

« Femmes, paix et sécurité » :

*Assumer une nouvelle ambition
politique et concrétiser
les engagements*

Rapport d'évaluation intermédiaire du 3^{ème} plan national d'action de la France (2021-2025)
sur la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies
« Femmes, paix et sécurité »



Ce document a été rédigé conformément aux recommandations relatives à l'usage du féminin et du masculin du « Guide pratique pour une communication publique sans stéréotype de sexe » (HCE, 2022).

À retrouver sur notre site Internet : haut-conseil-egalite.gouv.fr

Institutions évaluatrices

Le présent rapport est le fruit d'un travail collectif réalisé dans le cadre d'un groupe de travail conjoint entre le Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes (HCE) et la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), sous la supervision de la Commission « Diplomatie féministe, Enjeux européens et internationaux » du HCE et la Sous-Commission « Droit international humanitaire et action humanitaire » de la CNCDH. Il a été adopté par les membres de la CNCDH réunis en Assemblée plénière le 23 mai 2024, ainsi que par les membres du HCE le 23 septembre 2024.

Composition du groupe de travail « Femmes, paix, sécurité » conjoint du HCE et de la CNCDH

Pour le HCE : Jocelyne ADRIANT MEBTOUL (co-présidente de la Commission « Diplomatie féministe, Enjeux européens et internationaux »), Nicolas RAINAUD (co-président de la Commission « Diplomatie féministe, Enjeux européens et internationaux »), Camille BOUTRON, Dilek ELVEREN, Pierre FOLDES, Agnès HUBERT, Thomas HUMBERT, Céline MAS, Lamia MOUNAVARALY, Yveline NICOLAS, Valérie PLOMB, Anaïs KINTGEN, Michèle RAMIS, Georgia BROCHARD, Chloe RIDEL, Clémence ROGALSKI.

Pour la CNCDH : Victoria BELLAMI, Geneviève COLAS, Anne CASTAGNOS-SEN (rapporteuse), Anne-Catherine CUDENNEC, Ana CUESTA, Aymeric ELLUIN, Christian LAVAL (vice-président de la Sous-Commission « Droit international humanitaire et action humanitaire »), Maëlle LENA, Marie LUSSIER, Mathilde NILSSON, Bernadette PILLOY, Roxane SARDI, Nathalie TEHIO.

Rapporteur-es : Jocelyne ADRIANT MEBTOUL (HCE), Nicolas RAINAUD (HCE), Anne CASTAGNOS-SEN (CNCDH).

Rédaction : Corine CRESPEL (HCE), Anaïs SCHILL (CNCDH), avec le soutien de Lucas DAL MOLIN (CNCDH) et de Louise SAVRI (CNCDH).

Présidente et Président : Bérangère COUILLARD (HCE), Jean-Marie BURGUBURU (CNCDH).

Secrétaires générales : Kenneth BOURIENNE (HCE), Magali LAFOURCADE (CNCDH).

Sommaire

Institutions évaluatrices.....	3
Acronymes.....	7
Préambule.....	9
Recommandations.....	11
Introduction.....	15
1. Renforcer le portage politique et managérial et pérenniser les ressources.....	20
1.1 Une mobilisation interministérielle accrue, mais une appropriation inégale.....	20
1.2 Un manque de leadership et de cohérence globale du cadre stratégique.....	23
1.3 Une absence de ressources dédiées et des incertitudes sur la pérennité des financements.....	29
2. Amplifier les efforts pour concrétiser et mettre en œuvre les engagements.....	32
2.1 Prévention : développer une approche plus globale des objectifs poursuivis et des actions entreprises ..	32
2.2 Protection et lutte contre l'impunité : rehausser le niveau d'ambition en capitalisant sur les avancées et en comblant les lacunes.....	37
2.3 Participation : favoriser une participation effective et paritaire des femmes.....	45
2.4 Zones géographiques prioritaires : renforcer la portée du plan dans les zones de conflits.....	50
3. Engager dès 2024 une concertation large sur le quatrième plan et répondre aux défis contemporains.....	52
3.1 Redevabilité « interne » du plan : un cadre de suivi imparfait mais un outil d'impulsion interministériel utile.....	52
3.2 Redevabilité « externe » du plan : une mise en œuvre partielle du cadre de suivi et une implication quasi-inexistante de la société civile et des parlementaires.....	53
3.3 Nouveaux enjeux : répondre aux défis contemporains et les inclure dans le futur plan.....	55
Annexes.....	61
ANNEXE 1 : Les objectifs spécifiques des 4 piliers du plan national d'action (2021-2025).....	61
ANNEXE 2 : Liste des documents reçus.....	63
Remerciements.....	67
Personnes auditionnées.....	67

Acronymes

AFD : Agence française de développement

APD : Aide publique au développement

ALPC : Armes légères et de petit calibre

CAD : Comité d'Aide au Développement de l'OCDE

CDC : Centre de crise et de soutien (MEAE)

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

CICID : Comité interministériel de la coopération internationale et du développement

CJUE : Cour de justice de l'Union européenne

CNCDH : Commission nationale consultative des droits de l'homme

CNDA : Cour nationale du droit d'asile

COP : Conférence des Parties (de la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques)

CPD : Conseil présidentiel du développement

CPI : Cour pénale internationale

CSW : Commission de la condition de la femme des Nations unies

DDR : Désarmement, démobilisation et réintégration

DMU : Dispositif minimum d'urgence

DSSR : Droits et santé sexuels et reproductifs

FGE : Forum Génération Égalité

FNUAP : Fonds des Nations unies pour la Population (*UNFPA* en anglais)

FPS : Femmes, paix et sécurité

FRANCOPOL : Réseau international francophone de formation policière

FSOF : Fonds de Soutien aux Organisations Féministes

GAP : Plan d'action Genre de l'UE (*Gender Action Plan*)

HCE : Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes

IFDD : Institut de la francophonie pour le développement durable

IFE : Initiative Féministe Euromed

LOP-DSLIM : Loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales

MEAE : Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

MINARM : Ministère des Armées

MIOM : Ministère de l'Intérieur et des Outre-Mer

MIPROF : Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains

MOOC : Massive open online course

MSF : Mutilations sexuelles féminines

OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques

ODD : Objectif de Développement Durable

OFII : Office français de l'immigration et de l'intégration

OCLCH : Office central de lutte contre les crimes contre l'humanité et les crimes de haine

OFPRA : Office français de protection des réfugiés et apatrides

OIF : Organisation internationale de la Francophonie

OMP : Opération de Maintien de la Paix

ONU : Organisation des Nations unies

ONG : Organisation non-gouvernementale

OSC : Organisation de la société civile

OSCE : Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe

OTAN : Organisation du Traité de l'Atlantique Nord

PNA : Plan national d'action

PNAT : Parquet national antiterroriste

PSDC : Politique de sécurité et de défense commune (de l'Union européenne)

SEAE : Service européen pour l'action extérieure

SHRF : Stratégie humanitaire de la République française

TCA : Traité sur le commerce des armes

UE : Union européenne

UNHCR : Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (*United Nations High Commissioner for Refugees*)

WILPF : Ligue internationale des femmes pour la paix et la liberté (*Women's International League for Peace and Freedom*)

Préambule

Adopté pour la période 2021-2025, le 3^{ème} **plan national d'action (PNA) de la France sur la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies « Femmes, paix et sécurité » (FPS)** désigne le **Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes (HCE)** et la **Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)** comme les institutions évaluatrices de la mise en œuvre du plan.

Ce rapport conjoint s'appuie sur des auditions avec une partie des représentants et représentantes des institutions concernées par le plan et de la société civile, sur des échanges avec les « points focaux interministériels » (personnes référentes) « Femmes, paix et sécurité », qui ont mené des réunions de suivi régulières dans le cadre d'une coordination pilotée par la direction des Nations unies, des organisations internationales, des droits de l'homme et de la francophonie du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) ainsi que sur des données écrites transmises par les institutions, notamment sur le suivi des objectifs et indicateurs des quatre piliers du tableau d'engagements annexé au plan d'action.

Les « quatre piliers » du 3^{ème} plan national d'action « Femmes, paix et sécurité »

L'action de la France est structurée autour de quatre engagements (les « 4 P »), qui insistent sur quatre aspects décisifs de l'agenda « Femmes, paix et sécurité » :

- ▶ La **prévention par la sensibilisation** aux enjeux liés à la lutte contre les violences de genre, aux droits des femmes et à l'égalité femmes-hommes ;
- ▶ La **protection** des femmes et des filles face aux violences sexistes et sexuelles et aux extrémismes violents en situation de conflit et post-conflit et **la lutte contre l'impunité** ;
- ▶ La **participation** des femmes à la prévention, à la gestion et au règlement des conflits ;
- ▶ La **promotion** de l'agenda et du plan national d'action.

Un **tableau d'engagements** comportant 77 indicateurs est annexé au plan d'action¹. Ces engagements sont mis en œuvre à travers des actions des institutions concernées². Le plan définit également des **zones géographiques prioritaires** pour sa mise en œuvre. Il prévoit enfin une coordination interministérielle ainsi qu'un suivi, associant un réseau de points focaux, le HCE, la CNCDH et d'autres acteurs et actrices de la société civile au cours de réunions régulières.

1 - Le 3^{ème} PNA Femmes, paix, sécurité de la France est disponible sous www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/pna_3-new_cle819588.pdf.

2 - Le ministère des Armées (MINARM), le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE), le ministère de l'Intérieur et des Outre-mer (MIOM), le ministère de la Justice (MINJUST), le ministère de la Culture, le ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse, le ministère de l'Enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, le ministère chargé de l'Égalité entre les femmes et les hommes et de la Lutte contre les discriminations ainsi que la mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF), l'Agence française de développement (AFD) et l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA).

La CNCDH et le HCE tiennent à adresser leurs remerciements aux acteurs et actrices des institutions et organisations engagées dans le suivi et la mise en œuvre de l'agenda « Femmes, paix et sécurité » pour la qualité des auditions et des échanges, ainsi que pour le travail de coordination pour la remise de données écrites aux institutions co-évaluatrices du plan. Cette évaluation intermédiaire dresse de premiers constats sur la mise en œuvre des engagements de la France relatifs à l'agenda « Femmes, paix et sécurité » et formule une série de 14 recommandations à ce propos.

Recommandations

AXE 1 : Renforcer le portage politique et managérial et pérenniser les ressources

Recommandation 1 : Réaffirmer au plus haut niveau de l'État l'importance stratégique de l'agenda « Femmes, paix et sécurité » et assurer la mise en cohérence des engagements internationaux de la France dans tous les cadres d'intervention pertinents.

Recommandation 2 : Mettre effectivement en place un pilotage de haut niveau du plan « Femmes, paix et sécurité », en interministériel et au sein de chaque institution, et renforcer la mobilisation et la coordination des actions sur le terrain en lien avec les acteurs et actrices au niveau local.

Recommandation 3 : Renforcer la promotion et la communication sur les actions liées à l'agenda Femmes, paix, sécurité, dans tous les formats de dialogue et échanges bilatéraux, notamment lors d'échéances importantes, lors du Sommet pour l'avenir en 2024 et à l'occasion des 25 ans de la résolution 1325 (2000) en octobre 2025 et dans toutes les enceintes (forums de sécurité, CSW, OIF, COP climat...).

Recommandation 4 : Faire progresser dans toutes les enceintes et notamment au sein de l'Union européenne, en coordination avec les partenaires impliqués, une conception féministe des enjeux de paix et de sécurité, et veiller à la mise en œuvre et au renouvellement du plan d'action de l'Union européenne « Femmes, paix et sécurité » (2019-2024), à la déclinaison concrète des engagements dans les missions et opérations menées dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune, comme dans les politiques, programmes et partenariats régionaux de l'UE et à une participation plus active des femmes à la paix et la sécurité.

Recommandation 5 : Budgétiser le plan « Femmes, paix et sécurité » et sécuriser des ressources dédiées :

- Mettre en place une ligne budgétaire dédiée au plan « Femmes, paix et sécurité » et des moyens humains garantissant la mise en œuvre des objectifs et activités fixés ;
- Sécuriser des ressources pérennes notamment *via* les outils financiers existants, en mettant en œuvre d'ici 2025, les objectifs de l'Aide publique au développement (APD) bilatérale de 75 % de projets dédiés à l'égalité femmes-hommes marqués 1 et 2 dont 20 % de CAD 2 conformément à la loi du 4 août 2021 et, d'ici 2027, l'objectif

de 85 % de projets dédiés conformément au plan d'action genre de l'UE, et en renforçant les objectifs du Fonds Paix et résilience Minka pour atteindre durablement près de 100 % de projets marqués 1 et 2 (dont au moins 20 % de CAD 2) ;

- Renforcer la coordination des financements à court, moyen et long terme pour soutenir durablement les organisations de la société civile féministes locales, notamment en situation de conflit et post-conflit.

AXE 2 : Amplifier les efforts pour concrétiser et mettre en œuvre les engagements

Recommandation 6 : Systématiser les actions de prévention par une politique de formation ambitieuse et développer l'expertise des enjeux Femmes, paix, sécurité :

- Mettre en place des actions de formation plus systématiques et cohérentes sur l'égalité femmes-hommes, les droits des femmes et l'agenda « Femmes, paix et sécurité », en fixant des objectifs de formation obligatoire (initiale, continue et tout au long de la carrière), en intégrant ces enjeux de manière transversale dans les plans de formation et en s'assurant que tous les points focaux ainsi que l'encadrement/haut commandement aient reçu une formation spécifique sur ces sujets.
- Recenser et mobiliser l'expertise sur les enjeux Femmes, paix et sécurité (y compris dans les pays prioritaires) et financer la recherche afin de développer une approche globale de la prévention et de la résolution des conflits intégrant les questions de genre.

Recommandation 7 : Renforcer le niveau d'engagement en matière de protection et de lutte contre l'impunité :

- Réaffirmer l'importance du respect du droit international applicable aux droits et à la protection des femmes et des filles par les parties à un conflit armé, condamner les violations et contribuer à l'adoption de mesures contre leurs auteurs.
- Amplifier les efforts en matière de protection et lutte contre les violences sexuelles liées aux conflits et violences de genre en zones de crises, notamment les mesures de soutien aux personnes survivantes, y compris la prévention de la stigmatisation des victimes ainsi que des enfants nés de viols.
- Réaffirmer une volonté politique de tolérance zéro face aux auteurs de violences sexuelles et renforcer les politiques de prévention de l'exploitation et des abus sexuels (SEA), en interne comme dans les opérations et missions extérieures.
- Développer des actions plus concrètes et cohérentes pour renforcer la lutte contre l'impunité : renforcement des capacités d'alerte et d'enquête sur les violences sexuelles liées aux conflits ; renforcement des moyens des autorités nationales en charge des enquêtes relatives aux crimes relevant du Statut de Rome et

levée des conditions faisant obstacle à l'exercice de la compétence universelle ; renforcement de la formation sur le recueil de témoignage ; soutien aux organisations de la société civile qui travaillent au suivi et à l'accompagnement des victimes.

- S'assurer que les femmes et filles en zones de conflits aient un accès sécurisé aux soins et services de santé, physique et mentale, y compris aux droits et santé sexuels et reproductifs.
- Renforcer les mesures en faveur de la protection et de l'inclusion des femmes et des filles migrantes fuyant les violences liées aux conflits.

Recommandation 8 : Favoriser une participation effective et paritaire des femmes :

- Renforcer le plaidoyer en faveur de l'inclusion d'une perspective de genre dans tous les accords de paix.
- Soutenir la participation systématique et paritaire des femmes aux processus décisionnels sur les questions de paix et de sécurité.
- Accroître les financements des actions et programmes en vue de renforcer les capacités et de soutenir les femmes négociatrices ou médiatrices, les associations féministes et les défenseuses et défenseurs des droits.
- Rehausser les objectifs et accentuer les actions menées pour permettre l'accès des femmes aux postes à responsabilité, en particulier dans les fonctions militaires dans les armées françaises, et renforcer la participation des femmes dans les opérations extérieures et dans toutes les missions (civiles et militaires) liées à la paix et la sécurité.

Recommandation 9 : Renforcer l'impact du plan dans les zones de conflits en fixant des objectifs plus précis par pays cibles, tout en conservant une approche flexible et globale.

AXE 3 : Engager dès 2024 une concertation large dans la perspective du 4^{ème} plan et répondre aux défis contemporains

Recommandation 10 : Mettre en œuvre pleinement le dispositif de suivi prévu par le plan national d'action en organisant en 2024 et en 2025 les réunions annuelles de haut niveau, associant le HCE et la CNCDH et la société civile ainsi que les réunions avec la société civile locale, conformément au plan d'action.

Recommandation 11 : Développer une approche plus transversale du plan en impliquant d'autres acteurs et actrices institutionnelles pertinentes et inclure dès à présent l'opérateur Expertise France parmi les acteurs de la mise en œuvre du 3^{ème} plan national d'action en lui fixant des objectifs en lien avec ses missions.

Recommandation 12 : Favoriser l'association des parlementaires à la mise en œuvre de l'agenda « Femmes, paix et sécurité » en préparant, dès à présent, la présentation du bilan

du plan national d'action devant les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, ainsi qu'en organisant des échanges réguliers.

Recommandation 13 : Améliorer le cadre de suivi et élaborer, dans la perspective du 4^{ème} plan national d'action, un nouveau cadre de redevabilité recentré sur des indicateurs précis et mesurables, des indicateurs de résultats et d'impact, en associant les acteurs et actrices concernées.

Recommandation 14 : Fixer les modalités de consultation des organisations de la société civile, des parlementaires et des chercheurs pour inscrire le processus d'élaboration du 4^{ème} plan national d'action dans le cadre d'une concertation large, en lien avec les institutions concernées, afin d'engager une réflexion sur les prochaines étapes et les enjeux prioritaires, tout en veillant à inclure les défis contemporains (changement climatique, insécurité alimentaire, désarmement et maîtrise des armements, rôle du secteur privé, intersectionnalité, etc.).

Introduction

L'AGENDA « FEMMES, PAIX ET SÉCURITÉ »

Le 3^{ème} plan national d'action de la France (2021-2025) pour la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies « Femmes, paix et sécurité » a été adopté à l'occasion du « Forum Génération Égalité » organisé à Paris du 30 juin au 4 juillet 2021, dans le cadre des 25 ans de la Déclaration et du Programme d'action de Beijing de 1995³. Il vise à étayer les engagements de la France pour mettre en œuvre le cadre normatif constitué par les dix résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies sur cette thématique. Ces résolutions sont progressivement venues étoffer ce qui est communément désigné comme **l'agenda « Femmes, paix et sécurité », depuis l'adoption par le Conseil de sécurité, à l'unanimité, de la première résolution 1325 (2000) du 31 octobre 2000.**

La **résolution 1325 (2000) représente un tournant essentiel**, car il s'agit de la première fois que le Conseil de sécurité, organe principal de l'Organisation des Nations unies (ONU) en matière de paix et de sécurité internationales, s'est saisi – dans une résolution (thématique) – des **liens entre les femmes et la question de la paix et de la sécurité internationales, en reconnaissant l'impact disproportionné et spécifique des conflits armés sur les femmes, ainsi que leur contribution au règlement des conflits et à la pérennisation de la paix.** Elle s'inscrit aussi dans la continuité d'un long processus de plaidoyer des associations féministes du monde entier, depuis plusieurs décennies, pour une plus grande prise en compte des femmes et des problématiques de genre par les acteurs et actrices de la gouvernance mondiale. Plus généralement, la résolution 1325 (2000) a ouvert la voie à de nouvelles approches concernant la prévention et la résolution des conflits, mais aussi à d'autres manières d'aborder la sécurité collective en permettant l'intégration de nouvelles notions comme celle de l'égalité de genre. La résolution repose sur **quatre piliers** : 1) le rôle des femmes dans la prévention des conflits, 2) la participation des femmes à la prévention et au règlement des conflits, ainsi qu'à la consolidation de la paix, 3) la protection des droits des femmes et des filles pendant et après les conflits, et 4) leurs besoins spécifiques lors du rapatriement et de la réinstallation et pendant les périodes de relèvement, de réintégration et de reconstruction postérieures aux conflits.

Depuis 2000, le Conseil de sécurité a adopté neuf résolutions supplémentaires, dont les deux dernières en 2019⁴. Ces résolutions thématiques se répartissent en deux groupes reposant, d'une part, sur la **participation pleine et effective des femmes à l'édification de la paix** et, d'autre part, sur la **prévention et la protection des femmes contre les violences**

3 - Cette Déclaration et le Programme d'action de Beijing adoptés lors de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes sont disponibles sous www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20F.pdf.

4 - Il s'agit des résolutions 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013), 2242 (2015), 2467 (2019) et 2493 (2019). Ces résolutions ont toutes été adoptées à l'unanimité, hormis la résolution 2467 (2019), adoptée à 13 voix pour et 2 abstentions (de la Russie et de la Chine). Un projet de résolution présenté par la Russie en 2020 n'a pas abouti.

sexuelles liées aux conflits. Il est ainsi reconnu, depuis la résolution 1820 (2008) du 19 juin 2008, que lorsqu'elle est utilisée comme arme de guerre, la violence sexuelle peut exacerber considérablement les conflits et faire obstacle au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales et que la prévention et la répression des actes de violence sexuelle peuvent contribuer significativement au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Les rapports annuels du Secrétaire général des Nations unies et de sa Représentante spéciale chargée plus spécifiquement de la question des violences sexuelles commises en période de conflit permettent de faire état des progrès et des lacunes dans la mise en œuvre de l'agenda « Femmes, paix, sécurité ». Si le cadre d'action s'est étoffé et s'est traduit par la mise en place de nombreuses initiatives, comme l'illustre la création du Fonds mondial pour les survivantes et les survivants de violences sexuelles liées aux conflits par Denis Mukwege et Nadia Murad, lauréat et lauréate du Prix Nobel de la paix, les constats à l'échelle mondiale restent alarmants. Lors du débat annuel du Conseil de sécurité d'octobre 2023, le Secrétaire général des Nations unies a ainsi souligné que les femmes et les filles restent les premières victimes civiles des conflits, avec 614 millions de femmes et de filles vivant dans des zones de crises en 2022, soit une hausse de 50 % par rapport à 2017. La participation des femmes aux processus de paix n'augmente pas : seulement 6 sur 18 accords de paix conclus en 2022 contiennent des dispositions relatives aux femmes, aux filles et au genre, proportion qui n'a guère évolué ces dernières années⁵. Elles demeurent, sur tous les continents, les premières exposées aux violences de genre et viols comme arme de guerre, tandis que l'impunité demeure la norme, comme le souligne chaque année Pramila Patten⁶, Représentante spéciale du Secrétaire général des Nations unies chargée de la question des violences sexuelles commises en période de conflits, appelant les États à renforcer les processus visant à amener les auteurs à répondre de leurs actes. L'émergence de nouveaux conflits et l'escalade de conflits existants, intensifiés sous l'effet de la prolifération des armes et d'une militarisation accrue⁷, n'ont fait que renforcer ces constats.

