

LES FEMMES, LA PAIX ET LA SÉCURITÉ:

LA RÉOLUTION 1325 DE L'ONU AU BANC D'ESSAI

Il est vrai que l'on accorde de plus en plus d'importance, sur le plan normatif, aux appels à une meilleure protection des femmes contre les violences sexuelles dans les situations de conflit et à leur plus grande inclusion dans la promotion de la paix. La résolution 1325 de l'ONU adoptée il y a plus de dix ans a cependant été insuffisamment mise en œuvre jusqu'à présent. Des structures sociales traditionnelles dans les Etats en conflit et un intérêt inégal de la part des Etats membres de l'ONU empêchent de donner davantage de poids aux effets sexospécifiques des conflits violents. Par contraste, dans la promotion de la paix suisse, le «gender mainstreaming» est solidement ancré.



La diplomate suisse Heidi Tagliavini a surtout occupé d'importants postes dirigeants dans la promotion de la paix au Caucase. Reuters

Ces dernières années, les aspects sexospécifiques des conflits violents sont devenus de plus en plus un thème de la politique de sécurité internationale. Il est vrai que les expériences faites par les hommes et les femmes et la manière dont ils sont touchés par les conflits armés ont toujours été différentes. Les hommes sont par exemple traditionnellement surtout victimes d'hostilités directes alors que les femmes jouent généralement des rôles non militaires et sont, dans ces rôles, soumises à différentes formes de violence sexuelle et spécifique à leur genre. Mais deux facteurs ont contribué à ce que la communauté internationale considère de plus en plus, de nos jours, les conflits violents sous l'angle des questions de genre

et accorde ce faisant une attention particulière aux besoins et aux rôles spécifiques des femmes:

Premièrement, l'essence de la guerre a profondément changé depuis la fin de la guerre froide. La grande majorité des conflits violents se déroule aujourd'hui au niveau intra-étatique. Dans ces guerres intestines, la population civile est toujours énormément touchée par la violence et est souvent la cible consciente des combattants. Selon les statistiques de l'ONU, 90% des victimes de conflits sont aujourd'hui des civils. Relativement plus de femmes, d'enfants et de personnes fragiles sont par conséquent victimes de violence guerrière qu'auparavant. Deuxièmement,

la «sexualisation des zones de guerre» a augmenté. La traite humaine et la prostitution forcée font aussi partie de ce phénomène dans les zones de conflit et d'après-conflit, en plus de la violence sexuelle et sexospécifique croissante liée aux conflits, ce qui a même fait constater l'ancien commandant des forces de l'ONU en République démocratique du Congo il y a quelques années qu'«il était désormais plus dangereux d'être une femme qu'un soldat dans les guerres modernes».

Les aspects sexospécifiques des conflits violents sont surtout devenus un thème du droit international après les guerres en Bosnie-Herzégovine et au Rwanda dans les années 1990. Le viol systématique a été utilisé comme arme de guerre dans les deux cas. D'après les estimations, entre 20 000 et 50 000 femmes et jeunes filles ont été violées en Bosnie-Herzégovine et entre 250 000 et 500 000 au Rwanda. Le massacre de Srebrenica a démontré par la même occasion que les hommes pouvaient eux aussi être les victimes de violence sexospécifique. Ce sont aussi les deux tribunaux spéciaux de l'ONU pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda qui ont permis d'établir et de codifier le viol et d'autres formes de violence sexuelle comme crimes contre l'humanité, crimes de guerre et crimes de génocide dans le Statut de Rome de la Cour pénale internationale.

