

D'UNE PROMESSE MONDIALE À UNE ACTION NATIONALE

*À l'oeuvre pour les femmes, la paix et la sécurité en
République démocratique du Congo, aux Philippines, en Serbie et
en Sierra Leone*



Alexandra Amling et Marie O'Reilly

D'UNE PROMESSE MONDIALE À UNE ACTION NATIONALE

À l'œuvre pour les femmes, la paix et la sécurité en République démocratique du Congo, aux Philippines, en Serbie et en Sierra Leone

Auteurs principaux

Alexandra Amling, *chercheur sur les femmes, la paix et la sécurité, OEF Research*
Marie O'Reilly, *directeur de la recherche, Inclusive Security*



R E S E A R C H

o e f r e s e a r c h . o r g



**INCLUSIVE
SECURITY**

inclusivesecurity.org



OEF Research est un programme de la One Earth Future Foundation.

www.oneearthfuture.org

<http://dx.doi.org/10.18289/OEF.2016.010>

Images sur couverture, dans le sens des aiguilles d'une montre en partant du haut à gauche: *Conversation générale sur un programme post-ODD 2015 en RDC, photo du PNUD, Flickr. Signature par le professeur Miriam Colonel Ferrer du traité de paix entre le gouvernement philippin et le MILF, photo de la division photographique présidentielle via Getty Images. Panneau à Belgrade, photo d'Alexandra Amling. Rassemblement de femmes à la YWCA à Freetown, photo d'Alexandra Amling.*

REMERCIEMENTS

Auteurs collaborateurs :

Emmicki Roos, *Directeur, 1325 Policy Group*
Brittany Persinger, *Spécialiste de la gestion des connaissances, Inclusive Security*
Kelsey Coolidge, *Assistant de recherche, OEF Research*

Conception et mise en page :

Andrea Kuenker de la One Earth Future Foundation

Traduction en français :

Christiane Abel

Les auteurs tiennent tout particulièrement à remercier Conor Seyle et Miki Jacević pour leur soutien et leurs conseils tout au long de ce projet. Nous sommes très reconnaissants envers Anne-Marie Goetz pour sa relecture attentive du rapport et ses suggestions pertinentes. Nos remerciements s'adressent aussi à Marija Babović, Maja Bjeloš, Cecilia Dalupan, Odette Disu Mawete, Annie Matundu-Mbambi, Rosaline MCarthy, Scheherazade Pahn, Timo Mueller, Sonja Stojanović Gajić, Irene Santiago et Tracie Ware pour leur immense aide pendant les déplacements sur le terrain en République démocratique du Congo, aux Philippines, en Serbie et en Sierra Leone. Merci à Christiane Abel pour la traduction de ce rapport. Enfin, nous remercions les personnes interrogées qui ont pris le temps de partager leurs points de vue et expériences avec nous, et sans lesquelles ce rapport n'aurait jamais vu le jour.

Cette étude et ce rapport ont été financés par la One Earth Future Foundation et Inclusive Security.

Les opinions présentées dans ce rapport représentent celles des auteurs et non pas nécessairement celles d'Inclusive Security ou de la One Earth Future Foundation.

RÉSUMÉ

Depuis 2010, les conflits et les déplacements de populations se sont intensifiés de par le monde. À la différence des conflits traditionnels caractérisés par des confrontations militaires entre États, les guerres hybrides d'aujourd'hui menacent de plus en plus les civils, et les tentatives de rétablissement de la paix axées sur les États échouent fréquemment. Tandis que de nouveaux éléments permettent de lier la participation des femmes dans les divers processus de paix et de sécurité à une plus grande chance de réussite, les cadres internationaux intégrant des approches plus inclusives de l'établissement de la paix ont beaucoup progressé. Cependant, le rôle de certaines initiatives nationales plus récentes dans la concrétisation de ces aspirations mondiales est moins bien compris.

Le nombre de pays créant des stratégies nationales pour faire avancer la participation des femmes dans les processus de paix et de sécurité a triplé, pour passer de 18 à plus de 60 depuis 2010. Des plans d'action nationaux pour la mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies sur les femmes, la paix et la sécurité ont été conçus afin de faire face à l'écart entre les cadres internationaux normatifs et les réalités nationales. Élaborés et appropriés au niveau national, ces plans d'action reflètent les besoins en matière de sécurité et les priorités au niveau de la paix caractéristiques de chaque pays. Cependant, comment sont-ils développés dans la pratique et quel est leur impact ?

Ce rapport explore ces questions dans quatre contextes différents affectés par les conflits et les situations de post-conflit, avec une emphase particulière accordée à l'influence de ces plans sur la collaboration entre l'État et la société civile.

La République démocratique du Congo, les Philippines, la Serbie et la Sierra Leone ont toutes créé des plans d'action nationaux (PAN) en 2010 pour la mise en œuvre de la résolution 1325. Ces pays ont adopté des approches distinctes car ils étaient tous différents en matière des défis liés à la paix et à la sécurité, des niveaux d'égalité entre les hommes et les femmes, et de leur statut géographique et socio-économique. Cependant, les points communs qui sont ressortis dans tous ces cas, ainsi que les enseignements liés à chaque pays, offrent des leçons enrichissantes pour tous ceux soucieux de créer ou de renforcer des PAN dans divers contextes à travers le monde.

Dans chaque pays, le plan d'action national a permis de combler la faille en matière de politiques nationales liées aux femmes, à la paix et la sécurité, et il a contribué à sensibiliser toute une gamme d'acteurs qui conçoivent, influencent ou mettent en œuvre des politiques de paix et de sécurité. En fait, la création de chaque plan comprenait un processus inclusif à grande échelle qui exploitait les apports de divers ministères gouvernementaux, acteurs de la sécurité et organisations de la société civile. Les personnes interrogées ont signalé à maintes reprises que ce processus avait permis d'améliorer

la collaboration et la communication entre la société civile et l'État sur les questions liées à la paix et à la sécurité, ainsi que l'implication des femmes dans ces questions.

En fait, cette forme sinon peu commune d'élaboration participative des politiques est devenue une pratique standard pour la création de PAN dans le monde entier. Elle permet de donner vie à l'esprit d'inclusion de la résolution 1325 et s'avère particulièrement significative au lendemain d'un conflit, lorsqu'il est nécessaire d'établir la confiance entre les citoyens et l'État, et d'améliorer la communication au sujet des questions de paix et de sécurité. En particulier, l'intervention des organisations de la société civile en tant qu'intermédiaires entre les citoyens et les élites politiques permet une meilleure participation des femmes, ces dernières se trouvant souvent face à de plus grandes difficultés pour pénétrer dans d'autres structures intermédiaires telles que les partis politiques.

En dépit de ces accomplissements pendant la phase de développement, la mise en œuvre d'un PAN s'est heurtée dans chaque cas à des obstacles significatifs. La discrimination structurelle envers les femmes a systématiquement empêché les États d'atteindre les objectifs de leur plan. Les PAN n'ont pas fait preuve de suffisamment de souplesse pour s'adapter aux nouveaux problèmes de sécurité et de paix, tels que le virus Ebola en Sierra Leone ou les violences électorales en République démocratique du Congo. Les responsables chargés de la mise en œuvre des PAN ont fréquemment échoué à dépasser le niveau national pour répondre aux priorités provinciales ou municipales, ou à tirer parti des acteurs locaux du changement. En fait, pendant la phase de mise en œuvre, tous les pays ont rencontré des difficultés avec les composantes clés associées aux PAN dits « à fort impact » : volonté politique, coordination, soutien financier, ainsi que suivi et évaluation des résultats.

Ces obstacles sont significatifs mais ne sont pas insurmontables. Tandis que les pays révisent et renouvellent leurs PAN, et que de nouveaux pays cherchent à en créer, ce rapport propose un certain nombre d'orientations pour progresser et améliorer l'impact de ces plans :

1. **Traiter la question des obstacles structurels à la participation des femmes aux processus de paix et de sécurité**
2. **Créer des plans souples capables de s'adapter aux nouvelles menaces envers la sécurité**
3. **Adapter les plans pour répondre à la diversité des priorités pour la paix**
4. **Établir des estimations de coût précises, puis identifier et allouer un financement suffisant pendant la phase de développement du PAN**
5. **Renforcer la volonté politique et la coordination pour la mise en œuvre**
6. **Suivre, évaluer et communiquer les résultats**

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	i
INTRODUCTION	1
RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO	
1. Les femmes, la paix et la sécurité en RDC	9
2. Le plan de la RDC sur les femmes, la paix et la sécurité	14
3. Collaboration entre le gouvernement et la société civile	19
4. Défis, opportunités et avenir	20
PHILIPPINES	
1. Les femmes, la paix et la sécurité aux Philippines	27
2. Le plan d'action national des Philippines sur les femmes, la paix et la sécurité	32
3. Collaboration entre le gouvernement et la société civile	36
4. Défis, opportunités et avenir	38
SERBIE	
1. Les femmes, la paix et la sécurité en Serbie	43
2. Le plan d'action national de la Serbie sur les femmes, la paix et la sécurité	47
3. Collaboration entre le gouvernement et la société civile	51
4. Défis, opportunités et avenir	52
SIERRA LEONE	
1. Les femmes, la paix et la sécurité en Sierra Leone	57
2. Le plan d'action national de la Sierra Leone sur les femmes, la paix et la sécurité	62
3. Collaboration entre le gouvernement et la société civile	66
4. Défis, opportunités et avenir	68
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	75
ANNEXE I : ABRÉVIATIONS	I
ANNEXE II : LISTE DES PERSONNES INTERROGÉES	III

INTRODUCTION

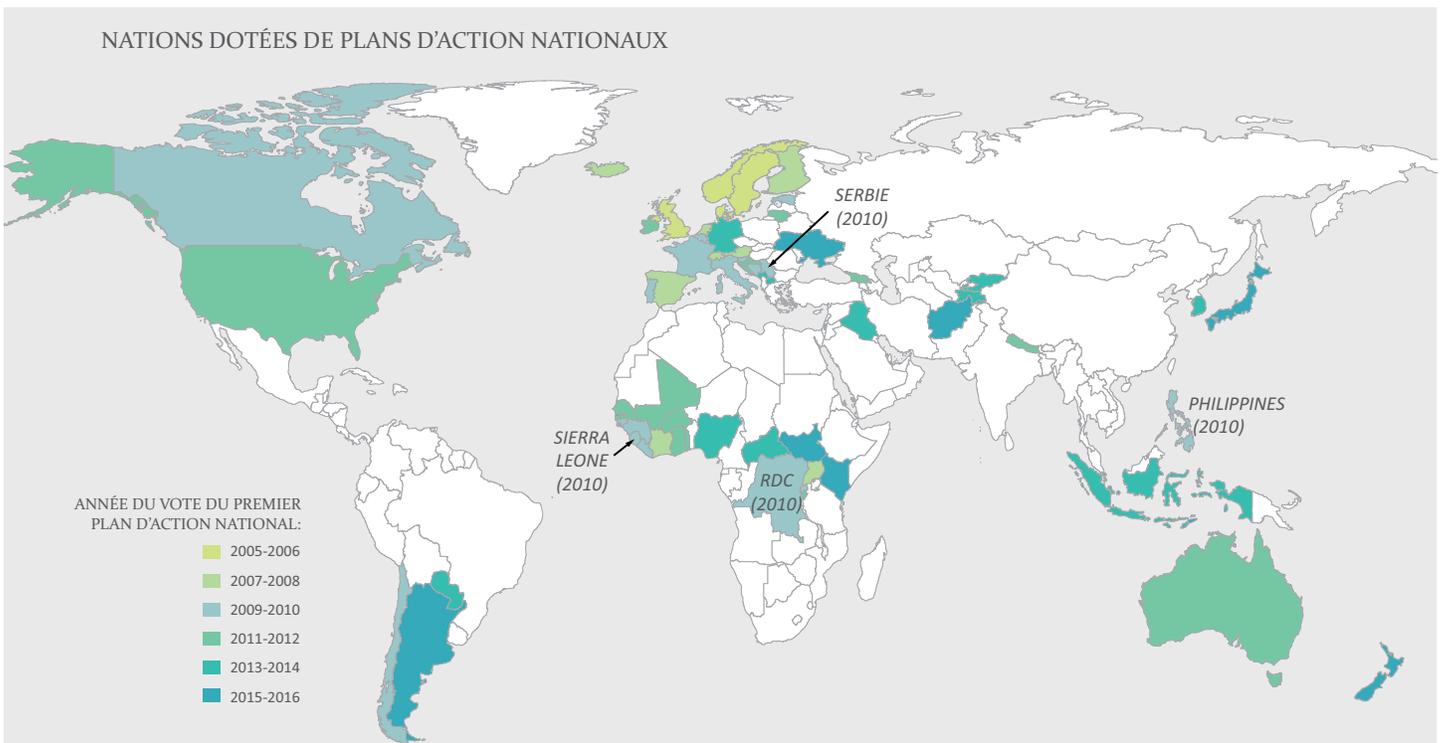
Marie O'Reilly

Le nombre de pays dotés de stratégies nationales sur les femmes, la paix et la sécurité a plus que triplé depuis 2010. Tandis que les conflits à travers le monde se sont intensifiés pendant la même période et ont déplacé les populations à des niveaux record, beaucoup d'États-nations se rendent compte de la nécessité d'approches différentes à la paix et à la sécurité¹. Selon de récentes recherches, lorsque les femmes sont intégrées aux processus de paix, les chances d'un accord et d'une paix durables sont beaucoup plus fortes². Lorsque les femmes participent à la prise de décisions en matière de sécurité nationale ou d'établissement de la paix, leurs États ont de plus grandes chances de rester en paix³. Comment les nations peuvent-elles donc procéder pour favoriser l'inclusion des femmes ?