La situation mondiale est en outre marquée par un recul sans précédent des droits des femmes et des filles, sur tous les continents, dans un contexte de réduction de l'espace civique et d'affaiblissement de l'État de droit et d'augmentation croissante des besoins humanitaires, en raison de conflits, du changement climatique et d'autres facteurs (économiques, sanitaires, etc.)⁸. Le Secrétaire général des Nations unies appelle ainsi les États à « **combler d'urgence le fossé entre la rhétorique et la réalité** » et à **transformer les dynamiques de pouvoir genrées dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales**⁹, afin d'éliminer toutes les formes de violence faites aux femmes et d'assurer leur égale participation dans tous les domaines.

5 - Rapport du Secrétaire général, S/2023/725, 28 septembre 2023.

6 - Rapport du Secrétaire général, S/2023/413, 22 juin 2023.

7 - Rapport du Secrétaire général sur les violences sexuelles liées aux conflits, S/2024/292, 4 avril 2024.

8 - Voir l'Aperçu de la situation humanitaire mondiale 2024 du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) publié le 1^{er} décembre 2023, disponible sous www.unocha.org/publications/report/world/global-humanitarian-overview-2024-enarfr.

9 - Voir ses rapports S/2023/725 et S/2024/292.

Les plans nationaux d'action font partie des outils essentiels pour contribuer à combler ce fossé en concrétisant les engagements. **Plus d'une centaine de pays** (107 à ce jour, soit 55 % des États membres des Nations unies) ont adopté des plans nationaux d'action (PNA) afin de mettre en œuvre l'agenda « Femmes, Paix et Sécurité »¹⁰. Les organisations internationales (Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, Organisation internationale de la francophonie) ou régionales (Union européenne, Union africaine, Association des Nations de l'Asie du Sud-Est...) l'ont intégré dans leurs stratégies et feuilles de route. Treize organisations régionales ont ainsi adopté des plans sur les femmes, la paix et la sécurité et certaines jouent un rôle clé dans le développement de réseaux de femmes médiatrices. Deux lacunes majeures sont toutefois soulignées par le Secrétaire général s'agissant des plans nationaux d'action actuels : l'absence de mécanisme de suivi et de communication de l'information à l'échelle de l'ensemble des administrations, ainsi que l'insuffisance des financements destinés à permettre la concrétisation des objectifs des PNA.

Evaluation de la mise en œuvre du 3^{ème} PNA de la France « Femmes, paix et sécurité »

Depuis l'adoption de la résolution 1325 (2000), la France, qui fait partie des États moteurs pour défendre l'agenda « Femmes, paix et sécurité » au Conseil de sécurité, a adopté trois plans nationaux d'action (2010-2013 ; 2015-2018 ; 2021-2025)¹¹. Le retard pris par la France dans l'adoption de son 3^{ème} plan d'action, publié plus de deux ans après l'expiration du second - alors que la résolution 1325 (2000) fêtait son 20^{ème} anniversaire en octobre 2020 - témoigne toutefois des décalages entre les engagements et priorités annoncées et la volonté de mise en œuvre concrète. L'adoption du 3^{ème} plan, bien que tardive, était bienvenue, dans la perspective du Forum Génération Égalité, 25 ans après l'adoption de la déclaration et du programme d'action de Pékin.

La **France a une responsabilité particulière en tant que membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies** ainsi qu'un rôle clé à jouer en tant qu'État membre de l'Union européenne pour amplifier les actions et les décliner au niveau régional. Ce rôle est essentiel dans un contexte international préoccupant marqué par la remise en cause du multilatéralisme, la régression des démocraties¹² à l'échelle mondiale ainsi que l'affirmation de plus en plus décomplexée de mouvements anti-droits qui prônent la régression des droits des femmes et d'États qui tentent d'affaiblir le langage et la portée de l'agenda « Femmes, paix et sécurité » en particulier s'agissant des droits et santé sexuels et reproductifs (DSSR), voire de remettre en cause l'agenda.

L'engagement de la France s'inscrit également dans le cadre de sa **diplomatie féministe** annoncée en 2019 dont l'approche transformatrice implique un niveau d'ambition

10 - Rapport du Secrétaire général, S/2023/725 et données de Women's International League for Peace and Freedom (WILPF) disponibles sous <http://1325naps.peacewomen.org/>.

11 - Selon la WILPF, elle fait partie de la quinzaine d'États qui en sont à leur 3^{ème} PNA: <http://1325naps.peacewomen.org/>.

12 - C'est ce que mesure par exemple l'Institut suédois *Varieties of Democracy*, dans son rapport annuel de 2023 qui rassemble la plus grande base de données d'indicateurs démocratiques à travers le monde : 72 % de la population mondiale vit en 2022 dans un système autocratique contre seulement 28 % dans une démocratie, la plus forte dégradation depuis 20 ans : https://v-dem.net/documents/29/V-dem_democracyreport2023_lowres.pdf.

le plus élevé possible dans tous les aspects de la politique étrangère, y compris dans le domaine de la paix et la sécurité internationales, en développant une perspective féministe de la sécurité internationale. La mise en œuvre de l'agenda, qui repose sur des obligations du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'Homme, se lit aussi à l'aune des priorités de la France dans le cadre de sa candidature au Conseil des droits de l'Homme de l'ONU pour le mandat 2021-2023¹³ et de l'**Appel à l'action humanitaire**, lancé conjointement avec l'Allemagne en 2019¹⁴. Cet engagement pour le renforcement du respect du droit international humanitaire et la facilitation de l'action humanitaire fondée sur les principes d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance, est essentiel. En 2024, il est en effet estimé que près de 300 millions de personnes dans le monde auront besoin d'une assistance et d'une protection humanitaires, notamment en raison de conflits, et que les femmes et les filles en portent une charge disproportionnée¹⁵.

La France a joué un rôle actif pour promouvoir et maintenir l'agenda à l'ordre du jour du Conseil de sécurité malgré un contexte difficile, en portant des positions progressistes sur la prévention et la lutte contre les violences liées aux conflits et l'accès aux droits et la santé sexuels et reproductifs. Certains progrès ont été relevés, par rapport au précédent plan, avec une mobilisation interministérielle accrue et de nouvelles initiatives. Cependant, il reste difficile de traduire par des actions concrètes le plan d'action, dont le cadre de suivi actuel reste encore inabouti et partiellement inexploité, tandis que son appropriation, son portage politique comme son financement demeurent des défis majeurs. Les coupes budgétaires annoncées en 2024 pourraient menacer certaines avancées, alors que la multiplication des crises et conflits et leur impact sur les droits des femmes et des filles justifient que la France accroisse ses engagements financiers.

Certaines lacunes ont aussi été relevées dans l'appropriation de l'approche conceptuelle du plan, pourtant essentielle afin de renforcer les grands principes devant guider l'action des pouvoirs publics et refléter davantage l'ambition transformative de l'agenda en particulier :

- l'approche par les droits qui implique la participation effective des femmes et des organisations féministes, y compris dans les processus décisionnels de maintien de la paix et gestion des conflits ;
- l'approche intégrée du genre et l'analyse croisée des enjeux de genre et conflits pour une prise en compte plus systémique à toutes les phases du cycle politique, dès la conception, et par tous les acteurs et actrices ;
- l'approche élargie, étendue à l'ensemble des domaines d'intervention, externe et interne, qui vise un renforcement du portage institutionnel, politique et organisationnel ;
- la redevabilité du plan, conformément aux indicateurs existants (ONU, UE...).

13 - Voir le dossier de candidature disponible sous www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/candidature_cdh_fr_cle825da2.pdf. Parmi les priorités figure le renforcement de la mobilisation internationale en faveur du respect des droits des femmes, avec une mention spécifique de son action en faveur de la mise en œuvre des résolutions Femmes, paix, sécurité du Conseil de sécurité.

14 - Appel à l'action, rejoint par 53 signataires (décembre 2023):

www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/la-france-et-les-nations-unies/l-alliance-pour-le-multilateralisme/appele-a-l-action-humanitaire/.

15 - Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), « Aperçu de la situation humanitaire 2024 », disponible sous www.unocha.org/publications/report/world/global-humanitarian-overview-2024-enarfrs.

Alors que la communauté internationale s'apprête à commémorer, en 2025, les 25 ans de la résolution 1325 (2000) et que la France en est à son 3^{ème} plan national d'action, **l'agenda « Femmes, paix et sécurité » reste encore trop méconnu.** Dans un contexte où les populations civiles – tout particulièrement les femmes et les enfants – paient le plus lourd tribut des conflits armés, tandis que les droits des femmes sont parmi les premiers bafoués, le HCE et la CNCDH encouragent les pouvoirs publics à donner une nouvelle impulsion et une meilleure visibilité à la mise en œuvre de cet agenda, tant sur le plan international que national. Une concrétisation renforcée des engagements, soutenue par une ambition rehaussée, devrait contribuer à la réalisation de la **finalité** de cet agenda, conçu comme un **levier de transformation profonde** en matière d'égalité de genre dans le contexte de la paix et de la sécurité internationales afin de garantir l'égale participation des femmes à l'ensemble des processus décisionnels, d'éliminer les violences sexuelles liées aux conflits et toutes autres violations de leurs droits fondamentaux et de leur donner accès à la justice. **Le prochain Sommet mondial de l'avenir de l'ONU en septembre 2024 et la commémoration du 25^{ème} anniversaire de la résolution 1325 (2000) en 2025 doivent être autant de temps forts pour lancer de nouvelles initiatives substantielles** aux côtés d'États et de coalitions partenaires.

Dans la perspective du bilan final du plan d'ici fin 2025, la CNCDH et le HCE, qui **publient pour la première fois une évaluation réalisée conjointement**, formulent à l'attention des pouvoirs publics une série de 14 recommandations appelant à assumer une nouvelle ambition politique et concrétiser les engagements du plan national d'action autour des trois axes suivants :

- ▶ **Réaffirmer** l'importance stratégique de l'agenda « Femmes, paix et sécurité » et assurer son pilotage **au plus haut niveau**, en veillant à une meilleure appropriation transversale et à la cohérence globale des actions et engagements avec les cadres stratégiques existants, et en y consacrant des ressources dédiées et pérennes.
- ▶ **Amplifier** les efforts et rehausser le niveau d'ambition pour valoriser les avancées, combler les lacunes du plan, donner plus de substance à ces résolutions **par des actions concrètes**, tant sur la **participation** des femmes à la gestion des conflits, que sur les enjeux de **prévention**, de **protection** et de **lutte contre l'impunité**.
- ▶ **Engager** dès à présent **une concertation large sur les enjeux prioritaires** et les principaux défis du prochain plan national d'action, en mobilisant les institutions, partenaires, acteurs et actrices concernées, en particulier les organisations de la société civile française et des pays en zones de crises et en impliquant les parlementaires.

1. Renforcer le portage politique et managérial et pérenniser les ressources

Le HCE et la CNCDH constatent que la mise en œuvre du 3^{ème} plan national d'action a fait l'objet d'une dynamique institutionnelle nouvelle, par un renforcement du suivi grâce à une coordination interministérielle régulière entre points focaux. La mobilisation des services compétents a permis de déployer des actions et activités au titre des quatre engagements du plan national d'action, dont certaines sont mises en exergue dans la deuxième partie du présent rapport. Toutefois, le plan reste encore trop peu connu, au-delà des milieux experts. Le manque de portage politique et managérial et de ressources spécifiquement dédiées apparaissent comme autant de freins à sa mise en œuvre. La CNCDH et le HCE recommandent de renforcer le pilotage politique à haut niveau, tant pour améliorer son appropriation transversale que pour assurer la cohérence des politiques, et de garantir une ligne budgétaire et des ressources dédiées et pérennes afin de concrétiser les objectifs.

1.1 Une mobilisation interministérielle accrue, mais une appropriation inégale

1.1.1 Une dynamique institutionnelle nouvelle

La CNCDH et le HCE relèvent des progrès, par rapport au précédent plan, avec la mise en place d'une concertation interministérielle régulière, tous les deux mois environ, impliquant l'ensemble des acteurs et actrices institutionnelles désignées par le plan. Une liste d'une vingtaine de « points focaux interministériels » (personnes référentes) a été établie pour la mise en œuvre et le suivi du 3^{ème} plan dans chaque ministère et institution concernés, mais avec des niveaux hiérarchiques variables. Il est à noter que cette liste n'inclut pas les points focaux dans les postes ou agences sur le terrain.

Une douzaine de réunions de points focaux interministériels se sont tenues de 2021 à 2023, ce qui constitue une nouveauté par rapport au précédent plan. Il ressort des auditions que les réunions interministérielles au niveau des services experts ont permis un suivi des actions des différentes administrations et un partage d'informations, voire certaines adaptations (inclusion de zones prioritaires, et intégration de sujets thématiques non abordés dans le plan tels que les enjeux climatiques ou de maîtrise des armements), et ont de toute évidence favorisé une dynamique de travail commune. Certains groupes de travail thématiques ont été initiés (groupe sécurité-défense avec trois ministères concernés) mais les résultats de ces travaux ou des objectifs stratégiques communs relatifs à l'agenda n'ont pas été communiqués.

Un engagement accru du ministère de l'Intérieur et des Outre-mer (MIOM), s'est traduit par la nomination en 2021 d'une déléguée au plan d'action « Femmes, paix et sécurité » au niveau du cabinet du Secrétariat général ayant pour mission de contribuer à la diffusion de l'agenda, en lien avec la Préfète haute fonctionnaire à l'égalité des droits. Une coordination interservices régulière a été mise en place, avec la production d'un premier rapport d'exécution en 2022 sur le plan « Femmes, paix et sécurité » au MIOM. Ce rapport propose un premier état des lieux des actions engagées par le ministère et pose des jalons pour développer sa stratégie pour le futur. L'accent a été mis sur la formation des personnels, la féminisation des métiers et les dispositifs de lutte contre les violences et contre la traite des êtres humains en lien avec le cadre législatif national ; des efforts supplémentaires doivent encore porter sur une meilleure cohérence des politiques publiques en lien avec les engagements internationaux de la France et son action extérieure pour décliner plus concrètement l'agenda.

La désignation de nouveaux acteurs et actrices du plan, en particulier l'Agence française de développement (AFD), conformément aux recommandations du rapport final d'évaluation du HCE en 2018, a constitué une avancée importante pour la mise en place de projets, en complément des actions menées par les autres acteurs. Il convient de relever certaines limites de l'action de l'AFD dans la mesure où son mandat couvre seulement une partie du PNA et n'inclut pas les enjeux de sécurité et défense. L'opérateur Expertise France, intégré au groupe AFD depuis janvier 2022, ne figure pas parmi les opérateurs impliqués dans la mise en œuvre du 3^{ème} plan, ce qui apparaît comme une lacune, même s'il participe depuis l'automne 2023 comme observateur à la concertation interministérielle (et au groupe informel sécurité-défense). Or, il devrait jouer un rôle accru et complémentaire, au regard de ses missions spécifiques en lien avec la sécurité et la défense, notamment *via* sa Division paix, stabilité et sécurité et être à l'avenir inclus explicitement parmi les acteurs et actrices du plan.

1.1.2 Une appropriation qui demeure inégale

Au-delà des services experts, l'agenda « Femmes, paix et sécurité » reste trop méconnu au sein des administrations et institutions concernées et souffre encore d'un manque de visibilité et d'appropriation transversale.

L'appropriation des enjeux spécifiques de l'agenda en lien avec les situations de conflits constitue un défi majeur. Tout en relevant les mesures mises en place en matière d'égalité femmes-hommes et les progrès de la prise en compte du genre, la CNCDH et le HCE constatent que beaucoup d'actions relèvent trop souvent d'une **transcription d'actions existantes développées** hors du cadre de « Femmes, paix et sécurité » et qui sont intégrées dans ce cadre **a posteriori, sans cohérence stratégique suffisante**. Sans méconnaître leur importance, un certain nombre d'actions évoquées semblent davantage à relier à d'autres dynamiques, notamment au niveau national (égalité femmes-hommes déclarée grande cause du quinquennat, plan interministériel

égalité professionnelle, Grenelle des violences et mise en place de dispositifs nationaux de lutte contre les violences etc.) et international (stratégie internationale pour l'égalité entre les femmes et les hommes et annonce d'une diplomatie féministe par le gouvernement en 2019), qui a certes contribué à une meilleure connaissance des enjeux de prévention et de lutte contre les violences ainsi que de participation des femmes aux processus décisionnels, mais n'apparaissent pas suffisamment reliées au plan.

Les questions de genre apparaissent traitées de manière très parcellaire dans le secteur de la défense, qui l'aborde plutôt sous l'angle de la « mixité », entendue comme la promotion de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes (aussi bien civils que militaires), ou d'activités de formation-sensibilisation aux violences de genre en situation de conflits¹⁶. Sur les enjeux « Femmes, paix et sécurité », le ministère des Armées peut pourtant compter sur des services experts ainsi que sur la haute fonctionnaire à l'égalité qui le représente dans les différents événements internationaux organisés autour de l'agenda, mais aussi sur des membres de son personnel ayant été spécifiquement formés sur ces questions. À titre d'exemple, le poste de *Gender Advisor* (conseiller/conseillère genre) affecté au Commandement Allié de Transformation de l'OTAN à Norfolk est actuellement occupé par une militaire française. L'agenda reste cependant sous-investi à haut-niveau, et fait l'objet d'une faible appropriation de la part du commandement qui ne semble pas le considérer comme un enjeu majeur, dans un contexte marqué par le retour à la guerre de haute intensité. Cela s'explique en grande partie par le fait que le ministère des Armées ne s'est pas doté à ce stade d'une véritable approche fondée sur le genre de nature à faire évoluer l'appropriation à un niveau plus stratégique et opérationnel. La notion de genre continue de susciter au sein du monde militaire un certain nombre de résistances limitant considérablement les possibilités d'intégrer l'agenda dans les politiques de défense et sécurité. Le HCE et la CNCDH relèvent par ailleurs les récents témoignages au sujet de violences sexuelles dont auraient été victimes des femmes militaires dans l'exercice de leurs fonctions et de l'impunité dénoncée malgré la mise en place de dispositifs comme la cellule Thémis¹⁷, chargée de recevoir les plaintes et de mener les enquêtes. Les deux institutions notent que l'ouverture d'une mission d'enquête a été annoncée à ce propos¹⁸.

Des efforts devraient dès lors être menés pour une plus **grande articulation** entre les différents domaines susceptibles d'être concernés par l'agenda, qu'il s'agisse de la **lutte contre les discriminations et violences sexuelles** au sein des armées, d'une **prise en compte du genre en tant qu'enjeu stratégique majeur sur la scène internationale ainsi que dans la planification et conduite des opérations**. Trois lignes pourraient ainsi être recommandées :

16 - Voir aussi : Camille Boutron, *Le ministère des armées face à l'agenda Femmes, paix et sécurité : évolution des approches et défis de mise en œuvre*, IRSEM, Etude n°88, octobre 2021.

17 - La cellule Thémis, créée en 2014 par le ministère de la Défense, est chargée de recueillir les signalements de harcèlement sexuel, de violences sexuelles, d'outrages sexistes et (depuis 2021) de discriminations de toute nature et de veiller à leur bon traitement.

18 - MINARM, « Violences sexuelles dans les armées : ouverture d'une mission d'enquête », 12 avril 2024 : www.defense.gouv.fr/actualites/violences-sexuelles-armees-ouverture-dune-mission-denquete.

- Identifier, parmi le personnel civil et militaire de la défense, des experts et expertes sur les questions relatives à l'agenda FPS, qui sont à l'heure actuelle disséminés dans divers services et dont les compétences restent sous-évaluées.
- Renforcer, grâce à la création d'un réseau expert, la coordination interarmées concernant les enjeux soulevés par l'agenda, aussi bien au niveau des politiques internes que dans le cadre stratégique et opérationnel.
- Intégrer toutes les dimensions de l'agenda FPS dès la formation initiale des militaires, en ne le limitant pas à la prévention contre les discriminations sexuelles, et en faisant une véritable thématique pour l'acquisition de connaissances utiles à la défense.

De manière générale, il ressort des auditions, une **appropriation et une compréhension inégales** de l'agenda selon les acteurs et actrices. En dépit d'avancées liées à la diffusion d'une culture institutionnelle de l'égalité et un développement significatif des réseaux de points focaux égalité/genre ou « mixité » au sein des ministères et institutions (près de 1100 référents mixité dans les armées) destinés à renforcer l'appropriation et servir de relais, il apparaît nécessaire, pour l'ensemble des acteurs et actrices, de systématiser et d'améliorer la connaissance spécifique des enjeux FPS dans l'ensemble des réseaux, y compris à haut niveau, et de rendre obligatoire les formations régulières pour le management/haut commandement, ainsi que pour les réseaux de points focaux, en particulier dans les pays touchés par des conflits.

Il est important de **renforcer l'appropriation transversale des enjeux FPS dans les mandats et feuilles de route** des points focaux égalité ou genre comme de ceux en charge des enjeux liés à la sécurité et aux affaires stratégiques dont les mandats se recoupent, de favoriser l'apprentissage croisé et inviter à une réflexion plus large sur l'échange d'information y compris avec les acteurs et actrices de la sécurité/défense, dans le respect des exigences de confidentialité. Il convient de veiller non seulement à inclure pleinement ces enjeux dans les lettres de mission, plans d'action des ambassades et comités locaux de développement, feuilles de route, mais aussi de rendre compte de manière régulière, par des bilans annuels, des actions menées au titre de l'agenda dans les zones concernées, ce qui pourrait être l'un des sujets des réunions annuelles prévues par le plan.

1.2 Un manque de leadership et de cohérence globale du cadre stratégique

1.2.1 Renforcer le pilotage politique et institutionnel du plan

En dépit des progrès relevés par rapport au précédent plan, le HCE et la CNCDH relèvent que **le pilotage politique du plan reste de niveau globalement insuffisant au regard des enjeux actuels**. Or, l'absence de stratégie à haut niveau portant spécifiquement sur l'agenda « Femmes, paix et sécurité », ne favorise ni l'appropriation de ces enjeux au-delà des points focaux des services experts, ni la vision d'ensemble. Il ressort des auditions un manque de portage managérial et de coordination

d'ensemble des actions menées sur le terrain qui sont primordiales et constituent un levier essentiel pour mobiliser les équipes, au plus près des réalités et besoins locaux, et favoriser une cohérence et une synergie de l'ensemble des services.

La CNCDH et le HCE constatent qu'aucune des réunions annuelles de suivi de haut niveau qui auraient dû être organisées entre 2021 et 2023, conformément au 3^{ème} PNA, notamment au niveau des directeurs d'administration centrale, et associant le HCE et la CNCDH, n'ont été organisées. Il en va de même des réunions avec les organisations de la société civile (OSC), y compris les OSC des pays prioritaires.

Le PNA actuel prévoit en effet « *un pilotage à haut niveau assuré par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) et par l'organisation de réunions annuelles en lien avec l'ensemble des acteurs concernés au niveau des directeurs d'administrations centrales, afin d'assurer le suivi et de présenter les résultats de la mise en œuvre de l'agenda « Femmes, paix et sécurité ». Ces réunions seront organisées en collaboration avec le Haut Conseil à l'Égalité et la Commission nationale consultative des droits de l'Homme, qui pourront également, le cas échéant, associer d'autres acteurs de la société civile engagée en faveur de l'agenda « Femmes, paix et sécurité » et sur le terrain* ». Il prévoit en outre « *l'organisation de réunions annuelles de suivi de la mise en œuvre du Plan national d'action dans les pays prioritaires, associant la société civile sur le terrain* ».

