

OPPORTUNITÉS POUR LES FEMMES DANS LE MAINTIEN DE LA PAIX : SÉRIE DE NOTES D'ORIENTATION

NOTE D'ORIENTATION 6 | OCTOBRE 2021

Les opérations de paix excluent toujours les femmes, mais l'initiative A4P+ peut changer la donne

GRETCHEN BALDWIN ET JAKE SHERMAN

L'Initiative Elsie est un projet pilote multilatéral qui s'appuie sur la Méthodologie d'évaluation des opportunités pour les femmes dans les opérations de paix (MOWIP) pour étudier les facteurs qui entravent ou qui favorisent la participation significative des femmes aux opérations de paix dans sept pays pilotes. La présente série de notes d'orientation repose sur l'analyse comparative des données et sur les principales conclusions des rapports MOWIP.

Introduction

La « *participation pleine, égale et significative des femmes* », expression en vogue dans le contexte du maintien de la paix de l'ONU, est un objectif de la Stratégie sur la parité des sexes applicable au personnel en tenue des Nations Unies¹. L'ONU et ses États membres ont, de fait, réalisé un certain nombre de progrès dans ce sens, en augmentant notamment le nombre de femmes déployées.

Cependant, d'après les recherches sur la participation des femmes en uniforme aux opérations de paix menées dans le cadre de l'Initiative Elsie, il subsiste une multitude d'obstacles et de défis à l'intégration du genre et à un maintien de la paix sensible au genre. Cette situation a des répercussions négatives sur le vécu des femmes en uniforme déployées comme Casques bleus, mais aussi sur les interactions générées avec les membres des communautés d'accueil – autant d'aspects qui, en définitive, compromettent la capacité des missions de paix de l'ONU à remplir leur mandat.

Il faudrait que les responsables politiques, dans leurs discours comme dans leurs actes, favorisent des avancées au-delà de la simple hausse du nombre absolu de femmes. Iels devraient remettre en question les structures fermées et fortement masculinisées qui existent au sein des institutions de sécurité et défendre des approches transformatives de l'intégration.

Depuis son lancement en 2017, l'initiative « Action pour le maintien de la paix » (A4P)² offre au Secrétariat de l'ONU un cadre efficace pour organiser la réforme interne du maintien de la paix et faire bouger les lignes dans des domaines tels que l'amélioration de la sûreté et de la sécurité, le suivi des performances des missions et des unités ou le renforcement des capacités des fournisseurs de contingents et de personnel de police³. Malgré des progrès modestes et irréguliers à ce jour, la stratégie de mise en œuvre « A4P+ », dernière phase en date de l'initiative, constitue un bon outil pour concrétiser les réformes nécessaires et améliorer réellement la participation significative des femmes aux opérations de paix. Désormais, la question du genre n'est plus cantonnée aux engagements liés à l'agenda « Femmes, paix et sécurité ». **Au contraire, la stratégie A4P+ considère le genre comme un « mode d'analyse transversal » applicable à ses sept axes prioritaires.**

Cette note d'orientation s'appuie sur les résultats des recherches menées par le DCAF, l'Institut international pour la paix et l'Institut de Georgetown pour les femmes, la paix et la sécurité, pour expliquer en détail comment l'ONU et ses États membres engagés dans la stratégie A4P+ peuvent soutenir une approche transversale du genre afin de susciter des évolutions durables sur tous ces axes et d'améliorer ainsi l'efficacité, l'efficience et la pertinence des futures opérations de maintien de la paix de l'ONU.

Intégration du genre dans toutes les priorités d'A4P+

Priorité 1 : cohérence collective derrière une stratégie politique

A4P+ appelle toutes les parties prenantes des opérations de paix à mettre au point des « stratégies politiques communes » et à user de leur poids politique pour atteindre les objectifs fixés ensemble.