C'est sur cette toile de fond que le Conseil de sécurité de l'ONU s'est enfin penché lui aussi sur le sujet. La résolution 1325

sur le thème «Les femmes, la paix et la sécurité» a été adoptée à l'unanimité en octobre 2000. C'est la première résolution du Conseil de sécurité à traiter les effets sexospécifiques des conflits violents tout en se limitant au sexe féminin. La résolution relève que les femmes souffrent de manière démesurée des conflits violents et exige un rôle actif des femmes dans toutes les phases de la prévention et du règlement des conflits. Elle exige aussi la protection effective des femmes contre les violences sexuelles et sexospécifiques et l'inclusion de la dimension genre dans tous les aspects de la promotion de la paix. La résolution 1325 a été complétée par quatre autres résolutions: 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009) et 1960 (2010). Nous évaluerons dans la suite les aspects principaux de cet ensemble de normes de manière critique et analyserons l'état d'avancement de leur mise en œuvre.

Résolution 1325

Avec la résolution 1325, le Conseil de sécurité reconnaît que «si les effets des conflits armés sur les femmes et les petites filles étaient mieux compris, s'il existait des arrangements institutionnels efficaces pour garantir leur protection et si les femmes participaient pleinement au processus de paix, le maintien et la promotion de la paix et de la sécurité internationales seraient facilités». Il s'agit du premier texte international juridiquement contraignant à mettre en relation les expériences spécifiquement faites par les femmes dans les conflits armés et la sécurité internationale. La résolution 1820 complémentaire est encore plus spécifique à ce sujet et reconnaît que l'utilisation de violences sexuelles dans les conflits comme tactique de guerre est une question de paix et de sécurité internationale. D'autres résolutions complètent elles aussi la résolution 1325 en abordant les questions importantes de sa mise en œuvre. Le Conseil de sécurité demande par exemple au Secrétaire général de l'ONU, dans la résolution 1888, de nommer une représentante spéciale pour combattre la violence sexuelle liée aux conflits. La résolution 1889 exige pour sa part du Secrétaire général de l'ONU de fournir des indicateurs pour rendre mesurable la mise en œuvre de la résolution 1325 au niveau mondial. La résolution 1960, enfin, établit un système de responsabilité pour la mise en œuvre des résolutions 1820 et 1888.

L'ensemble de normes découlant de la résolution 1325 s'accompagne d'une obligation d'agir pour l'ONU et ses Etats

1325: ressources importantes

Résolutions pertinentes du Conseil de sécurité de l'ONU [↗](#)

Plans d'action nationaux [↗](#)

Comparaison des plans d'action européens [↗](#)

DFAE: les femmes dans les conflits [↗](#)

membres. Les résolutions comprennent un éventail d'exigences exceptionnellement large et s'adressent tant aux parties à des conflits violents qu'aux acteurs de la promotion de la paix. Leur force juridique est cependant contestée car elles ne s'appuient pas sur le Chapitre VII de la Charte. Plus de dix ans après l'adoption de la résolution 1325, le bilan intermédiaire quant à l'acceptation et à la mise en œuvre de ses clauses est très mitigé.

Il faut noter d'une part que beaucoup de choses ont changé au cours des dix dernières années en ce qui concerne l'évolution des normes et des instruments de mise en œuvre. L'ONU a défini un plan d'action pour sa propre mise en œuvre de l'ensemble de normes, s'engage en faveur de plans d'action nationaux analogues et a aussi défini dans l'intervalle 26 indicateurs pour un suivi dans les domaines de la prévention, de la participation, de la protection et de l'aide et de la reconstruction. L'UE joue également un rôle important. Le Conseil de l'Union européenne a par exemple adopté en 2008 deux documents en vue de la mise en œuvre de la résolution 1325 et décidé des indicateurs en juillet 2010. Un premier rapport de mise en œuvre a été publié en mai 2011 sur la base de ces derniers.