Les cadres internationaux d'implication des femmes dans les processus de paix et de sécurité ont beaucoup évolué depuis le vote par le Conseil de sécurité de l'ONU de sa célèbre résolution 1325 en octobre 2000. Huit résolutions du Conseil de sécurité portent maintenant sur « les femmes, la paix et la sécurité », et une pléthore de directives aborde la prise en compte des considérations liées au genre dans les activités de paix et de sécurité menées par l'ONU. Cependant, les résolutions du Conseil de sécurité dans ce domaine sont considérées en grande partie comme étant du « droit indicatif » avec un moindre degré d'obligation légale⁴ et non pas du « droit contraignant ». Dans cette situation, il n'est peut-être pas surprenant que les niveaux de financement et de soutien politique pour une plus grande participation des femmes aux

pourparlers de paix et à la planification des situations de post-conflit continuent à être insuffisants. Du fait de cette « faille des responsabilités », les évolutions dans les pays affectés par les conflits n'ont pas été au niveau des aspirations articulées dans les réunions internationales. L'exclusion à grande échelle persiste dans les processus officiels de paix et de sécurité : les femmes représentaient à peine 9 % des négociateurs et 2 % des médiateurs dans les pourparlers de paix à haut niveau entre 1992 et 2011⁵.

Un nouvel élan est apparu autour d'initiatives nationales visant à faire de la résolution 1325 une réalité. Des plans d'action nationaux pour la mise en œuvre de la résolution 1325 ont été conçus pour faire face au fossé entre les cadres internationaux normatifs et les réalités nationales. Les plans d'action nationaux servent en tant qu'outils de planification officiels des gouvernements et permettent aux institutions de définir des actions et stratégies spécifiques visant à atteindre les objectifs, dans ce cas des buts liés aux femmes, à la paix et à la sécurité. Depuis 2002, le Conseil de sécurité de l'ONU et le Secrétaire général en ont appelé à de maintes reprises aux États membres pour faire avancer la mise en œuvre de la résolution 1325 à travers ces stratégies nationales⁶. En 2007, le Secrétaire général de l'ONU a souligné que « les gouvernements sont les principaux responsables de la mise en œuvre de la résolution »⁷. Même si le démarrage a été lent, à la mi-2016, 63 des 193 États membres avaient adopté des plans d'action nationaux, ou PAN, pour la mise en œuvre de la résolution 1325 ; 71 % de ces pays l'avaient fait en ou après 2010⁸. De plus en plus, les États reconnaissent que la formulation de leurs propres politiques dans ce domaine permet une avancée significative de la paix et de la sécurité dans leurs sociétés.



Même si les PAN ne représentent qu'un outil parmi de nombreuses stratégies nécessaires à la concrétisation des aspirations de la résolution 1325, ils sont conçus et appropriés au niveau national, et reflètent donc les priorités de paix et les besoins particuliers en matière de sécurité de chaque pays beaucoup plus fidèlement que les cadres internationaux. En général, la création de ces plans rassemble des acteurs publics au sein du gouvernement, dans l'arène diplomatique et dans le secteur de la sécurité pour permettre à tous ces intervenants de développer des stratégies ciblées visant à accélérer le changement dans leurs domaines respectifs.

À la différence de nombreux processus de création de politiques dans le domaine de la paix et de la sécurité, le développement des PAN liés à la résolution 1325 implique en général des hommes et des femmes de la société civile, en particulier, mais de manière non exclusive, les individus et les organisations travaillant à la croisée des questions des femmes, de la paix et de la sécurité. Cette approche participative a été essayée et testée dans les domaines du développement et de la santé, par exemple pour la création de stratégies de réduction de la pauvreté et de lutte contre le VIH/sida. Cependant, ces domaines sont en général considérés comme étant moins sensibles sur le plan politique que les questions de paix et de sécurité, lesquelles sont souvent moins transparentes.

Cette formulation de politiques participative donne vie à l'esprit d'inclusion présentée dans la résolution 1325. Elle donne une plus grande voix à ceux affectés par les questions de paix et de sécurité, et incorpore en particulier plus de voix de femmes que ne le permet généralement leur sous-représentation dans les structures publiques. De plus, cette pratique permet la contribution d'experts et de praticiens qui connaissent souvent très bien le caractère sexospécifique des défis en matière de paix et de sécurité au sein de leur société et de leurs communautés, et qui peuvent proposer des solutions pour la paix susceptibles d'avoir été négligées par d'autres stratégies de l'État. Ce point est particulièrement pertinent à la lumière de l'évolution des conflits au cours des deux dernières décennies. Tandis que les guerres entre États caractérisées par des confrontations militaires conventionnelles sont en déclin et que les belligérants ciblent de plus en plus les civils, les solutions traditionnelles axées sur les États, définies en général par une participation plus limitée des citoyens, ont aussi échoué⁹.

Les approches participatives à la formulation de politiques présentent d'autres avantages dans des environnements impactés par les conflits. Même si l'élaboration collaborative de politiques peut être longue et compliquée, la création de procédures participatives représente une opportunité stratégique de gestion des conflits sociaux et d'approfondissement des racines de la démocratie. Cette approche accumule du « capital social », à savoir une confiance mutuelle entre le gouvernement et la société civile, susceptible d'atténuer le conflit et de contribuer à une gouvernance

efficace¹¹. Dans les contextes où le manque de communication et de confiance en matière de sécurité peut représenter un coût très élevé, la collaboration autour d'un PAN améliore les flux d'informations sur les priorités en matière de paix et de sécurité, et ouvre de nouvelles voies de communication entre les organismes publics, le secteur de la sécurité et la société civile. Outre cette collaboration verticale, les PAN offrent des possibilités de collaboration horizontale à travers les divisions religieuses, sociales et ethniques pour la formulation et la mise en œuvre d'un plan national commun de paix inclusive. À son tour, ce plan peut améliorer la cohésion et la stabilité politique dans une sphère publique par ailleurs fragmentée, et favoriser les chances d'une paix durable¹².

En dépit de ces avantages liés aux PAN, peu de pays ont pu décrire les impacts spécifiques de leur propre PAN. De rares données sont disponibles sur l'efficacité de tels plans et stratégies, dans la mesure où le suivi et l'évaluation ont fréquemment été insuffisants. De plus, en tant qu'évolution relativement récente dans le domaine de la paix et de la sécurité, les PAN font l'objet de très peu de travaux de recherche. Les observateurs qui ont suivi le progrès des PAN de plus près ont soulevé des questions légitimes. Les universitaires se sont demandé si les PAN existants avaient réussi à combler la faille des responsabilités par rapport à la résolution 1325¹³. En fait, de nombreux pays dotés d'un PAN ont aussi reconnu les insuffisances connexes et essayent de les corriger : 17 pays ont révisé leur PAN ; six d'entre l'ont fait plus d'une fois.

À la lumière de ces défis, en octobre 2015, l'étude mondiale de l'ONU sur la mise en œuvre de la résolution 1325 en a appelé à une meilleure documentation des bonnes pratiques et des leçons tirées du développement et de la mise en œuvre des PAN¹⁴. Ce rapport répond à l'appel de l'étude mondiale et essaye de contribuer à l'ensemble des connaissances toutes nouvelles sur les PAN à travers l'approfondissement de quatre grands axes de recherche :

1. **Comment les PAN sont-ils développés et mis en œuvre dans divers contextes affectés par les conflits ?**
2. **Comment les groupes locaux de la société civile, les institutions publiques et les institutions de sécurité interagissent-ils les uns avec les autres pour créer et mettre en œuvre un PAN ?**
3. **Quel est l'impact des PAN sur la participation des femmes aux processus de paix et de sécurité ?**
4. **Les PAN ont-ils affecté la collaboration entre l'État et la société civile et, le cas échéant, de quelle manière ?**

Avec ces questions comme toile de fond, ce rapport utilise une approche d'études de cas qualitatifs afin d'examiner les leçons et les enseignements tirés du développement, de la mise en œuvre et de l'impact des PAN dans quatre pays : la

République démocratique du Congo, les Philippines, la Serbie et la Sierra Leone. (Pour plus de détails sur la sélection de ces cas, voir Méthodologie.) Tandis que ces pays envisagent de réviser ou de renouveler leur PAN, ce rapport suggère des moyens d'encourager les progrès dans chaque cas. Cependant, l'objectif plus global du rapport consiste à explorer les défis et les possibilités liés au développement et à la mise en œuvre de PAN pour les praticiens, les experts et les décideurs en matière de politiques à travers le monde soucieux de créer ou de renforcer des cadres nationaux favorables à des approches inclusives de la paix et de la sécurité.

Méthodologie

Les auteurs ont entrepris des recherches documentaires et sur le terrain pour ce rapport, d'août 2015 à juin 2016, en incluant au moins 15 jours de recherches sur le terrain dans chacun des quatre pays sélectionnés comme étude de cas. Des entretiens dans chacun des pays ont été menés auprès de plus de 120 décideurs politiques, représentants du secteur de la sécurité et membres d'organisations de la société civile et d'organismes multilatéraux ou bilatéraux travaillant sur la paix, la sécurité, l'égalité entre les genres, la gouvernance ou les droits de l'homme¹⁵. (Pour une liste complète des personnes interrogées, voir Annexe II.) Cette méthode a permis le recueil de données représentant toute une gamme d'opinions de la part des personnes chargées de formuler les politiques, de les mettre en œuvre et de travailler pour le changement.

Pour faciliter l'examen du développement et de la mise en œuvre de chaque PAN, ces données ont été analysées à l'aide du cadre du PAN dit « à fort impact » d'Inclusive Security, lequel prend en compte quatre facteurs : la volonté politique, le processus inclusif, le suivi et l'évaluation, et le financement. Inclusive Security collabore avec les gouvernements et les organisations de la société civile désireux de créer et de renforcer des PAN. L'organisation a créé un cadre pour réussir un PAN dit « à fort impact » en 2013, lequel a ensuite été adapté pour l'étude mondiale de l'ONU sur la mise en œuvre de la résolution 1325¹⁶. Le cadre est expliqué ci-dessous de manière plus détaillée.

Panel de la Journée de la Femme sur les acteurs du changement et les responsables du maintien de la paix. Photo ONU d'Eskinder Debebe.

Lors de l'examen de l'impact d'un PAN, les auteurs se sont principalement intéressés à l'impact ressenti par les personnes interrogées, y compris l'impact du PAN sur la collaboration entre les acteurs de l'État et la société civile. Nous utilisons le terme « société civile » pour désigner « le domaine en dehors de la famille, de l'État et du marché où les personnes s'associent pour faire avancer des intérêts communs¹⁷ », et nous nous concentrons sur les organisations non-gouvernementales axées sur les questions de paix et de sécurité. Ce rapport ne représente pas une évaluation technique des résultats, des activités et des indicateurs d'un PAN (même si Inclusive Security a mené une telle évaluation pour la Serbie et un certain nombre de pays non inclus dans ce rapport¹⁸). En fait, ce rapport examine de manière globale les progrès et les difficultés susceptibles d'aider les individus travaillant sur des PAN.

Chaque étude de cas est divisée en quatre sections : tout d'abord, nous commençons par examiner le contexte global « des femmes, de la paix et de la sécurité » dans un pays donné, offrant l'analyse du ou des conflits, du rôle des femmes dans la paix et la sécurité, et de la dynamique plus globale entre les genres dans la société. Deuxièmement, nous nous tournons vers le développement, la mise en œuvre et l'impact du plan d'action national de ce pays, en tirant parti du cadre du PAN à fort impact d'Inclusive Security. Troisièmement, nous examinons la collaboration entre le gouvernement et la société civile dans la création et la mise en œuvre du PAN. Quatrièmement, nous concluons avec les défis, les possibilités et les recommandations pour les diverses parties prenantes afin d'aider ces dernières à concrétiser les objectifs du PAN.