Malgré le solide appui politique dont bénéficient actuellement les efforts pour accroître la participation des femmes, tant par le biais d'A4P+ que du Conseil de sécurité de l'ONU⁴, les stéréotypes de genre et les préjugés concernant les risques politiques ou liés à la protection restent très présents, ce qui dessert les objectifs de transformation des sociétés accueillant des opérations de maintien de la paix, car le travail sur le genre est alors cloisonné. La charge du changement incombe soit aux femmes, à qui l'on demande d'effectuer un travail spécialisé et généré qui ne correspond pas à leurs qualifications professionnelles, soit à un **petit nombre de spécialistes du genre ou de figures de proue au sein des institutions de sécurité nationales et de l'ONU** qui manquent de moyens et croulent sous le travail. Le changement est donc précaire et tributaire de tempéraments individuels⁵. Dans ces conditions, le travail sur le genre n'apporte pas de bénéfices à moyen et long terme aux missions de paix de l'ONU sur les plans de la prévention de la violence, du maintien de la paix et de l'appui au développement.

1 Nations Unies, « Unis pour la parité des sexes », www.un.org/gender/fr ; texte intégral (en anglais) de la Stratégie sur la parité des sexes applicable au personnel en tenue des Nations Unies : peacekeeping.un.org/en/uniformed-gender-parity-strategy-2018-2028-full-text.

2 Nations Unies, « Action pour le maintien de la paix », peacekeeping.un.org/fr/action-for-peacekeeping-a4p.

3 Sherman Jake, *Action pour le maintien de la paix : Un an après le début de la mise en œuvre de la Déclaration d'engagements communs*, New York : Institut international pour la paix, 2019, www.ipinst.org/wp-content/uploads/2019/09/1909_Action-for-Peacekeeping-2019-French.pdf ; peacekeeping.un.org/sites/default/files/191101_a4p_achievements_one_pager.pdf.

4 Voir, par exemple, la résolution 2538 du Conseil de sécurité de l'ONU sur les femmes dans le maintien de la paix. Pour plus de détails, consulter : Johnson Dustin et Baldwin Gretchen, « Women in Peacekeeping: Sign of Change at the United Nations », *IPI Global Observatory*, 17 septembre 2020, theglobalobservatory.org/2020/09/women-in-peace-keeping-signs-of-change-at-united-nations/.

5 Nagel Robert, Fin Kate et Maenza Julia, *Gendered Impacts on Operational Effectiveness of UN Peace Operations*, Washington : Institut de Georgetown pour les femmes, la paix et la sécurité, 2021, giwps.georgetown.edu/wp-content/uploads/2021/05/Gendered-Impacts-on-Operational-Effectiveness-of-UN-Peace-Operations.pdf.

RECOMMANDATIONS

Il est conseillé aux États membres de mettre en œuvre (à l’instar de certains d’entre eux⁶) des stratégies politiques communes qui reposent sur des recherches fondées sur les faits. Entre autres actions possibles, ils peuvent :

- soutenir les initiatives de recherche stratégique visant à amplifier la voix des femmes dans les discours sur le maintien de la paix ;
- réaliser une évaluation des opportunités pour les femmes dans les opérations de paix (MOWIP)⁷ au sein de leurs institutions nationales de sécurité et aider les autres pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police (PFCPP) à faire de même ;
- donner l’exemple, de manière ouverte et responsable, afin que les institutions nationales de sécurité adoptent des approches transformatives pour surmonter les difficultés recensées dans les évaluations liées au maintien de la paix.

Priorité 2 : intégration stratégique et opérationnelle

Cet axe appelle à réaliser des progrès concrets dans la planification, les rapports, le suivi et l’utilisation des données des opérations de paix de l’ONU, ainsi que dans l’intégration des différentes composantes des missions (armée, police, affaires civiles, droits humains, affaires politiques, etc.) et dans la coopération entre les missions et leurs partenaires.

A4P+ souligne l’importance d’intégrer des données et une expertise sur le genre dans la planification, les rapports et le suivi des opérations de paix afin de déterminer dans quelle mesure les événements liés au conflit et les activités de l’ONU, ont un impact différent sur les populations locales en fonction du genre ou d’autres caractéristiques identitaires⁸. Malgré les progrès récemment enregistrés, il convient d’adopter une **approche plus rigoureuse et plus systématique de l’analyse de genre afin de comprendre l’impact des différents apports des femmes et des hommes en uniforme sur l’efficacité opérationnelle et sur l’accomplissement du mandat d’une mission**⁹.