Il faudra d'autre part montrer dans les chapitres suivants de cette analyse que pas grand-chose n'a changé pour les femmes dans la pratique. On ne peut pas encore parler aujourd'hui de reconnaissance universelle des normes 1325 par tous les acteurs importants. 22 des 36 plans d'action nationaux actuels ont été rédigés par d'Etats d'Europe et d'Amérique du Nord, ce qui est assez révélateur. Parmi les Etats qui soutiennent en principe à fond les normes 1325, plusieurs ont fait preuve d'un intérêt limité en ce qui concerne les dimensions sexospécifiques des conflits violents. Par contre, les Etats qui s'engagent activement en faveur d'une mise en œuvre de la résolution 1325 peuvent certes prendre des dispositions correspondantes dans leurs propres activités de promotion de la paix mais ne peuvent influencer qu'indirectement les actions des parties au conflit.

Les femmes dans les processus de paix

Une première priorité de la résolution 1325 concerne la plus grande inclusion des femmes dans les processus de règlement des conflits et de paix. Les femmes doivent en particulier occuper de plus en plus de postes clés dans les entretiens de paix et dans la négociation des conditions des solutions de paix. Cette exigence s'appuie sur l'argument que l'on ne peut pas, si l'accord de paix doit être viable, occulter le point de vue de la population féminine touchée autrement et souvent plus gravement par les conflits. La prise en compte des expériences féminines dans le sens d'une négociation des solutions de paix tenant compte de la perspective du genre est liée à un dividende de paix durable.

Mais, sur ce point précisément, la réalité est aujourd'hui bien à la traîne par rapport à la norme 1325. Depuis belle lurette, les femmes s'engagent non seulement en faveur de leurs droits mais aussi de la paix dans des sociétés résolument masculines. Mais elles agissent principalement dans le cadre de mouvements de base comme l'illustre par exemple l'initiative «1000 femmes pour le prix Nobel de la paix 2005». Leur inclusion dans les négociations de paix et les processus de reconstruction reste marginale, à de rares exceptions près comme au Liberia et au Kosovo. Une étude de 24 processus de paix qui se sont déroulés entre 1992 et 2008 montre que seulement 2,5% des signataires, 3,2% des intermédiaires, 5,5% des observateurs et 7,6% des négociateurs étaient des femmes. L'ONU arrive par conséquent aujourd'hui à la conclusion que la participation des femmes aux processus de paix est encore toujours largement ad hoc et peu systématique.

L'exemple de l'Irak montre qu'il est très difficile d'ancrer de l'extérieur le principe d'une plus grande inclusion des femmes dans les processus de paix et de reconstruction si ces normes ne sont pas établies dans le contexte local. L'égalité des femmes prônée par les Etats-Unis se manifeste certes par un quota de 25% de femmes au parlement irakien. Dans le gouvernement Maliki de 2010 qui compte plus de quarante membres, il n'y a cependant qu'une femme. Un autre exemple est le Népal, où la Suisse s'engage depuis des années en faveur d'un renforcement du rôle des femmes dans le processus de paix. Les activistes de paix népalaises ont certes réussi à imposer un quota de femmes à

l'Assemblée constitutive. Mais elles sont restées exclues des négociations de paix bien qu'elles aient été formées à la théorie et à la pratique de négociation.

Selon les estimations des experts, il faudrait qu'une «masse critique» de 30%–40% de femmes participe aux processus de paix pour que les caractéristiques tenant compte du facteur genre puissent être efficaces. Mais l'expérience montre qu'une mise en œuvre de la résolution 1325 ne peut réussir qu'à petits pas dans les pays dotés de structures sociales traditionnelles et suppose parfois une modification profonde des valeurs.

Protection contre les violences sexuelles

La protection des femmes et des jeunes filles contre les violences sexuelles dans les conflits armés et les situations d'après-conflit s'avère elle aussi difficile. La légitimité et l'importance de cet aspect de la résolution 1325 sont cependant évidentes. La résolution fait par exemple référence à de nombreuses conventions internationales sur la protection de la population civile, des réfugiés et des enfants dans les conflits armés ainsi qu'à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et au Statut de Rome de la Cour pénale internationale. On peut aussi, en plus du droit fondamental au respect de l'intégrité physique et psychique, invoquer que la violence sexuelle et sexospécifique a une influence très déstabilisatrice sur les communautés et leur cohésion. Comme l'a constaté l'ONU dans des études pilotes, la violence sexospécifique (surtout exercée contre les femmes) peut même être un indicateur clé avant des conflits précisément en raison de ces effets déstabilisants sur la société.

