



série de diálogo féministe

#10
DÉCEMBRE 2020

L'Agenda Femmes, Paix et Sécurité: 20 ans après

Cheryl Hendricks

Au cours des deux dernières décennies et avec l'historique de la résolution 1325 des Nations Unies, le rôle des femmes en tant que victimes et actrices dans les conflits a fait l'objet d'une grande attention de la part des chercheurs, des décideurs et des praticiens. Cependant, malgré les progrès réalisés en termes de cadre, de structures et de formation, les femmes restent marginales dans les processus formels de paix et de sécurité et sont continuellement soumises au fléau de la violence sexuelle et sexiste dans les situations de conflit et de non conflit. Il est urgent de repousser les limites afin que nous puissions devenir plus innovants.

L'agenda "Femmes, Paix et Sécurité" (FPS) a vu le jour dans un contexte où la signification et les approches de la paix et de la sécurité étaient en train d'être redéfinies. Les années 1990 ont été marquées par le passage des conflits interétatiques de l'époque de la guerre froide aux conflits intraétatiques qui ont englouti de nombreux pays d'Europe de l'Est et d'Afrique. Les interprétations réalistes de la gestion des conflits – par la projection et l'équilibre des pouvoirs – n'étaient plus valables. La perspective de la sécurité humaine, qui s'est inspirée des études sur la paix, des études critiques sur la sécurité et des relations internationales féministes, a pris de l'ampleur au sein des Nations Unies. La sécurité a été redéfinie comme "l'absence de peur et de besoin" (PNUD, 1994). La sécurité de l'individu et des personnes est devenue aussi importante que la

sécurité de l'État (les deux étant considérées comme intrinsèquement liées), et l'identification des problèmes et des acteurs de la sécurité a été élargie pour tenir compte des nombreuses sources d'insécurité. Cette conceptualisation de la sécurité a présenté un moment clé où la violence sexuelle et sexiste a pu être conçue comme une question de paix et de sécurité, et où les femmes ont pu être repositionnées en tant qu'acteurs de la paix et de la sécurité.

Les luttes des femmes dans un environnement conflictuel en mutation

Une caractéristique essentielle des conflits intraétatiques était le mépris des règles de la guerre. De nombreux civils, y compris des femmes et des enfants, ont été directement visés et déplacés au cours de ces



conflits. Bien que la guerre et la violation du corps des femmes aient toujours coexisté, le concept de “viol comme arme de guerre” a été créé pour définir les moyens stratégiques par lesquels la violence sexuelle était perpétrée pour servir les objectifs militaristes des armées nationales, des groupes rebelles et des milices. De nombreuses femmes ont également subi d'autres formes de violence, telles que l'enlèvement en vue de mariages forcés et/ou pour remplir des fonctions d'esclaves sexuelles, de cuisinières et de collecte de renseignements (Meintjes et al, 2002). Les enfants étaient forcés de devenir soldats. En réponse, de nombreuses organisations de femmes ont vu le jour pour fournir une aide humanitaire à ceux qui en avaient besoin et pour recréer la paix dans leurs sociétés déchirées par la guerre.

Les universitaires féministes et les militants de l'égalité des sexes ont mis en lumière les atrocités qui étaient infligées aux femmes pendant la guerre, mais aussi leur rôle en tant qu'acteurs (en tant que bâtisseurs de la paix ou en tant que membres d'armées/de groupes rebelles ou de gouvernements). Bien que les femmes aient été à la fois victimes et actrices pendant les conflits, leurs luttes ont été rendues invisibles dans les principales études de relations internationales sur les conflits et dans les couloirs décisionnels du Conseil de sécurité des Nations Unies. Les femmes étaient également absentes des négociations de paix nationales qui visaient à mettre fin aux conflits, des missions de maintien de la paix qui cherchaient à faire respecter ces accords et des institutions et mesures de consolidation de la paix qui contribuaient à forger de nouvelles relations sociétales. Les accords de paix ont déterminé les conditions du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration (DDR) et de la réforme du secteur de la sécurité (RSS), la répartition de la représentation dans la phase de transition et les principes qui guident la formation d'une nouvelle constitution et la reconstruction de la société.