Le HCE et la CNCDH notent l'absence de mise en œuvre de ce dispositif de pilotage et de suivi alors qu'il constituait une avancée positive du 3^{ème} plan. Sa mise en œuvre comporte dès lors des insuffisances en termes de portage, de méthode et de résultats :

- en termes de portage politique et de suivi interne, car ces réunions devraient être l'occasion de faire la promotion de l'agenda et de tirer profit des enseignements de l'application du plan, par exemple s'agissant de la désignation des pays prioritaires.
- en termes de méthode, notamment avec l'insuffisante prise en compte de l'approche par les droits (qui implique la participation des personnes concernées) et de l'exercice de redevabilité externe associant les sociétés civiles.
- en termes de résultat, car ce dispositif aurait permis de tirer les leçons avec toutes les parties prenantes et d'accroître la visibilité de l'agenda.

Le pilotage interne devrait être renforcé au plus haut niveau au sein de chaque ministère et institution, en particulier les affaires étrangères et les armées, afin de mieux accompagner la coordination interministérielle et renforcer les actions sur le terrain. L'exemple de la concertation mise en place par le MIOM sous l'égide de son Secrétariat général apparaît comme une pratique à encourager, tout comme le pilotage qui avait été mis en place au niveau du Secrétariat général du MEAE pour la stratégie internationale pour l'égalité femmes-hommes (2018-2022), qui doit cependant rester un processus distinct du PNA qui répond à des obligations internationales spécifiques.

Le pilotage interministériel pourrait associer les secrétariats généraux, les directions générales des ministères et institutions concernées à l'occasion des réunions annuelles de haut niveau. La mise en place d'un comité de pilotage pourrait être envisagée, organisé par exemple en alternance dans les administrations impliquées afin d'endosser le PNA au plus haut niveau de chaque institution et donner l'impulsion à de nouvelles initiatives.

De même, une **communication plus large** et grand public pourrait être davantage développée pour rendre ces enjeux plus visibles, notamment lors d'échéances importantes. En particulier, l'approche des 25 ans de la résolution 1325 devrait être l'occasion de valoriser des initiatives ou actions explicitement reliées à l'agenda et de franchir une nouvelle étape dans le portage politique.

1.2.2 Renforcer la cohérence des politiques et stratégies avec les engagements « Femmes, paix et sécurité »

La CNCDH et le HCE relèvent une progression dans la prise en compte des enjeux de genre dans un nombre croissant de stratégies des institutions. Des progrès sont relevés dans la prise en compte du marqueur genre (projets dits CAD 1 et CAD 2¹⁹), notamment dans les projets humanitaires bilatéraux et de stabilisation en lien avec les objectifs de la loi du 4 août 2021 avec une hausse des projets CAD°1 (75 % en 2022 contre 58 % en 2020) et CAD°2 (12,2 % en 2022). Des liens sont faits dans les documents stratégiques avec d'autres stratégies pertinentes, comme la diplomatie féministe en cours de renouvellement, ainsi que la nouvelle Stratégie humanitaire de la République française (SHRF) (2023-2027) qui renforce le volet genre.

Toutefois, on constate un **manque de cohérence** d'ensemble et un morcellement des stratégies et des plans d'action qui ne sont pas toujours reliés les uns aux autres, la mention sur le papier d'une stratégie n'impliquant pas forcément sa bonne articulation dans les faits. Il est essentiel que **les liens pertinents et les synergies soient effectifs dans la mise en œuvre**. Or, les enjeux sont souvent traités en silo et il ressort un manque de stratégie globale et d'interconnexion des enjeux FPS avec les stratégies paix/sécurité/humanitaire/développement. Il importe d'intégrer la perspective FPS dans les missions et projets dès leur conception et de s'assurer que les différents cycles des opérations et projets intègrent en amont ces enjeux spécifiques.

Dans le domaine de l'aide au développement, les priorités stratégiques semblent avoir été largement redéfinies lors du Conseil présidentiel du développement (CPD) et Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) de l'été 2023²⁰ sur le plan thématique et sur le plan de l'allocation des ressources, mais avec un langage qui apparaît en retrait des précédents exercices sur la prise

19 - CAD : outil statistique établi par le comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Les projets/programmes marqués « Objectif significatif » (CAD 1) ou « Objectif principal » (CAD 2) sont comptabilisés par le CAD au titre de l'aide orientée vers l'égalité femmes-hommes.

20 - Orientations de la politique de coopération internationale et de l'aide publique au développement, CICID, 2023 : https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/orientations_cle017322.pdf

en compte du genre dans les zones de crises. Alors que la question du traitement des fragilités et de l'intervention dans les zones de conflit est mentionnée dans les CICID de 2016 et de 2017, et dans la Loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales du 10 août 2021 (LOP-DSLIM), cette question n'est plus évoquée dans les conclusions du CPD, ni dans le CICID de 2023, à la différence de l'égalité de genre qui fait partie des neuf priorités (mais avec des indicateurs « moins-disant » que la loi de 2021).

Dans une étude « Genre et conflits » réalisée pour l'AFD²¹, il est relevé que « *les engagements de la France en matière de genre et de conflits ne sont pas systématiquement articulés. Ils sont morcelés au sein de multiples cadres stratégiques et manquent d'un dispositif de redevabilité unique et clair. La matérialisation et l'opérationnalisation des objectifs d'égalité femmes-hommes dans les zones de crises restent relativement faibles, notamment du fait du manque d'appropriation de ces enjeux par certains acteurs clés du dispositif 3D (Défense, Diplomatie, Développement), même si des progrès sont constatés.*

La CNCDH et le HCE préconisent de mettre en cohérence l'ensemble du cadre stratégique, afin de prendre pleinement en compte les engagements du programme « Femmes, paix et sécurité » et d'assurer la pérennité et le renforcement des activités déjà engagées, et notamment de :

- ▶ **Veiller à l'harmonisation et à l'articulation avec les stratégies paix/sécurité/humanitaire/développement** telles que les stratégies suivantes : stratégie humanitaire de la République française (2023-2027), stratégie internationale de la France en matière de droits et santé sexuels et reproductifs (2023-2027), stratégie prévention, résilience et paix durable (2018-2022), 3^{ème} plan national de lutte contre l'exploitation et la traite des êtres humains (2024-2027), Loi d'orientation LOP-DSLIM de 2021, CICID et feuilles de route égalité... **D'autres stratégies sectorielles,** notamment sur les questions environnementales (climat, biodiversité, gestion des risques de catastrophes), devraient progressivement intégrer de plus en plus de liens avec les conflits et les violences de genre, dans la mesure où la crise écologique a des répercussions sur les conflits locaux et régionaux.
- ▶ **Veiller à la meilleure articulation possible avec la stratégie de diplomatie féministe** qui doit favoriser une intégration plus transversale de la perspective de genre dans les cadres stratégiques et un niveau d'ambition élevé, sans pour autant « diluer » le plan d'action. La dimension FPS, qui était considérée comme une priorité de la stratégie internationale pour l'égalité femmes-hommes (2018-2022), devrait être renforcée dans la prochaine stratégie pour la diplomatie féministe qui doit contribuer à une nouvelle impulsion et une diffusion plus large des enjeux. Néanmoins, le PNA ne doit pas pour autant être minimisé ou « absorbé » car il répond à un cadre normatif international spécifique et doit faire face à des défis propres, en termes de coordination, de niveau d'expertise et de financements.

21 - Technopolis Group, Etude « Genre et Conflits » visant à améliorer et systématiser la prise en compte du genre dans les opérations en zones de crises et conflits, juillet 2023.

À titre de comparaison, une étude réalisée par le *think tank* ECDPM²² relève que l'intégration de l'agenda « Femmes, paix et sécurité » dans le plan d'action genre de l'UE (GAP III) comporte des points positifs en renforçant l'intégration du genre, en rendant obligatoire la formation et/ou la professionnalisation des points focaux genre en matière de FPS, qui devient une composante de leurs missions, et en donnant un nouvel élan à ces enjeux. Mais elle ne semble pas pour autant avoir eu d'impact direct significatif sur la mise en œuvre de l'agenda (qui a été stimulée par des efforts parallèles internes et d'autres documents de référence de la politique de sécurité et de défense commune de l'UE), ni n'a permis de surmonter les défis relatifs à sa mise en œuvre (expertise, coordination et financements).

- ▶ **Veiller à l'articulation des engagements de FPS avec les autres obligations et engagements internationaux**, notamment ceux pris à l'occasion de la 4^{ème} conférence mondiale de Pékin sur les femmes en 1995 (plateforme Pékin +25) et les Objectifs de Développement Durable des Nations unies (mentionnés dans le plan). Il est également essentiel que la mise en œuvre de l'agenda « Femmes, paix, sécurité » repose sur le respect effectif des obligations en matière de droit international des droits humains, telles que celles découlant de la **Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF/CEDAW)**²³ et celles relevant du droit international humanitaire. Elle doit également s'inscrire dans un **cadre européen et pan-européen** (UE, OSCE, Conseil de l'Europe), afin de veiller à la cohérence et aux **synergies possibles entre les instruments français et (pan-)européens** dont les objectifs annuels peuvent parfois différer, comme relevé lors des auditions (par exemple, renforcer la cohérence des objectifs fixés à Expertise France, opérateur de l'État, qui est aussi une agence accréditée auprès de l'UE qui représente la moitié de ses activités).

1.2.3 Renforcer le portage dans toutes les enceintes, notamment l'Union européenne

Le portage politique de ces enjeux doit être renforcé dans toutes les enceintes, formats de dialogue et forums sur les enjeux de sécurité (conférence de Munich), au sein des organisations internationales en matière de défense et sécurité (OTAN, OSCE) et organisations régionales (UE), dont la France est membre, et qui jouent un rôle déterminant dans la réalisation des objectifs du programme pour les femmes, la paix et la sécurité²⁴.

22 - *Gender equality in EU external action: The gender action plan and the women, peace and security agenda*, Etude du « European center for development policy management », en partenariat avec « Centre for Africa-Europe relations », avril 2023, disponible sous <https://ecdpm.org/application/files/8116/8171/8756/Gender-equality-EU-external-action-gender-action-plan-women-peace-security-agenda-ECDPM-briefing-note-162-2023.pdf>

23 - Voir notamment : Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Recommandation générale n°30 sur les femmes dans la prévention des conflits, les conflits et les situations d'après conflit*, 18 octobre 2013, CEDAW/C/GC/30. Voir aussi : *Leveraging the synergies between the CEDAW and the Women, Peace and Security Framework - UN Security Council Arria Formula Meeting*, 12 mars 2024: débat de l'ONU en format Arria pour 1/ identifier les meilleures pratiques et tirer parti des synergies entre la CEDAW et l'agenda FPS, 2/ renforcer l'obligation des États de rendre compte de la mise en œuvre de l'agenda FPS et de la CEDAW, 3/ mettre en évidence le potentiel de la CEDAW en tant qu'outil pour soutenir la participation des femmes aux processus de paix : <https://webtv.un.org/en/asset/k1f/k1f6ji2235>.

24 - Communiqué de presse, « Conseil de sécurité: le rôle des organisations régionales mis en avant dans la réalisation des objectifs du programme pour les femmes et la paix et la sécurité », 15 juin 2022 : <https://press.un.org/fr/2022/cs14932.doc.htm>.

À cet égard, la France pourrait jouer **au sein de l'UE** un rôle moteur, aux côtés des États les plus impliqués dans la promotion de l'égalité de genres et la promotion d'une politique étrangère européenne féministe, pour œuvrer en faveur d'une meilleure prise en compte de l'agenda dans les politiques de l'UE et sa politique de sécurité et de défense commune (PSDC) et plaider pour un rôle plus actif des femmes dans la paix et la sécurité, en particulier dans le contexte du renouvellement du plan d'action de l'UE sur les Femmes, la paix et la sécurité qui arrive à échéance en 2024 et du Plan d'action genre de l'UE (GAP III, 2021-2025) qui s'achèvera l'an prochain.

L'UE et l'agenda « Femmes, paix et sécurité »

Le **Plan d'action de l'Union européenne sur les Femmes, la Paix et la Sécurité (2019-2024)**²⁵ définit six **domaines prioritaires clés** : i) la prévention ; ii) la protection ; iii) le secours et l'aide à la reconstruction, ainsi que les trois principes transversaux que sont iv) la participation des femmes ; v) l'intégration de la perspective de genre et vi) la voie par l'exemple. Il comporte un cadre de redevabilité avec des objectifs à court, moyen et long terme.

La Commission européenne a adopté une Stratégie en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes (2020-2025) et un **plan d'action de l'UE sur l'égalité entre les hommes et les femmes (GAP III)** intitulé « un programme ambitieux pour l'égalité entre les hommes et les femmes et l'autonomisation des femmes dans l'action extérieure de l'Union européenne » (2021-2025). Il intègre un chapitre sur les femmes, la paix et la sécurité pour renforcer le plan d'action de l'UE dédié.

Les **conclusions sur les femmes, la paix et la sécurité du Conseil de l'UE du 10 décembre 2018**²⁶ réaffirment l'approche stratégique de l'UE sur ces enjeux **et les conclusions du 14 novembre 2022**²⁷ réaffirment les engagements des plans d'actions de l'UE et le soutien au « *nouvel agenda pour la paix* » du Secrétaire général des Nations unies²⁸.

Le HCE et la CNCDH recommandent de renforcer la coordination (y compris entre les délégations et les missions PSDC) et l'échange de bonnes pratiques au sein de l'UE afin de veiller à la mise en œuvre du plan d'action européen Femmes, Paix et Sécurité (2019-2024) et à son renouvellement fin 2024, de veiller à la déclinaison concrète de ses engagements tant dans les États membres que dans les missions et opérations menées dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) et dans les programmes et partenariats régionaux de l'UE.

Il s'agit de renforcer, en particulier, la participation des femmes à toutes les questions ayant trait à la paix et la sécurité et promouvoir leur accès à la justice et aux services de base. Il est important d'encourager les États membres à désigner des candidates féminines pour tous les postes au sein du service européen d'action extérieure (SEAE), y compris pour les postes d'encadrement supérieur et de chefs/cheffes de mission et d'opérations pour la PSDC.

25 - EU Action Plan on Women, Peace and Security 2019-2024 : <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11031-2019-INIT/en/pdf>

26 - Conclusions du Conseil de l'UE « Femmes, paix et sécurité » du 10 décembre 2018, doc. 15086/18 : www.consilium.europa.eu/media/37412/st15086-en18.pdf.

27 - Voir le communiqué de presse du 14 novembre 2022 à ce propos : www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/11/14/council-conclusions-on-women-peace-and-security/pdf/.

28 - Voir aussi la déclaration récente, au nom de l'Union européenne, de l'Ambassadrice Stella Ronner-Grubacic lors du débat au Conseil de sécurité du 25 octobre 2023 sur « *la participation des femmes à la paix et la sécurité internationale : de la théorie à la pratique* », disponible sous www.eeas.europa.eu/delegations/un-new-york/eu-statement-%E2%80%93-93-un-security-council-open-debate-women-peace-and-security_en.

1.3 Une absence de ressources dédiées et des incertitudes sur la pérennité des financements

Le HCE et la CNCDH constatent **l'absence de ressources dédiées** au 3^{ème} plan. Comme déjà souligné précédemment par la CNCDH²⁹ et le HCE³⁰, cette insuffisance est d'autant plus regrettable que **le manque de financement adéquat, de long-terme et prévisible fait partie des lacunes récurrentes pour une mise en œuvre effective des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies Femmes, paix et sécurité**³¹. Cette faiblesse est aussi considérée à l'échelle internationale comme un obstacle à la concrétisation des objectifs des plans d'action et illustre la contradiction entre l'engagement affiché et l'investissement réel sur cet agenda, dont la mise en œuvre repose sur les ressources existantes (voire décroissantes) ou sur des engagements financiers pris dans d'autres cadres. Le Secrétaire général des Nations unies souligne que « si 86 % des PNA des États sont dotés d'un cadre de suivi et d'indicateurs connexes, seuls 26 % d'entre eux sont assortis d'un budget » et recommande que les PNA soient budgétisés, voire d'envisager de les codifier dans la législation nationale.

Les **ressources humaines** restent insuffisantes pour mettre en œuvre des projets qui doivent s'inscrire dans le temps long et non seulement dans le temps de l'urgence. On peut s'interroger sur la capacité des institutions à accompagner les projets qui nécessitent des moyens humains importants et à renforcer l'expertise. La question se pose également pour l'évaluation et la capitalisation de ces projets, démarches pourtant déterminantes pour identifier des bonnes pratiques et les diffuser.

La CNCDH et le HCE constatent des avancées à consolider et pérenniser, qui relèvent tantôt d'engagements pris dans le cadre du PNA après son adoption, ou dans d'autres cadres, susceptibles de contribuer à la mise en œuvre de l'agenda :

- La mobilisation de moyens de l'État via l'AFD qui permet de financer des opérations plus importantes dans les zones de fragilités, via le **Fonds Paix et résilience Minka** doté de 200 millions d'euros de subventions par an (230,9 M en 2022), avec 61 projets CAD 1 ou 2 financés pour un montant de 521 millions d'euros sur la période 2021-2023, et l'atteinte en 2022 de 100 % de financement ayant un objectif genre.
- Les engagements, annoncés lors de la dernière conférence nationale humanitaire, de porter les **financements de l'aide humanitaire à 1 milliard d'euros par an d'ici 2025**.
- La création du **Fonds de Soutien aux organisations féministes** (FSOF), co-géré par l'AFD et le MEAE, lancé en 2020 et renouvelé en 2023 avec une enveloppe globale de 250 millions d'euros pour 5 ans (2023-2027), financé via les canaux existants de l'APD autour de 7 thématiques, dont l'agenda « Femmes, paix et sécurité », qui a bénéficié en 2022 d'un appel à projet dédié de 10 millions d'euros.

29 - CNCDH, Note sur l'évaluation à mi-parcours du 2^{ème} PNA, 2 mars 2017.

30 - HCE, Rapport final d'évaluation du 2^e plan national d'action Femmes, paix et sécurité, 10 décembre 2018.

31 - Global Network of Women Peacebuilding, « No Money, no NAP. Manual for Costing and Budgeting National Action Plans on UNSCR 1325 », 2017.

- Les contributions de la France aux **fonds internationaux et multilatéraux** comme le Fonds mondial pour les survivantes et survivants des violences sexuelles co-fondé par Denis Mukwege et Nadia Murad (2 millions d'euros par an), aux fonds onusiens (ONU Femmes, FNUAP) ou l'annonce par la ministre des affaires étrangères en 2023 à Oulan Bator³² d'une enveloppe d'un million d'euros pour le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) dédiée à l'agenda « Femmes, paix et sécurité ».

Néanmoins, on constate aussi des décisions en contradiction avec les priorités affichées de certaines politiques publiques, avec l'annonce en 2024 de la réduction du budget de 10 milliards d'euros, portant sur certains ministères identifiés comme centraux dans le plan. Le décret n°2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits est susceptible d'impacter plusieurs postes de dépenses en lien avec les projets Femmes, paix et sécurité, dont celui de l'APD, outil privilégié de financement de la diplomatie féministe. L'annulation de près de 742 millions de crédits d'engagements, soit une baisse des crédits de près de 15 %, suscite des inquiétudes face au risque de répercussions sur les organisations de solidarité internationale et associations féministes³³.

Variations de budget entre la loi de 2023 et le décret de 2024

Budget annoncé dans la loi 2023 - Article Etat B "Répartition par mission et programme des crédits du budget général"			Modification du budget dans le décret 2024		Budget ajusté			
Mission/programme	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement annulées	Crédits de paiement annulés	Autorisations d'engagement	Variation des AE	Crédits de paiement	Variation des CP
Action extérieure de l'Etat	3508835292	3506629505	174014021	174014021	3334821271	-5%	3332615484	-5%
Action de la France en Europe et dans le monde	2265581395	2263775608	134476384	134476384	2131105011	-6%	2129299224	-6%
Diplomatie culturelle et d'influence	805972195	805972195	28044586	28044586	777927609	-3%	777927609	-3%
Aide publique au développement	6292614198	5928922015	742115795	742115795	5550498403	-12%	5186806220	-12%
Renforcement des fonds propres de l'AFD	150000000	150000000			150000000	0%	150000000	0%
Solidarité à l'égard des pays en développement	3349385144	3434910974	492115795	542115795	2857269349	-15%	2892795179	-15%
Direction de l'action du gouvernement	1021145510	1052836714	50889310	50889310	970256200	-5%	1001947404	-5%
Protection des droits et libertés	139451701	135402866	6913675	6913675	132538026	-5%	128489191	-5%
Solidarité, insertion et égalité des chances	3100996360	31098886491	307000000	307000000	30693996360	-1%	30791886491	-1%
Egalité entre les femmes et les hommes	77408682	77408682	6913675	6913675	70495007	-9%	70495007	-9%
TOTAL	48611390477	48454745050	1942483241	1992483241	46668907236	-4%	46462261809	-4%

Compte-tenu des **incertitudes** qui pèsent sur les moyens qui seront alloués par l'État pour intervenir dans des zones de crises et de conflits, notamment dans le contexte de la réduction des moyens au Sahel suite aux changements politiques (coups d'État et remise en cause de la présence française dans la région), on peut s'interroger sur l'impact d'un tel budget revu à la baisse sur la mise en œuvre du plan alors que les moyens de l'APD en situation de crise devraient être pérennisés et augmentés au lieu d'être réduits voire remis en question.

Face à la multiplication des crises qui se prolongent dans le temps et un recul généralisé des droits des filles et des femmes qui en résulte dans de nombreux pays, ce contexte justifie que la France accroisse ses engagements financiers au lieu de les réduire, renforce son implication dans la mise en œuvre des résolutions onusiennes et mobilise l'ensemble de ses instruments financiers à l'étranger, humanitaire, coopération, y compris le développement par le biais de l'AFD en tant que bailleur de fonds, mais aussi d'Expertise France.

32 - MEAE, « Déclaration d'Oulan-Bator » - Document final issu de la réunion des femmes ministres des Affaires étrangères, 30 juin 2023 : www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/diplomatie-feministe/actualites-et-evenements/article/declaration-d-oulan-bator-document-final-issu-de-la-reunion-des-femmes.

33 - Coordination Sud, « 800 millions d'euros en moins pour l'aide publique au développement ? », communiqué du 20 février 2024, disponible sous : www.coordinationsud.org/actualite/800-millions-deuros-en-moins-pour-l-aide-publique-au-developpement/.

La CNCDH et le HCE recommandent de nouveau de **prévoir des financements dédiés et des moyens humains adéquats, de mettre en place un fléchage comptable précis**, avec le pourcentage des budgets des différents ministères concernés et une ligne budgétaire dédiée, de façon à ce que figurent dans le plan les montants alloués à chaque mesure lorsque cela est possible ainsi qu'un budget global du plan. Les effectifs en charge de la coordination du plan devraient être renforcés, en s'inspirant des pratiques d'autres États membres.