Sélection des études de cas et des participants

Les études de cas ont été sélectionnées pour représenter toute une gamme d'expériences parmi les pays récemment affectés par un conflit (depuis 1990) et ayant adopté un PAN. En nous concentrant sur des cas différents plutôt que similaires, nous espérons que les enseignements tirés pourront intéresser toutes sortes de pays affectés par les conflits, même si ces cas ne sont pas représentatifs de tous les pays. Dans la sélection



des cas, la variance a été envisagée selon trois dimensions principales :

1. **PAIX ET SÉCURITÉ** : Chaque pays se trouve face à des défis particuliers en matière de paix et de sécurité, et a connu diverses formes de conflits dans le passé. En République démocratique du Congo, la menace de violences liées aux élections se fait de plus en plus sentir dans le pays et les rebelles poursuivent leurs actions dans l'Est, un vestige des guerres internationales qui se sont déroulées sur le sol congolais à la fin des années 1990 et au début des années 2000. Aux Philippines, le processus de paix entre le gouvernement et le Front de libération islamique Moro a beaucoup progressé pour mettre fin à quatre décennies de conflit armé focalisées sur l'autodétermination de l'île australe de Mindanao, mais la paix reste fragile tant que l'autonomie ne se traduit pas par une loi. Pour la Serbie, les guerres de Yougoslavie ont officiellement pris fin en 1999, but la société reste divisée alors qu'elle essaie de faire face à son passé. La guerre civile en Sierra Leone s'est terminée en 2002, mais le pays a récemment dû être confronté à une menace non conventionnelle à sa stabilité et à sa sécurité sous la forme de l'épidémie Ebola.
2. **ÉGALITÉ ENTRE LES GENRES** : Ce groupe de pays représente toute la gamme des niveaux d'inégalité entre les genres définis dans l'Indice institutions sociales et égalité homme-femme de l'Organisation de coopération et de développement économiques depuis 2009. De manière générale, la Serbie est considérée comme ayant des niveaux très bas de discrimination envers les femmes, tandis que les Philippines se situent à des niveaux allant de très bas à moyens. La Sierra Leone et la République démocratique du Congo se sont toutes les deux classées avec des niveaux élevés à très élevés¹⁹.

3. GÉOGRAPHIE ET STATUT SOCIOÉCONOMIQUE :

The La République démocratique du Congo, les Philippines, la Serbie et la Sierra Leone ont chacune adopté un PAN dans une région géographique distincte : Afrique centrale, Asie du Sud-Est, Europe du Sud-Est et Afrique de l'Ouest. Ces pays représentent aussi des situations socio-économiques différentes : selon l'indice du développement humain le plus récent établi par le Programme des Nations unies pour le développement, le niveau du développement en Serbie est classé comme élevé tandis que celui des Philippines est considéré comme moyen et que les niveaux en République démocratique du Congo et en Sierra Leone sont considérés comme bas²⁰.

Ces quatre pays offraient aussi deux éléments utiles en matière de cohérence quant à leur PAN : ils ont tous créé leur PAN en 2010, ce qui a permis aux chercheurs d'examiner cinq années de mise en œuvre dans des contextes différents. De plus, les quatre pays envisagent des révisions à leur PAN tandis qu'ils pensent à les renouveler après leur date d'expiration en 2015 et en 2016 ; ceci permet une réflexion sur les réussites et les échecs.

Après avoir identifié des individus bien informés et travaillant sur les questions des femmes, de la paix et de la sécurité dans chaque pays, nous avons utilisé une technique « d'échantillonnage en boule de neige » où les personnes interrogées suggéraient des participants supplémentaires susceptibles de partager leur expertise et leurs expériences. Une liste des personnes interrogées est disponible dans l'Annexe II. Dans la plupart des cas, nous avons maintenu l'anonymat lorsque que nous citons des personnes interrogées pour des raisons de sécurité ou parce que ces personnes nous l'avaient demandé afin de minimiser le risque de mettre leur carrière en danger.

Le Forum national de Bangui, organisé en République centrafricaine en mai 2015. Photo ONU de Catianne Tijerina.



Cette approche connaît certaines limites. Chaque étude de cas représente un instantané de la situation dans chaque pays (ou dans certaines régions du pays) plutôt qu'une étude détaillée. Dans tous les cas, les auteurs ont réussi à toucher un petit nombre de sujets n'appartenant pas à l'élite et issus de régions rurales plutôt qu'urbaines, mais le rapport est principalement alimenté par ceux qui exercent une certaine influence sur la politique nationale ou sa mise en œuvre, que ce soit en tant que membre de l'appareil étatique, en tant que défenseurs de causes ou prestataire de services dans la société civile. Enfin, lorsque les auteurs ont examiné l'impact d'un PAN, ils se sont beaucoup reposés sur les perceptions des personnes interrogées quant à cet impact outre les statistiques disponibles et les signes d'évolution au fil du temps liés à

certaines objectifs clés de chaque PAN. Ce rapport ne constitue pas une évaluation technique de chaque PAN, mais plutôt un examen des perceptions et des réalités d'un changement plus global associées au PAN dans chacun des cas.

Cadre du PAN à fort impact

Le cadre du PAN dit à fort impact d'Inclusive Security tire parti de l'expérience de l'organisation dans le soutien de gouvernements et d'organisations de la société civile lors du développement et de la mise en œuvre de PAN dans 32 pays affectés par le conflit et bailleurs de fonds²¹. Le cadre comprend quatre éléments permettant de comprendre les progrès et les défis par rapport aux caractéristiques considérées comme essentielles pour un PAN efficace :

1. VOLONTÉ POLITIQUE FORTE ET SOUTENUE

La réussite d'un PAN dépend de l'engagement des décideurs politiques clés aux niveaux technique et de leadership. Cela peut être illustré par l'inclusion du PAN et de ses objectifs dans les dialogues, les stratégies et les processus lancés par le gouvernement en matière de paix et de sécurité, et non pas seulement dans ceux liés à l'égalité entre les genres ou aux droits de la femme. Cet engagement peut aussi se manifester lorsque les dirigeants politiques exigent une certaine responsabilité de la part des individus chargés de la mise en œuvre du PAN à travers la demande et l'examen de rapports d'étape à intervalles réguliers. Pour prolonger cet engagement, les ministères et les organismes gouvernementaux peuvent s'appropriier le projet, tout comme peuvent le faire les autorités situées dans la capitale, mais aussi en province et dans les localités.

2. PROCESSUS INCLUSIF ET STRUCTURE DE LA COORDINATION POUR LA MISE EN ŒUVRE

Un processus inclusif pour la conception et la mise en œuvre du PAN permet de garantir que les priorités et besoins des divers groupes concernés sont pris en compte, et contribue à un plus grand sens de légitimité, à l'adoption et

QUALITÉS D'UN PAN À FORT IMPACT

1. VOLONTÉ POLITIQUE FORTE ET SOUTENUE

La réussite d'un PAN dépend de l'engagement des décideurs politiques clés aux niveaux technique et de leadership.



2. PROCESSUS INCLUSIF ET STRUCTURE DE COORDINATION

Un processus inclusif pour la conception et la mise en œuvre du PAN permet de garantir que les priorités et besoins des divers groupes concernés sont pris en compte, et contribue à un plus grand sens de légitimité, ainsi qu'à l'adoption et à l'appropriation du plan par toutes les communautés.



3. SUIVI ET ÉVALUATION DU SYSTÈME A PARTIR DES RÉSULTATS

D'après les experts, les plans nationaux ont de plus grandes chances d'être concrétisés (1) s'ils sont conçus dans le but d'obtenir des résultats, (2) s'ils sont mesurables et (3) si un plan est établi pour suivre et évaluer la mise en œuvre.



4. RESSOURCES IDENTIFIÉES ET ALLOUÉES

Les activités du PAN doivent être analysées de manière réaliste en matière de coûts et le plan lui-même nécessite un budget suffisant et pertinent pour la réalisation de ses objectifs et activités.



Le cadre du PAN à fort impact a été créé par Inclusive Security.

à l'appropriation du plan par toutes les communautés. Cela revient à inclure les femmes et les hommes dans les ministères et les organismes de sécurité impliqués dans les objectifs et les activités du PAN, et à inclure aussi les organisations de la société civile susceptibles d'offrir leur apport quant aux priorités des divers groupes ethniques, sociaux et religieux liés à la paix et la sécurité dans une perspective sexospécifique. Du fait des difficultés associées à une participation globale, une structure de coordination capable de faciliter l'inclusion, l'appropriation et le progrès est essentielle. Cette structure doit inclure les membres des institutions publiques et des organisations de la société civile pertinentes, et leur permettre de travailler tous ensemble pour concevoir le plan et le mettre en œuvre. L'inclusion des organisations de la société civile est particulièrement significative pour offrir à ces dernières un canal officiel permettant d'informer le plan et de le valider. Une division claire des rôles et des responsabilités, ainsi qu'un processus de prise de décision transparent représentent des éléments clés pour la réussite de cette structure.

3. SUIVI ET ÉVALUATION DU SYSTÈME À PARTIR DES RÉSULTATS

D'après les experts, les plans nationaux ont de plus grandes chances de se concrétiser s'ils sont conçus en vue d'obtenir des résultats, s'ils sont mesurables et si un plan est établi pour suivre et évaluer la mise en œuvre²². Un système de suivi et d'évaluation basé sur les résultats est un outil important dans ce sens. Il peut être utilisé pour recueillir et gérer les données, ainsi que pour suivre et évaluer les progrès par rapport aux objectifs du PAN. Afin de permettre le suivi des responsabilités, le PAN doit inclure une matrice avec des objectifs clairs, les activités, les organismes de direction et de soutien, des indicateurs, les mécanismes de reporting, les calendriers et un budget. Les rôles et responsabilités pour le suivi et l'évaluation doivent être établis dès le départ, et ce système de suivi et d'évaluation doit inclure un mécanisme de supervision. Les bonnes pratiques incluent l'établissement de rapports annuels sur les résultats par une des principales agences de mise en œuvre, ainsi qu'un examen à mi-chemin et en fin de parcours du PAN.

4. RESSOURCES IDENTIFIÉES ET ALLOUÉES À LA MISE EN ŒUVRE

Sans les ressources nécessaires, les objectifs du PAN ont peu de chances de devenir opérationnels. Par conséquent, les activités du PAN doivent être analysées de manière réaliste quant à leurs coûts et le plan lui-même nécessite un budget suffisant et pertinent pour la réalisation de ses objectifs et activités. Les fonds alloués aux activités doivent être déboursés aux organismes de mise en œuvre, avec, dans l'idéal, un mécanisme de financement transparent qui inclut un système de suivi et de reporting.

Aucun PAN n'a jamais réussi à atteindre un statut de fort impact (même si certains sont prometteurs). Ces composantes semblent être des buts bien éloignés de la réalité de la plupart des pays : par exemple, seuls 11 des 47 PAN examinés en 2014 spécifiaient un budget²³. Néanmoins, ce cadre offre des paramètres utiles pour l'évaluation des obstacles aux progrès et aux chances de réussite.