Les arguments avancés par les femmes à l'époque étaient que si elles étaient absentes de ces processus, leur intérêt ne serait pas reflété dans les accords de paix, et qu'elles avaient un droit de représentation car elles étaient des actrices pendant le conflit. Les

décisions prises aux tables de négociation ont eu un impact sur l'ensemble de la société, et pas seulement sur les factions en guerre. Si les femmes étaient absentes des processus de paix où les relations de pouvoir étaient renégociées et où de nouvelles constitutions et de nouveaux cadres étaient mis en place, leurs besoins et leurs intérêts seraient négligés. L'occasion de créer l'égalité des sexes dans la société post-conflit serait manquée.

La résolution 1325 de l'ONU et les FPS

En 2020, nous célébrons les vingt ans de la mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de Sécurité des Nations unies (RCSNU). Cette résolution est le cadre historique de la réglementation de la participation des femmes aux processus de paix et de sécurité. Chaque année, en octobre, le Secrétaire Général des Nations Unies présente un rapport sur la mise en œuvre de l'Agenda « Femmes, Paix et Sécurité » (FPS). Ces rapports semblent donner un message commun, à savoir que des progrès ont été réalisés en termes de cadres, de structures et de formation, mais que cela ne se traduit pas par des progrès réels en termes de participation accrue et significative des femmes aux processus de paix et de prévention de la violence contre les femmes dans les situations de conflit et de non conflit. (voir aussi, ONU Femmes, 2015)

L'agenda est mieux connu et accepté, et de nombreux cadres de paix et de sécurité aux niveaux international, régional et national font référence à la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies. Environ 82 pays (41 %) disposent de plans d'action nationaux (PAN); 26 de ces pays se trouvent en Afrique. Des conseillers en matière d'égalité des sexes sont déployés dans les missions de paix, les soldats de la paix reçoivent une formation sur l'exploitation et les abus sexuels, et une politique de tolérance zéro pour les abus sexuels est en place aux Nations unies. Les Nations unies et l'Union africaine ont adopté des principes de parité entre les sexes et nous constatons donc que les femmes sont plus nombreuses à occuper des





postes de décision dans ces institutions. Les femmes représentent actuellement 35 % des chefs et 48 % des chefs adjoints des missions de maintien de la paix et des missions politiques des Nations unies. Des cadres de suivi et d'évaluation ont également été élaborés. En 2018, l'UA a produit un cadre de résultats continental pour suivre les progrès de la mise en œuvre du programme FPS. Le Département de la Paix et de la Sécurité de l'UA dispose d'un programme sur le genre et d'un groupe de travail sur le genre pour faciliter la mise en œuvre, et le Président de l'UA est soutenu par l'Envoyé spécial sur les femmes, la paix et la sécurité. Toutes les CER en Afrique, à l'exception du COMESA, ont également des cadres régionaux pour la mise en œuvre du programme FPS.

Il existe de nombreuses initiatives mondiales et régionales visant à accroître la participation des femmes à la médiation, par exemple : L'Alliance mondiale des réseaux régionaux de femmes médiatrices, le Réseau des points focaux sur les femmes, la paix et la sécurité, le Réseau des femmes africaines dans la prévention des conflits et la médiation de l'Union africaine (FemWise-Africa) ou le Programme de renforcement des capacités des femmes Gertrude Shope, que fait partie du Département des relations internationales et de la coopération en Afrique du Sud (DIRCO). La question clé reste de savoir comment cette formation peut être utilisée avec un plus grand impact pour le maintien d'une paix durable.

Réalité jusqu'à présent plutôt décourageante

Selon les conclusions du rapport annuel 2019 du Secrétaire général des Nations unies (CSNU, 2019):

- les femmes ne représentent encore que 4,2 % du personnel militaire et 12,8 % de la police dans les missions de maintien de la paix des Nations unies
- des niveaux records de violence politique à l'égard des femmes ont été démontrés dans de nouvelles données publiées en mai 2019
- plus de 50 parties à un conflit sont soupçonnées de



manière crédible d'avoir commis ou incité à commettre des viols et d'autres formes de violence sexuelle dans des situations figurant à l'ordre du jour du Conseil de sécurité