Le HCE et la CNCDH recommandent également :

- ▶ de réaffirmer les engagements de l'APD bilatérale dédiée à l'égalité femmes-hommes et mettre pleinement en œuvre **les objectifs de la loi du 4 août 2021 en vue d'atteindre, en 2025, 75 % de projets marqués 1 et 2, dont 20 % de CAD 2, ainsi que l'objectif de 85 % de projets marqués 1 et 2 conformément aux engagements du plan d'action genre de l'UE.**
- ▶ de **pérenniser le Fonds Paix et Résilience Minka** en zones de crises, en visant des objectifs plus ambitieux afin d'atteindre de manière durable près de 100 % des projets marqués 1 ou 2, dont au moins 20 % de CAD 2.
- ▶ de renforcer la coordination et l'articulation entre les instruments humanitaires et les instruments à plus long terme (Fonds Minka, FSO, ...) de l'APD, de continuer à soutenir de manière coordonnée et d'accroître les financements destinés aux **OSC féministes locales**, notamment en zone de conflit et post-conflit.

Recommandation 1 : Réaffirmer au plus haut niveau de l'État l'importance stratégique de l'agenda « Femmes, paix et sécurité » et assurer la mise en cohérence des engagements internationaux de la France dans tous les cadres d'intervention pertinents.

Recommandation 2 : Mettre effectivement en place un pilotage de haut niveau du plan « Femmes, paix et sécurité », en interministériel et au sein de chaque institution, et renforcer la mobilisation et la coordination des actions sur le terrain en lien avec les acteurs et actrices au niveau local.

Recommandation 3 : Renforcer la promotion et la communication sur les actions liées à l'agenda « Femmes, paix et sécurité », dans tous les formats de dialogue et échanges bilatéraux, notamment lors d'échéances importantes, lors du **Sommet pour l'avenir en 2024 et à l'occasion des 25 ans de la résolution 1325 (2000) en octobre 2025** et dans toutes les enceintes (forums de sécurité, CSW, OIF, COP climat...).

Recommandation 4 : Faire progresser dans toutes les enceintes et notamment au sein de l'Union européenne, en coordination avec les partenaires impliqués, **une conception féministe des enjeux de paix et de sécurité**, et veiller à la mise en œuvre et au renouvellement du plan d'action de l'Union européenne « Femmes, paix et sécurité » (2019-2024), à la déclinaison concrète des engagements dans les missions et opérations menées dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune, comme dans les politiques, programmes et partenariats régionaux de l'UE et à une participation plus active des femmes à la paix et la sécurité.

Recommandation 5 : Budgétiser le plan « Femmes, paix et sécurité » et sécuriser des ressources dédiées :

- ▶ Mettre en place une ligne budgétaire dédiée au plan « Femmes, paix et sécurité » et des moyens humains garantissant la mise en œuvre des objectifs et activités fixés ;
- ▶ Sécuriser des ressources pérennes notamment *via* les outils financiers existants, en **mettant en œuvre d’ici 2025, les objectifs de l’APD** bilatérale de 75 % de projets dédiés à l’égalité femmes-hommes marqués 1 et 2 dont 20 % de CAD 2 conformément à la loi du 4 août 2021 et, d’ici 2027, l’objectif de 85 % de projets dédiés conformément au plan d’action genre de l’UE, **et en renforçant les objectifs du Fonds Paix et résilience Minka** pour atteindre durablement près de 100 % de projets marqués 1 et 2 (dont au moins 20 % de CAD 2) ;
- ▶ Renforcer la coordination des financements à court, moyen et long terme pour soutenir durablement les organisations de la société civile féministes locales, notamment en situation de conflit et post-conflit.

2. Amplifier les efforts pour concrétiser et mettre en œuvre les engagements

Les observations ci-dessous relèvent de l’analyse des quatre piliers des engagements de la France (« 4 P ») du plan national d’action, sur la prévention (objectif n°1), la protection (objectif n°2), la participation (objectif n°3) et la promotion (objectif n°4) étant traitée de manière transversale dans ce rapport. Un point spécifique est également consacré aux « zones géographiques prioritaires », nouveauté du 3^{ème} PNA visant à concrétiser l’agenda.

2.1 Prévention : développer une approche plus globale des objectifs poursuivis et des actions entreprises

2.1.1 Poursuivre le renforcement et la systématisation des actions sur la sensibilisation et la formation

Les auditions et données transmises reflètent un renforcement des actions relatives à la prévention, volet essentiel de l’agenda. La plupart des actions évoquées au titre du pilier 1 (« Prévention par la sensibilisation aux enjeux liés à la lutte contre les violences de genre, aux droits des femmes et à l’égalité hommes-femmes ») sont axées sur **la sensibilisation et la formation des personnels** à l’égalité femmes-hommes et à la lutte contre les violences sexuelles et sexistes et les violences fondées sur le genre. Le HCE et la CNCDH

accueillent avec satisfaction la volonté de la France d'accentuer ses efforts en la matière, comme en témoignent le nombre d'exemples transmis, bien que le lien entre un certain nombre de formations mentionnées et l'agenda « Femmes, paix et sécurité » (ou l'intégration de ce dernier en leur sein) n'apparaisse pas toujours clairement, faute de référence expresse.

Outre des actions de sensibilisation ponctuelles, l'offre de formation semble avoir été élargie dans certaines institutions et quelques (nouveaux) outils pédagogiques sont mentionnés. Parmi ceux-ci, le *Massive Open Online Course* (MOOC) « genre et développement » – élaboré par le MEAE, l'AFD et Expertise France, opérationnel depuis mai 2022. Ce MOOC est un exemple d'outil intéressant, en ce qu'il repose sur une approche intégrée du genre et prévoit, parmi ses neuf modules, un module portant spécifiquement sur « Femmes, paix et sécurité » participant à la diffusion des connaissances sur ces enjeux³⁴. Les données transmises font état de 7 811 personnes inscrites, chiffre en hausse régulière. Cependant, elles ne mentionnent pas le nombre d'agents et agentes ayant validé tout ou partie de la formation. Il est dès lors difficile d'en évaluer l'impact. Il serait en outre utile de rendre la formation obligatoire (ce qui implique de lister les personnels concernés devant avoir validé le MOOC). **La création d'un MOOC pérenne et ouvert, portant spécifiquement sur les enjeux « Femmes, paix et sécurité »**, permettrait de mettre à jour régulièrement le contenu de la formation et de donner une meilleure visibilité à l'agenda et au PNA français.

L'office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) a par ailleurs poursuivi ses actions de sensibilisation et de formation pour la prise en compte des motifs liés au genre dans la demande d'asile et l'accueil des récits de souffrance, comme l'illustrent les exemples relatifs à la formation obligatoire (cursus initial et formation continue pour les personnels en charge de l'instruction) en matière de violences faites aux femmes (mutilations sexuelles féminines, mariages forcés, violences domestiques, etc.), de traite des êtres humains ou de violences fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre ; de même que les formations des membres des formations de jugement de la Cour nationale du droit d'asile. Sont également mentionnées des sessions de formation plus ponctuelles destinées à un public différent – tels que les personnels médicaux de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), les travailleurs et travailleuses sociales du dispositif national d'accueil – ainsi que des échanges avec des partenaires associatifs et institutionnels ou des unités médico-judiciaires. Ces actions de formation devraient être poursuivies, diversifiées, élargies à d'autres destinataires et continuellement actualisées pour une meilleure prise en compte des questions de genre et des motifs de vulnérabilité dans la demande d'asile.

Des données ont aussi été fournies notamment sur les formations, spécifiques ou transversales, portant, au sein de la police nationale et au sein de la gendarmerie nationale, sur les discriminations, les violences faites aux femmes, la lutte contre les violences sexuelles et sexistes et la prise en compte du genre³⁵ ainsi que, plus largement, celles dispensées aux agents et agentes

34 - Le MOOC « Genre et développement » est disponible pour les agents du MEAE sur la plateforme interne Diplomatica ainsi que pour le grand public sur la plateforme Campus AFD. D'autres modules de formation disponibles sur la plateforme Diplomatica sont mentionnés en lien avec les enjeux généraux liés au genre, en particulier l'égalité femmes-hommes ou « Tirer profit du leadership au féminin ».

35 - Données chiffrées et détaillées transmises par le MIOM. La gendarmerie nationale a lancé, en février 2020, dans la continuité du Grenelle des violences conjugales de 2019 et peu de temps avant l'adoption du 3^{ème} PNA en 2021, un plan de formation à la lutte contre les violences faites aux femmes, qui comprend trois niveaux de formation (élémentaire, intermédiaire et expert) portant sur les violences intrafamiliales.

des ministères sur l'égalité femmes – hommes et la lutte contre les discriminations. Toutes formations continues confondues, 24 505 personnes (de la police nationale) auraient ainsi été formées à ces thématiques, ce qui représente toutefois une faible part de l'ensemble des effectifs.

S'agissant des **sensibilisations et formations plus spécifiques en lien avec les enjeux FPS**, les efforts portent principalement sur les **personnels déployés en opération extérieure des Armées et de l'Intérieur**. Il s'agit notamment de formations obligatoires préalables au déploiement, de formations sur le droit des conflits armés (conseillers et conseillères juridiques / « *Legal Advisors* » dits « Legad ») et sur les violences sexuelles en temps de conflit pour les militaires et les populations civiles. Le MIOM fait état de modules de sensibilisation aux enjeux de l'agenda FPS lors des stages de préparation à l'expatriation et lors des stages HEAT (*hostile environment awareness training*) délivrés par le centre national d'entraînement des forces de gendarmerie, soit 140 personnels formés en 2022. Des actions de coopération sont à relever avec les pays francophones (*via* les écoles nationales à vocations régionale (ENVR) et les écoles internationales à vocation régionale (EIVR)), dans le cadre du réseau francophone de formation policière (FRANCOPOL), et *via* les contributions au programme de formation de formateurs et formatrices (*Training of Trainers* (ToT) ONU) ou les formations en ligne de conseillers et conseillères militaires genre des opérations de maintien de la paix (OMP).

Néanmoins, les données transmises semblent révéler, d'une part, que les **formations FPS sont parfois assez cloisonnées** et réservées à certaines catégories de personnels et, d'autre part, que l'agenda FPS n'est pas toujours (suffisamment) intégré dans les formations liées aux droits des femmes et à l'égalité de genre ou relié à une stratégie d'ensemble.

En outre, si les données transmises indiquent parfois le nombre de personnels formés, celles-ci ne permettent pas de faire ressortir, pour chaque institution, **le pourcentage de personnes formées et/ou sensibilisées ainsi que son évolution, chaque année** et les actions paraissent, dans l'ensemble, assez disjointes. La **proportion des personnels réellement formés comme l'impact et la qualité des formations est dès lors difficile à apprécier**. Globalement, pour la plupart des acteurs et actrices concernées, les actions de formation ou de sensibilisation semblent toutefois viser un faible nombre d'agents et d'agentes.

De manière générale, il conviendrait de **systematiser les formations et de les rendre obligatoires**, que ce soit dans la formation **initiale** comme en formation **continue, et tout au long de la carrière, et en particulier de former le haut commandement/management**. Des outils de suivi, mais aussi d'accompagnement sur la durée à la mise en œuvre des connaissances et des pratiques devraient être développés.

De plus, les enjeux FPS devraient être intégrés **de manière plus transversale** dans les plans de formation, tout en portant une attention aux aspects qualitatifs de ces formations, en se basant sur un recensement de l'expertise, des formations et des outils méthodologiques disponibles. Toutes les sensibilisations et formations sur les enjeux de droits des femmes, d'égalité et de genre des institutions concernées ainsi que

les formations sur les droits humains devraient inclure de manière transversale une composante « Femmes, paix et sécurité », ce qui permettrait de renforcer l'appropriation et toucher un public plus large. Les cahiers des charges des formations pourraient inclure le volet FPS. Ces formations sont en effet un levier essentiel pour participer à la mise en œuvre de l'agenda FPS.

Pour autant, le renforcement de la spécialisation est aussi fondamental. La connaissance des enjeux FPS auprès des personnels concernés et catégories de personnels impliqués devrait être approfondie, notamment **des points focaux (genre/égalité/mixité...), ainsi que de leur encadrement**, et reposer sur une approche plus globale de la prévention.

2.1.2 Développer une approche plus globale de la prévention

Il ressort des auditions l'importance d'améliorer la prise en compte transversale et systématique du genre et l'expertise sur l'approche intégrée du genre et les rapports de pouvoir. Afin de mieux contribuer aux efforts en faveur d'une prévention efficace et d'une paix durable, il serait pertinent de travailler davantage sur les masculinités³⁶ et la transformation des normes de genre, en renforçant l'engagement des hommes et des garçons sur ces enjeux, tout en respectant l'approche « *Ne pas nuire* »³⁷, comme souligné lors des auditions.

Pour renforcer l'expertise, un acteur comme le **ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche** pourrait jouer un rôle accru pour impulser des dynamiques à destination de la communauté universitaire. Cette dernière pourrait, en complément du ministère de l'Éducation nationale, contribuer à une meilleure connaissance de l'agenda FPS, de son opérationnalisation, des formes de conflictualités et de leurs facteurs, et **développer des formations spécifiques ou des composantes de programmes (diplômes LMD, DU...)** sur le sujet, avec une **approche pluridisciplinaire** (croisant les études de genre et la sociologie, les sciences juridiques, les relations internationales, etc.)³⁸ et multi-acteurs et actrices. Les données transmises font ressortir, ponctuellement, des synergies entre les administrations et le milieu de la recherche et le milieu académique au sens large, telle que la participation de personnels relevant du MIOM à la formation « Genre » de l'Université Paris 8 ou le financement de projets menés par des instituts de « recherche action » comme l'Institut francophone pour la justice et la démocratie. Mais **la prise en compte du PNA et de l'agenda FPS par ce ministère, ainsi que dans les établissements du supérieur, reste difficile à évaluer.**

36 - Voir à ce propos notamment l'étude de Swisspeace commandée dans le cadre de révision de la Stratégie prévention, résilience et paix durable, « Masculinités, violences et paix », 2021, <https://ch.ambafrance.org/Masculinites-violence-et-paix-etude-de-Swisspeace> ; ou l'étude menée dans quatre pays par la Ligue internationale des femmes pour la paix et la liberté (WILPF), « Hommes, masculinités et conflits armés », 2023, disponible sous www.wilpf.org/wp-content/uploads/2023/03/21_WILPF-Men-Masculinities-Armed-Conflict-French_vis3.pdf.

37 - L'approche « *Ne pas nuire* » est une approche de sensibilisation aux conflits adaptée aux projets dans des situations de conflit. Tout projet (qu'il s'agisse de développement, d'aide humanitaire et/ou d'édification de la paix) peut potentiellement soutenir soit le conflit, soit la paix. Par conséquent, les projets doivent prendre des mesures afin de renforcer leur effet positif (prévention des conflits violents) et de minimiser leur effet négatif.

38 - Assemblée nationale, *Rapport n°2484 de la mission d'information sur le droit international humanitaire à l'épreuve des conflits*, 4 décembre 2019 : voir la recommandation 8 « *développer la recherche française sur les violences sexuelles dans les conflits armés* » : www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_afetr/15b2484_rapport-information#_Toc256000089.

Alors que la recherche sur les questions de genre, notamment dans les relations internationales, reste encore sous-financée, ce secteur devrait dès lors faire l'objet d'un plus grand investissement, par exemple *via* le développement de formations universitaires spécialisées, l'octroi de bourses dédiées, la création de laboratoires de recherche pluridisciplinaires ou de cliniques juridiques.

Le secteur de la recherche, en général, devrait investir davantage sur ces enjeux pour développer les connaissances et des outils, comme ceux du *Georgetown Institute for Women, Peace and Security (GIWPS)*, dont le mandat est articulé avec la résolution 1325 (2000) et qui a développé un Index de suivi « *WPS Conflict Tracker* »³⁹. Cité comme une référence dans le PNA de la France avec un indicateur de suivi dédié (pilier 4, indicateur 18), cet outil est intéressant car il repose sur une évaluation holistique de plus de 80 points de données qualitatives et quantitatives liés au statut des femmes sur les quatre piliers (participation, prévention, protection, secours et relèvement), afin de mettre en évidence le rôle des femmes dans la promotion de la paix et de la sécurité.

Un travail de recensement des experts et expertes de la thématique dans les pays prioritaires pourrait aussi être réalisé afin de les mobiliser et contribuer à la mise en place d'une plateforme d'échanges ou de canaux de communication pour des partages d'expériences et de compétences sur l'agenda FPS.

Par ailleurs, le PNA et les actions visant à le mettre en œuvre devraient **insister davantage sur le soutien aux efforts de lutte contre les causes profondes des conflits**, en particulier celles liées aux questions de genre. Ces efforts devraient englober non seulement les violences sexuelles et sexistes liées aux conflits, mais aussi l'exclusion, les discriminations, les inégalités structurelles, la faible gouvernance, les violations des droits humains ou les facteurs socio-économiques et environnementaux, comme évoqué dans le plan d'action de l'Union européenne sur Femmes, paix, sécurité de 2019 (action 4.2.) ou la stratégie de la France « Prévention, résilience et paix durable (2018 – 2022) », en vue d'une **approche globale de réponse à la fragilisation des États et des sociétés**.

Une meilleure prise en compte des défis contemporains mentionnés dans la troisième partie du présent rapport, en lien notamment avec les enjeux globaux relatifs au changement climatique ou au désarmement et à la maîtrise des armements, participerait également à fonder la mise en œuvre de l'agenda « Femmes, paix et sécurité » sur une approche plus globale de la prévention.

³⁹ - Cet outil cible 25 pays (dont Afghanistan, Colombie, Haïti, Iran, Israël et Palestine, Kosovo et les Balkans au sens large, Mali, Myanmar, Soudan du Sud, Centrafrique, Soudan, Ukraine, Yémen) : <https://wpsconflicttracker.com/>.

Recommandation 6 : Systématiser les actions de prévention par une politique de formation ambitieuse et développer l'expertise des enjeux FPS :

- **Mettre en place des actions de formation plus systématiques et cohérentes** sur l'égalité femmes-hommes, les droits des femmes et l'agenda « Femmes, paix et sécurité », en fixant des objectifs de formation obligatoire (initiale, continue et tout au long de la carrière), en intégrant ces enjeux de manière transversale dans les plans de formation et en s'assurant que tous les points focaux ainsi que l'encadrement/haut commandement aient reçu une formation spécifique sur ces sujets.
- Recenser et **mobiliser l'expertise** sur les enjeux « Femmes, paix et sécurité » (y compris dans les pays prioritaires) et **financer la recherche** afin de développer une approche globale de la prévention et de la résolution des conflits intégrant les questions de genre.

2.2 Protection et lutte contre l'impunité : rehausser le niveau d'ambition en capitalisant sur les avancées et en comblant les lacunes

L'objectif n°2 du PNA traite des actions de protection des femmes et des filles dans les conflits, notamment face aux violences sexuelles liées aux conflits et à l'extrémisme violent, avec une attention portée à l'accès à la justice et à la lutte contre l'impunité. Il porte sur les actions menées à l'international, mais aussi sur le volet national, notamment sur la lutte contre les violences, la traite des êtres humains et les pratiques néfastes, telles que les mutilations sexuelles féminines ou les mariages forcés/précoces.

2.2.1 Garantir un niveau d'engagement suffisant et durable en matière de protection et de lutte contre les violences

Au niveau multilatéral, la France a poursuivi ses actions de plaidoyer diplomatique relatives à la prévention et à la lutte contre les violences sexuelles liées aux conflits et s'est mobilisée dans le cadre de différentes initiatives. Parmi les nombreux exemples mentionnés figurent le travail sur les résolutions onusiennes telle que la résolution sur l'élimination des violences à l'égard des femmes et des filles portée tous les deux ans avec les Pays Bas, dont celle de 2022 sur la lutte contre les stéréotypes de genre et les normes sociales négatives⁴⁰ ; le soutien à l'initiative sur la prévention des violences sexuelles dans les conflits (PSVI) lancée par le Royaume Uni en 2012 ; l'adhésion en juin 2023 à l'Alliance internationale sur la prévention des violences sexuelles en temps de conflit (réunissant 17 États et six acteurs non étatiques) ; le soutien à la Représentante spéciale chargée de la question des violences sexuelles dans les conflits (Pramila Patten), notamment par la mise à disposition d'une experte par la France ; la campagne sur

40 - Assemblée générale des Nations unies, Résolution du 15 décembre 2022, *Intensification de l'action menée pour prévenir et éliminer toutes les formes de violence à l'égard des femmes et des filles : stéréotypes de genre et normes sociales négatives*, A/RES/77/193. Résolution du 7/11/2022 « Intensification de l'action menée pour prévenir et éliminer toutes les formes de violence à l'égard des femmes et des filles : stéréotypes de genre et normes sociales négatives » : adoptée par 165 voix pour, zéro contre et 14 abstentions, l'édition 2022 de ce texte biennal défendu par la France, coauteure avec les Pays-Bas, est centrée sur la lutte contre les stéréotypes de genre et les normes sociales négatives et juge essentiel de s'attaquer aux causes profondes des violences qui touchent une femme sur trois dans le monde.

la promotion de la ratification universelle de la Convention d'Istanbul sur les violences faites aux femmes ; l'adoption d'un *vademecum* européen sur le rôle des forces de l'ordre dans la lutte contre les violences conjugales⁴¹ ; des initiatives contre le harcèlement et les abus en ligne fondés sur le genre⁴², etc.

Le HCE et la CNCDH recommandent par ailleurs à la France de participer activement à l'Appel à l'action pour la protection contre la violence basée sur le genre dans les situations d'urgence – initiative multipartite lancée en 2013 – de soumettre un rapport annuel de progrès et de prendre de nouveaux engagements dans le cadre de la nouvelle feuille de route (2021 - 2025). De même, le plan d'action pourrait faire une référence utile aux directives pour l'intégration d'interventions ciblant la violence basée sur le genre dans l'action humanitaire publiées par le Comité permanent inter-organisations (IASC).

Le HCE et la CNCDH notent une hausse globale du nombre de projets dédiés à la lutte contre les violences de genre et les violences liées aux conflits, en particulier dans le cadre de l'aide humanitaire et de l'aide au développement.

Néanmoins, il manque une liste détaillée des actions mises en œuvre par l'ensemble des acteurs et actrices et des montants associés. Il est difficile d'évaluer précisément le nombre et le volume des projets dédiés et leurs effets. Leur évaluation et capitalisation ne semblent pas systématisées, alors que ce serait une source d'information et de documentation importante. En outre, les projets ne semblent pas toujours comporter des objectifs articulés avec le contexte de crise et l'agenda FPS.

L'inclusion de l'AFD dans le plan est une avancée par rapport au précédent plan, avec des indicateurs spécifiques⁴³ concernant le Fonds Paix et résilience Minka⁴⁴. Ce fonds permet de financer des projets de plus grande ampleur pour réduire les inégalités de genre dans les zones de conflits (environ 200 millions d'euros par an de projets CAD 1 ou CAD 2). On note avec intérêt plusieurs exemples de projets dédiés aux violences basées sur le genre, aux survivantes et survivants des violences sexuelles liées aux conflits ou à la protection contre l'exploitation sexuelle, par exemple le projet Nengo.