RÉFÉRENCES

1. Pour les derniers chiffres montrant une augmentation du nombre de conflits entre 2010 et 2015, voir le programme de données sur les conflits de l'Université d'Uppsala à <http://ucdp.uu.se/#/encyclopedia> ; sur les niveaux record de déplacements des populations dans le monde, voir Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, Tendances mondiales 2015 (Genève, juin 2016).
2. Marie O'Reilly, Andrea O'Suilleabhain et Thania Paffenholz, « Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes », New York : International Peace Institute, juin 2015.
3. Pour une étude de la littérature universitaire sur ce sujet, y compris les corrélations entre les femmes en politique et dans les questions liées à la paix, et l'influence des femmes sur l'établissement de la paix en situation de post-conflit, voir Marie O'Reilly, « Why Women? Inclusive Security and Peaceful Societies », Washington, DC: The Institute for Inclusive Security, octobre 2015.
4. Aisling Swaine, « Assessing the Potential of National Action Plans to Advance Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325 », *Yearbook of International Humanitarian Law* 12 (2009) : p. 403–433, à 409–410.
5. Pablo Castillo Diaz et Simon Tordjman, eds., « Women's Participation in Peace Negotiations: Connections between Presence and Influence » (New York: ONU Femmes, 2012), <http://www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2012/10/wpssourcebook-03a-women-peacenegotiations-en.pdf>.
6. Voir, par exemple, Conseil de sécurité de l'ONU, « Déclaration du Président du Conseil de sécurité », 31 octobre 2002, UN Doc. S/PRST/2002/32 ; Conseil de sécurité de l'ONU, « Rapport du Secrétaire général sur les femmes, la paix et la sécurité », 13 octobre 2004, UN Doc. S/2004/814 ; Conseil de sécurité de l'ONU, « Déclaration du Président du Conseil de sécurité », 7 mars 2007, UN Doc. S/PRST/2007/5 ; Conseil de sécurité de l'ONU, « Rapport du Secrétaire général sur les femmes, la paix et la sécurité », 25 septembre 2008, UN Doc. S/2008/622.
7. Conseil de sécurité de l'ONU, « Rapport du Secrétaire général sur les femmes, la paix et la sécurité », 12 septembre 2007, UN Doc. S/2007/567, parag. 36.
8. Pour une liste de ces pays, voir l'Annexe.
9. Mary Kaldor, *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era* (Stanford, CA : Stanford University Press, 2007) ; Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2011 : conflits, sécurité et développement* (Washington, DC : Banque mondiale, 2011).
10. Timothy D. Sisk, ed., *Democracy at the Local Level* (Stockholm : International IDEA, 2001), p. 147.
11. Ibid. ; Robert Putnam, *Making Democracy Work* (Princeton : Princeton University Press, 1993).
12. Voir, par exemple, Barbara Miller, Milad Pournik et Aisling Swaine, « Women in Peace and Security through United Nations Security Council Resolution 1325: Literature Review, Content Analysis of National Action Plans, and Implementation », Washington, DC : Institute for Global and International Studies working paper 13/GGP WP 09, mai 2014, http://www.peacewomen.org/assets/file/NationalActionPlans/milad-pournikanalysisdocs/igis_womeninpeaceandsecuritythroughnsr1325_millerpournikswaine_2014.pdf, p. 18.
13. Ibid., p. 54.
14. Radhika Coomaraswamy et al., « Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace: A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325 », New York : ONU Femmes, 2015, p. 250.
15. Nous utilisons la définition du dictionnaire Cambridge pour « décisionnaire politique » : « un membre d'une entité gouvernementale, de la législature ou d'une autre organisation chargé de formuler de nouvelles règles, lois, etc. ». Les personnes interrogées dans le secteur de la sécurité comprenaient en majorité des individus travaillant dans les forces armées et les forces de police. Les organisations de la société civile comprennent les organisations de la société civile nationales et internationales, où la société civile est définie comme étant « le domaine, en dehors de la famille, de l'État et du marché, qui est créé par des actions individuelles et collectives, des organisations et des institutions pour faire avancer des intérêts partagés » selon l'indice CIVICUS de la société civile. Un petit nombre de personnes interrogées ne correspondaient pas exactement à l'une de ces catégories et ont été sélectionnées pour leur expertise particulière ou leur capacité à ajouter un certain contexte, et non pas du fait de la nature de leurs organisations.
16. Pour de plus amples informations sur les PAN « à fort impact », y compris une formation à ce sujet, voir <https://actionplans.inclusivesecurity.org/>. Voir aussi Zsuzsanna Lippai et Angelic Young, *What Matters Most: Measuring Plans for Inclusive Security* (Washington, DC : Inclusive Security, 2014). En 2015, le cadre du PAN à fort impact a été adapté pour l'étude mondiale de l'ONU sur les femmes, la paix et la sécurité ; voir Radhika Coomaraswamy et al., « Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace: A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325 », New York : ONU Femmes, 2015, ch. 10.
17. V. F. Heinrich, « Assessing and Strengthening Civil Society Worldwide. A Project Description of the CIVICUS Civil Society Index: A Participatory Needs Assessment and Action-Planning Tool for Society », 2004, en ligne à <http://www.civics.org>, CSI, section Documents et publications
18. Inclusive Security a mené des évaluations techniques complètes de PAN pour la Bosnie-Herzégovine, le Canada, la Finlande, le Libéria et la Serbie, ainsi que toute une gamme d'évaluations pour d'autres pays, dont certaines sont disponibles en ligne. Voir, par exemple, Angelic Young et Mariam Mansury, « Assessment of Canada's Action Plan for the Implementation of United Nations Security Council Resolutions on Women, Peace and Security 2010–2016 », Washington, DC : Inclusive Security, 15 septembre 2014, http://www.international.gc.ca/start-gtsr/assets/pdfs/Canada_Action_Plan_Women_Peace_Security-2010-2016.pdf.
19. Organisation de coopération et de développement économiques, « Atlas of Gender and Development: How Social Norms Affect Gender Equality in Non-OECD Countries », Paris : OCDE, 2010 ; Organisation de coopération et de développement économiques, « 2012 Social Institutions and Gender Index: Understanding the Drivers of Gender Inequality », Paris : OCDE, 2012 ; Organisation de coopération et de développement économiques, « Social Institutions and Gender Index 2014 Synthesis Report », Paris : OECD, 2014. Noter que la Serbie n'était pas incluse dans le classement 2009 (publié en 2010). Ce rapport utilise la terminologie du rapport 2014 pour décrire cinq niveaux de Très bas, Bas, Moyen, Élevé

et Très élevé, lesquels étaient appelés de manière légèrement différente en 2010. Le rapport 2012 n'utilise pas cinq catégories de manière explicite, mais ces dernières peuvent être déduites du classement numérique.

20. Programme des Nations Unies pour le développement, Rapport sur le développement humain 2015 (New York: United Nations, 2015), Tableau 1 : Indice de développement humain, disponible à hdr.undp.org/en/composite/HDI.
21. Inclusive Security a travaillé avec des praticiens de PAN en Afghanistan, en Bosnie, au Brésil, au Canada, en Finlande, en Indonésie, en Jordanie, au Libéria, en Moldavie, au Monténégro, au Nigéria, aux Pays-Bas, en Serbie, au Soudan, en Ukraine et aux États-Unis. L'organisation a partagé son expertise avec des praticiens dans 16 autres pays à travers des formations et des réunions.
22. Voir, par exemple, le Groupe des Nations unies pour le développement, « Results-Based Management Handbook », octobre 2011 ; Gavin Lawrie, Dirk Kalff et Henrik Andersen, « Balanced Scorecard and Results-Based Management: Convergent Performance Management Systems », Berkshire, UK : 2GC Active Management, avril 2015. Voir aussi Lippai et Young, What Matters Most: Measuring Plans for Inclusive Security.
23. Malika Bhandarkar, « Mapping Progress of WPS Action Plans », New York : ONU Femmes, août 2014, cité dans Coomaraswamy, « Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace », p. 246.

RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Marie O'Reilly

La formation d'un mouvement de femmes soudé représente un défi dans un pays aussi vaste que la République démocratique du Congo. Cependant, les organisations de femmes congolaises ont surmonté de nombreux obstacles au début des années 2000 afin d'unifier et d'influencer le processus de paix de leur pays, et elles ont renversé encore plus de barrières à la fin des années 2000 pour créer le premier PAN du pays. Même si le développement du PAN a été inclusif, sa mise en œuvre a été très inégale. D'une part, les efforts se sont concentrés sur la réduction des violences sexuelles associées au conflit et certains semblent avoir porté leurs fruits. D'autre part, la participation des femmes au processus de paix et de sécurité ne semble pas s'être améliorée, même si certains progrès se font sentir quant à l'attitude des forces de police. En fait, de nouvelles barrières à la participation des femmes au monde politique sont apparues au cours des dernières années, alors que cette participation reste le meilleur moyen pour accéder au processus de paix et de sécurité au Congo et l'influencer. En général, la communauté internationale s'est surtout intéressée à la question des violences sexuelles au Congo, même si les efforts de prévention et les traitements adéquats pour les survivantes restent insuffisants. Le soutien pour les éléments du PAN relatifs à la participation est en train de s'essouffler. Si les acteurs internationaux et nationaux pouvaient se rassembler autour de l'idée du leadership des femmes pour la paix et la sécurité au Congo, une approche plus holistique pourrait vaincre ces défis.

1. LES FEMMES, LA PAIX ET LA SÉCURITÉ EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO



Nous disons que, si une seule femme commence à faire de la politique, la politique va la changer. Mais si beaucoup de femmes font de la politique, alors la politique va évoluer pour le bien de la société.

- Militant des droits de l'homme

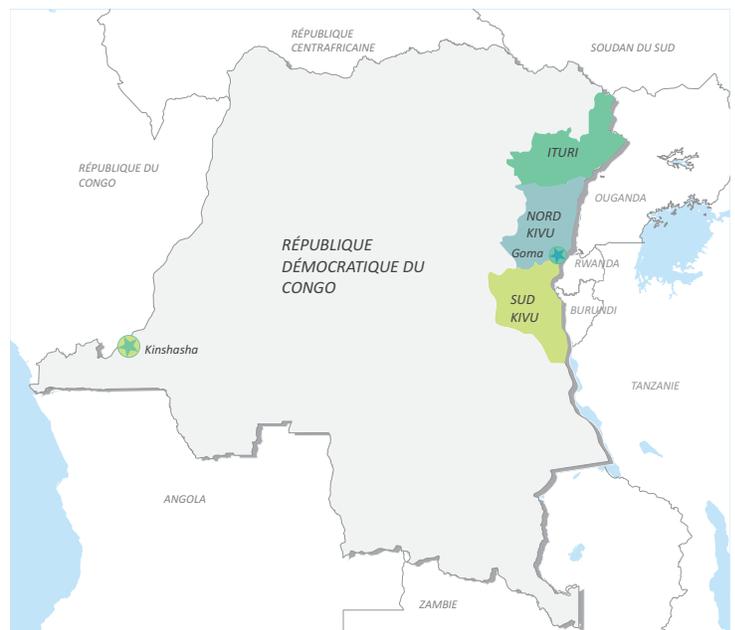


Alors que de multiples groupes armés ciblent les civils à l'Est du pays et que les risques d'émeutes et de violence électorale s'étendent à travers le territoire, les Congolais font face à d'énormes défis en matière de sécurité. Les femmes sont aussi confrontées à des niveaux élevés de violence sexiste, y compris des violences sexuelles liées au conflit. En dépit d'obstacles significatifs, en particulier une superficie immense où la situation varie beaucoup en matière de paix et de sécurité, de nombreuses organisations de femmes se battent

toujours pour la consolidation de la paix, tant au niveau des communautés qu'à celui du pays. Dans le passé, les femmes congolaises ont réussi à vaincre leurs divisions pour influencer le processus officiel de paix de leur pays. Aujourd'hui, certains signes indiquent qu'un nouveau mouvement de femmes pourrait émerger pour demander une participation politique accrue, avec comme conséquence une influence plus grande des femmes sur la paix et la sécurité. Cette étude de cas se concentre sur les défis dans la région du Nord Kivu à l'Est du pays, ainsi que dans la capitale Kinshasa et ses environs ; les auteurs ont mené des recherches sur le terrain dans ces deux régions en février 2016.

Analyse du conflit

La deuxième guerre du Congo a officiellement pris fin en 2003 avec la signature des Accords de Prétorie, et après la mort de plus de 3 millions de personnes du fait de la violence, de la famine et des maladies connexes¹. Cependant, de multiples conflits persistent dans la République démocratique du Congo² aux niveaux local, régional et national. L'Est du Congo est la région la plus touchée : environ 70 groupes armés restent actifs dans les provinces du Nord et Sud Kivu³. Des alliances compliquées lient certains groupes à des États voisins tels que le Rwanda, l'Ouganda et le Burundi, un héritage du génocide rwandais, ainsi que de la première et de la deuxième guerre du Congo, lorsque sept pays se battaient sur le sol congolais. D'autres groupes sont soutenus par l'État congolais lui-même et servent de milices d'autodéfense locales ou peuvent aussi être décrits comme des groupes de bandits à la recherche d'un profit sous le couvert de l'idéologie.



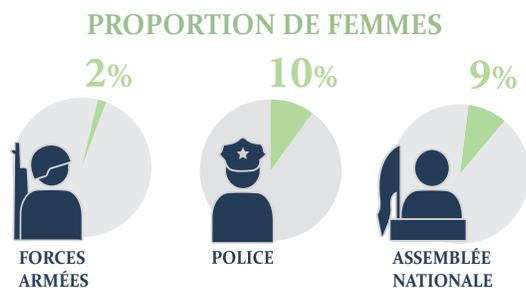
Nature du conflit

Le conflit dans les provinces de l'Est du Congo du Nord Kivu, du Sud Kivu et de l'Ituri est causé par des problèmes de

gouvernance, de griefs et de cupidité, ainsi que des tensions ethniques et des intérêts régionaux. Certains motifs spécifiques peuvent varier, mais des groupes armés sont apparus en l'absence d'une quelconque autorité de l'État et dans un climat (réel et perçu) de marginalisation, de persécution et de pauvreté. Ces groupes se battent pour le pouvoir et le profit susceptibles d'être tirés de l'abondance des ressources naturelles de la région, ainsi que de l'exploitation de la population locale. En fait, même si certains groupes se battent entre eux, ils exploitent pratiquement tous les civils⁴. Ni l'État congolais ni la mission de maintien de la paix de l'ONU connue sous le nom de MONUSCO ne peuvent offrir une protection suffisante aux populations.

« **Qui assure la sécurité de qui ? Personne n'assure notre [celle des femmes] sécurité.** - Militant des droits de l'homme »

La majorité des Congolais n'ont pas pris les armes pendant le conflit, et les hommes et les femmes jouent des rôles divers à la fois pour faire avancer la paix et pour fomenter la guerre. Néanmoins, les femmes n'appartiennent généralement pas à ces groupes armés et elles courent beaucoup plus de risques que les hommes de subir les violences sexuelles couramment perpétrées par les groupes armés, même si les hommes sont aussi soumis à des sévices sexuels dans une moindre mesure⁵. Les membres de l'armée nationale ont aussi commis des actes de violence sexuelle, prenant parfois les femmes comme « salaire » lorsqu'ils ne sont pas payés par l'État⁶. Par exemple, pendant la retraite des troupes congolaises face aux avancées du groupe de rebelles M23 sur la ville de Goma en 2012, les Nations unies ont signalé que les soldats avaient violé « systématiquement » au moins 102 femmes et 33 jeunes filles⁷.