- au moins une femme réfugiée ou déplacée sur cinq subit des violences sexuelles et neuf pays sur dix où le taux de mariage infantile est le plus élevé se trouvent dans des contextes fragiles.
- en 2019, près de 132 millions de personnes ont besoin d'aide humanitaire et de protection, dont environ 35 millions de femmes, de jeunes femmes et de jeunes filles qui ont besoin de services de santé sexuelle et reproductive vitaux, ainsi que d'interventions visant à prévenir la violence sexiste et à répondre aux besoins des survivantes.
- Au cours de la période 2016-2017, seulement 0,2 % de l'aide bilatérale totale aux situations fragiles et des conflits est allé directement aux organisations de femmes.
- entre 1990 et la fin 2018, selon la base de données des accords de paix, seuls 353 des 1789 accords (19,7 %), relatifs à plus de 150 processus de paix, comportaient des dispositions concernant les femmes, les filles ou le genre. En 2018, sur les 52 accords portant sur une série de questions figurant dans cette base de données, seuls quatre (7,7 %) contenaient des dispositions relatives au genre, contre 39 % en 2015.

Nous savons que nous avons assisté à une diminution des niveaux de paix et de sécurité dans le monde. De nombreux États fragiles et conflits se trouvent en Afrique. Avec cette augmentation des conflits, tant au niveau national que local, et notamment de l'extrémisme violent, nous avons constaté une augmentation de la violence sexuelle liée aux conflits (une augmentation estimée par l'ONU à 56 % en 2017) et une diminution de la participation des femmes aux processus de paix (et seulement une légère augmentation du maintien de la paix).

À l'échelle mondiale, seulement 8 % des femmes ont participé à des négociations de paix, 2,7 % à des médiations et 5 % à des témoignages. Ces



chiffres sont restés relativement stagnants au cours des cinq dernières années (nous avons noté ci-dessus la diminution des références à l'égalité des sexes dans les accords de paix proprement dits). Ces statistiques dépeignent une réalité qui n'est pas à la hauteur des ressources et des efforts investis dans le processus pour favoriser la participation des femmes à la paix et à la sécurité.

Les raisons de la lenteur des progrès et les idées pour l'innovation

Un certain nombre de facteurs peuvent expliquer l'incongruité entre la croissance en termes de cadres et de résolutions et la lenteur à traduire cette croissance en une participation accrue des femmes aux processus de paix et en une amélioration de la sécurité des femmes.

- **La paix et la sécurité des femmes sont intimement liées à la paix et à la sécurité générales:** Nous avons constaté, après 2010, une augmentation globale des conflits et un changement du contexte des conflits. Dans les situations de conflit, les femmes sont plus vulnérables, et la violence sexuelle reste à la fois une stratégie délibérée et une entreprise opportuniste, aujourd'hui, tant par les factions belligérantes que par celles envoyées pour maintenir la paix. Dans ces contextes, les gouvernements n'ont aucun contrôle et, par conséquent, canaliser les programmes contre la violence sexuelle et sexiste (SGDV) par leur intermédiaire ne donnera que peu de résultats.
- **L'existence de cadres juridiques, de politiques et d'institutions, ainsi que la présence des femmes dans le secteur de la sécurité, ne sont pas suffisantes pour prévenir la violence sexuelle ou s'en protéger:** Tout aussi déconcertante est l'augmentation de la violence sexuelle et sexiste dans des pays qui ne sont pas considérés comme étant en conflit, comme l'Afrique du Sud. Une grande partie de l'énergie de la communauté FPS a été, et continue d'être, consacrée à l'élaboration de cadres et de politiques et beaucoup trop peu à la modification des comportements et à l'inculcation de normes

et de valeurs qui modifieront les relations sociales et la manière dont les hommes et les femmes se comportent les uns envers les autres.