41 - Ce *vademecum* est disponible sous www.aube.gouv.fr/contenu/telechargement/30904/196837/file/PFUE+vad%C3%A9m%C3%A9cum+europ%C3%A9en+Mobiliser+les+forces+de+l%27ordre+contre+les+violences+conjugales.pdf.

42 - Annonce en 2023 du lancement officiel du laboratoire pour les droits des femmes en ligne qui doit être intégré dans le prochain Sommet en 2024 sur la sécurité de l'intelligence artificielle sous l'égide du Président de la République : www.vie-publique.fr/discours/293333-stephane-sejourne-08032024-droits-des-femmes

43 - Le PNA inclut trois indicateurs spécifiques pour l'AFD : 1) Au moins 50 % des projets Minka sont notés CAD 1 ou 2 dont 20 % de CAD 2; 2) Nombre et volume de projets dédiés à la réduction des violences faites aux femmes et aux filles; 3) Nombre et volume accordé aux OSC consacrées aux actions « Femmes, paix et sécurité » (étudier la faisabilité d'un appel à projet en soutien aux organisations féministes dans les zones de crises et de conflits).

44 - Bilan d'activité 2022 du Fonds Paix et résilience Minka : www.afd.fr/fr/ressources/minka-fonds-paix-resilience-bilan-activite-2022

Projet Nengo en faveur des personnes survivantes de violences sexuelles en République centrafricaine (RCA)

Projet phare de l'AFD, en partenariat avec la fondation Pierre Fabre, la fondation Mukwege, la fondation Panzi RDC et l'Institut de la francophonie pour le développement durable (IFDD) depuis 2020, le projet Nengo a permis la mise en place d'un centre de prise en charge holistique (prise en charge médicale, assistance juridique, prise en charge psycho-sociale, accompagnement socio-économique) à Bangui et dans des cliniques mobiles en République centrafricaine. C'est la première exportation du modèle du Dr. Mukwege en République démocratique du Congo (RDC) à l'étranger. Le centre a accueilli plus de 8 000 personnes survivantes de violences sexuelles et basées sur le genre et a permis 213 reconstructions chirurgicales. 779 dossiers ont été déposés en justice (civil ou pénal). Plus de 1 300 victimes directes et indirectes ont bénéficié d'un appui (scolarisation des enfants, réinsertion économique, etc.). Les cas de cinq victimes ont été adressés au centre par la Cour pénale spéciale de la RCA.

Il est recommandé de continuer à renforcer le positionnement de l'AFD sur l'agenda FPS dans les zones de crises et de conflits, de même que celui des différents services concernés, comme le Centre de crise et de soutien (CDCS) du MEAE, de **rehausser le niveau d'engagement sur les enjeux de protection et de prévention des violences en zones de crises** (ainsi que sur l'ensemble des piliers) ainsi que de renforcer le pilotage et les objectifs du **Fonds Minka, dont les cibles initiales mentionnées dans le PNA sont peu ambitieuses et ont été d'ores et déjà dépassées** (voir *supra*). Le Fonds Minka, créé en 2017 en lien avec la Stratégie paix et résilience, n'a pas eu pour cadre de référence le plan FPS à sa conception et devrait à présent davantage l'intégrer.

Des projets en lien avec l'objectif n°2 du PNA sont également mentionnés par les acteurs de la sécurité et de la défense. Les données transmises par le MIOM indiquent par exemple le nombre de projets financés qui sont dédiés à la protection des femmes et des enfants dans les contextes de crises et de conflits et à la réduction des violences fondées sur le genre et détaillent les actions menées par la direction de la coopération internationale de sécurité (DCIS) à ce titre, dans le cadre du périmètre d'action à l'international du ministère (notamment à Madagascar, au Cameroun, en Algérie, au Pakistan ou aux Emirats arabes unis). Ceux-ci sont toutefois essentiellement axés sur des actions de formation (y compris aux techniques d'enquête concernant les violences fondées sur le genre) et de renforcement de capacités des pays partenaires.

2.2.2 S'assurer que les femmes en zones de conflits aient un accès sécurisé aux soins et services de santé (physique et mentale), y compris aux droits et santé sexuels et reproductifs

Si les soins de santé et les droits et santé sexuels et reproductifs (DSSR) sont mentionnés dans le 3^{ème} plan national d'action « Femmes, paix et sécurité », cette mention ne trouve cependant aucune traduction concrète dans les actions spécifiques et engagements du plan⁴⁵, alors même que la France était dotée d'une stratégie dédiée aux DSSR (2016-2020). Cette lacune du 3^{ème} plan, qui se situe sur ce point en retrait par rapport au 2^{ème} plan, est d'autant plus surprenante que la France fait partie des États qui défendent l'inclusion des DSSR dans les résolutions du Conseil de sécurité⁴⁶ et des États champions de la Coalition d'action pour la liberté à disposer de son corps et les DSSR lancée lors du Forum Génération Egalité en 2021⁴⁷.

La stratégie en matière de droits et de santé sexuels et reproductifs a été révisée depuis, pour la période 2023-2027, et est présentée comme « *pierre angulaire de la diplomatie féministe française* »⁴⁸. Les DSSR font partie des engagements de la France pour une réponse humanitaire intégrant le genre dans le cadre de la nouvelle Stratégie humanitaire de la République française (SHRF) (2023-2027). C'est en ce sens que la France s'engage par exemple à promouvoir le dispositif minimum d'urgence (DMU) en santé sexuelle et reproductive, notamment « *l'accès à la contraception d'urgence et aux soins complets d'avortement, incluant les avortements médicamenteux, comme une réponse humanitaire vitale* »⁴⁹.

La CNCDH et le HCE recommandent à la France - premier pays à inscrire dans sa Constitution « *la liberté garantie à la femme d'avoir recours à une interruption volontaire de grossesse* » – **d'inclure, dans le prochain plan national d'action de la France « Femmes, paix et sécurité », un langage proactif en matière d'accès aux soins d'avortement et plus globalement aux DSSR, associé à des engagements et actions concrets**, en adéquation avec sa stratégie DSSR et la SHRF. Cette inclusion est une condition essentielle pour défendre les DSSR comme composante primordiale de l'agenda FPS et pour s'assurer de la cohérence entre les différentes stratégies de la France. L'accès aux droits et à la santé sexuels et reproductifs doit être garanti dans tous les contextes, en particulier mais pas exclusivement lorsque les femmes sont victimes de violences sexuelles en période de conflit armé. La CNCDH et le HCE recommandent à la France de **continuer à promouvoir et à financer le dispositif minimum d'urgence** pour prévenir la morbidité et la mortalité liées à la santé sexuelle et reproductive, en particulier l'accès à la contraception d'urgence et à l'avortement

45 - Le cadre des engagements ne fait référence aux DSSR qu'en vue de leur inclusion dans les nouvelles stratégies françaises et leurs déclinaisons opérationnelles dans les zones de crises et de conflits.

46 - Voir l'intervention du représentant permanent de la France auprès des Nations unies du 23 avril 2019 qui regrette la suppression de la référence à l'accès à la santé sexuelle et reproductive dans la résolution 2467 (2019), disponible sous <https://onu.delegfrance.org/Adoption-de-la-resolution-2467-le-texte-que-nous-venons-d-adopter-n-est-pas-le>.

47 - À ce titre, la France a annoncé l'allocation de 400 millions d'euros entre 2021 et 2025 pour promouvoir les DSSR dans le monde, y compris via l'AFD ou par des fonds (90 millions) alloués au Fonds des Nations unies pour la Population (initiative *UNFPA Partnership Supplies*) pour l'achat et la distribution de produits contraceptifs et de santé sexuelle et reproductive (voir la stratégie DSSR 2023-2027 disponible sous www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/17x24_strate_gie-dssr_v2-2_cle48af48.pdf).

48 - Voir les informations disponibles sous www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/diplomatie-feministe/l-action-de-la-france-pour-les-droits-et-sante-sexuels-et-reproductifs/.

49 - SHRF 2023-2027, disponible sous www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/strategie-humanitaire-fr_cle8c1cde.pdf. Selon l'*Inter-Agency Working Group on Reproductive Health in Crisis* (IAWG), le DMU pour la santé sexuelle et reproductive est un ensemble de services et d'activités de santé sexuelle et reproductive vitaux qu'il faut mettre en œuvre au début de chaque urgence humanitaire, pour prévenir la surmortalité et la surmortalité liées à la santé sexuelle et reproductive. Les composantes du DMU constituent une condition minimale et devraient être mises en œuvre en toute circonstance (cdn.iawg.rgn.io/documents/MISP-French-web.pdf?mtime=20200403124835&focal=none#asset:29588).

sécurisé comme modalités de réponse essentielles et vitales. La CNCDH et le HCE relèvent avec intérêt plusieurs projets mentionnés par les acteurs et actrices auditionnées qui visent à la mise en œuvre des DSSR, par exemple dans le cadre des projets financés par le FSOF (dont les DSSR font partie des sept priorités) et d'actions menées en soutien de l'organisation non-gouvernementale IPAS (qui a lancé en 2021 le « Centre ODAS », nouveau réseau pour le dialogue pour l'avortement afin d'améliorer l'accès à un avortement sécurisé dans l'Afrique francophone). La CNCDH et le HCE recommandent à la France de continuer à s'engager à **mobiliser l'appui des donateurs et donatrices** pour tout l'éventail des services médicaux, juridiques, psychosociaux et matériels ainsi que l'aide à la subsistance pour aider les femmes et les filles à accéder sans discrimination à l'ensemble des services et à des informations en matière de protection et de santé sexuelle et procréative⁵⁰. La pratique consistant à s'appuyer sur les organisations de la société civile locales pour adapter au mieux les programmes en faveur des DSSR au contexte local est à encourager.

Il est aussi recommandé que la France prenne dès à présent des engagements spécifiques pour **prévenir la stigmatisation des victimes des violences sexuelles ou fondées sur le genre** (femmes/filles ou hommes/garçons) **ainsi que des enfants nés de viols**⁵¹ et de veiller à l'intégration transversale de ces enjeux dans l'ensemble des actions et des programmes. Ces engagements devraient être reliés à ceux de la **prévention et de la lutte contre le VIH-sida et autres maladies sexuellement transmissibles**, en lien avec la résolution 2467 (2019) du Conseil de sécurité, et conformément au plan d'action FPS de l'Union européenne⁵². Ils pourraient, plus largement, faire écho aux engagements en matière de santé et de continuité des soins dans les contextes d'urgence ou de crise humanitaire de la SHRF ainsi qu'à la stratégie française en santé mondiale 2023-2027⁵³.

50 - Voir en ce sens la recommandation du Secrétaire général des Nations unies dans son rapport S/2019/800, §46.

51 - Le HCE et la CNCDH notent avec intérêt une déclaration récente de la représentante permanente adjointe de la France auprès des Nations unies, le 23 avril 2024, insistant sur les enfants nés de viols liés aux conflits: <https://onu.delegfrance.org/le-conseil-doit-continuer-d-agir-concretement-pour-mettre-en-oeuvre-l-agenda>.

52 - Voir les actions 6.1., 6.2 et 6.3 du plan d'action FPS de l'UE de 2019.

53 - Cette stratégie est disponible sous www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/a4_strategie_sante_mondiale_v4_cle059d18.pdf.

2.2.3 Renforcer l'engagement pour la lutte contre l'impunité, tant sur le volet international que national

La CNCDH et le HCE notent l'importance accordée à l'accès à la justice et à la lutte contre l'impunité des auteurs de violences dans le 3^{ème} PNA, dans la continuité des engagements et actions entreprises dans le précédent plan.

Différentes formes de soutien à la justice pénale internationale, notamment à la Cour pénale internationale (CPI) et aux mécanismes internationaux d'enquête (créés par le Conseil des droits de l'homme ou l'Assemblée générale des Nations unies), pour documenter spécifiquement les violences sexuelles et fondées sur le genre en situation de conflit et de post-conflit dans la perspective de traduire en justice leurs auteurs, sont rappelées dans les données transmises. Tel est par exemple le cas s'agissant de la Syrie, des actes commis par Daech en Irak, du Myanmar, du Soudan ou de la Libye.

L'engagement de la France en la matière en Ukraine est également manifeste et fondé sur des actions très concrètes, notamment des contributions financières supplémentaires pour le fonds d'assistance aux victimes mais aussi la mise à disposition, au soutien de la CPI, d'une magistrate par le ministère de la Justice ou l'envoi de dix enquêteurs (dont quatre personnels du MIOM) ainsi que de techniciens en police technique et scientifique⁵⁴. Il contraste en revanche avec d'autres situations, comme le manque de soutien de l'Union européenne et de ses États membres, y compris la France, au renouvellement du mandat de la Commission internationale d'experts des droits de l'Homme sur l'Éthiopie (ICHREE). Celui-ci a pris fin en octobre 2023 alors que son rapport fait état de violations graves et systématiques du droit international et de crimes commis au Tigré⁵⁵. Il est pourtant essentiel de s'abstenir de toute approche sélective en la matière, afin de rendre justice aux victimes, et d'adopter une **approche cohérente en matière de soutien aux mécanismes de lutte contre l'impunité pour les crimes internationaux les plus graves**.

La France agit également pour l'inclusion de **critères de désignation visant les auteurs de violences sexuelles** dans le cadre des régimes de sanctions des Nations unies ou de l'UE, qui constitue un levier pour lutter contre l'impunité. Afin de ne pas entraver le respect du droit international humanitaire et la continuité des activités humanitaires, fondées sur les principes humanitaires et destinées à répondre aux besoins essentiels des populations, **ces régimes de sanctions devraient systématiquement être assortis d'exemptions humanitaires**, conformément à la résolution 2664 (2022) du Conseil de sécurité.

La CNCDH et le HCE regrettent que le 3^{ème} plan n'insiste pas sur la lutte contre l'impunité dans le cadre national. Les données transmises dans le cadre du présent rapport mentionnent toutefois l'engagement de la France pour le renforcement de ses dispositifs

54 - Sur les missions, financées par le MEAE et mises en œuvre par des moyens du MIOM, en appui aux autorités ukrainiennes et à la CPI en matière de lutte contre l'impunité, voir les informations disponibles sous www.interieur.gouv.fr/actualites/communiqués-de-presse/situation-en-ukraine/ukraine-lutte-contre-limpunite.

55 - A/HRC/54/55 (14 septembre 2023).

nationaux de traitement des violences sexuelles et fondées sur le genre, de même que l'appui à la poursuite des auteurs de violences sexuelles en tant que crimes de guerre et crimes contre l'humanité. Plusieurs enquêtes ont été ouvertes par le pôle « crimes contre l'humanité, crimes et délits de guerre » du parquet national antiterroriste (PNAT) sur des faits de violences sexuelles caractérisant les infractions de crimes contre l'humanité, génocide et crimes de guerre commis notamment en Syrie, en Irak, en RDC, au Libéria, au Rwanda et en Ukraine. La première décision rendue en France qualifiant des violences sexuelles de crimes contre l'humanité est récente⁵⁶. **Les moyens d'enquête de l'Office central de lutte contre les crimes contre l'humanité et les crimes de haine (OCLCH) et du parquet national antiterroriste devraient être renforcés** pour faciliter les enquêtes et la poursuite de ces infractions. La CNCDH et le HCE recommandent également à la France de **modifier l'article 689-11 du code de procédure pénale de façon à supprimer les conditions faisant obstacle à l'exercice d'une véritable compétence universelle pour les crimes relevant du Statut de la CPI** et à y inscrire le principe d'imprescriptibilité des crimes de guerre. La France ne devrait en outre pas chercher à exporter ces obstacles dans le cadre de négociations internationales⁵⁷, en contradiction avec ses engagements internationaux, mais, au contraire, faire preuve d'exemplarité⁵⁸. Il est par ailleurs important de veiller à la cohérence de la lutte contre les violences sexuelles, notamment le viol, en temps de paix et en temps de conflit armé. La CNCDH et le HCE rappellent à cet égard la recommandation du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) « *de modifier le code pénal de manière que la définition du viol soit fondée sur l'absence de consentement, couvre tout acte sexuel non consenti et tienne compte de toutes les circonstances coercitives, conformément aux normes internationales relatives aux droits humains* »⁵⁹.

2.2.4 Renforcer la protection des femmes migrantes fuyant les violences liées aux conflits

La prise en charge et la protection des femmes migrantes victimes de violences et de persécutions fondées sur le genre est abordée de manière assez succincte dans le plan. Dans le volet protection, l'actuel PNA y fait référence notamment sous l'angle de la lutte contre les mutilations sexuelles féminines avec la prise en compte d'un indicateur sur la protection internationale de filles mineures exposées à un risque de MSF.

56 - Cour d'assises de Paris, arrêt du 2 novembre 2022 (à propos d'un ressortissant libéro-néerlandais, ancien commandant du groupe armé *United Liberation Movement of Liberia for Democracy* (ULIMO) ayant sévi au Libéria) (voir par exemple à ce propos: www.dalloz-actualite.fr/flash/competence-universelle-premiere-condamnation-en-france-d-un-ancien-chef-rebelle-liberien). Un autre procès est par ailleurs en cours contre un ex-chef rebelle de la République démocratique du Congo, pour complicité de crimes contre l'humanité et participation à une entente en vue de commettre des crimes contre l'humanité (parmi lesquels des faits de viols) durant la deuxième guerre du Congo.

57 - La France a obtenu, aux côtés du Royaume-Uni, l'introduction d'une disposition, dans la convention pour la coopération internationale en matière d'enquêtes et de poursuites du crime de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre adoptée le 26 mai 2023 (et que la France a signé le 14 février 2024), qui autorise la formulation d'une réserve permettant de restreindre l'obligation de poursuivre ou d'extrader les auteurs de ces crimes se trouvant sur leurs territoires. Dans le cadre des discussions relatives à l'élaboration d'une convention sur le crime contre l'humanité, les récentes observations de la France comportent également le risque d'exportation de l'obstacle lié au critère de la résidence habituelle (Observations du gouvernement de la République Française sur le projet d'articles de la Commission du droit international sur la prévention et la répression des crimes contre l'humanité disponible sous https://www.un.org/en/ga/sixth/78/cah/france_f.pdf).

58 - Voir en ce sens : CNCDH, « Lutte contre l'impunité des auteurs de crimes de guerre, crime contre l'humanité et génocide : la France doit mettre en œuvre la compétence universelle », Communiqué de presse du 3 juillet 2023, disponible sous www.cncdh.fr/actualite/une-occasion-pour-renforcer-la-lutte-contre-limpunite-en-france.

59 - CEDAW, *Observations finales concernant le neuvième rapport périodique de la France*, 14 novembre 2023, CEDAW/C/FRA/CO/9, §22 c). Une définition du viol fondée sur le consentement n'a pas pu être incluse dans la directive de l'UE sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, notamment en raison de l'opposition de la France. Le Président de la République s'est récemment exprimé en faveur de l'inclusion de la notion de consentement dans la définition pénale du viol (Euractiv, « Viol : Emmanuel Macron fait volte-face sur la notion de consentement », 14 mars 2024, disponible sous www.euractiv.fr/section/droits-et-systemes-de-sante/news/viol-emmanuel-macron-fait-volte-face-sur-la-notion-de-consentement/).

Selon les données transmises, 12 056 filles ont été placées sous protection de l'OFPPA sur ce fondement en 2021, chiffre qui passe à 15 652 en juillet 2022 et auquel s'ajoutent les besoins de protection reconnus par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA)⁶⁰. Les actions des ministères de l'éducation et de l'égalité entre les femmes et les hommes pour lutter contre les MSF en France sont également rappelées, telles que les campagnes de sensibilisation avant le départ en vacances estivales, le financement de projets comme l'étude MSF-PREVAL⁶¹, la mise en ligne d'outils digitaux⁶² ou les kits de formation pour former les professionnels au repérage, à la prise en charge et à l'orientation des femmes et filles victimes de MSF⁶³.

Un récent arrêt du 16 janvier 2024 de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)⁶⁴ pourrait ouvrir des perspectives nouvelles concernant la reconnaissance des femmes comme « groupe social » au sens de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés. L'appartenance à un certain groupe social a permis le développement, ces dernières années, d'une jurisprudence pour la protection des victimes de persécutions liées au genre (femmes et filles craignant des MSF ou fuyant un mariage forcé, personnes fuyant des persécutions en raison de leur orientation sexuelle réelle ou supposée). Le HCE et la CNCDH recommandent de tenir compte de cette évolution jurisprudentielle afin de pleinement reconnaître que le seul critère du genre peut, si les circonstances sont réunies, conduire à la reconnaissance de l'existence d'un groupe social persécuté et au droit à l'asile pour ce motif.

Sur le volet international, la France a pris plusieurs engagements (*pledges*) à l'occasion du Forum mondial sur les réfugiés de 2023⁶⁵. Elle a notamment initié un engagement multi-acteurs, avec le soutien de l'Agence des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR), en faveur de la protection et de l'inclusion des femmes et des filles réfugiées fuyant les conflits et les persécutions, et ce tout au long de leur parcours (initiative « Avec elles »)⁶⁶ – engagement que la CNCDH et le HCE appellent à mettre pleinement en œuvre. Il en va de même des engagements visant à une meilleure intégration économique et sociale des personnes réfugiées en France, avec une attention particulière accordée aux besoins des femmes et des filles, notamment pour l'accès au logement ou à l'emploi.

Plus largement, il est important de renforcer la cohérence entre les engagements FPS et le traitement, au niveau national, des personnes migrantes. En tant que pays d'accueil de personnes migrantes, parmi lesquelles des femmes fuyant les violences liées aux conflits, la France doit garantir des conditions d'accueil dignes et adaptées, notamment en ce qu'elles constituent des facteurs de protection face à des risques

60 - CNDA, Rapport d'activité 2023, disponible sous www.cnda.fr/content/download/218023/2055890/version/7/file/Rapport%20d%27activit%C3%A9%202023%20v2.pdf.

61 - Ce projet vise à mesurer la prévalence des MSF en France: www.urmis.fr/projet-msf-preval/.

62 - Ces outils sont disponibles sous www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/mise-en-ligne-doutils-digitaux-inedits-sur-le-corps-sexe-feminin-et-les-mutilations-sexuelles.

63 - Voir les outils de formation disponibles sous www.arretonslesviolences.gouv.fr/.

64 - CJUE, communiqué sur l'arrêt de la Cour dans l'affaire C-621/21, 16 janvier 2024 : <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2024-01/cp240007fr.pdf>. Voir la position du UNHCR du 25 mai 2023 communiquée dans le contexte de cette affaire, portant en particulier sur la situation actuelle des femmes et des filles en Afghanistan, disponible sous www.refworld.org/jurisprudence/amicus/unhcr/2023/en/124259.

65 - Ceux-ci sont disponibles sous <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrjoiOTk0ZjVhM2UtZTQzNC00MzA3LThtYjMtYmNkZjVlN2VkYzhjIiwidCI6ImU1YzM3OTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTJlY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOjIj>.

66 - L'engagement est disponible sous <https://globalcompactrefugees.org/multistakeholder-pledge-avec-elles-strengthening-protection-and-inclusion-refugee-women-and-girls>.

de nouvelle exposition à des violences fondées sur le genre, dont des violences sexuelles. Il convient de garantir un hébergement sécurisé, l'accès à des services de santé physique et psychologique adaptés et de favoriser l'autonomisation, notamment financière, des femmes migrantes victimes de violences et de persécutions fondées sur le genre.