Les viols collectifs et d'autres formes de violence sexuelle continuent cependant de faire partie de nombreux conflits. Dans la seule province du Sud-Kivu dans l'est de la République démocratique du Congo, 40 femmes et jeunes filles sont violentées chaque jour d'après Médecins sans Frontières. La grande majorité des hommes et femmes coupables de violence sexospécifique reste impunie. Il est vrai que l'on peut identifier, en particulier au niveau de l'ONU, toute une série de mesures tenant compte de cet aspect de l'ensemble de normes de la résolution 1325. En plus du nouveau poste de représentante spéciale de l'ONU chargé de la lutte contre les violences sexuelles, une équipe rapidement

déployable d'experts contre la violence sexuelle a été constituée en 2011; elle est déjà intervenue en République démocratique du Congo et a fait de premières reconnaissances au Liberia, dans le Sud-Soudan, en Guinée, en Sierra Leone et en Côte d'Ivoire. Tous les Etats ont en outre été appelés à lever immédiatement l'impunité pour les crimes de violence sexuelle, à exclure ces crimes de l'amnistie et à épuiser les possibilités de poursuite des criminels en justice. Ces mesures n'ont cependant pas encore engendré d'effet de dissuasion.

L'exemple de l'Afghanistan montre que, dans le cas de mesures pour une meilleure protection des femmes, des facteurs contextuels locaux pourraient aussi entraver une mise en œuvre efficace de la résolution 1325. ONU Femmes (anciennement UNIFEM), l'organisation de l'ONU pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, s'efforce par exemple depuis une décennie d'amener une réforme partielle du secteur de la sécurité dans ce pays en s'engageant par exemple en faveur d'une hausse du nombre de policières. Cette réforme est censée encourager les femmes traumatisées par la violence sexospécifique à demander protection et à dénoncer leurs bourreaux. ONU Femmes n'a cependant pas pu empêcher la poursuite de l'incarcération de nombreuses femmes en raison de soi-disant crimes moraux en Afghanistan, les viols subis étant souvent considérés comme des adultères.

Pour être effectif l'imposition de normes pour la protection des femmes et des jeunes filles requiert parfois un contexte de traduction flexible tenant compte des facteurs culturels locaux. Une rigueur indépendante du contexte est par contre exigée s'il s'agit de lutter contre la violence et l'exploitation sexuelles commises par les Casques bleus de l'ONU. La recrudescence de ces crimes dans le cadre de missions de paix en Haïti, au Liberia, en Côte d'Ivoire, au Soudan, au Congo et au Kosovo est préoccupante. Elle montre qu'il faut non seulement sensibiliser davantage les parties au conflit mais aussi les acteurs de la promotion de la paix aux aspects de genre.

«Gender mainstreaming»

Des trois thèmes principaux de la résolution 1325, c'est l'exigence d'une intégration de perspectives sensibles à la dimension du genre dans tous les projets et programmes

de promotion de la paix qui ouvre les possibilités d'action les plus immédiates pour les acteurs de la paix. Tenir compte de manière adéquate des différences sexospécifiques dans toutes les phases d'un programme est cependant une entreprise très ambitieuse. Une analyse des conflits sensible à la dimension de genre ne peut par exemple pas être guidée par des attentes stéréotypées attribuant exclusivement des rôles de victimes aux femmes. Il faut simultanément considérer que l'intérêt porté au «gender mainstreaming» dans la promotion de la paix ne varie pas seulement fortement d'un Etat à l'autre mais aussi à l'intérieur des Etats. L'état d'avancement de la mise en œuvre de cet aspect de la résolution 1325 est donc aussi très inégal.