RECOMMANDATIONS

Pour atteindre l’objectif d’A4P+ consistant à faire du genre un mode d’analyse transversal, et renforcer ainsi la crédibilité et l’efficacité opérationnelle des missions¹⁰, le Secrétariat de l’ONU doit s’efforcer de « décloisonner » l’expertise genre. Parmi les mesures possibles, il peut :

- donner la priorité aux personnes dotées d’une expertise genre lors du recrutement dans des sections substantives telles que les affaires politiques, les affaires civiles et l’état de droit ;
- veiller à ce qu’une plus grande part du personnel soit formée à l’analyse de genre ;
- s’assurer que les justifications des nouveaux postes relatifs au genre au sein de la « Cinquième Commission » de l’Assemblée générale de l’ONU, chargée des questions administratives et budgétaires, établissent le lien avec l’efficacité opérationnelle et les recommandations des États membres dans le cadre du Comité spécial des opérations de maintien de la paix (« C34 ») ou des mandats du Conseil de sécurité.

L’ONU doit renforcer la prise en compte du genre dans les mécanismes standard de collecte de données en assurant :

- l’intégration des cas d’exploitation et d’abus sexuels dans le système SAGE existant¹¹ ;
- la collecte de données sur la proportion d’hommes et de femmes dans les patrouilles de maintien de la paix et sur les différentes perceptions de ces Casques bleu-e-s ;
- le recensement, l’évaluation et le suivi des expériences vécues par les populations d’accueil selon leur genre.

6 *Breaking Barriers: Women in Peacekeeping*, Action for Peacekeeping WPS Champions Event Series, www.dfa.ie/media/dfa/ourrolepolicies/peaceandsecurity/21-016_WPS-Gender-Champions-Outcome-Documents_Final_Digital.pdf.

7 Karim Sabrina, *Méthodologie MOWIP : Mesurer les opportunités pour les femmes dans les opérations de paix*, Genève : DCAF, 2020, www.dcaf.ch/mowip-methodology.

8 Nagel et al., *op. cit.*

9 Nagel et al., *ibid.*

10 Nagel et al., *ibid.*

11 Nagel *et al.*, *ibid.* ; Baldwin Gretchen, *Passer d’équipes d’engagement féminines à des sections d’engagement : Évolution de l’engagement communautaire tenant compte des questions de genre dans les opérations de paix de l’ONU*, New York : Institut international pour la paix, 2021, www.ipinst.org/wp-content/uploads/2022/04/Engagement-Teams-French4Pupdt.pdf.

Priorité 3 : capacités et mentalités

En ce qui concerne les capacités, A4P+ porte une attention particulière à la formation. La stratégie souligne la nécessité d'agir collectivement pour permettre à l'ensemble des Casques bleu·e·s qualifié·e·s, quel que soit leur genre, d'accéder à des formations spécialisées. Elle invite également à accroître les investissements afin de veiller à ce que tous les contingents déployés disposent des capacités requises pour accomplir leur mandat.

Le Secrétariat, les États membres et le personnel en mission, quel que soit son genre, doivent se demander comment contribuer à l'édification d'institutions de sécurité équitables et durables dans le cadre de l'évolution de l'ONU vers un maintien de la paix axé sur les personnes et les communautés. L'idée fautive persistante selon laquelle le genre serait « une affaire de femmes » nuit à cet objectif pour deux raisons. D'une part, elle conduit souvent à confier aux femmes en uniforme des fonctions liées au genre et à la protection, en partant du présupposé qu'elles auraient des capacités innées dans ces domaines¹². D'autre part, elle occulte le fait que les hommes possèdent aussi des identités de genre et qu'ils ont donc un rôle crucial à jouer pour assurer le succès de la mission en intégrant une perspective de genre.