Dans la mesure où ces soldats et leurs supérieurs sont rarement traduits en justice, la sécurité de l'État, défendue par l'armée nationale, repose sur un climat d'insécurité pour les femmes⁸. Ce phénomène n'est pas nouveau : l'armée de conscrits du roi Léopold violait les femmes à grande échelle sous le régime colonial, créant un précédent pour la violence sexiste et généralisée à l'encontre des femmes lors des conflits qui se sont déroulés un siècle plus tard⁹. Même si les femmes participent à la consolidation de la paix dans les communautés locales, elles n'ont pas leur mot à dire en matière de pratiques et de politiques de sécurité nationale : les femmes constituent à peine 2 % de l'armée congolaise, environ 10 % des forces de police et 9 % des membres de l'assemblée nationale¹⁰. Alors, comme une femme de l'Est du Congo l'a déclaré : « Qui assure la sécurité de qui ? ».

« **Nous avons fait pression jusqu'au dernier moment avant la signature. Mais dès la signature, les femmes ont été abandonnées. Le soutien international s'est évanoui. Nous n'avons pas eu les moyens de tirer parti de nos expériences à Sun City.** - Militante des droits de l'homme »

Le processus de paix

L'Accord-cadre régional actuel pour la paix au Congo et dans la région des Grands Lacs a été signé par 11 États africains en 2013 et appuyé par l'ONU. Sur le papier, l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération représente une tentative louable de s'attaquer tout au moins à deux principales causes de conflits au Congo : le gouvernement congolais s'est engagé à réformer les structures de l'État, y compris le secteur de la sécurité, et les États voisins se sont engagés à cesser de soutenir les groupes armés sur le territoire congolais. Ces défis significatifs ont persisté en dépit du dialogue inter congolais qui s'est conclu à Sun City en Afrique du Sud en 2003 et qui a conduit certes à une transition politique, mais sans s'accompagner de profondes réformes politiques ou d'une réconciliation générale.

Même si les femmes étaient présentes à Sun City au début des années 2000, elles ont été en grande partie exclues de la création et de la mise en œuvre de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération. Aucun des signataires n'était une femme, et les femmes n'ont guère eu la voix au chapitre au sujet de l'adoption de cet accord, même si elles ont essayé de créer une plateforme de femmes de la région des Grands Lacs dans ce but. Le document et ses plans d'action connexes n'ont pas réussi à prendre en compte le rôle joué par le genre dans le conflit ou des possibilités pour les femmes et d'autres acteurs hormis les belligérants de contribuer à établir la paix¹¹. De nombreuses personnes interrogées ont suggéré que l'Accord-cadre était maintenant « mort », ou tout au moins comateux, en particulier à la lumière de l'exacerbation des tensions régionales. D'après une étude récente, l'Accord-cadre reste vital, mais la plupart des observateurs sont convaincus que peu de progrès réels ont été réalisés¹².

Justice et réconciliation post-conflit

La Cour pénale internationale a reconnu trois seigneurs de guerre congolais coupable de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité. En 2012, la Cour a déclaré Thomas Lubanga coupable d'avoir recruté et utilisé des enfants soldats au sein des Forces patriotiques pour la libération du Congo. En 2014, la Cour a reconnu Germain Katanga coupable de meurtre, d'attaques contre des civils et de pillage en tant que supposé commandant du Front de résistance patriotique de l'Ituri. En 2016, dans son premier procès centré sur les violences sexuelles en tant que crime de guerre, la Cour a reconnu l'ancien vice-président congolais Jean-Pierre Bemba coupable de viol à grande échelle et de meurtres de civils commis par son groupe de rebelles en République centrafricaine en 2002 et en 2003. En 2015, la Cour a démarré le procès du célèbre seigneur de guerre Bosco Ntaganda, qui fait face à 18 chefs

de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité, dont le meurtre, les attaques contre les civils, le viol et l'esclavage sexuel¹³.

Au-delà de ces affaires internationales médiatiques, la justice nationale pour les crimes de guerre et en particulier pour les violences sexuelles persistantes est restée à la traîne. Cette situation perdure en dépit de certaines avancées à la suite de la nomination par le président Joseph Kabila d'un conseiller spécial en matière de lutte contre les violences sexuelles. Le faible nombre de poursuites peut s'expliquer en partie par le faible nombre de femmes au sein du système judiciaire congolais¹⁴. En dépit de consultations nationales pour « une plus grande cohésion nationale » organisées en 2013, la réconciliation semble illusoire. En fait, le fait de négliger les causes sous-jacentes du conflit, et d'échouer dans l'établissement de l'état de droit et de l'organisation de la réconciliation signifie maintenant que l'insécurité s'étend bien au-delà de l'Est du pays pour les femmes comme pour les hommes. Avec l'annonce du président du report des élections présidentielles et parlementaires prévues pour 2016, l'instabilité s'est accrue dans les fiefs de l'opposition à travers le pays. En janvier 2015, 42 manifestants au moins ont été tués par les forces de sécurité¹⁵. Alors que les arrestations de membres de l'opposition se poursuivent en 2016, les tensions politiques sont en train de s'intensifier.

Participation des femmes à la paix et à la sécurité



À Nairobi, nous étions considérées comme des monstres parce que nous faisons partie de la rébellion. Les deux premiers jours, nous pouvions à peine nous regarder les uns les autres. Mais après, nous nous sommes rassemblés. [Nous avons vu que] le conflit touche tout le monde.

- Militant des droits de l'homme



Entre 1999 et 2003, le processus de paix de Lusaka-Sun City a lentement mis fin de manière officielle à la deuxième guerre du Congo. L'accord de cessez-le-feu de Lusaka en 1999 a déterminé qui participerait au dialogue élargi inter congolais connexe, mais n'a pas mentionné l'inclusion des femmes. En partie à cause de cette situation, six femmes seulement figuraient parmi les 73 délégués au dialogue inter congolais, à savoir 8 % des délégués¹⁶. Exclues du processus, les femmes du gouvernement, des groupes de rebelles et de la société civile se sont rassemblées dans leur propre atelier parallèle à Nairobi, soutenues par un certain nombre d'organisations non gouvernementales et le Fonds de développement des Nations unies pour la femme (aujourd'hui ONU Femmes). Elles se sont unies au-delà du conflit et ont formulé leurs exigences de paix dans la déclaration de Nairobi, laquelle incluait des appels à une fin au conflit, au retrait des troupes étrangères, à l'application de la bonne gouvernance et à l'institution d'un programme humanitaire d'urgence, entre autres priorités. Ces femmes ont aussi fait pression pour demander une plus grande prise de conscience de la dimension genre dans le

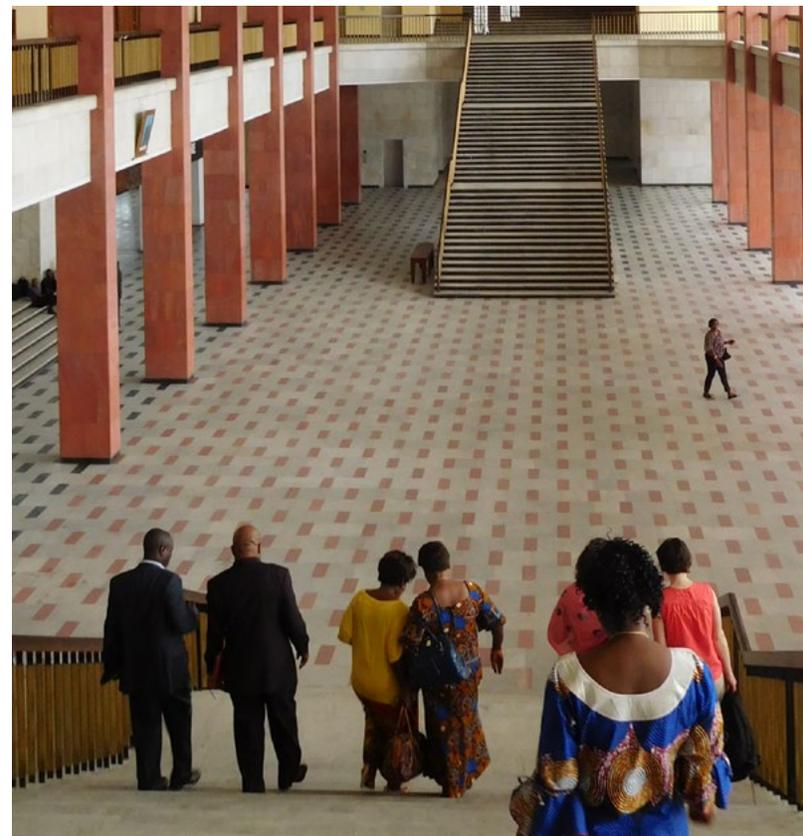
dialogue inter congolais et l'inclusion des besoins des groupes vulnérables¹⁷. Après que les femmes ont poussé le facilitateur du processus de paix et d'autres parties prenantes à accroître la participation des femmes aux pourparlers, leur proportion dans le dialogue élargi est passée à 12 % des délégués¹⁸.

Ces déléguées aux pourparlers de Sun City ont aussi demandé des clauses sexospécifiques dans l'accord et l'assurance qu'un accord de paix serait atteint. Elles ont obtenu des clauses en matière de réforme législative pour garantir 30 % au moins de participation politique des femmes dans toutes les institutions publiques et une révision de la Constitution et du Code de la famille prenant en compte la dimension genre alors que ce dernier document était jusqu'alors discriminatoire¹⁹. Au dernier moment, alors qu'un accord final semblait ne jamais pouvoir être signé, ces femmes ont formé une chaîne humaine pour empêcher les négociateurs hommes de quitter la salle avant la signature de l'accord final²⁰. Néanmoins, l'influence et l'impact des femmes ont été limités par un certain nombre de facteurs : la procédure de sélection et la faible proportion des déléguées qui en a découlé ; la perception des femmes en tant que subordonnées dans le domaine politique, et le contrôle exercé par les parties au conflit dominées par les hommes sur la prise de décision aux dépens des femmes et des acteurs de la société civile non armés²¹.

Les violences sexuelles contre les femmes liées au conflit ont progressé en parallèle avec la sous-représentation des femmes dans les processus de paix et de sécurité.

En dépit des obstacles, Sun City et le militantisme des femmes dans les coulisses des pourparlers ont représenté un moment exceptionnel de la participation des femmes au processus de paix et de sécurité au Congo. La représentation des femmes a été extrêmement faible dans la multitude d'accords de paix qui

Bâtiment du Parlement à Kinshasa. Photo d'Alexandra Amling.



ont suivi la transition du Congo vers la démocratie au cours des trois années suivantes (un grand nombre de ces accords cherchant à finaliser les travaux inachevés de Sun City) : le Pacte de 2006 sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la région des Grands Lacs ; l'Acte d'engagement de Goma signé en 2008 ; l'accord de paix de 2009 conclu entre le gouvernement congolais et le groupe rebelle CNDP ; les pourparlers de paix de 2013 entre le gouvernement et M23 ; et l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération de 2013 décrit ci-dessus²². Les consultations nationales en 2013 ont représenté une exception, avec 12 % de participantes, même si ces consultations se rapprochaient plus d'un dialogue national que d'un processus de paix²³.



Rencontres entre femmes à Kinshasa. Photo d'Alexandra Amling.

Il n'est peut-être pas surprenant que les violences sexuelles aient persisté en parallèle avec la sous-représentation des femmes dans ces processus de paix et de sécurité. Le Congo est devenu célèbre comme étant « la capitale mondiale du viol » au cours de la dernière décennie, après que Margot Wallström, alors Représentante spéciale du Secrétaire-général de l'ONU pour la violence sexuelle dans les conflits armés, est revenue d'un déplacement au Congo en 2010²⁴. En particulier, l'utilisation du viol en tant qu'arme de guerre a suscité beaucoup de remous. Tout comme les groupes armés manipulent les tensions au sujet de l'ethnicité et de l'accès à la terre, ils exploitent aussi les notions militarisées de masculinité, la position marginalisée des femmes dans la société congolaise et une culture d'impunité pour faire avancer leurs objectifs et justifier leur violence. En juillet et en août 2010 par exemple, les rebelles des Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR) se sont associés à d'autres groupes pour perpétrer des viols collectifs sur plus de 300 civils, en grande partie des femmes, pendant trois jours dans le territoire de Walikale, une région riche en minerais. D'après les analystes, ces rebelles auraient agi ainsi pour imposer leur autorité sur la région, accéder aux mines voisines afin de financer leurs activités, et même punir la population locale pour son soi-disant soutien à l'armée congolaise²⁵.



À Sun City, nous avons reçu beaucoup de soutien financier pour la participation, mais aujourd'hui, tous les fonds vont aux violences sexuelles.