- **L'Agenda pour la paix est confronté à de nombreux défis pour s'adapter à l'évolution du contexte des conflits:** L'Agenda pour la paix a été conçu pour traiter les conflits étatiques et moins les nouveaux types de conflits violents, comme l'extrémisme violent et les conflits au niveau local où les gouvernements peuvent ne pas faire partie du conflit et/ou en être absents. Nous avons passé trop de temps à essayer de faire partie de cet agenda pour la paix et pas assez à réfléchir aux moyens de créer une paix plus durable en transformant les instruments de l'agenda.
- **Affirmer simplement que la présence des femmes rendra les accords de paix plus durables, c'est pousser trop loin l'argument en faveur de la présence des femmes:** Les accords de paix ne tiennent pas en raison de la nature des conflits, des acteurs impliqués et des accords de partage du pouvoir à l'emporte-pièce qui sont générés. Insérer les femmes dans ces espaces sans transformer les processus a peu de chances de donner des résultats différents. De plus, comme les parties se retrouvent à la table des négociations en raison de leur capacité à faire du mal, les femmes qui seront présentes en tant que négociatrices feront partie des acteurs du conflit et négocieront dans leur intérêt. Le choix des médiateurs doit être convenu par les parties aux négociations et ils sont généralement issus de ceux qui ont occupé de hautes fonctions - très peu de femmes répondent aux critères. Bien que dans certains cas, les femmes participent en tant qu'observatrices, aucune formation en médiation ne permettra aux femmes d'être présentes à la table de négociation officielle, car la formation n'est pas le critère recherché.





- **La nature du conflit, et donc des négociations, est également un facteur déterminant de ce que contiendront les accords:** Plus le conflit est basé sur des questions de droits de l'homme et d'oppression, comme ce fut le cas, par exemple, au Soudan, plus il est probable qu'il y aura des dispositions plus fortes pour l'égalité des sexes, indépendamment du niveau de représentation des femmes (il n'y avait qu'une seule jeune femme qui négociait au Soudan). Plus un conflit est lié à une politique personnalisée ou à l'accès aux ressources, quel que soit le nombre de femmes présentes, moins il est probable qu'il cède aux demandes d'égalité des sexes et, même s'il est inclus dans l'accord, il y a moins de chances que ces demandes soient traduites dans la pratique (la République démocratique du Congo et Madagascar suffisent à titre d'exemples).
- **Beaucoup de temps et de ressources ont été investis pour faire participer quelques femmes aux processus de paix officiels:** Les femmes revendiquent depuis longtemps le droit de faire partie des tables de négociations de la paix, et nous ne devons pas le nier. Cependant, nous devons souligner que dans la configuration actuelle des négociations sur les conflits, il n'y aura toujours que quelques femmes.

- **Il faudrait consacrer plus de temps à la reconstruction de multiples tables de négociations de la paix aux niveaux continental, régional, national et local:** Les femmes n'ont pas besoin d'attendre pour être invitées aux tables de négociations de la paix car elles ont toujours été à l'avant-garde des processus de paix informels. Elles doivent donc s'investir davantage dans la conduite des processus de paix elles-mêmes. Ces processus et ces tables de négociations de la paix peuvent prendre de multiples formes. Ainsi, les femmes exercent une fois de plus leur influence dans les processus de paix ; non seulement elles y participent, mais elles transforment aussi le processus de paix tant dans son déroulement que dans ses résultats.
- **Nous devons assurer une consolidation active de la paix à tous les niveaux:** On se rend de plus en plus compte de la nécessité d'utiliser les artisans de la paix formés (ceux qui ont suivi des cours de médiation de courte durée) pour les conflits communautaires. C'est un bon changement, mais nous ne devons pas faire pencher la balance du haut niveau vers le niveau local. Les accords de paix sont signés au niveau national mais sont maintenus au niveau local. Nous pouvons également déployer les artisans de la paix de manière plus constructive en dehors de leur contexte local (par exemple, lorsque vous savez que la probabilité d'un conflit est élevée dans un pays, quelques artisans de la paix peuvent être déployés pour travailler pendant des mois dans une zone afin d'aider à l'intermédiation). On pourrait également créer une "armée de bâtisseurs de la paix" pour un déploiement rapide dans les zones où cela est nécessaire. Ce sont là des formes d'engagement qui peuvent se produire parallèlement aux processus de paix officiels et les renforcer mutuellement.
- **Alors que de plus en plus de missions de paix entrent dans des espaces où il n'y a pas de paix à maintenir, et où elles restent souvent pendant des décennies, le déploiement des femmes sera difficile:** Peu de progrès ont été réalisés dans la re-conception de la manière dont les missions de





paix peuvent être menées de manière à garantir la participation des femmes. Les questions relatives au déploiement comprennent la fréquence de rotation et l'accès aux familles, les mesures visant à garantir que les femmes ne sont pas soumises à la violence sexuelle et sexiste dans la mission, et la prise en compte des besoins des femmes.