Recommandation 7 : Renforcer le niveau d'engagement en matière de protection et de lutte contre l'impunité :

- Réaffirmer l'importance du respect du droit international applicable aux droits et à la **protection des femmes et des filles par les parties à un conflit armé, condamner les violations et contribuer à l'adoption de mesures contre leurs auteurs.**
- Amplifier les efforts en matière de protection et lutte contre les violences sexuelles liées aux conflits et violences de genre en zones de crises, notamment les mesures de **soutien aux personnes survivantes**, y compris la prévention de la **stigmatisation** des victimes ainsi que des enfants nés de viols.
- Réaffirmer une volonté politique de **tolérance zéro** face aux auteurs de violences sexuelles et renforcer les politiques de prévention de l'exploitation et des abus sexuels (SEA), en interne comme dans les opérations et missions extérieures.
- Développer des actions plus concrètes et cohérentes pour renforcer la **lutte contre l'impunité** : renforcement des capacités d'alerte et d'enquête sur les **violences sexuelles liées aux conflits** ; renforcement des moyens des autorités nationales en charge des enquêtes relatives aux crimes relevant du Statut de Rome et levée des conditions faisant obstacle à l'exercice de la compétence universelle ; renforcement de la formation sur le recueil de témoignage ; soutien aux organisations de la société civile qui travaillent au suivi et à l'accompagnement des victimes.
- S'assurer que les femmes et filles en zones de conflits aient un **accès sécurisé aux soins et services de santé, physique et mentale, y compris aux droits et santé sexuels et reproductifs.**
- Renforcer les mesures en faveur de la protection et de l'inclusion des **femmes et des filles migrantes fuyant les violences liées aux conflits.**

2.3 Participation : favoriser une participation effective et paritaire des femmes

Le HCE et la CNCDH relèvent que la mise en œuvre de ce pilier reste globalement faible. Or, la participation des femmes aux instances de décision et dans les processus de décision constitue un point central et une condition nécessaire à la réalisation de l'agenda transformatif « Femmes, paix et sécurité ». A l'échelle internationale, les constats sont unanimes sur l'absence générale d'avancées sur ce pilier, malgré tous les engagements réaffirmés depuis plus de vingt ans⁶⁷. Le PNA de la France insiste sur la participation des femmes à toutes les décisions relatives à la paix et à la sécurité. L'approche retenue, non seulement en termes de nombre, mais également de niveau de responsabilité est bienvenue, afin de ne pas se limiter à une vision uniquement quantitative. Le PNA pourrait préciser que cette participation

67 - Durant les 25 dernières années, seulement 2 % de médiateurs et 8 % des négociateurs étaient des femmes; il y a seulement 16 % de négociatrices et de représentantes dans les processus de paix dirigés ou co-dirigés par l'ONU, proportion qui semble même en recul par rapport à 2021 (19 %) et 2020 (23 %), alors que ONU femmes avait évalué que l'association des femmes aux pourparlers de paix « augmentait de 35 % les chances de d'aboutir à un accord de paix durable ».

contribue non seulement à la pérennisation et la stabilité des processus de paix ainsi qu'à l'identification des priorités pour répondre aux violences subies par les femmes durant les conflits, mais également au respect de leur droit à une égale participation aux processus de décision. Le renforcement de ce volet doit aussi contribuer, indirectement, au renforcement de l'expertise et de la légitimité d'associations et représentantes locales.

2.3.1 Volet interne : rehausser les objectifs quantitatifs et développer une approche plus qualitative

Des efforts ont été réalisés par les ministères, en lien avec le plan interministériel et les progrès sont constatés en interne, par rapport au précédent plan, en matière d'égalité professionnelle (adoption d'un plan mixité pour les personnels militaires dans les armées en 2019, plans égalité professionnelle pour les personnels civils, labellisation Afnor) et de nominations aux postes de responsabilité (atteinte des objectifs de la loi Sauvadet imposant 40 % de primo-nominations de femmes aux emplois supérieurs). Néanmoins, les **résultats restent dans l'ensemble encore inégaux et hétérogènes** en termes d'accès aux fonctions de responsabilité et d'encadrement au MINARM (10 % d'officiers Généraux), au MIOM (23 % de femmes préfètes ou cadres dirigeants en 2022, 14,3 % des officiers généraux dans la police et 3,8 % des effectifs d'officiers généraux dans la gendarmerie) ou dans le corps diplomatique, malgré des avancées (un tiers de femmes ambassadrices). Il est fait état de progrès s'agissant de la proportion de femmes en école d'officiers (22 %), mais les chiffres stagnent s'agissant des lauréates de l'école de guerre avec des objectifs encore peu ambitieux (cible de 10 % de lauréates pour 2025).

La part des femmes déployées dans les opérations extérieures ne progresse pas de manière significative sur la durée. Le ministère des Armées compte moins de 10 % de femmes parmi les personnels militaires déployés dans les opérations de maintien de la paix (OMP) (68 femmes sur 696 personnels militaires déployés dans les OMP) : selon les données, le taux de féminisation des casques bleus français en 2023 est de 9,5 % pour le personnel isolé (la cible fixée par l'ONU étant de 10 % pour 2023) et de 12 % pour les contingents (alors que la cible de l'ONU est de 20 % en 2023). Les taux sont plus importants dans certaines missions comme la MONUSCO⁶⁸ (33 %) et la FINUL⁶⁹ (21 %), mais le taux global apparaît en deçà des cibles onusiennes dans l'ensemble. Les effectifs du MIOM déployés dans les missions internationales apparaissent peu nombreux dans leur globalité et la proportion d'effectifs féminins peu significative (5 femmes sur 45 personnels de police et gendarmerie déployés en missions civiles PSDC et OMP de l'ONU en 2023, 7 femmes sur 32 personnels pour les experts nationaux détachés dans les institutions de l'ONU et de l'UE en 2023). La proportion des effectifs féminins du réseau d'attachés de sécurité intérieure à l'étranger

68 - Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo.
69 - Force intérimaire des Nations unies au Liban.

reste elle aussi limitée : 8,51 % des effectifs de la DCIS à l'étranger en 2022 (6,59 % en incluant les gardes de sécurité diplomatiques) sont des femmes, passant à 12,24 % en 2023 et 3,2 % pour les officiers supérieurs de gendarmerie à l'international.

Si la loi Sauvadet a eu un effet incitatif sur les administrations, **les objectifs doivent encore être revus à la hausse et renforcés pour une participation effective des femmes** dans les armées et forces de sécurité, ainsi que dans toutes les missions et processus de décision liés à la paix et la sécurité, qui est un élément essentiel de l'agenda aussi bien pour les États ayant adopté des PNA que pour les États affectés par des conflits.

Il est recommandé de renforcer les mesures internes sur le taux de féminisation des viviers, l'accompagnement des carrières et les mesures incitatives afin de **faire évoluer les représentations**, y compris des mesures visant à **lutter contre le sexisme et les stéréotypes** qui perdurent et constituent autant de freins à la féminisation : **rôle de l'encadrement, développement des outils, des formations, renforcement des moyens et de l'indépendance des cellules d'écoute et de lutte contre le harcèlement et les violences sexuelles et sexistes, effectivité des sanctions.**

Il est préconisé d'adopter une **approche plus qualitative**, afin d'encourager une participation accrue des personnels féminins dans les OMP comme dans toutes les missions en zones de crises, toutes catégories confondues.

2.3.2 Volet international : accélérer les efforts pour concrétiser l'objectif de participation des femmes aux processus de paix

Le HCE et la CNCDH relèvent avec intérêt certaines actions engagées sur le volet multilatéral, comme l'appel de la France à la nomination d'un ou une émissaire de haut niveau aux Nations unies pour accélérer les progrès en matière de participation des femmes et des filles aux processus décisionnels. Elles notent aussi les efforts menés notamment dans le cadre de la francophonie pour renforcer les capacités des négociatrices (contribution du MEAE à une initiative de l'IFDD ayant bénéficié à 300 négociatrices en 2022), l'annonce de la création prochaine d'une « alliance féministe francophone »⁷⁰ en partenariat avec l'OIF pour renforcer la participation des femmes et organisations féministes dans les négociations multilatérales, et les efforts en matière de formation d'officiers féminins francophones dans les OMP et de renforcement capacitaire⁷¹.

L'implication croissante de l'AFD constitue une avancée par rapport au précédent PNA avec la possibilité de financer des opérations de plus grande envergure, y compris

70 - Discours de la ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, 8 mars 2023: www.vie-publique.fr/discours/288549-catherine-colonna-08032023-droits-des-femmes ; Discours du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères du 8 mars 2024 : www.vie-publique.fr/discours/293333-stephane-sejourne-08032024-droits-des-femmes.

71 - Femmes, paix et sécurité, actions de la Direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) dans la mise en œuvre de l'agenda Femmes, paix et sécurité (2024) : www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/mise_en_page_livret_fps_mise_en_ligne_cle012474.pdf.

en soutien d'OSC locales⁷². Des projets ont été financés au titre de l'aide au développement en matière d'autonomisation et de participation à la vie économique et politique, comme le financement du projet « **Women lead in emergencies** » porté par l'ONG Care (7 millions d'euros)⁷³, qui soutient la participation des femmes à la prise de décision en contexte d'urgence en Ethiopie, en Ukraine, en Colombie et au Bangladesh, et apparaît comme une bonne pratique.

Le lancement en 2022 d'un **appel à projet du Fonds de soutien aux organisations féministes (FSOF) géré par l'AFD et le MEAE, spécifiquement dédié à l'agenda FPS**, en réponse à un des engagements pris au titre du pilier 3 du PNA (indicateur 9), apporte des perspectives nouvelles. D'un montant de 10 millions d'euros, le projet comporte trois lots géographiques : Sahel, Afrique centrale et Moyen-Orient, porté par trois consortiums d'associations⁷⁴. L'objectif était de reverser *a minima* 50 % de l'enveloppe globale aux OSC féministes dans les pays concernés, particulièrement des associations ayant des difficultés à émarger aux financements habituels (certains projets comme celui porté par Equipop ayant toutefois connu des reports du fait de la situation politique).

Initiative Féministe Euromed et les projets « Femmes, paix et sécurité » au Moyen Orient

L'Initiative féministe Euromed (IFE) fait partie des trois consortiums ayant répondu à l'appel à projet du FSOF financé par l'AFD et le MEAE pour porter des actions FPS au Moyen Orient auprès de 21 associations locales. Créé en 2003, ce réseau d'associations féministes européennes qui s'est élargi aux pays des Suds, a développé une expertise sur les enjeux FPS et a plusieurs projets en cours en **Irak** (premier pays du Moyen Orient à avoir adopté un PNA FPS), en **Jordanie**, au **Liban** et en **Palestine** sur plusieurs volets : soutien aux organisations de femmes et associations pour porter des actions spécifiques FPS ; résolution de conflits, coordination d'actions de promotion de l'agenda FPS ; capitalisation sur ces thématiques pour faire émerger des stratégies communes de plaidoyer. L'IFE a développé un Index régional sur « Femmes, paix et sécurité »⁷⁵ qui fournit des informations sur les mesures et politiques publiques développées à ce titre.

S'il est encore tôt pour évaluer l'impact des projets lancés *via* le FSOF en 2022, **le HCE et la CNCDH invitent les institutions à en présenter un premier bilan à l'occasion de l'évaluation finale** et à prendre appui sur les pratiques et résultats de ces projets pour enrichir les formations.

Il serait également intéressant de présenter les résultats de **l'initiative Elsie**, lancée par le Canada et soutenue par la France, qui vise à augmenter le pourcentage de femmes déployées dans les OMP.

72 - 16 projets financés au bénéfice de 14 OSC françaises et internationales pour des projets CAD 1 ou 2 en zones de conflits en 2021 et 17 OSC ayant bénéficié en 2022 de 47 % des fonds Minka pour des projets dépassant 100 millions d'euros chaque année.

73 - Modèle de Women Lead in Emergencies qui permet aux groupes et collectifs de femmes de prendre l'initiative dans des situations de crises qui touchent leurs communautés (catastrophes naturelles, conflits et autres situations d'urgence) : www.careemergencytoolkit.org/wp-content/uploads/2017/04/WLiE-Guidance-Note-1_Overview_FR.pdf

74 - Au Sahel : le projet Equipop. Au Moyen Orient : EuroMed Feminist Initiative. En Afrique centrale : le Fonds pour les femmes congolaises.

75 - www.efi-ife.org/fr/extra/hub/publications-reports-studies-and-fact-sheets?modal_page=pdf-detail&modal_detail_id=103229-study-2021-regional-index-on-the-women-peace-and-security-agenda

La présente évaluation intermédiaire fait ressortir **une difficulté pour les acteurs et actrices concernées à concrétiser l’agenda en matière de participation des femmes aux processus de paix et de stabilisation**. Certains indicateurs du PNA sont formulés de manière imprécise ou difficilement quantifiable. Les données fournies ne permettent pas d’évaluer les résultats, par exemple s’agissant des indicateurs relatifs à la participation des femmes aux processus électoraux, aux processus de paix et de stabilisation ou ceux relatifs à la parité dans les événements internationaux. Le mandat de l’AFD, qui n’a pas compétence en matière de sécurité et défense, limite par ailleurs la portée de certains projets. Les enjeux de participation des femmes aux processus décisionnels et de gestion de crises apparaissent encore insuffisamment pris en compte par les acteurs et actrices dans le domaine de la sécurité et défense.

La CNCDH et le HCE recommandent d’amplifier les efforts pour **soutenir la participation systématique et paritaire des femmes aux processus de paix ainsi qu’aux processus politiques, économiques et sociaux de stabilisation et de sortie de conflit**. Il est recommandé de fixer des objectifs ambitieux et mesurables en ce qui concerne la promotion de la participation directe des femmes aux délégations et aux équipes de négociations, de développer des actions concrètes en faveur de la participation à la prévention, la médiation et la consolidation de la paix, que ce soit par le soutien à des projets de *leadership* dans le règlement des conflits au niveau local (y compris les cessez-le-feu locaux), le renforcement des capacités de femmes négociatrices, le soutien aux réseaux de médiatrices⁷⁶, l’accès humanitaire et les dispositifs d’alerte rapide, le **soutien aux OSC** et aux organisations de femmes en situation de crise⁷⁷, aux **personnes survivantes** ainsi qu’aux défenseuses et défenseurs des droits, **régulièrement victimes de représailles du fait de leurs actions**, et par toutes mesures susceptibles de lever les obstacles à la participation des femmes aux décisions relatives à la paix et la sécurité, aux enjeux post-conflit et de redressement.

76 - Depuis 2015, d’après le rapport S/2023/725 du Secrétaire général des Nations unies, nombre d’États membres et d’organisations régionales ont appuyé la mise en place de réseaux régionaux de femmes médiatrices dont 8 ont vu le jour : Réseau des femmes africaines pour la prévention des conflits et la médiation (FemWise-Africa), Réseau de médiatrices des pays nordiques, Réseau de femmes médiatrices de la région méditerranéenne, Réseau des médiatrices arabes, Réseau des négociatrices et médiatrices d’Asie du Sud-Est, Réseau de médiatrices du Commonwealth, Réseau ibéro-américain de médiatrices, Réseau des médiatrices du Pacifique.

77 - Le Secrétaire général des Nations unies préconise de renforcer le soutien à des organisations comme le *Women’s peace and humanitarian forum* : <https://wphfund.org/partners-around-world/>.

Recommandation 8 : Favoriser une participation effective et paritaire des femmes :

- ▶ Renforcer le plaidoyer en faveur de l'inclusion d'une perspective de genre dans tous les accords de paix.
- ▶ Soutenir la participation systématique et paritaire des femmes aux processus décisionnels sur les questions de paix et de sécurité.
- ▶ Accroître les financements des actions et programmes en vue de renforcer les capacités et de soutenir les femmes négociatrices ou médiatrices, les associations féministes et les défenseuses et défenseurs des droits.
- ▶ Rehausser les objectifs et accentuer les actions menées pour permettre l'accès des femmes aux postes à responsabilité, en particulier dans les fonctions militaires dans les armées françaises, et renforcer la participation des femmes dans les opérations extérieures et dans toutes les missions (civiles et militaires) liées à la paix et la sécurité.

2.4 Zones géographiques prioritaires : renforcer la portée du plan dans les zones de conflits

La désignation de zones géographiques prioritaires constitue une nouveauté du 3^{ème} plan, qui répond aux recommandations précédemment formulées. La définition d'une telle zone vise à donner une portée géographique au plan dans des pays ciblés et à renforcer la localisation des engagements. Le plan, publié en 2021, prévoit douze régions ou pays prioritaires, auxquels l'Ukraine a été ajoutée ultérieurement après le déclenchement du conflit.

Les zones géographiques prioritaires du 3^{ème} plan national d'action

En Afrique : le Sahel ; le bassin du Lac Tchad ; la République centrafricaine ; les Grands Lacs africains (en particulier les zones situées en République démocratique du Congo, au Rwanda et au Burundi) ;

En Amérique : Haïti ;

En Asie : le Bangladesh, la Birmanie, l'Afghanistan ;

Au Proche et Moyen-Orient : la Syrie, l'Irak, le Liban, la Jordanie ;

NB : l'**Ukraine** fait aussi des zones concernées par le plan national d'action depuis 2022.

Il ressort des auditions et données reçues dans le cadre de l'élaboration du présent rapport que la désignation de zones géographiques prioritaires est perçue comme une avancée positive pour concrétiser l'agenda dans les zones de conflits et post-conflits. Cet apport a été accueilli par les services comme un moyen de mobiliser les ressources de manière plus opérationnelle et de cibler les efforts. Des limites inhérentes au champ d'action et aux compétences de certains acteurs ont été soulignées (voir *supra*), par exemple par l'AFD, qui n'a pas vocation à intervenir dans certaines zones comme la Syrie,

l'Afghanistan ou encore le Niger (notamment depuis le coup d'État de l'été 2023 ayant entraîné la suspension de l'aide publique au développement vers cette région). Pour cette même raison, le MIOM a adopté une approche flexible en fonction du déploiement de ses personnels à l'étranger, les actions du MIOM recouvrant un champ géographique qui ne recoupe pas forcément les pays prioritaires désignés par le PNA.

Les pays ont été choisis parmi ceux faisant déjà l'objet d'une attention ciblée de la part de la France, en lien avec les orientations de l'APD. Les liens entre l'agenda FPS et l'APD mériteraient toutefois d'être plus apparents dans le plan. La CNCDH et le HCE attirent l'attention sur les difficultés d'articulation susceptibles de se poser avec d'autres cadres, comme la loi LOP-DSLIM de 2021 qui envisageait une liste de 19 pays prioritaires de l'aide bilatérale de la France, liste dont la suppression a été actée en 2023 par les dernières orientations du Conseil présidentiel de développement et du CICID du 18 juillet 2023 au profit d'une cible fixée à 50 % de l'effort financier bilatéral de l'État vers les pays les moins avancés.

Les deux institutions regrettent par ailleurs l'absence d'informations relatives aux mécanismes de consultation avec les acteurs et actrices des zones prioritaires et réseaux de points focaux du PNA au niveau local, ainsi que les organisations de la société civile sur le terrain, devant permettre d'identifier au mieux les besoins sur le terrain et d'évaluer l'impact des actions menées, notamment dans les pays prioritaires.

Il serait en outre utile d'avoir une vision plus précise des actions comme des montants alloués chaque année aux pays cibles, notamment dans des pays comme Haïti par exemple où se pose la question de savoir quelles sont les ressources allouées au regard des enjeux et du contexte actuel, ou encore de la RDC et des zones touchées par les conflits comme le Nord-Kivu.

Le HCE et la CNCDH notent avec intérêt que la désignation des pays cibles a su évoluer dans le temps et a été interprétée d'une manière flexible, sans limiter les actions possibles des acteurs et actrices du plan en fonction de leurs compétences respectives. Les deux institutions insistent sur le fait que la définition d'une zone géographique d'action prioritaire ne doit pas se faire au détriment de la dimension globale du plan, qui doit proposer une grille conceptuelle universelle embrassant la transversalité des enjeux soulevés par l'agenda FPS et un programme systémique couvrant l'ensemble des partenariats.

Enfin, les conséquences concrètes de la définition de la zone prioritaire mériteraient d'être étayées, le plan comportant lui-même peu d'engagements concrets particuliers à l'égard des pays cités. La définition d'une zone d'action prioritaire devrait offrir l'opportunité de détailler des actions plus concrètes et plus vastes en prenant des engagements

et **définissant des objectifs précis, pays par pays**⁷⁸, afin de mesurer l'impact concret du plan sur le terrain et, le cas échéant, son articulation avec les PNA des pays concernés. De tels objectifs pourraient être fixés dans le prochain plan national d'action, en lien avec les leçons tirées de la désignation de zones prioritaires dans le plan actuel.

Recommandation 9 : Renforcer l'impact du plan dans les zones de conflits en fixant des objectifs plus précis par pays cibles, tout en conservant une approche flexible et globale.

3. Engager dès 2024 une concertation large sur le quatrième plan et répondre aux défis contemporains

Le tableau d'engagements (cadre de redevabilité), annexé au 3^{ème} plan national d'action, a de toute évidence constitué un cadre de suivi utile pour la mobilisation des services en interne, mais n'a été que partiellement mis en œuvre. Ce cadre reste en outre à améliorer par une approche plus qualitative, en s'appuyant sur une concertation large pour tirer les leçons de sa mise en œuvre et développer les axes futurs.

3.1 *Redevabilité « interne » du plan : un cadre de suivi imparfait mais un outil d'impulsion interministériel utile*

Le plan d'action couvre l'ensemble des thématiques de l'agenda « Femmes, paix et sécurité », avec un volet national, un volet institutionnel et un volet international et de coopération. Le cadre de redevabilité comprend 22 objectifs spécifiques, 9 actions, 77 indicateurs, soit un nombre plus élevé d'indicateurs que le précédent plan (qui en comprenait 48).

Ce cadre reste cependant imparfait. Les indicateurs sont nombreux, parfois redondants ou difficiles à suivre et ils ne semblent pas tous avoir été élaborés selon la grille (indicateurs SMART⁷⁹). Ce cadre gagnerait en lisibilité en étant plus précis et resserré. Le tableau d'engagements comprend beaucoup d'indicateurs quantitatifs (« nombre de »...)

⁷⁸ - Pour la définition d'actions spécifiques pour les pays cibles, adaptées aux contextes et besoins, pour lesquelles un suivi et une évaluation doivent être prévus, il est possible de s'inspirer des exemples fournis dans l'étude du Global Network of Women Peacebuilders, *From Best Practice to Standard Practice. A toolkit on the Localization of the UN Security Council Resolution 1325 on Women and Peace and Security*, 2018.