RECOMMANDATION

Les activités visant à préparer, former et soutenir le personnel en uniforme dans le cadre d'un déploiement ne doivent pas créer ou exacerber des inégalités entre les genres au sein de l'ONU. Pour éviter ce phénomène, l'ONU et ses États membres peuvent prendre les mesures suivantes :

- s'assurer que la hiérarchie accorde la même valeur aux compétences techniques considérées comme plus « masculines » (telles que la formation au maniement des armes ou la conduite) et aux compétences relationnelles jugées plus « féminines » (telles que l'aptitude à mener des entretiens, la communication interpersonnelle, la sensibilité aux aspects culturels) lors de la formation, de la sélection pour le déploiement et des évaluations des performances professionnelles^{13,14};
- veiller à ce que l'ensemble des membres du personnel, quel que soit leur genre, bénéficient de formations à l'engagement communautaire et à la prévention des préjugés liés à l'origine ethnique ou au genre, et acquièrent les compétences nécessaires à l'exercice de leurs fonctions dans le cadre du déploiement^{15,16};
- confier aux femmes comme aux hommes des fonctions en accord avec leur formation et leurs compétences, au lieu de se baser sur des présupposés stéréotypés concernant leurs capacités « innées »¹⁷;
- débarrasser les supports de formation et de communication stratégique de tous les stéréotypes liés au genre.

Priorités 4 et 5 : responsabilité à l'égard et de la part des Casques bleu·e·s

A4P+ reconnaît l'importance de la sûreté et de la sécurité des Casques bleu·e·s et met l'accent sur la responsabilité à mettre en œuvre dans de nombreux domaines : crimes et délits à leur encontre, santé mentale et bien-être du personnel, accompagnement médical fiable (y compris sur les questions de santé spécifiques aux femmes), infrastructure de protection des camps, mesures d'atténuation des risques environnementaux, etc. Elle réitère également les engagements du Conseil de sécurité sur la responsabilité de l'ONU envers les communautés d'accueil en assurant la prévention et la prise en charge des cas d'exploitation et d'abus sexuels et des autres violations des droits humains.

Des études récentes montrent qu'un très grand nombre de Casques bleu·e·s, quel que soit leur genre, sont la cible ou les témoins, ou entendent parler, d'actes de harcèlement et d'abus sexuels, aussi bien dans leur institution de sécurité d'origine qu'en mission. **Le risque de harcèlement et d'agression à caractère sexuel peut dissuader les femmes en uniforme de participer à un premier ou à un nouveau déploiement et nuire à la convivialité et à la confiance au sein des contingents**, ainsi qu'à l'efficacité individuelle des Casques bleu·e·s¹⁸. Pour autant, les réponses de la hiérarchie à ce « secret de Polichinelle » et les mécanismes de responsabilité et de signalement sont cruellement insuffisants, alors même que les appels à la participation des femmes en uniforme se multiplient¹⁹. Paradoxalement, certain·e·s dirigeant·e·s laissent même entendre que ce serait aux femmes d'exiger de leurs confrères un meilleur comportement²⁰. Enfin, l'ONU et ses États membres ont également une obligation de redevabilité vis-à-vis des Casques bleu·e·s, hommes et femmes, ayant des responsabilités de soin²¹.

12 Voir, par exemple, Georgina Holmes, « Female military peacekeepers left feeling overwhelmed after inadequate training », *The Conversation*, 29 mai 2019, theconversation.com/female-military-peacekeepers-left-feeling-overwhelmed-after-inadequate-training-114887.

13 Méthodologie MOWIP ; Baldwin, *op. cit.* ; Holmes, *op. cit.* ; Kumalo Liezelle, Les policières affectées aux opérations de paix de l'ONU : les perceptions dont elles font l'objet et le vécu qui est le leur, New York : Institut international pour la paix, 2021, www.ipinst.org/wp-content/uploads/2021/06/Perceptions-and-Lived-Realities-French-Web.pdf.

14 Voir la note d'orientation n° 2 de cette série : « Anciennes attentes, nouveaux défis : l'importance du profil des Casques bleu·e·s ».

15 Baldwin, *op. cit.*

16 Voir la note d'orientation n° 5 de cette série, « Sauver le monde, une formation sur le genre à la fois ».

17 Méthodologie MOWIP ; Baldwin, *op. cit.* ; Holmes, *op. cit.*

18 Vermeij Lotte, Femme avant tout, militaire ensuite : Tabous et préjugés auxquels doivent faire face les femmes militaires participant aux opérations de paix des Nations Unies, New York : Institut international pour la paix, 2020, www.ipinst.org/wp-content/uploads/2020/10/Woman-First-Soldier-SecondFrench.pdf.