- **Un engagement efficace des femmes dans la prévention des conflits est nécessaire:** La tendance internationale est passée d'un accent antérieur sur la consolidation de la paix à celui de la prévention des conflits. Des efforts concertés ont été déployés par le passé pour intégrer la dimension de genre dans l'alerte précoce et dans la mise en place de salles de situation pour les femmes lors des élections (le Kenya et l'Ouganda en sont des exemples). Cependant, une fois de plus, il n'y a pas beaucoup de réflexion sur les nouveaux outils qui peuvent être ajoutés à la boîte à outils de prévention des conflits pour la rendre plus efficace. Comment les femmes peuvent-elles participer de manière significative, et comment faire en sorte que la prévention de la violence à l'égard des femmes soit au premier plan des mesures de prévention des conflits? Quel est le lien entre l'accent mis sur les questions opérationnelles de la prévention des conflits (qui consiste généralement à éviter les conflits à court terme) et les interventions à long terme de la prévention structurelle des conflits?

- **La consolidation de la paix devrait être conceptualisée comme un événement quotidien qui prend différentes formes au cours des différentes phases du cycle du conflit.** La mise en place de l'architecture de paix, plus communément appelée "infrastructures de paix", est essentielle car les autres architectures se concentrent sur la sécurité. Les femmes ont fait preuve d'excellence dans la création d'organisations de consolidation de la paix, mais l'attention a été détournée de cette tâche lorsque le passage à une concentration sur la médiation a commencé. La résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies souligne la nécessité de soutenir les initiatives locales des femmes en faveur de la paix. Il faudrait

faire beaucoup plus à ce sujet pour que nous construisions une architecture de paix qui traverse tous les niveaux - du local à l'international.

- **En outre, la paix commence avec l'individu, la famille et la communauté, et il est donc important de travailler à l'inculcation de normes, de valeurs et de comportements correspondant à une culture de la paix, tant pour créer que pour maintenir la paix.** Nous n'avons pas consacré suffisamment de temps et de ressources à la modification des relations et à la construction de cette infrastructure de paix. Où sont les clubs de paix, les centres de paix, les ministères de la paix, les conseils de paix, etc.

La justice de genre et la paix durable

Le débat sur les femmes, la paix et la sécurité est un débat hautement politique. L'évolution des contextes idéologiques et conflictuels internationaux a un impact sensible sur la mise en œuvre de politiques et de cadres progressistes. Des politiques nationalistes et conservatrices [re]émergent à l'échelle mondiale, ce qui affaiblit les organisations multilatérales et fait que l'agenda de l'égalité des sexes est moins prioritaire. La montée de l'extrémisme violent réduit également l'importance accordée au rôle des femmes dans la paix et la sécurité. Il est urgent de repousser les limites afin de pouvoir être plus innovants. Nous devrions passer moins de temps à chercher à être inclus dans l'agenda pour la paix et plus à réfléchir à des processus de paix durables et transformateurs dans lesquels nous sommes inclus dès le départ. Nous ne devrions pas non plus avoir une perspective trop étroite de ce que nous comptons pour montrer les progrès de l'agenda FPS. Actuellement, nous ne mesurons les progrès qu'en comptant les femmes impliquées dans les processus formels de maintien et de rétablissement de la paix. Cependant, si nous élargissons un peu notre champ d'action, nous trouverons des femmes engagées dans des processus de paix de différentes manières. Nous devons trouver les méthodologies et





les outils pour saisir, compter et révéler ces engagements également. La justice entre les sexes est un élément important de la consolidation de la paix. Nous ne pouvons pas avoir la paix si l'inégalité des sexes se perpétue par le patriarcat et les obstacles structurels et systémiques à des relations équitables entre les sexes. De plus, le respect de la diversité, y compris de l'identité sexuelle, est important. Il existe une corrélation entre le degré d'inégalité entre les

sexes et l'homophobie, et la propension au conflit. Pour créer des sociétés pacifiques, il faut donc adopter une approche holistique dans laquelle tous sont inclus dans leur diversité. Nous ne pouvons donc pas nous voiler la face et continuer à faire davantage ce que nous avons fait, car nous obtiendrons les mêmes résultats limités. La conceptualisation de l'agenda FPS doit être repensée et des pratiques plus innovantes doivent être avancées. ●