⁷⁹ - Indicateurs SMART : Spécifique, Mesurable, Atteignable, Réaliste, Temporellement défini.

et peu d'indicateurs qualitatifs qui pourtant permettent de comprendre les motifs d'une situation ou d'une difficulté. Certains indicateurs sont peu pertinents et ne permettent pas d'évaluer l'impact des actions menées, l'évolution des pratiques sur la durée ou de mesurer le niveau de connaissance du plan. D'autres sont imprécis dans leur formulation, ont peu de lien avec les actions proposées ou semblent difficilement réalisables (pilier 4 : « *nombre de contacts facilités par la France entre acteurs pertinents sur le terrain des pays prioritaires* »). Certaines actions n'ont par ailleurs pas d'indicateur associé, comme l'objectif 1-c du pilier 1 sur les « *politiques éducatives* »⁸⁰.

La structuration des actions n'est pas toujours très claire entre le volet institutionnel/interne, les mesures sur le plan national ainsi que les actions à l'international et dans le domaine de la coopération. Elles apparaissent assez morcelées entre les différents niveaux d'intervention, dont il est difficile de dégager une vision d'ensemble.

Il ressort des auditions que ce cadre a constitué un outil utile pour « *mobiliser en interministériel* », bien que les acteurs et actrices reconnaissent les limites du cadre actuel. Les points focaux indiquent ne pas s'en être tenus qu'aux indicateurs du plan, mais s'être servis du cadre de redevabilité comme outil d'impulsion interministériel, ce qui s'est traduit dans les données écrites transmises.

Dans la perspective de l'élaboration du futur plan, il est recommandé d'adopter une **approche d'ensemble plus qualitative** et de prévoir plus **d'indicateurs liés à l'obtention de résultats concrets**, tout en retirant d'autres, perçus comme moins pertinents. Ces indicateurs pourraient se fonder de manière utile sur les indicateurs du Secrétaire général des Nations unies sur les Femmes, la paix et la sécurité⁸¹ et ceux de l'UE, en veillant à ce qu'ils soient ambitieux, réalistes, tout en étant spécifiques, mesurables et temporellement définis, afin de permettre des comparaisons dans le temps et dans l'espace, comme recommandé précédemment par la CNCDH et le HCE. Ce rapprochement permettrait de s'inscrire dans une évaluation mieux partagée au plan international. Il serait également utile d'associer les acteurs et actrices de la société civile française, ainsi que celles et ceux des pays visés et les femmes directement concernées à l'élaboration de ces indicateurs.

Enfin, les exercices de suivi et d'évaluation interne au sein de chaque institution sont à encourager. L'étude menée au sein du groupe AFD sur l'évaluation de l'exercice de capitalisation sur « *genre et conflits* », transmise au HCE et à la CNCDH, et qui propose des pistes pour mieux intégrer l'analyse croisée genre et conflits et l'agenda FPS dès la conception des projets est un exemple intéressant à cet égard.

⁸⁰ - Objectif 1-c: « *Poursuivre les politiques éducatives de prévention et de lutte contre les inégalités de genre et les violences sexistes et sexuelles, qui contribuent à la formation des futurs citoyens et citoyennes, ainsi que le renouveau de dispositifs de l'éducation populaire et de la jeunesse, ainsi que le développement des actions dans les champs de l'éducation informelle et non formelle, le renouveau des dispositifs de l'éducation populaire et de la jeunesse* ».

⁸¹ - Annexe du rapport du Secrétaire général des Nations unies sur les Femmes, la paix et la sécurité, S/2010/498.

3.2 Redevabilité « externe » du plan : une mise en œuvre partielle du cadre de suivi et une implication quasi-inexistante de la société civile et des parlementaires

La CNCDH et le HCE tiennent à souligner la qualité des auditions et la mobilisation des acteurs et actrices sollicités, ainsi que le travail de suivi et de coordination réalisé pour la transmission des données à l'occasion de l'évaluation intermédiaire. L'intérêt de plusieurs notes annexes, rapports et études a été relevé par les deux institutions. Ces dernières notent toutefois que le lancement des échanges pour les travaux d'évaluation a tardé (délais de réponse et de transmission des données écrites). La mise en place d'un dialogue plus régulier, que le HCE et la CNCDH espèrent engager dans le cadre des présents travaux, faciliterait la fluidité et la qualité des échanges.

Le HCE et la CNCDH regrettent toutefois que le dispositif de suivi du cadre de redevabilité n'ait été que partiellement mis en œuvre. L'absence d'organisation des réunions annuelles de suivi de haut niveau ainsi que des réunions annuelles de suivi de la mise en œuvre du plan dans les pays prioritaires (voir *supra*) est une occasion manquée d'insuffler une dynamique plus large autour de l'agenda, en particulier avec la société civile et les parlementaires. La volonté affichée dans le 3^{ème} PNA d'associer étroitement la société civile au suivi, par le biais d'un dialogue régulier institutionnalisé avec la société civile française et celle des pays prioritaires sur les enjeux FPS avait pourtant été saluée par les deux institutions, tout comme celle de prévoir la présentation d'un bilan devant les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. **Le HCE et la CNCDH recommandent que le cadre de suivi fixé par le plan national d'action soit pleinement mis en œuvre et que soient organisées, sans tarder, les réunions annuelles de suivi de haut niveau et avec la société civile qu'il prévoit.**

L'association des OSC au suivi de la mise en œuvre du plan apparaît en effet encore très insuffisante, voire inexistante, alors qu'elle est **essentielle non seulement en termes de redevabilité, mais aussi pour favoriser la dissémination du plan et de l'agenda « Femmes, paix et sécurité ».** De nombreuses OSC travaillent sur le terrain sans nécessairement avoir connaissance des résolutions du Conseil de sécurité à ce propos et/ou sans relier leurs actions à cet agenda. Les échanges avec les OSC permettent de les mobiliser pour inscrire leurs actions dans ce cadre en vue de la mise en place d'un réseau actif et structuré sur le sujet. Ils permettent aussi de soutenir, notamment par le biais d'efforts financiers, et de promouvoir l'action des associations de la société civile sur le terrain qui, par leur rôle au sein des communautés locales, sont les mieux placées pour identifier les besoins et la manière d'y répondre dans un contexte donné. L'approche par les droits promue par les Nations unies implique que les personnes et communautés soient non seulement informées de leurs droits mais aussi qu'elles **participent à la prise de décisions qui les concernent.** Leur consultation et association dans le cadre de l'élaboration des plans nationaux d'action est décisive à cet égard.

La CNCDH et le HCE relèvent avec intérêt la création d'un groupe de travail « égalité de genre et droits des femmes et des filles en contextes de crises et de conflits »

dans le cadre de travaux d'élaboration, sous le pilotage du MEAE, de la prochaine stratégie de diplomatie féministe en 2024. Cet exercice pourrait constituer une bonne pratique en vue de l'élaboration du prochain plan d'action « Femmes, paix et sécurité ».

Les deux institutions rappellent leur recommandation de favoriser la mise en place d'un groupe de réflexion des OSC sur la thématique « Femmes, paix et sécurité » afin de faciliter leur implication et consultation, tant dans l'élaboration qu'au cours de la mise en œuvre du plan national d'action.

Elles encouragent également la France à inciter davantage les autres États à promouvoir l'agenda FPS auprès des OSC, à les consulter dans le cadre de l'élaboration de leurs plans nationaux d'action et à mettre en place des temps de concertation au stade de la mise en œuvre.

Enfin, il ressort également des éléments portés à la connaissance de la CNCDH et du HCE qu'il n'y a pas eu, à ce jour, d'audition spécifique sur ces enjeux avec les commissions parlementaires compétentes alors que le PNA prévoit la présentation d'un bilan au Parlement. La CNCDH et le HCE ont déjà eu l'occasion de souligner l'importance d'associer étroitement le Parlement au suivi et à l'évaluation du PNA, mais également à son élaboration. Le Secrétaire général des Nations unies souligne d'ailleurs le rôle essentiel des responsables parlementaires et législatifs s'agissant de promouvoir les processus de suivi et de communication au niveau gouvernemental et de faciliter la mise à disposition de financements adéquats en faveur des plans d'action nationaux, comme mis en évidence dans le dernier communiqué⁸² du réseau international pour les femmes, la paix et la sécurité.

La CNCDH et le HCE recommandent de **favoriser la redevabilité politique et l'association des parlementaires à la mise en œuvre de l'agenda FPS** en préparant, dès à présent, la présentation du bilan du PNA devant les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, dans un format adéquat qui favorise le débat, ainsi qu'en organisant des échanges réguliers à ce propos. Certains parlementaires pourraient également être associés aux réunions annuelles de haut niveau de suivi de la mise en œuvre du plan.

Le HCE et la CNCDH recommandent de **renforcer la concertation** à tous les niveaux afin de tirer les leçons du 3^{ème} PNA et de fixer le plus tôt possible les modalités de consultation de la société civile et des parlementaires pour l'élaboration du futur plan, afin d'engager une réflexion sur les prochaines étapes et les enjeux prioritaires suffisamment en amont.

82 - Women, Peace and Security Focal Points Network, 5th capital-level meeting - joint communiqué, juin 2023: <https://wpsfocalpointsnetwork.org/2023/11/01/5th-capital-level-meeting-joint-communiqué/>. Il est recommandé que « les parlementaires et les décideurs politiques défendent et soutiennent la pleine mise en œuvre du programme FPS afin de promouvoir des démarches inclusives et globales dédiées à la paix et à la sécurité au niveau national et international, et d'encourager le suivi et l'établissement de rapports au sein des gouvernements, le renforcement des capacités, le financement adéquat des plans d'action nationaux FPS, des politiques et des initiatives pour les femmes, la paix et la sécurité ».

3.3 Nouveaux enjeux : répondre aux défis contemporains et les inclure dans le futur plan

Certains enjeux sont omis ou insuffisamment pris en compte dans le 3^{ème} plan, alors qu'ils ont une incidence sur la mise en œuvre de l'agenda « Femmes, paix et sécurité ». Le HCE et la CNCDH souhaitent ici mettre en exergue quelques exemples afin d'illustrer les questions qui mériteraient d'être développées dans le prochain plan national d'action compte tenu de l'évolution du contexte mondial en matière de paix et de sécurité. Il ressort des auditions et des données transmises que certaines institutions et services ont commencé, au niveau technique, à engager une telle réflexion. Celle-ci devrait être approfondie dans la perspective du prochain PNA afin de mieux inclure les défis contemporains et renforcer les synergies et la cohérence d'ensemble des engagements de la France.

3.3.1 Enjeux liés à la crise climatique et à la crise alimentaire

Les changements climatiques et, plus largement, ce qui est communément désigné par la « triple crise planétaire »⁸³ écologique (pollution environnementale, climat, biodiversité), ont des impacts sur la paix et la sécurité qui ont des incidences différenciées sur les femmes et les hommes⁸⁴ : conflits liés aux ressources naturelles (ressources en eau et en terres) et à l'extractivisme minier, déplacements de populations suite aux catastrophes climatiques touchant particulièrement les femmes et filles, etc. Le futur plan pourrait mentionner explicitement les liens entre l'agenda « Femmes, paix, sécurité » et les changements climatiques et prévoir des actions spécifiques et des indicateurs à ce sujet, en renforçant les synergies et la cohérence avec les autres engagements de la France. Ces liens⁸⁵ ont été reconnus à de nombreuses reprises au sein du Conseil de sécurité des Nations unies⁸⁶, de l'OTAN⁸⁷, de l'UE⁸⁸ ou dans la stratégie internationale de la France pour l'égalité femmes-hommes. Certains indicateurs de l'UE pourraient être utiles à cet égard⁸⁹. Le ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des Territoires pourrait à cet effet faire partie des acteurs impliqués dans le prochain plan. La France pourrait aussi utilement s'appuyer sur les connaissances des défenseurs et défenseuses des droits humains œuvrant dans le domaine de l'environnement ainsi que sur les populations et communautés locales.

L'insécurité alimentaire provoquée notamment par les conflits et l'utilisation de la famine comme méthode de guerre constituent également un enjeu majeur⁹⁰. Plus d'une femme sur quatre était en situation d'insécurité alimentaire modérée ou grave dans le monde en 2022. Selon les

83 - Le Secrétaire général des Nations unies a rappelé lors de la Journée de la Terre 2022 que la « triple crise planétaire » (le dérèglement climatique, la perte de nature et de biodiversité, et la pollution et les déchets) menace le bien-être et la survie de millions de personnes dans le monde. Les éléments constitutifs d'une vie heureuse et saine - de l'eau propre, de l'air pur, un climat stable et prévisible - « sont en déroute, ce qui met en péril les Objectifs de développement durable ».

84 - Voir en ce sens le rapport du Secrétaire général des Nations unies, S/2023/725, §§72 et s.

85 - Voir notamment CICR, « Quand la pluie devient poussière. Comprendre et atténuer les effets conjugués des conflits armés et de la crise climatique et environnementale sur la vie quotidienne des personnes touchées », septembre 2020, disponible sous www.icrc.org/sites/default/files/topic/file_plus_list/quand_la_pluie_devient_poussiere_rapport_cicr.pdf.

86 - Outre les débats thématiques organisés par le Conseil de sécurité sur les liens entre le climat et la paix et la sécurité, reconnu notamment dans la résolution 2242 (2015), ce dernier a, pour la première fois, confié le mandat à la Mission des Nations unies au Soudan du Sud de fournir des estimations des risques tenant compte des questions de genre concernant les effets néfastes des changements climatiques, pour contribuer à créer les conditions nécessaires à l'acheminement humanitaire (résolution 2625 (2022)).

87 - OTAN, « Environnement, changement climatique et sécurité », mis à jour le 18 avril 2024 : www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_91048.htm.

88 - Voir par exemple les conclusions du Conseil de l'UE sur l'agenda « femmes, paix et sécurité » de décembre 2018.

89 - Indicateurs 15 du plan d'action FPS de l'UE et 20.1 GAP UE.

90 - Voir la résolution 2417 (2018) du Conseil de sécurité qui rappelle que l'utilisation de la famine comme méthode de guerre est interdite et condamne les refus arbitraires d'accès à l'aide humanitaire.

prévisions d'ici 2030, l'écart entre les genres persisterait en matière de sécurité alimentaire⁹¹ ce qui invite à faire le lien avec la dimension de genre et l'agenda « Femmes, paix, sécurité ».

3.3.2 Enjeux de désarmement, maîtrise des armements et cybersécurité

Le 3^{ème} PNA n'inclut pas de références ni d'actions spécifiques sur les enjeux de désarmement et de maîtrise des armements, tandis que le précédent plan (2015-2018) incluait un objectif sur les programmes de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR)⁹² sensibles au genre. Le Secrétaire général des Nations unies relève dans son rapport S/2023/725 de 2023 que seuls 33 plans nationaux d'actions FPS (sur 107) font actuellement référence à la maîtrise des armements, à la gestion des munitions ou au désarmement dans leurs dispositifs de suivi et insiste sur l'importance de mieux ancrer les questions relatives au désarmement dans les politiques nationales relatives aux femmes et à la paix et à la sécurité, et inversement. Alors que les dépenses militaires mondiales ne cessent d'augmenter et que la prolifération des armes continue de représenter une menace existentielle, il est primordial que les plans nationaux d'action FPS des États incluent des **objectifs spécifiques en matière de désarmement et de maîtrise des armements**. La France, devenue le second exportateur mondial d'armes⁹³ et puissance nucléaire, a une responsabilité particulière à cet égard.

Les liens entre le désarmement, la maîtrise des armements et l'agenda « Femmes, paix, sécurité » ont encore récemment été rappelés par le Secrétaire général et les membres du Conseil de sécurité - y compris la France⁹⁴ - à l'occasion du débat public d'avril 2024, en insistant notamment sur les **liens entre la prolifération des armes légères et de petit calibre (ALPC)⁹⁵ et les violences sexuelles dans les conflits⁹⁶**.

Bien que ces sujets soient absents du 3^{ème} PNA de la France, la CNCDH et le HCE notent avec intérêt que des données écrites ont été transmises à propos de l'engagement de la France pour renforcer la prise en compte du genre notamment dans le cadre des travaux de la Conférence des États parties au **Traité sur le commerce des armes (TCA)**. Les deux institutions recommandent de prendre, dans le prochain plan national d'action, des engagements concrets, assortis d'indicateurs, liés à ses obligations en vertu du TCA, en particulier l'article 7 §4 qui impose aux États parties, lors de l'évaluation des demandes d'exportation d'armes, de tenir compte du risque que des armes classiques ou

91 - Rapport du Secrétaire général S/2023/725, citant le rapport d'ONU-Femmes, *Progrès vers la réalisation des objectifs de développement durable : gros plan sur l'égalité des sexes 2023*, disponible sous <https://www.unwomen.org/sites/default/files/2023-11/progress-on-the-sustainable-development-goals-the-gender-snapshot-2023-fr.pdf>.

92 - Les programmes de désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR) (ou désarmement, démobilisation, rapatriement, réintégration et réinstallation (DDRRI)) sont totalement absents du 3^{ème} PNA. La CNCDH et le HCE recommandaient pourtant de renforcer les objectifs prévus à ce sujet dans le 2^{ème} PNA.

93 - Communiqué de presse du *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)* du 11 mars 2024, disponible sous www.sipri.org/sites/default/files/AT%20Press%20Release%20FRE.pdf.

94 - Voir l'intervention de la France disponible sous <https://onu.delegfrance.org/le-conseil-doit-continuer-d-agir-concretement-pour-mettre-en-oeuvre-l-agenda>.

95 - Le plan d'action FPS de l'UE encourage d'ailleurs les États membres à renforcer leur compréhension des impacts sexo-spécifiques du commerce illicite d'armes légères et de petit calibre, en améliorant les politiques et programmes nationaux pertinents (action 5.4).

96 - Lors de ce débat public sur le thème « Prévenir les violences sexuelles liées aux conflits par la démilitarisation et la maîtrise des armements tenant compte des questions de genre », le Secrétaire général a présenté son rapport S/2024/292 sur les violences sexuelles liées aux conflits. La note de cadrage préparée par la présidence maltaise insiste sur le fait que l'Institut des Nations unies pour la recherche sur le désarmement « estime qu'entre 70 et 90 % des cas de violences sexuelles liées aux conflits impliquent des armes et des armes à feu, utilisées pour intimider, menacer, contraindre, blesser et tuer des civils, ainsi que pour commettre des violences sexuelles (...) » (S/2024/311). Elle précise que « La prolifération des armes (...) rend également possibles des attaques contre les défenseurs et défenseuses des droits humains et les artisanes et artisans de la paix, et compromet la sécurité, la mobilité, l'éducation et les perspectives économiques des femmes et des filles dans les contextes d'après conflit » (ibid.).

biens visés par le TCA puissent servir à commettre des actes graves de violence fondée sur le sexe ou des actes graves de violence contre les femmes et les enfants, ou à en faciliter la commission⁹⁷.

Les enjeux liés à la **cybersécurité et aux nouvelles technologies** (sécurité du numérique et son utilisation, intelligence artificielle) devraient aussi être davantage pris en compte dans le prochain PNA afin d'intégrer la dimension du genre⁹⁸.

3.3.3 Rôle du secteur privé

Le rôle du secteur privé est absent du 3^{ème} PNA, alors que les activités des entreprises (par exemple dans le secteur minier et extractif, le secteur foncier, de l'eau ou les activités des entreprises militaires et de sécurité privée⁹⁹) ont des répercussions dans les zones de conflits et qu'elles peuvent par ailleurs contribuer à la mise en œuvre de l'agenda « Femmes, paix, sécurité ».

Le prochain PNA de la France devrait rappeler l'obligation de la France **d'encadrer les activités des entreprises** sous sa juridiction qui ont un impact négatif sur les droits humains, notamment les droits des femmes, en particulier dans les situations de conflit et de post-conflit (obligation de protéger) et son obligation de respecter et de faire respecter le droit international humanitaire, ainsi que rappeler les responsabilités des entreprises dans ce domaine. Il devrait aussi encourager, par le biais de propositions concrètes, le secteur privé à appuyer davantage la mise en œuvre de l'agenda FPS, notamment par le biais de financements. Le secteur des médias, de la culture et de la communication a aussi un rôle à jouer pour lutter contre les stéréotypes fondés sur le genre. Enfin, le plan pourrait évoquer le rôle de l'ensemble des acteurs non étatiques, en mettant en avant par exemple la diplomatie des collectivités territoriales ou les associations comme l'organisation mondiale de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU).

3.3.4 Discriminations multiples et approche intersectionnelle

Les discriminations multiples et l'approche intersectionnelle pourraient être davantage reflétées dans le plan national d'action « Femmes, paix, sécurité », compte-tenu des vulnérabilités particulières de certaines catégories de femmes en lien avec les conflits armés, du risque accru de violences à leur encontre et de la nécessité d'englober les femmes dans toute leur diversité. Il est en effet essentiel de davantage prendre en compte l'intersectionnalité

97 - Comme le rappelle le Secrétaire général, en 2023, les États se sont aussi engagés à prendre en compte, dans les systèmes nationaux de contrôle des transferts de munitions classiques, le risque que des munitions détournées soient utilisées pour commettre des violences fondées sur le genre en adoptant le Cadre mondial pour la gestion des munitions classiques tout au long de leur cycle de vie (voir la résolution 78/47 de l'Assemblée générale et le rapport final du groupe de travail chargé de définir un ensemble d'engagements politiques devant constituer un nouveau cadre mondial qui pourrait remédier aux lacunes existantes dans la gestion portant sur toute la durée du cycle de vie des munitions, A/78/111).

98 - Voir par exemple les développements sur l'égalité des genres dans l'ère du numérique dans le rapport de l'OTAN *Les femmes, la paix et la transformation de la sécurité* du 31 octobre 2020, disponible sous www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/10/pdf/201110-wps-essay-transforming-security-f.pdf.

99 - Le Document de Montreux (2008) réaffirme les obligations existantes des États en vertu du droit international, en particulier le droit international humanitaire (DIH) et du droit international des droits humains, concernant les activités des sociétés militaires et de sécurité privées (EMSP) dans les situations de conflit armé (www.icrc.org/fr/doc/assets/files/other/icrc_001_0996.pdf).

des inégalités fondées notamment sur le sexe, le genre, la classe sociale, la religion, le statut migratoire, la santé (tel que le statut sérologique pour le VIH), le handicap, l'âge, l'origine ethnique, l'orientation sexuelle ou l'identité de genre.

Le rapport de l'expert indépendant de l'ONU chargé de la question de la protection contre la violence et la discrimination liées à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre met notamment en lumière les dynamiques liées au genre, à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre se manifestant dans le contexte des conflits armés, de consolidation de la paix et du maintien de la paix¹⁰⁰. Des liens avec le plan national d'action de la France pour l'égalité des droits, contre la haine et les discriminations anti-LGBT pourraient être faits afin de donner plus de visibilité aux enjeux auxquels sont confrontées les femmes des minorités sexuelles et de genre dans les conflits.

De même, le prochain plan national d'action pourrait prévoir qu'une attention particulière soit consacrée aux filles, adolescentes et jeunes femmes, par exemple dans les engagements pris pour les pays cibles, en conformité avec l'agenda « **Jeunes, paix, sécurité** » du Conseil de sécurité¹⁰¹ et l'« approche par cycle de vie » prônée dans la stratégie internationale pour l'égalité femmes-hommes de la France. Largement sous-représentées dans les processus décisionnels, leurs besoins et risques spécifiques sont souvent négligés tandis que les conflits exacerbent les inégalités existantes. À cet égard, le lien pourrait être utilement fait avec les engagements relatifs à la **protection des enfants dans les conflits armés**, « *les normes de genre déterminant les expositions des enfants aux violations graves* »¹⁰².