- Représentante de la société civile



Le gouvernement et les acteurs de la société civile ont progressé pour lancer une conversation sur le sujet tabou des violences sexuelles, et de nombreuses organisations non-gouvernementales répondent courageusement à ces crimes brutaux en offrant une aide aux victimes, souvent avec le soutien de la communauté internationale. Cependant, depuis Sun City, les personnes interrogées suggèrent que les flux de financements internationaux relatifs à la participation des femmes au processus de prise de décision sur les questions de paix et de sécurité n'ont pas suivi le même rythme que le financement consacré à la protection.

La faible représentation des femmes dans les processus officiels de consolidation de la paix masque les efforts dynamiques des femmes congolaises visant à établir la paix dans la société civile. Le Congo compte aujourd'hui 5 000 organisations non-gouvernementales officielles²⁶, et diverses organisations dirigées par des femmes travaillent en particulier sur les questions de la paix et de la sécurité. La richesse du militantisme féminin dans ce domaine a été reconnue par les observateurs extérieurs. Après la signature par 11 hommes de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération en 2013, Mary Robinson, l'envoyée spéciale de l'ONU, a apporté son soutien à plusieurs organisations non-gouvernementales locales et régionales afin de créer la Plateforme des femmes de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération à travers le Burundi, la République démocratique du Congo, le Rwanda et l'Ouganda. Cependant, l'idée n'a pas séduit les bailleurs de fonds et Mary Robinson a quitté son poste après un an, pour être remplacée par Said Djinnit. Depuis, la plateforme a distribué de petites subventions à des organisations de femmes travaillant à la consolidation de la paix, mais n'a pas facilité de rencontres entre les femmes et les décideurs du processus de paix. De nombreuses personnes interrogées n'étaient pas conscientes du statut de la plateforme ; d'autres ont suggéré qu'elle ne parvenait pas à ses objectifs²⁷. L'envoyée spéciale Mary Robinson a aussi soutenu la création d'un plan d'action régional de mise en œuvre de la résolution 1325 dans la région des Grands Lacs, lequel pourrait s'avérer plus pérenne²⁸.

En dépit des nombreux processus de paix, la plupart des personnes interrogées ont signalé que les causes profondes du conflit n'ont pas disparu au Congo, et que la violence se poursuit sous de nombreuses formes et continue à affliger la population. De ce fait, le secteur de la sécurité reste un outil significatif employé dans les efforts pour établir la paix et la stabilité dans le pays. Cependant, de nombreuses personnes interrogées se font l'écho d'un représentant de la société civile : « Le secteur de la sécurité fonctionne sans les femmes, et ce n'est pas la sécurité. »

Dynamiques relatives au genre

Malgré son énormité, la prévalence du viol en tant qu'arme de guerre n'est que la pointe de l'iceberg lorsqu'il s'agit de la sécurité de plus de la moitié de la population congolaise. À l'Est du Congo, les effets plus vastes du conflit contribuent à des taux extrêmement élevés de violence familiale contre les femmes : plus de la moitié de toutes les femmes dans le

Nord Kivu ont subi des actes de violence physique perpétrés par leur partenaire intime²⁹. À l'échelle du pays, 57 % des femmes déclarent avoir subi une forme de violence sexuelle ou physique au cours de leur vie³⁰. La présence de femmes dans les forces de sécurité encourage les femmes à signaler les actes de violence sexospécifique³¹. Au Congo, les femmes représentent 11 % des commissaires de polices locaux³², moins de 3 % des troupes et tout juste 2 % des officiers dans les forces armées congolaises. Peu servent au combat³³. Trois femmes ont été promues au rang de général en 2013, dans les domaines de la logistique, de l'administration et des anciens combattants³⁴.

— «
Il y a trop de préjugés. Que les femmes sont faibles, qu'il n'y a pas assez d'argent, que les filles restent à la maison pendant que les garçons vont à l'école. Les comportements doivent changer. - Représentante de la société civile

En fait, les femmes sont en butte aux discriminations dans les sphères politique, sociale et économique : le Congo se classe au 147^e rang sur 152 pays pour l'indice composite d'inégalité de genre. Seulement 8 % des parlementaires sont des femmes ; 11 % des femmes de plus de 25 ans ont fait des études secondaires (comparé à 36 % des hommes) ; et 62 % des femmes vivent dans la pauvreté (comparé à 59 % des hommes)³⁵. Outre les fréquentes atteintes à leur sécurité physique, les femmes font face à des discriminations dans l'accès aux ressources (par exemple les femmes héritent rarement de biens fonciers), et les hommes continuent à dominer la prise de décision au foyer. Même si des progrès ont été réalisés dans le domaine de l'éducation primaire, le déséquilibre persistant en matière d'éducation reste emblématique des préjugés institutionnalisés en faveur des fils, des garçons et des hommes dans la société congolaise. Lors d'études à travers le pays, les experts ont découvert une forte corrélation entre la violence sexuelle systémique et sexiste dans les contextes affectés par les conflits et précisément ces éléments de normes sociétales discriminatoires³⁶. Cependant, l'attention accordée aux victimes de violences sexuelles ne s'est pas accompagnée d'un élan équivalent pour favoriser l'accès des femmes à l'espace public ou leur participation aux prises de décision en matière de paix et de sécurité, ce qui représenterait un élément essentiel de lutte contre la violence sexuelle et de renforcement de la paix et de la stabilité pour toute la société³⁷.

En fait, de nombreuses femmes congolaises dans la société civile s'entêtent à demander un changement, mais sont trop souvent ignorées dans un système qui ne les reconnaît pas comme les égales des hommes. Aucune augmentation significative de la participation des femmes à la vie politique ne s'est fait sentir au cours de la dernière décennie. Pendant la législature 2006–2011, 8 % des députés de l'Assemblée nationale et 5 % des sénateurs étaient des femmes ; dans la législature de 2016 (formée en 2012), les chiffres sont respectivement de 9 % et de 5 %³⁸. Récemment la représentation des femmes au niveau provincial a augmenté quelque peu grâce à des nominations : un certain nombre de femmes faisait partie des

« commissaires spéciaux » nouvellement nommés et destinés à aider au remplacement des gouverneurs hommes (même si cela ne garantit pas la représentation des femmes parmi les gouverneurs nouvellement élus).

Même lorsque les femmes pénètrent dans l'antichambre du pouvoir, elles restent en grande partie invisibles. Au Parlement, seul les chefs de délégation sont invités à parler officiellement devant la caméra, et aucune femme ne figure parmi les chefs de délégation³⁹. Par ailleurs, pour entrer au Parlement, les femmes doivent surmonter un obstacle après l'autre. La plupart des femmes n'ont pas les moyens d'acheter les « cadeaux » que les électeurs s'attendent à recevoir en échange de leur bulletin, et encore moins de payer des frais (équivalent à 500 dollars américains⁴⁰) pour se déclarer candidates. De plus, comme nous le dit une ancienne parlementaire, « Vous avez besoin de la permission de votre mari pour entrer en politique. Faire de la politique a des répercussions négatives chez vous. Vous avez besoin d'un mari fort derrière vous pour faire face à sept hommes qui vous remettent en question au travail ». Avec les élections de 2016 au point mort et une répression de plus en plus forte de l'opposition politique, les femmes se trouvent face à un nombre croissant d'incertitudes et de risques dans leurs efforts visant à changer les normes socioculturelles et à être élues.

— «
Nous accomplissons de grandes choses, mais ce n'est pas documenté. Nous sommes allées dans la brousse pour voir Laurent Nkunda, chef des rebelles, au Rwanda, pour voir le ministre des Affaires étrangères, et aux négociations de Kampala en 2010-2012. Nous avons rédigé des documents de politiques pour alimenter les processus de paix à l'étranger, et nous avons organisé des sit-in et des manifestations pour la paix au centre-ville. - Représentante de la société civile

Cadre juridique existant

En dépit des obstacles auxquelles les femmes doivent faire face, le Congo jouit d'une pléthore de lois nationales soutenant l'égalité entre les genres dans son ensemble et la parité dans les institutions publiques en particulier. La Constitution de 2006, influencée par le plaidoyer des femmes à Sun City, a établi ces principes dans les articles 5,14 et 15⁴¹. La même année, le gouvernement a voté une loi contre la violence sexuelle et sexiste et, en 2009, a développé sa politique nationale du genre pour éliminer la discrimination.

Aucune femme ne figure parmi les onze juges de la nouvelle Cour constitutionnelle.

La République démocratique du Congo a aussi ratifié plusieurs documents internationaux et régionaux, tels que la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes en 1986⁴², les statuts de Rome de la Cour pénale internationale en 2002⁴³, et le protocole de Maputo⁴⁴, lequel spécifie les droits des femmes en vertu de la Charte africaine sur les droits de l'homme et des peuples en 2008.

Cependant, la mise en œuvre de ces outils révèle une immense faille. Comme le dit l'une des personnes interrogées : « Nous avons des lois qui promeuvent l'égalité des chances pour tous, mais nous avons aussi des réalités différentes ». De nombreux obstacles juridiques persistent encore. Le Code de la famille de 1987 définit l'homme comme le chef de famille et exige d'une femme qu'elle obtienne la permission de son mari pour ouvrir un compte en banque, voyager ou acheter un bien foncier. À la mi-2016, le code était en cours de révision, même si rien ne permettait d'affirmer que tous les problèmes de discrimination seraient résolus. De plus, la loi de 2015 sur la parité a été rendue inapplicable après que la Cour constitutionnelle a décidé que le quota de 30 % dans le projet de loi initial concernant les femmes était inconstitutionnel. En 2015, le Sénat a abandonné des clauses concernant les quotas et la discrimination positive qui avait été incluses dans la nouvelle loi électorale et a introduit de nouveaux obstacles à la participation des femmes à la vie politique (discutés en détails ci-dessous). En outre, aucune femme ne figure parmi les 11 juges de la nouvelle Cour constitutionnelle.

2. LE PLAN D'ACTION NATIONAL DE LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO SUR LES FEMMES, LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

PLAN D'ACTION NATIONAL DE LA RÉPUBLIQUE DU CONGO	
2010-2015 (révisé en 2013)	
SOUS LA DIRECTION DU :	Ministère de la Femme, de la famille et de l'enfant
BUDGET ESTIMÉ :	59 198 881 USD
PRINCIPAUX AXES :	Paix
	Sécurité
	Violence sexuelle et sexiste
	VIH/sida
	Droits de la femme
	Participation politique
	Consolidation de l'état de droit
	Coopération régionale et internationale
	Recherche et études
	Suivi et évaluation

Dans un pays où de nombreux acteurs des questions de paix et de sécurité déclarent connaître la résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU et l'utiliser fréquemment dans leur travail de formation et de plaidoyer, le plan d'action national de mise en œuvre de cette résolution représente une possibilité de transformer les objectifs de la résolution 1325 en réalité. Alors que la politique nationale Genre de 2009 et son plan d'action connexe établissaient un cadre pour faire avancer la parité entre les genres de manière plus globale au Congo, le

plan d'action national pour l'application de la résolution 1325 (PAN) publié en 2010 et révisé en 2013, se concentre sur les liens entre le genre, la paix et la sécurité dans le pays. Ce plan s'articule autour de 10 axes relatifs à certaines des questions les plus urgentes dans le contexte congolais, y compris le rôle des femmes dans l'établissement de la paix et le secteur de la sécurité, les violences sexuelles et sexistes, la participation politique et l'état de droit (voir encadré).

Ce plan est très ambitieux de par son envergure, même si certaines personnes interrogées pensent qu'une focalisation plus limitée serait plus efficace. Néanmoins, le plan est beaucoup moins connu que la résolution 1325 qui lui a donné naissance, et du fait d'un manque de volonté politique, de coordination et de financement, la mise en œuvre s'est avérée difficile.

« Les **politiciens ont accepté de faire avancer le plan. Ils ont recueilli nos rapports et ont rédigé le rapport national sur la mise en œuvre de la résolution 1325 l'an dernier. Mais concrètement, il n'y a pas de volonté. Ils ne financent pas le secrétariat.** - Militante des droits de l'homme »

La mise en œuvre du plan d'action national est suivie par un comité de pilotage national ainsi que des comités aux niveaux provincial et local. Cependant, certains résultats indiquent que seul le comité de pilotage national semble être fonctionnel. En 2015, deux provinces seulement avaient pu se doter d'un comité de pilotage provincial⁴⁵.

Élaboration et mise en œuvre du plan d'action national

À la fin des années 2000, des organisations de la société civile ont mené deux études sur les femmes, la paix et la sécurité, au Congo et dans la région des Grands Lacs, afin d'établir la base du PAN. Le président du Parlement a ensuite lancé le PAN en 2010. En 2011, les représentants de 11 provinces sont venus à Kinshasa pour donner leur avis sur le plan, et la version révisée de 2013 est de ce fait plus solide⁴⁶.