Mais on peut en principe identifier également – et précisément – ici un grand besoin d'action. Ce besoin concerne non seulement l'intégration systématique d'une démarche soucieuse de l'égalité des sexes dans la promotion de la paix et la mise sur pied d'instruments de «gender mainstreaming» comme l'organisation de formations sur les questions de genre (*gender trainings*). Le domaine d'une politique du personnel sensible à la spécificité des sexes dans la promotion de la paix est tout aussi évolutif dans de nombreux Etats. Il suffit de jeter un simple regard sur les statistiques de maintien de la paix de l'ONU. Les femmes dans les opérations de l'ONU représentaient par exemple en 2010 2,42% des troupes militaires, 4,14% des experts militaires (y compris observateurs militaires) et 8,7% des policiers. Si l'on additionne ces trois catégories, il y avait en tout, sur 100 000 soldats et policiers au service de l'ONU, 3,33% de femmes. Leur proportion dans le personnel civil international des opérations onusiennes représente actuellement environ 30%. Mais une majorité des postes clés continue d'être occupée par des hommes, même dans la promotion civile de la paix.

Le rôle de la Suisse

La future importance des normes 1325 dépend considérablement de l'importance que les Etats accorderont aux engagements qu'elles impliquent. Il faut noter à ce sujet que la Suisse a joué un rôle très actif et important ces dernières années. C'est l'un des premiers Etats à avoir adopté en 2007 un plan national d'action en vue de mettre en œuvre la résolution 1325. Elle a été depuis l'un des six Etats à réviser son

plan d'action. Le catalogue de mesures correspondant pour 2010 à 2012 sera réexaminé prochainement. Ce processus est piloté par le groupe de travail interdépartemental 1325 composé de membres du DFAE, du DDPS et du DFJP sous les auspices de la Division Sécurité humaine.

Le plan d'action suisse présente trois caractéristiques. Il s'agit, premièrement, d'un document évolutif pouvant sans cesse être adapté en fonction des besoins. Cette évolution se fait, deuxièmement, en collaboration avec la société civile, c'est pourquoi un mécanisme participatif a été créé. Le plan définit, troisièmement, non seulement des objectifs mais aussi des mesures, compétences et indicateurs correspondants. Ces derniers doivent rendre mesurable et contrôlable l'état de la mise en œuvre conformément aux consignes de l'ONU. Mais la Suisse s'aventure en terrain largement inconnu avec ces indicateurs. Ils sont pour une part encore formulés de manière trop générique pour être opérationnalisables. Il se pourrait que l'on procède encore à des ajustements lors des prochaines étapes de vérification.

Actuellement, le «gender mainstreaming» est fortement ancré surtout dans le DFAE, ce qui s'explique en particulier par le grand engagement de l'ancienne ministre des Affaires étrangères, Mme Calmy-Rey, et de quelques diplomates en chef. La fonction de «Gender Advisor» a par exemple été créée dans la Division Sécurité humaine pour encourager de manière ciblée le «gender mainstreaming». Il existe aussi un budget controlling systématique en ce qui concerne la sensibilité des activités de promotion civile à la spécificité des sexes. La proportion de femmes dans le pool d'experts suisse pour la promotion civile de la paix est en outre exceptionnellement élevée avec 46% (2011). Au DDPS, le «gender mainstreaming» est cependant moins ancré sur le plan institutionnel. Mais les gender trainings sont entre-temps bien établis dans la préparation aux missions à l'étranger et des Etats partenaires y ont aussi recours. La proportion de femmes dans la promotion militaire de la paix est en outre, avec environ 6%, également supérieure à celle présente dans les opérations onusiennes – et bien supérieure à la part de femmes dans l'armée suisse en général.