19 Voir : Vermeij, *op. cit.* ; étude de Donnelly et Mazurana à paraître.

20 Kumalo, *op. cit.* ; Vermeij, *ibid.* ; Baldwin, *op. cit.*

21 Voir la note d'orientation n° 1A de cette série, « Le devoir de prendre soin ».

RECOMMANDATIONS

La direction de l'ONU a la responsabilité de garantir aux Casques bleu-e-s un environnement de travail exempt de harcèlement et d'agressions à caractère sexuel. Dans le même temps, elle doit aussi demander des comptes aux Casques bleu-e-s qui se livrent à des actes de harcèlement, d'intimidation et d'abus à l'encontre de leurs collègues. A4P+ ouvre la voie à différentes mesures pour accroître la responsabilité envers les Casques bleu-e-s, telles que :

- exclure les personnes ayant commis des actes répréhensibles lors de la sélection pour le déploiement ;
- renforcer les mécanismes de signalement des actes d'exploitation, d'abus, de harcèlement et d'agressions à caractère sexuel en veillant à ce que ces mécanismes soient ouverts et accessibles à toutes les personnes, quel que soit leur genre, et en déstigmatisant le fait d'y avoir recours, y compris pour des violences sexuelles entre hommes ;
- améliorer les « conditions de travail, de vie et de sécurité » dans les camps par une conception et un aménagement fondés sur les observations des femmes et des hommes membres du personnel²² ;
- consulter des femmes et des hommes qui participent ou sont appelé-e-s à participer à un déploiement afin de déterminer ce que peut faire l'ONU pour leur apporter un meilleur soutien et pour répondre à leurs besoins concernant leur santé et leurs responsabilités de soin.

Priorité 6 : communication stratégique

Cet axe fait référence à des modes de communication et à des récits différenciés et interactifs auprès de diverses parties prenantes. L'objectif est de renforcer le soutien au maintien de la paix à tous les niveaux en communiquant sur les réussites, en régulant les attentes et en luttant contre la désinformation, les fausses informations et les rhétoriques de haine.

Pour susciter des progrès sur tous les axes prioritaires de la stratégie A4P+, les responsables des missions et le Secrétariat de l'ONU doivent réaliser une communication efficace auprès des Casques bleu-e-s, des gouvernements des PFCPP et de leurs institutions nationales de sécurité, ainsi que des gouvernements et des communautés d'accueil, notamment pour battre en brèche les idées fausses liées au genre. **La diffusion de messages sur le genre adaptés aux différents groupes d'hommes et de femmes peut aider à faire évoluer les normes de genre, à aborder certaines questions relatives aux violences basées sur le genre et à promouvoir la participation des femmes à la vie publique et politique²³. La communication stratégique joue également un rôle essentiel dans la déconstruction des stéréotypes néfastes sur le genre à propos et au sein des Casques bleu-e-s en montrant des femmes et des hommes en uniforme dans des fonctions « non genrées ». Elle peut aussi mettre en avant leurs contributions respectives à l'exécution du mandat de la mission et transmettre le message que l'exploitation, les abus, le harcèlement et les agressions à caractère sexuel feront l'objet d'une tolérance zéro.**

RECOMMANDATIONS

Afin de garantir une communication interne et externe sensible au genre, les missions doivent :

- lutter activement contre les stéréotypes liés au genre et aux rôles basés sur le genre qui conduisent à cantonner les femmes à certaines fonctions et à les exclure d'autres postes ;
- représenter les femmes et les hommes sur un pied d'égalité et les montrer dans une variété de rôles non stéréotypés, y compris dans des communications ne portant pas explicitement sur les questions de genre²⁴ ;
- tenir compte des différences d'accès à l'information liées au genre et adapter les messages à l'éventail des publics cibles en fonction de leur genre.

22 www.international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/gender_equality-egalite_des_genres/elsie_initiative-initiative_elsie.aspx?lang=fra ; minurso.unmissions.org/engineers-improving-field-missions-support-un-gender-parity.

23 Pour un aperçu de la recherche sur une communication adaptée et sensible au genre, voir : Birchall Jenny, « Gender Sensitive Strategic Communications Interventions », *K4D Helpdesk Report*, Brighton : Institute of Development Studies, 2018.