De nombreux individus au Parlement et aux ministères gouvernementaux soutiennent l'avancée de la participation des femmes dans la prise de décision politique et l'établissement de la paix, comme le montre Genre et Parité, le réseau parlementaire et non partisan lancé en 2004. Lorsque les groupes de la société civile travaillant sur les femmes, la paix et la sécurité ont annoncé leur soutien enthousiaste pour le plan, le gouvernement s'est déclaré prêt à s'impliquer et à faciliter la participation entre tous les ministères, à travers la création du sixième plan d'action national en Afrique.

Cependant, de nombreuses personnes interrogées suggèrent que cette **volonté politique** n'est pas allée au-delà de la création du PAN en 2010 et de sa révision en 2013. La mise en œuvre a été au mieux sélective : les acteurs étatiques ont contribué à l'avancée des travaux dans certains domaines,



Membres d'une organisation de la société civile. Photo d'Alexandra Amling.

tels que celui des violences sexuelles et sexistes et celui des réformes de la police (abordé dans la section suivante, quant à l'impact), mais ces activités ne sont pas toujours coordonnées avec le PAN, et les activités dans de nombreux autres domaines d'intérêt restent au stade de projet par manque de soutien de l'État. D'après certaines personnes interrogées, le plan a été tenu à une certaine distance des mécanismes réels du pouvoir. Comme le déclare un militant de la société civile impliqué dans le processus : « Nous avons des points de focalisation dans tous les ministères, mais les personnes sélectionnées n'avaient aucune influence ou ont été placés dans des bureaux loin des ministères. » En bref, globalement, la volonté politique de mise en œuvre du PAN reste faible.

Une incohérence similaire entre l'approche adoptée pour la création du PAN et sa mise en œuvre est évidente dans la

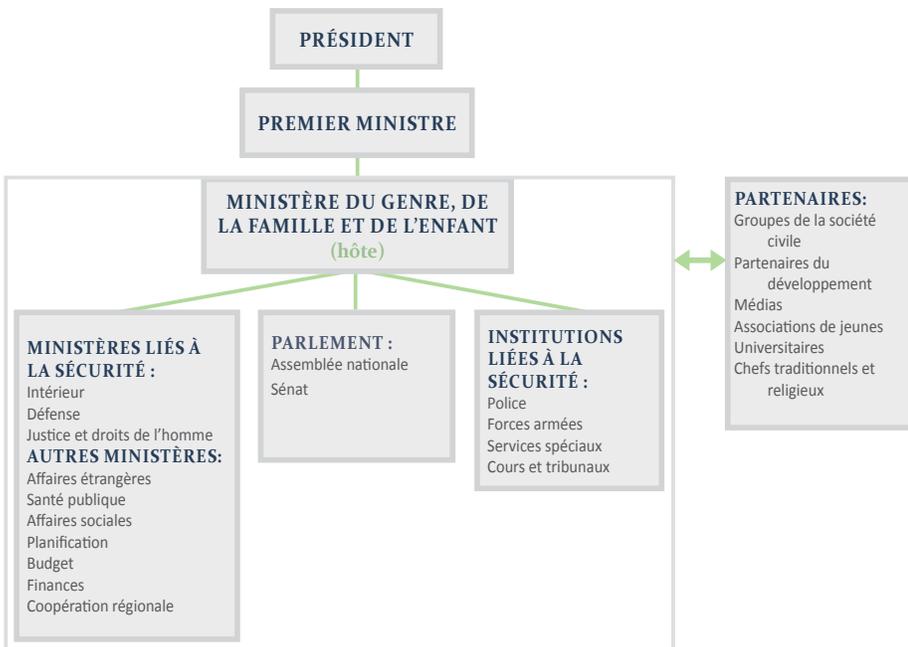
dynamique de collaboration et d'inclusion. D'après de nombreuses personnes interrogées, le développement du PAN s'est déroulé avec une certaine **coordination et un processus inclusif**, impliquant une commission gouvernementale, un comité parlementaire et des organisations de la société civile. En fait, le soutien de la société civile au gouvernement a été essentiel non pas simplement pour créer un certain élan en faveur du PAN, mais aussi pour fournir l'expertise et les capacités qui manquaient souvent dans les ministères. Une personne interrogée issue de la société civile déclare : « Si on s'en est remis au ministère [du Genre], rien n'aurait bougé. Mais tout le monde a contribué au PAN, le processus a été inclusif. »

Cependant, d'après de nombreuses organisations de la société civile, l'inclusion et la coordination se sont détériorées une fois le plan créé. En théorie, la mise en œuvre continue à être inclusive entre les acteurs étatiques et la société civile : 10 membres du comité directeur pour le PAN sur 40 représentent des organisations de la société civile⁴⁷. Dans la pratique cependant, « la collaboration dépend des relations personnelles. Un nouveau ministre du Genre va arriver avec un nouveau groupe et de nouvelles idées, et nous ne saurons pas ce qui se passe. »

« **Le plan est bon, bien écrit, mais chaque organisation agit dans son coin, sans aucune coordination.** »
-Militante des droits de l'homme»

Du fait de la présence significative des forces internationales de maintien de la paix au Congo, la coordination et la collaboration avec l'ONU méritent aussi une certaine attention dans ce cas. Même si les acteurs de l'ONU ne sont pas des parties prenantes à part entière du plan national, le PAN représente une possibilité pour ces acteurs de coordonner et d'aligner leurs activités dans ce domaine plus étroitement et de manière plus cohérente avec les priorités nationales. En réalité, l'incohérence persiste, non seulement entre le PAN et les acteurs de l'ONU, mais aussi entre les acteurs de l'ONU eux-mêmes : la représentante spéciale de l'ONU chargée de la question des violences sexuelles, ONU Femmes, la mission de maintien de la paix MONUSCO et le Fonds des Nations unies pour la population. Les personnes interrogées ont aussi signalé un manque de coordination dans les activités liées au genre au sein de la MONUSCO. Tandis que Bureau Genre se concentre sur l'intégration de la dimension genre au quotidien à travers les activités opérationnelles et de planification stratégique de la mission⁴⁸, l'unité de

Comité de pilotage national : parties prenantes impliquées dans la mise en œuvre du PAN*



*Interprétation de la manière dont le PAN a été conçu en vue de superviser sa mise en œuvre

soutien à la stabilisation soutient l'intégration de la dimension genre au quotidien à travers des initiatives de renforcement des capacités tandis qu'elle se prépare à un retrait des forces de maintien de la paix. En fait, l'un des piliers de la stratégie internationale de soutien à la sécurité et la stabilisation qui guide les travaux de l'unité de soutien à la stabilisation se concentre sur les violences sexuelles et sexistes en situation de conflit, mais là encore peu de liens ont été établis entre ces objectifs et les travaux du représentant spécial du président sur le même sujet, ou le PAN.

L'importance du *suivi et de l'évaluation* est reconnue dans le PAN ; le 10e axe est consacré à ce sujet. Cependant, le plan ne prévoit pas de calendrier déterminé pour mesurer les progrès ; ses objectifs, résultats et indicateurs ne sont pas cohérents ni quantifiés ; et les rôles et responsabilités ne sont pas clairement définis⁴⁹. Dans leur rapport de 2015 sur 15 années d'application de la résolution 1325 au Congo, le gouvernement et les experts de la société civile ont conclu que « ce domaine n'a pas connu d'avancées⁵⁰ ».

Le point de vue suivant est fréquemment avancé : « Il n'y a pas d'évaluation parce qu'il n'y a pas de mise en œuvre. » En d'autres termes, en dehors de la création de structures et de cadres, il n'y a aucune tentative d'évaluation. En réalité, de nombreuses organisations de la société civile et quelques acteurs étatiques continuent leurs travaux dans toutes sortes de domaines liés aux femmes, à la paix et la sécurité, mais ces travaux sont rarement liés au plan. Un suivi et une évaluation exhaustifs pourraient tirer parti de ces travaux sur le terrain et contribuer à une plus grande cohérence et à un certain sens de progrès par rapport aux objectifs convenus dans ce cadre qui a été approprié au niveau national. En 2015, les organisations de la société civile ont publié un rapport de suivi dans ce sens, en examinant la mise en œuvre de la résolution 1325 de manière plus globale par rapport aux indicateurs internationaux tout en faisant aussi référence au PAN⁵¹. Le gouvernement congolais et ONU Femmes ont récemment publié un document similaire évaluant 15 années de la résolution 1325 au Congo, à partir de l'expertise d'un certain nombre d'ONG. Tout ceci montre que la volonté et la capacité sont bien là, en particulier parmi les organisations de la société civile. Mais globalement, ces efforts visant à suivre et à évaluer les progrès restent irréguliers et quelque peu déconnectés des objectifs, des résultats et des indicateurs particuliers du PAN.



Nous n'avons pas toujours des fonds, mais cela ne nous empêche pas d'agir. - Représentant du gouvernement



Qu'il s'agisse de la mise en œuvre du plan ou du suivi de cette mise en œuvre, les *ressources financières* sont clairement insuffisantes. Sur le papier, le coût du plan est estimé à 59 millions de dollars américains⁵². Au niveau national cependant, d'après de nombreuses personnes interrogées issues de la société civile, « le gouvernement ne finance pas le plan : il n'y a pas de budget et il n'y a pas de fonds au ministère [de la Femme]. » Le personnel du ministère de la Femme, de la

famille et de l'enfant, qui s'est approprié le PAN, ajoute : « Les moyens ne sont pas suffisants pour mettre en œuvre le PAN, c'est le principal problème. »

Les partenaires internationaux ont essayé de combler cette faille, mais renâclent à envoyer des fonds à ce qui semble être un ministère peu important (le changement récent du nom du ministère, de « genre » à « femme » est peut-être significatif à cet égard)⁵³. À l'origine, lorsque les donateurs ont convenu de financer le plan, les fonds ont fini par être alloués au soutien des travaux liés au genre à travers la MONUSCO. Plus récemment, la Belgique s'est engagée à un soutien financier pour la mise en œuvre du PAN via ONU Femmes, ce qui a contribué à créer un nouveau secrétariat permanent pour l'application de la résolution 1325 au sein du ministère, ainsi qu'un fonds d'affectation spéciale. Mais ni le secrétariat permanent ni le fonds d'affectation spéciale ne sont opérationnels, et il reste toujours à déterminer la manière dont ils vont interagir avec d'autres structures telles que le comité de pilotage existant pour la mise en œuvre du PAN.

En fait, même si certains fonds sont disponibles, les organisations de la société civile engagées dans des activités de mise en œuvre du plan suggèrent que ces fonds restent très difficiles d'accès. Comme le déclare un représentant de la société civile : « Nous ne recevons pas de soutien du gouvernement, peut-être un soutien moral, mais il n'y a pas de fonds... » D'autres suggèrent qu'ils continueront à mettre en œuvre le plan du mieux possible, quoiqu'il arrive : « Nous n'avons pas toujours des fonds, mais cela ne nous empêche pas d'agir », a déclaré un ancien parlementaire qui travaille maintenant sur la question de la participation des femmes à la vie politique.

Impact du plan d'action national

Les données et statistiques fiables sont difficiles à trouver au Congo, et il est donc peu aisé de mesurer de manière adéquate les améliorations dans les domaines de focalisation du PAN depuis 2010. Cela est dû en partie au manque de mécanismes solides de recueil des données, ainsi qu'au manque d'un système de suivi et d'évaluation du PAN. Néanmoins, le rapport de suivi de la société civile publié par le Réseau mondial des femmes pour la paix (qui exploite toute une gamme de données) a mesuré un « léger progrès » dans de nombreux domaines pendant cette période : participation des femmes à la gouvernance, sensibilisation au genre dans les négociations de paix, participation des femmes dans les secteurs de la justice et de la sécurité, et certains indicateurs positifs relatifs à la lutte contre les violences sexuelles et basées sur le genre⁵⁴. Il est difficile de dire dans quelle mesure ce léger progrès est dû au PAN.

Le rapport plus récent publié par le gouvernement congolais et ONU Femmes fait état d'un certain progrès lié au PAN mais reconnaît aussi que « actuellement, le plan d'action national n'a pas été entièrement mis en œuvre du fait de contraintes financières, d'un faible engagement du gouvernement,

d'un renforcement insuffisant de la capacité des acteurs à la mise en œuvre ... Et d'un manque de coordination parmi les partenaires sur le terrain⁵⁵ ». Cette opinion est partagée par la majorité des personnes interrogées pour ce rapport.

— «
Nous partageons beaucoup de rapports avec le gouvernement, ils participent à nos réunions, mais il n'y a pas de suivi et ils ne nous donnent pas de retour. Il y a un manque d'intérêt. - Militant des droits de l'homme
 » —

Près de 90 % des organisations travaillant sur les questions relatives à la résolution 1325 déclarent connaître l'existence du plan d'action national, mais seules 40 % entreprennent des activités alignées de manière cohérente avec le plan⁵⁶. Néanmoins, beaucoup travaillent dans l'esprit des objectifs du plan, même si ces travaux ne sont pas systématiquement suivis ou liés au plan. Une tendance intéressante à explorer dans ce contexte d'impact variable est l'emphase placée sur la *protection* des femmes par rapport à la *participation* des femmes à la paix et à la sécurité.