La Suisse continue à avoir du mal à positionner des candidates adéquates pour des postes politiques dirigeants dans la promotion internationale de la paix. On

verra si, après le départ de Margot Wallström comme représentante spéciale de l'ONU pour la lutte contre les violences sexuelles en avril 2012, une Suissesse peut rejoindre les rangs des candidates possibles. En ce qui concerne une évolution des activités 1325 suisses, une internationalisation intensifiée des expériences suisses en matière de meilleures pratiques, en aidant par exemple des Etats intéressés à développer un plan national d'action basé sur des indicateurs, mérite d'être étudiée en plus d'une orientation plus internationale de la politique du personnel. La

condition indispensable à un engagement actif de la Suisse sera cependant que le Conseil fédéral continue d'accorder son soutien politique à ce thème même après le départ de Mme Calmy-Rey.

Editeur responsable: Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch

Experte à cette analyse: Elgin Brunner
brunner@sipo.gess.ethz.ch

Commande d'analyses et abonnement:
www.ssn.ethz.ch

Parus précédemment

- N° 112: Crise de la dette et politique étrangère et de sécurité suisse
- N° 111: Les PPP dans la politique de sécurité: chances et limites
- N° 110: L'OSCE en position difficile
- N° 109: Afghanistan: vague espoir de solution régionale
- N° 108: La puissance protectrice: la renaissance d'une tradition?
- N° 107: Armes atomiques au Moyen-Orient: aucune solution en vue
- N° 106: Politique étrangère suisse après Mme Calmy-Rey
- N° 105: Médiation dans les conflits religieux
- N° 104: Fukushima et les limites de l'analyse des risques
- N° 103: La cartographie de crise: le phénomène et son utilité
- N° 102: L'Afrique du Sud: une puissance régionale limitée
- N° 101: Les Frères musulmans en Egypte: obstacles sur la voie du pouvoir
- N° 100: La Libye après Kadhafi: transition politique et options occidentales
- N° 99: Une Europe fragmentée dans un Congo instable
- N° 98: Al-Qaïda après les bouleversements arabes et la mort de Ben Laden
- N° 97: Le Pakistan après Ben Laden: un constat
- N° 96: Politique extérieure de l'UE: nouvelles structures, anciennes faiblesses
- N° 95: Caucase du Nord: instabilité croissante dans le sud de la Russie
- N° 94: Conflit au Proche-Orient: nouveau contexte, nouvelle dynamique
- N° 93: Le Brésil: puissance économique à se profiler en politique étrangère
- N° 92: La lutte pour les avions de combat: gagnants et perdants
- N° 91: Opération militaire en Libye: l'OTAN prise dans un dilemme
- N° 90: Sécurité humaine: genèse, débats, tendances
- N° 89: Désarmement nucléaire: une voie semée d'embûches
- N° 88: Le progrès biotechnologique: un défi sécuritaire
- N° 87: Gestion civile des crises de l'UE: un bilan intermédiaire
- N° 86: L'OTAN et la défense antimissile: chances et questions en suspens
- N° 85: Le sommet de l'OTAN: résolutions ambitieuses, réalisations incertaines
- N° 84: La Force africaine en attente
- N° 83: Sanctions économiques: arme miracle ou échec?
- N° 82: Les services de renseignement contraints à la réforme
- N° 81: Politique européenne de la Suisse: où conduit la voie bilatérale?
- N° 80: Privatisation de la sécurité: limites de l'externalisation militaire
- N° 79: Démocratisation après les conflits: pièges de l'influence extérieure
- N° 78: Drones: applications militaires et débats politiques
- N° 77: Affaire libyenne: bilan de la gestion de la crise par la Suisse
- N° 76: Sécurité énergétique: les marchés du gaz naturel en mutation
- N° 75: Le service militaire obligatoire en comparaison européenne
- N° 74: Politique nucléaire américaine: un changement modéré
- N° 73: L'Inde: une puissance émergente placée devant de grands défis
- N° 72: Réforme du Conseil de sécurité: un noeud gordien?
- N° 71: Cyberguerre: concept, état d'avancement et limites
- N° 70: Le Yémen: lutte difficile contre le terrorisme
- N° 69: La politique énergétique de l'UE face à de grands défis