Références:

Desmidt, Sophie, Apiko, Philomena, and Saevarsson, Karl Fannar (2017): Women and Mediation in Africa under the APSA and the AGA. Discussion Paper 217. European Centre for Development Policy Movement (ECDPM)

Wilén, Nina and Heinecken, Lindy (2018): Regendering the South African Army: Inclusion Reversal and Displacement, in *Gender Work and Organization*, 25(6), 670-686.

Hendricks, Cheryl (2011): Gender and Security in Africa: An Overview. Discussion Paper 63, Nordic Africa Institute, Uppsala.

Hendricks, Cheryl (2017): Mainstreaming Gender into the African Union's Peace and Security Architecture: Prospects and Challenges, in *Africa Development Vol 42(3)*

Hudson, Heidi (2017): The Power of Mixed Messages: Women, Peace and Security Language in National Action Plans from Africa, in *Africa Spectrum*, 52(3), 3-29.

Georgetown Institute for Women, Peace and Security, and Peace Research Institute of Oslo (PRIO) (2019): Women, Peace and Security Index 2019/2020: Tracking Sustainable Peace Through Inclusion, Justice and Security For Women. Washington DC.

Meintjes, Sheila, Pillay, Anu and TurshenMeredeth (2002): *The Aftermath: Women in Post-Conflict Transformation*. University of Chicago Press, Chicago and Zed Books.

Nagel, Robert Ulrich (2019): *The Known Knowns and Known Unknowns in Data on Women, Peace and Security*. Centre For Women, Peace and Security, LSE.

Olonisakin, Funmi, Barnes, Karen and Ikpe, Eka (eds) (2011): *Women, Peace and Security: Translating Policy into Practice*. London: Routledge.

Olonisakin, Funmi, Hendricks, Cheryl and Okech, Awino (2015): The Convergence and Divergence of Three Pillars of Influence in Gender and Security, in *African Security Review*, 24(4), 376-389.

Sjoberg, Laura (ed) (2010): *Gender and International Security: Feminist Perspectives*. London: Routledge.

UN Women (2015): *Preventing Conflict Transforming Justice Securing Peace: A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council resolution 1325*.

UNDP (1994): *Human Development Report*, New York, Oxford University Press.



À propos de l'auteur

Cheryl Hendricks est la Directrice Exécutive de l'Institut Africain d'Afrique du Sud, au sein du Conseil de la recherche en sciences humaines, et Professeure invitée à l'université de Johannesburg. Elle a précédemment enseigné à l'Université de Johannesburg et a travaillé à l'Institut d'études de sécurité. Ses recherches portent sur la gestion des conflits, les femmes, la paix et la sécurité, la politique africaine et les relations internationales.

La Série de Dialogue Féministe:

L'idée sur la Série de Dialogue Féministe est née lors d'un Atelier International sur le Féminisme Politique en Afrique organisé par la Plateforme Féministe Mozambicaine Forum Mulher et la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) en octobre 2016 à Maputo. La rencontre a rassemblé plus de 50 militantes féministes et universitaires de tout le continent. Inspirée par les discussions et les interventions stimulantes de l'atelier, cette série se veut être une plateforme permettant de partager d'importantes réflexions féministes. De cette manière, la série veut contribuer au développement et à la diffusion des connaissances féministes africaines afin de transformer les conditions politiques et économiques du continent vers la justice sociale et de genre.

La Série de Dialogue Féministe compte fièrement sur la contribution artistique de Ruth Bañón (en-tête artistique) et sur le modèle de Sebastião Montalvão (Lateral Comunicações).

Cette série vous est présentée par:



L'utilisation à des fins commerciales de tous les supports publiés par Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) n'est pas autorisée sans un consentement écrit. Cette publication peut être citée et ses extraits utilisés, à condition que la source soit entièrement mentionnée. Les opinions exprimées dans cette publication ne reflètent pas nécessairement celles de Friedrich-Ebert-Stiftung