La prise en compte des questions relatives au **handicap** dans les stratégies de prévention et de protection est également essentielle, comme le rappelle le Secrétaire général des Nations unies soulignant par exemple les difficultés supplémentaires que rencontrent en particulier les femmes handicapées face aux systèmes et structures de réponse aux situations d'urgence qui ne tiennent pas compte des questions d'accessibilité¹⁰³. Le prochain PNA devrait prendre des engagements pour le respect des droits et la prise en compte des besoins particuliers des personnes en situation de handicap en période de conflit et pour qu'elles soient associées à l'action humanitaire, à la prévention et au règlement des conflits ainsi qu'à la consolidation de la paix, conformément à la résolution 2475 (2019) du Conseil de sécurité¹⁰⁴.

En conclusion, le HCE et la CNCDH recommandent à la France **d'engager suffisamment en amont, dès 2024, les travaux sur les enjeux prioritaires du 4^{ème} plan**

100 - Rapport de l'expert indépendant chargé de la question de la protection contre la violence et la discrimination liées à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre, 27 juillet 2022, A/77/235.

101 - Résolutions 2250 (2015), 2419 (2018), 2535 (2020), 2553 (2020).

102 - Rapport du Secrétaire général des Nations unies, *Les enfants et les conflits armés*, 5 juin 2023, A/77/895-S/2023/363, §11. Voir en ce sens les engagements de la France, dans sa Stratégie humanitaire 2023-2027, à s'engager à adopter une approche fondée sur les droits de l'enfant et à intégrer la protection de l'enfance ainsi que des droits de l'enfant, dont le droit à l'éducation, au cœur des priorités transversales et systématiques de la réponse humanitaire.

103 - Rapport du Secrétaire général des Nations unies, S/2023/725, §38.

104 - ONU Info, « Le Conseil de sécurité adopte sa première résolution sur la protection des personnes handicapées dans les conflits », 20 juin 2019: <https://news.un.org/fr/story/2019/06/1046011>.

d'action et ses principaux défis, afin qu'il n'y ait pas de rupture entre les différents plans ni de délai entre l'achèvement du plan actuel et l'adoption du plan suivant.

L'accent devrait être mis sur une **logique d'amélioration continue** entre les PNA réussis, en veillant aux articulations entre les acquis essentiels des plans précédents, qu'il convient de préserver et de renforcer, et les nouvelles mesures envisagées, qui visent à les enrichir et à **renforcer l'approche conceptuelle du nouveau plan** - tout en tirant les leçons de l'application du 3^{ème} plan, y compris sur les zones géographiques prioritaires.

Cette approche implique aussi une vision plus holistique et transversale de l'agenda FPS, élaborée par le biais d'une concertation large et incluant de nouveaux acteurs institutionnels (ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires, ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, opérateurs comme Expertise France et agences de l'État concernées, etc.). Elle devrait en outre reposer sur une vision plus transformatrice, en développant une **approche féministe et intersectionnelle de la paix et de la sécurité internationales**. Près de 25 ans après l'adoption de la résolution 1325 (2000), il s'agit également de renouer avec l'objectif non seulement de protéger les femmes, d'en faire des actrices à part entière de la paix et la sécurité internationales mais aussi de remettre en question les logiques militaristes et de créer les conditions pour une paix durable pour toutes et tous.

Recommandation 10 : Mettre en œuvre pleinement le dispositif de suivi prévu par le plan national d'action en organisant en 2024 et en 2025 les réunions annuelles de haut niveau, associant le HCE et la CNCDH et la société civile ainsi que les réunions avec la société civile locale, conformément au plan d'action.

Recommandation 11 : Développer une approche plus transversale du plan en **impliquant d'autres acteurs institutionnels pertinents** et inclure dès à présent l'opérateur Expertise France parmi les acteurs de la mise en œuvre du 3^{ème} plan national d'action en lui fixant des objectifs en lien avec ses missions.

Recommandation 12 : Favoriser **l'association des parlementaires à la mise en œuvre de l'agenda « Femmes, paix, sécurité »** en préparant, dès à présent, la présentation du bilan du plan national d'action devant les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, ainsi qu'en organisant des échanges réguliers.

Recommandation 13 : Améliorer le cadre de suivi et élaborer, dans la perspective du 4^{ème} plan national d'action, un nouveau cadre de redevabilité recentré sur des **indicateurs précis et mesurables**, des indicateurs de résultats et d'impact, en associant les acteurs et actrices concernées.

Recommandation 14 : Fixer les modalités de consultation des organisations de la société civile, des parlementaires et des chercheurs pour **inscrire le processus d'élaboration du 4^{ème} plan national d'action dans le cadre d'une concertation large**, en lien avec les institutions concernées, afin d'engager une réflexion sur les prochaines étapes et les enjeux prioritaires, en veillant à inclure aux défis contemporains (changement climatique, insécurité alimentaire, désarmement et maîtrise des armements, rôle du secteur privé, intersectionnalité, etc.).

Annexes

ANNEXE 1 : Les objectifs spécifiques des 4 piliers du plan national d'action (2021-2025)

PILIER 1 : Prévention par la sensibilisation aux enjeux liés à la lutte contre les violences de genre, aux droits des femmes et à l'égalité hommes-femmes

5 objectifs spécifiques :

- a.** Renforcer et développer des formations sur la prise en compte transversale et systématique du genre et de la protection des femmes et des filles contre les violences sexuelles et sexistes et les extrémistes violents en situation de conflit et post-conflit, à tous les acteurs concernés par la mise en œuvre de l'agenda ainsi qu'aux partenaires locaux impliqués dans les projets y compris les femmes et filles.
- b.** Poursuivre le développement d'outils pédagogiques sur la prise en compte du genre et de la protection des femmes et des filles contre les violences, en situation de conflit et post-conflit (fiches pratiques, modèles, séminaires réguliers d'animation de l'agenda).
- c.** Poursuivre les politiques éducatives de prévention et de lutte contre les inégalités de genre et les violences sexistes et sexuelles, qui contribuent à la formation des futurs citoyens et citoyennes, ainsi que le renouveau de dispositifs de l'éducation populaire et de la jeunesse, ainsi que le développement des actions dans les champs de l'éducation informelle et non formelle, le renouveau des dispositifs de l'éducation populaire et de la jeunesse.
- d.** Renforcer les programmes dédiés de la France aux enjeux de genre en contexte humanitaire de conflit et de post-conflit.
- e.** Renforcer le soutien à la documentation, à la collecte et analyse des données sexo-spécifiques et aux enquêtes en matière de violences sexuelles.

PILIER 2 : Protection des femmes et des filles et lutte contre l'impunité

5 objectifs spécifiques :

- a.** Poursuivre et renforcer la prise en compte du genre et de la protection des femmes contre les violences sexuelles et les extrémismes violents dans l'ensemble de l'action de la France à l'étranger en matière de paix et de sécurité.
- b.** Renforcer la lutte contre l'impunité à l'échelle internationale.
- c.** Renforcer les dispositifs nationaux de traitement des violences sexistes et sexuelles.
- d.** Renforcer la lutte contre la traite des êtres humains, en mettant en œuvre le 2^e Plan national d'action contre la traite des êtres humains 2019-2021, s'agissant notamment des femmes et des filles victimes et survivantes de traite.
- e.** Renforcer la lutte contre les mutilations sexuelles féminines, en France et à l'international.

PILIER 3 : Participation des femmes

8 objectifs spécifiques

- a.** Poursuivre le renforcement de la participation directe des femmes aux missions de maintien de la paix et aux opérations de reconstruction en favorisant leur accès à des fonctions au sein des composantes civiles comme militaires, ainsi qu'aux fonctions élevées dans la chaîne de commandement. Accroître le nombre de femmes françaises, ainsi que leur niveau de responsabilité, et au sein des processus de négociation de paix auxquels participe la France.
- b.** Contribuer au renforcement des capacités des femmes issues des forces de défense et de sécurité partenaires.
- c.** Promouvoir la participation des femmes dans le pilotage et la mise en œuvre des projets et programmes de coopération, de développement et humanitaires dans les zones de crises et conflits, et les encourager à occuper des postes à responsabilités.
- d.** Renforcer la contribution des projets et programmes de coopération, de développement et humanitaire financés ou promus par les autorités françaises à l'autonomisation des femmes.
- e.** Renforcer le soutien systématique de la participation des femmes aux processus de négociation de paix ainsi qu'à la participation paritaire des femmes aux processus politiques, économiques et sociaux de stabilisation et de sortie de conflit.
- f.** Rechercher la parité lors d'événements dans les organisations internationales ou dans d'autres forums internationaux, auxquels participe la France, y compris sur des sujets liés à d'autres problématiques que les droits des femmes.

- g.** Augmenter de manière significative le nombre de femmes et faciliter leur participation effective à tous les niveaux de l'administration, en particulier à des postes de responsabilités et d'encadrement.
- h.** Promouvoir la participation des filles et des femmes à l'élaboration et à la prise des décisions dès le plus jeune âge, en encourageant les collégiennes et lycéennes à représenter leurs pairs au sein des instances représentatives des établissements scolaires.

PILIER 4 : Promotion de l'agenda et du plan national d'action

6 objectifs spécifiques

- a.** Améliorer la connaissance, l'appropriation de l'agenda, et le suivi de la mise en œuvre du plan par les différentes instances nationales.
- b.** Inclure les éléments pertinents de l'agenda « Femmes, paix et sécurité » dans la coopération relative aux questions de paix et de sécurité et aux droits des femmes.
- c.** Développer des actions de communication interne afin de sensibiliser à l'agenda, aux questions d'égalité des femmes et des hommes et à la lutte contre le harcèlement, les discriminations et les violences sexuelles et sexistes.
- d.** Sensibiliser l'opinion publique aux enjeux de l'agenda du plan national.
- e.** Poursuivre les efforts à l'international en faveur de l'agenda « Femmes, paix et sécurité ».
- f.** Inclure les éléments pertinents de l'agenda « Femmes, paix et sécurité » dans la coopération relative aux questions de paix et de sécurité et aux droits des femmes notamment dans les pays des zones géographiques prioritaires du Plan national d'action : Sahel, bassin du Lac Tchad, République centrafricaine, Grands Lacs africains (en particulier RDC, Rwanda, Burundi), Syrie, Irak, ainsi que Liban et Jordanie, Bangladesh et Birmanie, Afghanistan, Haïti.

ANNEXE 2 : Liste des documents reçus

Ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) :

Note de couverture

Document sur le pilier 1 - Prévention (tableau de suivi des indicateurs)

Document sur le pilier 2 - Protection (tableau de suivi des indicateurs)

Document sur le pilier 3 - Participation (tableau de suivi des indicateurs)

Document sur le pilier 4 - Promotion (tableau de suivi des indicateurs)

Annexe – Formation et sensibilisation des agentes et agents du ministère de l'Europe et des affaires étrangères à l'égalité femmes-hommes

Annexe – Agenda Femmes, paix et sécurité et Traité sur le commerce des armes

Annexe – Centre de crise et de soutien (CDCS), Utilisation du marqueur genre de l'OCDE et lutte contre les violences sexuelles

Annexe – CDCS, présentation du marqueur genre

Annexe – Direction de la Coopération de sécurité et de défense (DCSD), Agenda Femmes, paix et sécurité : actions de la DCSD, note du 18 août 2023.

Annexe – Livret DCSD : l'action de la DCSD dans la mise en œuvre de l'Agenda Femmes, paix et sécurité, publié le 8 mars 2024.

Annexe – Débat ouvert au Conseil de sécurité des Nations unies – Femmes, paix et sécurité, Intervention de la Secrétaire d'État chargée de l'économie sociale et solidaire et de la vie associative, Marlène Schiappa, 7 mars 2023

Annexe – Discours de la ministre – Réunion des femmes ministres des affaires étrangères organisée par la Mongolie – juin 2023

Annexe – Intervention de Clarisse Paolini, coordinatrice politique adjointe de la représentation permanente de la France sur les violences sexuelles en temps de conflit, Conseil de sécurité des Nations unies, format Arria, 18 octobre 2023

Annexe – Intervention d'Emmanuel Leclerc, conseiller Droits de l'Homme de la France auprès des Nations unies – Troisième commission de l'Assemblée générale des Nations unies, 4 octobre 2023

Annexe – Intervention de Nathalie Broadhurst, représentante permanente adjointe de la France auprès des Nations unies, Conseil de sécurité des Nations unies, 25 octobre 2023

Annexe – Réponse de Mme Bérandère Couillard, ministre déléguée auprès de la Première ministre, chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations, à une question au Gouvernement, en séance publique, à l'Assemblée nationale, 28 novembre 2023

Agence française pour le développement (AFD) :

Annexe – Technopolis Group, *Etude « Genre et Conflits » visant à améliorer et systématiser la prise en compte du genre dans les opérations en zones de crises et conflits*, juillet 2023

Annexe – *Etude sur exploitation et abus sexuels, AFD/OSC, Recueil de bonnes pratiques, « Sensibilisation et formation des équipes »* (Mercy Corps), 2021

Annexe – *Etude sur la protection contre l'exploitation et les abus sexuels dans le cadre du partenariat AFD/OSC, Rapport définitif*, mars 2022

Annexe – *Etude sur exploitation et abus sexuels, AFD/OSC, Recueil de bonnes pratiques, « Transparence et communication »* (SOS Village d'enfants), 2021

Annexe – Exemple de fiche pays (profil genre pays sur la Jordanie)

Annexe – *Fonds Minka, fer de lance de l’agenda « Femmes, paix et sécurité »*

Annexe – Plan d’action genre (Tripoli Governmental Hospital Gender Action Plan, Libye)

Annexe – Plan égalité femmes-hommes 2019 – 2022

Annexe – Renforcement de capacités (Bureau International Catholique de l’Enfance)

Ministère des Armées:

Annexe – Le MINARM et l’Agenda Femmes, paix et sécurité, 30 août 2023

Ministère de la Justice :

Accord relatif à l’égalité professionnelle entre les femmes et les hommes au MINJUST, du 20 janvier 2020

Annexe – *Guide « Parlons égalité femmes-hommes »*, publié le 8 mars 2022

Annexe – Objectif 1 a), Ecole nationale de la magistrature (ENM), Le traitement judiciaire en France des crimes contre l’humanité

Annexe – Objectif 3 g), La parité Femmes-Hommes dans les greffes au 1^{er} janvier 2022

Annexe – Objectif 3 g), La parité Femmes-Hommes dans les greffes au 1^{er} janvier 2023

Annexe – Objectif 3 g), Taux de féminisation au sein des juridictions – Corps des magistrats de 2011 à 2023

Ministère de l’Intérieur et des Outre-mer (MIOM) :

Rapport MIOM, *Le Plan national d’action « Femmes, paix et sécurité » au ministère de l’intérieur et des Outre-mer, Rapport d’exécution 2022*, mars 2023

Annexe 1 au Rapport d’exécution, *Rencontres autour du plan « Femmes, paix et sécurité »*, Paris, 3 novembre 2022

Annexe 2 au Rapport d’exécution, *La place des femmes dans l’encadrement supérieur au sein de la police nationale*, 16 décembre 2021

Annexe 3 au Rapport d’exécution, *Infographies sur les effectifs de la police nationale et de la gendarmerie nationale dans les organisations internationales*, Annexe 4 au Rapport d’exécution, *Tableau sur la formation du personnel du MIOM*

Annexe – Objectif 3, *Tableau renforcement de capacités par pays - DCIS*

Annexe – Objectif 3 a), *Tableau effectifs féminins du MIOM, 2021-2022*

Annexe – Objectif 1 e), *Tableau violences conjugales, sexistes et sexuelles*

Annexe – Objectif 3, Implication de la Direction de la coopération internationale de sécurité (DCIS) dans le cadre de la mise en œuvre du plan national « Femmes, Paix et sécurité » pour l’année 2023

Annexe – Objectif 3 – Tableau sur le déploiement personnel du MIOM dans les missions de l’Union européenne et des Nations unies au 15 septembre 2023

Annexe – Objectif 3 – Infographie sur les effectifs de la police nationale et de la gendarmerie nationale dans les organisations internationales au 15 septembre 2023

Annexe – Objectif 3 a) et 3 g), Tableaux effectifs féminins au MIOM en 2022, actions du MIOM

Annexe – Objectif 3 – Tableaux effectifs féminins au MIOM en 2022, Action détaillée du MIOM
MIOM, *Vadémécum européen, Mobiliser les forces de l’ordre contre les violences conjugales.*

MIOM - CSW 66 - *Generation equality, Building Commitment on Gender-responsive policing through generation equality: Establishing a High-level Inter-Ministerial Network to drive Change*

2 Courriers électroniques de Nathalie Pilhes, Déléguée du MIOM au Plan national « Femmes, Paix et Sécurité » (compléments de réponse aux questions), 11 décembre 2023

Direction générale de la police nationale (DGPN), pôle judiciaire, *La prise en compte du phénomène prostitutionnel et la prise en charge des victimes pendant la période des jeux olympiques et paralympiques*, 4 décembre 2023

Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), *Actions de la gendarmerie nationale s’agissant de la lutte contre les violences faites aux femmes dans le cadre des JOP 2024*

Ministère de l’égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations

Infographie, Le projet MSF-PREVAL (Mesure de la prévalence des « mutilations sexuelles féminines » en France) dans les Alpes-Maritimes, octobre 2022 (en partenariat avec les universités Côte d’Azur et Paris I Panthéon-Sorbonne)

Infographie, Le projet MSF-PREVAL dans le Rhône, octobre 2022

Infographie, Le projet MSF-PREVAL en Seine-Saint-Denis, octobre 2022

Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (Miprof) :

Plan national de lutte contre l’exploitation et la traite des êtres humains 2024-2027

Guide de formation à l’usage des professionnels « l’identification et la protection des victimes de traite des êtres humains » - octobre 2022

Lettre de l’Observatoire national des violences faites aux femmes, les violences au sein du couple et les violences sexuelles en France en 2022, N°19 – mars 2024

Lettre thématique de l’Observatoire des violences faites aux femmes, la prostitution en France, N°20 – 2 mai 2024

Remerciements

Personnes auditionnées

La CNCDH et le HCE adressent leurs remerciements aux personnes auditionnées et aux points focaux « Femmes, paix et sécurité » en charge du suivi de la mise en œuvre du plan d'action.

5 octobre 2023 : Réunion au MEAE avec les points focaux « Femmes, paix et sécurité » en charge du suivi de la mise en œuvre du plan national d'action

14 novembre 2023 : Audition du ministère des Armées

- M^{me} la Commissaire générale Catherine BOURDES, Haute fonctionnaire à l'Égalité des droits et directrice de projet Mixité au ministère des Armées
- Commandant Pascale de BOSSOREILLE, « point focal » Femmes, paix et sécurité du ministère des Armées, chargée de mission Nations unies, Département Nations unies et Affaires transverses, Direction générale des Relations internationales et de la Stratégie (DGRIS) (Service des Affaires de Sécurité internationale).

23 novembre 2023 : Audition du ministère de l'Intérieur et des Outre-Mer

SECRETARIAT GÉNÉRAL/CABINET DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DES OUTRE-MER :

- Nathalie PILHES, déléguée ministérielle au plan national « Femmes, paix et sécurité »
- Fadela BENRABIA, préfète, Haute fonctionnaire à l'égalité des droits

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA POLICE NATIONALE (DGPN) :

- Charlotte HUNTZ, commissaire de police, référente nationale violences intrafamiliales pour la police nationale
- France DUPOIRIER-LACOUR, commandant de police, pôle judiciaire

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA GENDARMERIE NATIONALE (DGGN) :

- Colonelle Dorothee CLOITRE (DGPN/Cabinet)
- Général Laurent HAAS (prévôté, Officier de police judiciaire des forces armées)
- Général Jean-Philippe REILAND, Office Central de lutte contre les crimes contre l'humanité et les crimes de haine (OCLCH)

DIRECTION DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE DE SÉCURITÉ (DCIS) :

- Commissaire divisionnaire Olivier MORTET, sous-directeur adjoint, sous-direction Europe
- Lieutenant-colonel Jean MONTAL-VILLETTE, chef de division des missions et organisations internationales
- Cléa POIRAUDEAU, chargée de mission

CIVIPOL (opérateur de coopération technique international du ministère de l'Intérieur) :

- Lisa RAFFY, responsable de projets

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA SÉCURITÉ CIVILE ET DE LA GESTION DES CRISES (DGSCGC) :

- Pascale LEGENDRE, chargée de l'égalité Femmes-hommes au cabinet du Directeur général

DIRECTION GÉNÉRALE DES OUTRE-MER (DGOM) :

- Karine DELAMARCHE, directrice générale adjointe

DIRECTION DES AFFAIRES EUROPÉENNES ET INTERNATIONALES (DAEI) :

- Général Christophe PERRET, sous-directeur de l'action internationale (DAEI/SG)
- Louise-Anne BAUDRIER, chargée de mission (DAEI/SG).

13 décembre 2023 : Auditions de représentantes de la société civile

- ▶ Camille BAYET, chargée des partenariats scientifiques de Women in International Security (WIIS) France
- ▶ Lucie DECHIFFRE, directrice du programme Initiative Féministe EuroMed (IFE)
- ▶ Patricia GRILLO, responsable du plaidoyer, Initiative Féministe EuroMed(IFE).

CONTRIBUTION ÉCRITE COMPLÉMENTAIRE :

- ▶ Coordination Sud, *Recommandations pour la mise en œuvre de l'Agenda Femmes, paix et sécurité.*

9 janvier 2024 : Audition du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

- ▶ Florence CORMON, directrice adjointe, Direction des Nations unies, des Organisations internationales, des droits de l'Homme et de la Francophonie
- ▶ Marie MERCY, rédactrice à la Sous-direction des droits de l'Homme et des affaires humanitaires, point focal « Femmes, paix et sécurité ».

6 février 2024 : Audition de l'Agence française de développement (AFD)

- ▶ Mar MERITA BLAT, chargée de mission, cellule Lien Social de l'AFD, experte Genre
- ▶ Martin GERHARDT, chargé de mission, Division Crises et Conflits de l'AFD, en charge des questions genre et conflits, point focal « Femmes, paix et sécurité »
- ▶ Roxane ZIGHED, chargée de mission, Division Crises et Conflits de l'AFD, chargée des questions genre et conflits.



Papier recyclé



COMMISSION NATIONALE
CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

20 Avenue de Ségur | TSA 40720 | 75 334 PARIS CEDEX 07

Courriel : cncdh.info@cncdh.fr

Téléphone : 01 42 75 86 91

<http://www.cncdh.fr>

Abonnez vous à La Lettre des droits humains :

Nous suivre :



HCE
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

HAUT CONSEIL
À L'ÉGALITÉ
ENTRE LES FEMMES
ET LES HOMMES

55, rue Saint-Dominique - 75007 Paris

Courriel : haut-conseil-egalite@pm.gouv.fr

Téléphone : 01 42 75 86 91

www.haut-conseil-egalite.gouv.fr

Recevoir toutes nos informations : bit.ly/HCECP

Nous suivre :