24 Trithart et Sherman, document de l'Institut international pour la paix à paraître.

Priorité 7 : coopération avec les pays d'accueil

Cet axe traite de l'importance d'un engagement constructif avec les pays qui accueillent des opérations de paix, en mettant l'accent sur le dialogue avec le gouvernement et les communautés et sur une communication claire afin, d'une part, d'explicitier les mandats et les stratégies de l'ONU et, d'autre part, de permettre aux États de comprendre et d'assumer les responsabilités qui leur incombent, notamment en matière de protection des civil-e-s et des Casques bleu-e-s.

Par définition, une approche du maintien de la paix « axée sur les personnes » exige que les Casques bleu-e-s interagissent avec les membres de divers groupes et communautés afin de comprendre les besoins de protection spécifiques et différents des garçons, des filles, des hommes et des femmes, ainsi que l'influence de facteurs tels que l'origine ethnique, l'orientation sexuelle, la religion ou l'âge sur ces besoins. Les missions de l'ONU doivent donc créer des mécanismes formels permettant aux différents groupes constitutifs des communautés d'accueil de contribuer aux activités de la mission²⁵. Pour l'heure, la participation des communautés est sporadique et dépend souvent du commandement du contingent, du PFCPP qui déploie les équipes ou les sections d'engagement et du fait que les membres des patrouilles aient suivi ou non des formations spécialisées sur l'engagement communautaire.

RECOMMANDATIONS

A4P+ peut aider les PFCPP et l'ONU à intégrer une perspective de genre dans les activités menées avant le déploiement et durant la mission. Parmi les mesures possibles, on peut notamment citer :

- la formation des Casques bleu-e-s à l'analyse des conflits sous l'angle du genre et à un engagement communautaire diversifié ;
- la mise en œuvre de mécanismes formels et cohérents de participation de la communauté d'accueil qui tiennent compte des expériences des personnes en fonction de leur genre ;
- le suivi des sections d'engagement par le Bureau des affaires militaires de l'ONU afin de garantir que les activités de maintien de la paix en uniforme répondent aux besoins de l'ensemble de la communauté ;
- la lutte active contre les attitudes paternalistes, méprisantes et discriminatoires des Casques bleu-e-s à l'égard des communautés d'accueil, qui doivent être considérées comme des partenaires dotées d'une réelle capacité d'action.

Conclusion

Les sept axes prioritaires d'A4P+ offrent la possibilité de mieux intégrer le genre de façon transversale, afin de faire évoluer la culture d'exclusion qui règne dans le maintien de la paix et de progresser dans le sens d'un renforcement concret de la participation significative des femmes aux opérations de paix. Les recherches menées au titre de l'initiative Elsie fournissent des informations factuelles que l'ONU et ses États membres peuvent exploiter dans le cadre d'A4P+ afin de veiller à ce que les missions de paix des Nations Unies conservent leur efficacité opérationnelle et contribuent activement à la paix, à la sécurité et à un développement durable, conformément à leurs objectifs.



L'INITIATIVE ELSIE
POUR LA PARTICIPATION DES
FEMMES AUX OPÉRATIONS DE PAIX

Lancée par le Canada en 2017, l'Initiative Elsie pour la participation des femmes aux opérations de paix est un projet pilote novateur et multilatéral visant à développer et à tester une combinaison d'approches afin d'aider à surmonter les obstacles et d'accroître la participation significative des femmes en uniforme aux opérations de paix des Nations Unies, en mettant l'accent sur les fonctions policières et militaires.



Le DCAF remercie Affaires mondiales Canada et le ministère norvégien des Affaires étrangères pour leur soutien financier à la réalisation de cette note d'orientation.

DCAF Le Centre pour la
gouvernance du secteur
de la sécurité, Genève



Maison de la Paix
Chemin Eugène-Rigot 2E
CH-1202 Geneva
Switzerland



+41 22 730 94 00



elsie@dcaf.ch



@dcafgender | @DCAF_Geneva



www.dcaf.ch/elsie-initiative

© DCAF, 2021

L'utilisation, la traduction et la diffusion de cette publication sont encouragées, à la condition que les contenus soient signalés et cités et qu'ils ne soient pas modifiés.

Conception graphique : Stephanie Pierce-Conway.
Traduction : Géraldine Chantegrel.
Révision : Florence Lesur.