit leur enregistrement individuel. Toutefois, le Haut Commissariat doit encore relever plusieurs défis au niveau de l'enregistrement, particulièrement en milieu urbain où les femmes et les filles réfugiées et en quête d'asile éprouvent des difficultés à se rendre dans les bureaux du HCR pour des raisons sociales, culturelles ou géographiques dans la mesure où les bureaux sont très dispersés. De même, les femmes et les filles déplacées rencontrent des obstacles pour obtenir des documents publiés par leur gouvernement portant leur nom dans la mesure où ces documents ne sont souvent délivrés qu'aux hommes chef de famille.

18. La distribution d'articles d'hygiène à l'ensemble des femmes et des filles pubères reste un autre défi pour le HCR. En 2008, 35 opérations ont fait état de la distribution d'articles d'hygiène pour une valeur d'1,5 million de dollars E.-U. alors que le coût total de la couverture intégrale a été estimé à 16 millions de dollars E.-U. Le HCR continue de discuter de la forme la plus adéquate, de la qualité et de la quantité des articles d'hygiène avec les femmes et les filles dans le cadre de plusieurs opérations. Le projet *Maka Pads* en Ouganda, qui a été élaboré afin de fournir des articles d'hygiène utilisant des matériaux naturels et locaux, ne couvre pas seulement la moitié des besoins en articles d'hygiène des femmes réfugiées en Ouganda mais encore fournit une possibilité d'emploi aux femmes réfugiées. Le HCR s'engage à mettre en œuvre de tels projets dans d'autres lieux.

C. Autonomisation économique et moyens d'existence

19. L'autonomisation économique permet aux femmes de couvrir les besoins immédiats et à long terme de leurs familles, de leurs enfants et leurs propres besoins. Le HCR reconnaît que l'autonomisation économique est cruciale pour la protection des femmes et des filles et qu'elle fait partie intégrante de la responsabilité du HCR de les protéger et de trouver des solutions durables à leur sort. L'offre aux femmes et aux filles de moyens d'existence réduit les situations où elles peuvent être obligées de se prostituer pour leur survie dans la mesure où elles ne peuvent pas avoir d'emplois rémunérés ou que leur liberté de mouvement est restreinte. L'autonomisation économique réduira les risques qu'encourent les femmes et les filles en matière de viol et d'autres agressions sexuelles lorsqu'elles s'aventurent en dehors des camps en quête de bois de chauffage, ce qui dans certains cas constitue leur seule source de revenus. L'identification précoce, l'évaluation, l'inclusion et la création de capacités des groupes de femmes assurent leur collaboration, la copropriété et la viabilité de toute initiative d'autonomisation. En outre, les projets d'autonomie pour les femmes sont un moyen de renforcer leur capacité à se protéger elles-mêmes.

20. L'Initiative du HCR concernant les femmes en quête de moyens d'existence a été lancée en 2007 et s'efforce de promouvoir l'indépendance économique et l'autonomisation des femmes et des filles déplacées et réfugiées dans le monde. Elle illustre particulièrement bien le type d'initiative préconisant une stratégie de moyens d'existence soucieuse des critères d'âge et de diversité. Aux termes de cette stratégie, les femmes ne sont pas considérées comme des victimes ou des bénéficiaires passives de l'aide mais démontrent que, lorsqu'on leur offre les ressources adéquates, elles sont capables de changer le cours de leur vie, celui de leurs enfants, de leur famille et de leur communauté. Bon nombre de donateurs privés ont exprimé leur intérêt pour cette initiative ; Women leading for Livelihoods (WLL) a commencé d'appuyer six projets au Brésil, en République démocratique du Congo, en Géorgie, au Kenya, au Maroc et en Serbie. Les rapports font état de l'impact positif de ces projets sur les familles et les communautés environnantes. Une vingtaine de projets supplémentaires ont été élaborés par les bureaux extérieurs, en étroite collaboration avec les partenaires d'exécution et les groupes de femmes. Plusieurs autres opérations demandent également un financement, ce qui illustre le potentiel et l'efficacité des projets financés par l'Initiative WLL afin de favoriser l'autonomisation économique des femmes.

VI. CONCLUSIONS

21. La protection effective des femmes et des filles nécessite de mettre davantage l'accent sur l'autonomisation des femmes par le biais d'approches participatives basées sur les droits et la communauté. Les politiques et les programmes systématiques visant à favoriser l'autonomisation des femmes et des filles constituent une stratégie efficace pour résoudre les graves problèmes de protection touchant non seulement les femmes mais aussi leur famille et leur communauté.

22. Les actions ciblées pour résoudre les problèmes de protection auxquels sont confrontées les femmes et les filles faciliteront l'action en matière d'autonomisation. Cela permettra de réduire l'inégalité entre les hommes et les femmes en termes de pouvoir et d'accès aux ressources et à l'information. A cet égard, l'accès à l'éducation, la participation égalitaire et significative au processus décisionnel et l'autonomisation économique sont trois domaines clés qui continueront de recevoir l'attention ciblée du HCR. Cela signifie que le HCR doit travailler main dans la main avec toutes les parties prenantes pour reconnaître et mettre en œuvre le concept selon lequel des solutions adéquates et soutenues aux problèmes causés par le déplacement ne peuvent être trouvées qu'en mettant les populations au centre des processus décisionnels et en donnant aux femmes et aux filles les moyens de devenir des agents actifs de leur propre protection et de celle de leur communauté.