Participation

En dépit du plan d'action national de 2010 et de son successeur plus solide de 2013, la participation des femmes aux négociations de paix de haut niveau ne s'est pas améliorée depuis le dialogue inter congolais de 2002, comme nous le décrivons ci-dessus ; dans la plupart des cas, cette participation a décliné⁵⁷. L'établissement de la paix à un haut niveau au Congo, comme dans de nombreux autres endroits, est resté le domaine des élites politiques et des dirigeants des rebelles. Par conséquent, les femmes ont besoin de devenir des politiciennes (ou de prendre les armes) pour pouvoir influencer de manière significative les décisions en matière de paix et de sécurité.

Cependant, on pourrait avancer que les perspectives pour la participation des femmes à la vie politique se sont détériorées depuis 2010, en dépit d'un « léger progrès » mesuré par certains. La nouvelle loi électorale et la nouvelle loi sur la parité ont créé de nouveaux obstacles à la participation des femmes au lieu de la renforcer. Ces

obstacles incluent une augmentation des frais à engager pour se porter candidate ; il a été déterminé que les quotas pour les femmes sont inconstitutionnels (en dépit des garanties constitutionnelles de parité) ; et, et c'est peut-être le point le plus important, la politique du glissement a retardé les élections prévues pour 2016. Tandis que la répression politique s'intensifie dans ce contexte et que des candidats de l'opposition sont arrêtés⁵⁸, les risques se sont accentués pour tout groupe déjà marginalisé cherchant à faire campagne pour l'élection. De nombreuses femmes à des postes politiques de haut niveau maintenant ou dans le passé ont confié que : « Souvent les femmes qui prennent la parole au sein de leur parti sont exclues⁵⁹. » Dans un environnement très risqué, les femmes sont encore moins susceptibles de participer au processus.

Tous ces événements se sont produits en dépit du travail accompli par les organisations de la société civile et des individus au gouvernement pour faire voter puis réformer la loi électorale et la loi sur la parité, pour aider les femmes à faire campagne et se porter candidates, et pour faire entendre les voix des femmes dans les pourparlers de paix⁶⁰.

Depuis le vote du PAN, les femmes semblent jouir de plus de débouchés dans la police. C'est un développement positif, avec le potentiel, comme dans d'autres pays, de mener à une désescalade du conflit, à des améliorations dans la police et dans les relations avec la communauté, et à un meilleur signalement des violences sexuelles et basées sur le genre⁶¹. Le centre pour l'étude de la justice et de la résolution 1325 à Kinshasa s'est chargé du volet sécurité du PAN parmi les organisations de la société civile et a poursuivi ses objectifs à travers la formation et l'éducation, en les intégrant dans le cadre plus large de la réforme de la police. Les forces de police visent maintenant à intégrer 30 % de femmes (leur nombre était estimé à 6 % en 2010) et œuvrent pour incorporer les considérations liées au genre à la nomination, au recrutement

L'attention accordée à la protection des femmes ne s'est pas accompagnée d'un élan de la même force pour l'accès des femmes à l'espace public ou la participation des femmes à la prise de décision en matière de paix et de sécurité.

Inauguration d'un nouveau commissariat pour la protection des femmes et des enfants. Photo ONU de Sylvain Liechti.



et à la promotion au sein des forces⁶². Les partisans de la réforme parmi les policiers reconnaissent l'importance de la participation des femmes pour améliorer la confiance en les forces de police et adopter une approche de « police de proximité⁶³ ».



Aujourd'hui, les femmes peuvent parler à la police, lorsqu'elles voient des commandants qui sont des femmes... Mais je me retrouve toujours seule lors de réunions sur la sécurité... Si nous voulons vraiment plus de changement, nous devrions avoir des femmes aux niveaux les plus élevés du ministère de la Défense.

-Représentante du gouvernement



Les possibilités de réforme au sein des forces armées congolaises sont beaucoup plus limitées. Même si, à la fin des années 1960 et au début des années 1970, le Congo honorait et soutenait ses militaires femmes, avec sa célèbre unité de parachutistes de 250 femmes, les conditions dans les forces armées se sont tellement détériorées dans les décennies qui se sont écoulées depuis que la participation des femmes a décliné et est estimé à 2 %⁶⁴. À nouveau, les personnes interrogées ont signalé que le principal obstacle à une réforme dans ce domaine était le manque de volonté politique. Pour reprendre les mots d'un leader de la société civile : « L'armée est une question très sensible pour le président. Le ministère de la Défense n'est pas aussi ouvert que les autres ministères. On dit aux ONG que ce n'est pas de leur ressort. » D'autres individus au gouvernement se sont faits l'écho de ce sentiment.

Protection

Le manque de volonté politique, de financement et d'autres obstacles associés avec le PAN contrastent fortement avec le désir affirmé de s'attaquer au problème des violences sexuelles liées aux conflits en parallèle à la mise en œuvre du PAN. Dans les estimations de coûts du PAN, le budget envisagé pour lutter contre les violences sexuelles se situait à plus de 28 millions de dollars américains, tandis que la participation des femmes au processus de paix et à la vie politique représentait en tout 18 millions de dollars américains⁶⁵. En réalité, aucun financement ne s'est approché de ces chiffres. Cependant, de nombreuses activités ont été signalées dans le domaine de la protection.

Par exemple, en 2014, l'armée congolaise a lancé un plan spécifique pour lutter contre les violences sexuelles liées aux conflits, et les chefs militaires se sont ensuite officiellement engagés à lutter contre le viol en temps de guerre⁶⁶. Toujours en 2014, le président Kabila a nommé une représentante spéciale pour lutter contre les violences sexuelles et le recrutement d'enfants soldats. Jeannine Mabunda Lioko, la représentante spéciale, et son bureau semblent bénéficier d'un budget, de personnel et de ressources beaucoup plus solides que le ministère de la Femme, lequel est chargé de coordonner tout le PAN. Ce bureau spécial du président, le Bureau du représentant personnel du chef de l'État en charge de la lutte contre les violences sexuelles et le recrutement des enfants, consolide des statistiques issues de diverses sources

sur les violences sexuelles liées aux conflits et indique que de telles violences sont en déclin, en particulier de la part de l'armée congolaise⁶⁷. Le bureau a aussi lancé une campagne publique visant à « briser le silence » autour du viol, avec un numéro de téléphone mis à la disposition des victimes. Ces activités et d'autres sont directement liées à deux des résultats souhaités du PAN : la réduction du taux de violences sexuelles dans les zones de conflits et l'amélioration de la sensibilisation du public aux techniques nécessaires pour lutter contre les violences sexuelles⁶⁸. D'après la représentante spéciale, 70 % des activités de son bureau sont financées par le gouvernement⁶⁹.

À ce titre, le bureau contribue aux objectifs du PAN et se réfère au PAN dans son mandat, mais le personnel concerné reconnaît aussi que la stratégie du bureau est distincte du PAN et que les communications semblent minimales entre ce bureau et le ministère de la Femme, de la famille et de l'enfant⁷⁰. En fait, le mandat de la représentante spéciale vient directement du président, et le Premier ministre a donné au bureau environ 150 000 dollars américains pour le lancement au milieu de l'exercice 2014, selon un des membres du personnel de ce bureau⁷¹. Le ministère de la Femme, de la famille et de l'enfant, qui coordonne le PAN ainsi que d'autres cadres politiques relatifs au genre, ne semble pas bénéficier du même poids politique ou de la même capacité à lever des fonds.



Les partenaires internationaux s'intéressent uniquement à la question des violences contre les femmes, pas à la prévention ou à la participation.

- Militante des droits de l'homme



La forte volonté politique dans le domaine des violences sexuelles liées aux conflits peut s'expliquer par le fait qu'une partie de la mission déclarée du représentant spécial consiste à changer la réputation du Congo dans le monde en tant que capitale mondiale du viol⁷². En effet, dans le cadre d'un déplacement de relations publiques à Washington, DC, le bureau a dépensé environ 40 000 dollars américains pour les services d'un cabinet de lobbying basé à Washington⁷³. Cela pourrait certainement contribuer à impliquer les dirigeants dans la lutte contre les violences sexuelles⁷⁴. Il existe cependant une tension entre ces objectifs de relations publiques et les actions concrètes visant à résoudre le problème des violences sexuelles. En effet, certaines des déclarations du bureau concernant l'amélioration de la justice pour les victimes restent à vérifier⁷⁵.

Quelle que soit la motivation sous-jacente derrière cette initiative politique, le bureau est doté d'une équipe solide et dévouée, et la volonté politique dans ce domaine a permis d'entreprendre des actions qui pourraient s'avérer significatives pour réduire les violences sexuelles. Le PAN a peut-être contribué à cet élan, mais il est sans doute plus probable qu'il s'agit d'une réaction nationale distincte face à l'attention internationale portée à cet élément particulier de la situation des femmes, de la paix et de la sécurité au Congo. Zainab Hawa Bangura, la représentante spéciale du Secrétaire

général sur les violences sexuelles en cas de conflit, aurait joué un rôle significatif pour faire démarrer le bureau, tout comme les bailleurs de fonds internationaux qui ont aussi apporté leur soutien. Cependant, ONU Femmes au Congo, une entité distincte du bureau de la représentante spéciale, plus directement impliquée dans les avancées du PAN, ne jouit pas d'un soutien international suffisant pour ses travaux au Congo et manque cruellement de personnel.

Si la même volonté politique qui a contribué au développement du bureau du représentant spécial pouvait s'afficher en faveur du PAN, aussi bien sur le plan national qu'international, les retombées positives pourraient être doubles. Dans la mesure où le PAN inclut la participation des femmes ainsi que leur protection, une approche plus cohérente alignée avec le PAN pourrait sans doute avoir un impact significatif sur la réduction des violences sexuelles dans les zones de conflit à l'Est et au-delà, tout en améliorant aussi les chances d'une paix et d'une sécurité globales, comme noté ci-dessus. À ce jour cependant, la volonté politique vis-à-vis du PAN, à la fois nationale et internationale, fait toujours défaut.

3. COLLABORATION ENTRE LE GOUVERNEMENT ET LA SOCIÉTÉ CIVILE

Le processus de création du PAN a été en grande partie inclusif et collaboratif. Selon les personnes interrogées, cette collaboration a aussi eu des retombées ; par exemple, elle a permis à un plus grand nombre d'ONG de nouer des contacts avec des parlementaires, et plus particulièrement avec les ministères du Genre et de la Justice. La coordination et collaboration entre les organismes publics et la société civile se sont poursuivies même après la création et la révision du PAN. Par exemple, le comité de pilotage pour la mise en œuvre du plan inclut 10 acteurs de la société civile et 30 membres issus de ministères gouvernementaux et du secteur de la sécurité. En ce qui concerne la mise en œuvre, les personnes chargées de faire avancer les objectifs du PAN au niveau de la police en particulier agissent en partenariat avec le corps d'État responsable d'une réforme plus globale de la police⁷⁶.

Cependant, cela semble être l'exception à la règle. Selon le consensus, la collaboration et l'inclusion se sont en général détériorées à la phase de mise en œuvre. Le comité de pilotage, responsable de coordonner la mise en œuvre du plan, a été freiné à de multiples reprises pendant sa création

avant de voir enfin le jour⁷⁷. Même en 2016, ce comité est à peine actif, du fait, d'après le ministère et d'autres experts, d'un manque de financement. Beaucoup d'observateurs de la société civile suggèrent que des changements de personnel fréquents au ministère (y compris un changement de ministre) et le manque de capacités connexes ont freiné la coordination et la collaboration, et de ce fait les actions concrètes visant à mettre le PAN en œuvre. Un des représentants de la société civile pose cette question de pure forme : « Le PAN n'a jamais été exécuté. Pourquoi ? Parce que l'État lui ferme ses portes et crée des goulots d'étranglement. »

Selon certaines personnes interrogées, les torts sont partagés : « Pendant la mise en œuvre...la société civile est souvent ignorée. Mais le gouvernement ne lui ferme pas la porte. La société civile a rédigé tous les brouillons. Le manque de mise en œuvre n'est pas seulement le problème du gouvernement, c'est aussi celui de la société civile ; cette dernière n'a pas formulé ses projets et ses exigences avec suffisamment de clarté, et il y a un fossé quant à la manière de communiquer avec le gouvernement et de faire en sorte que les besoins soient satisfaits. »

D'après les personnes interrogées, la collaboration entre les acteurs de l'État dans la capitale Kinshasa et la société civile en province laisse particulièrement à désirer. Le Congo est très vaste et les préoccupations en matière de paix et de sécurité varient énormément d'une région à l'autre. Beaucoup ont suggéré que les gens de Kinshasa ne comprennent pas les besoins des femmes congolaises dans les zones rurales et provinciales. En effet, la communication est insuffisante dans les deux sens, et de ce fait certains estiment que : « [Le PAN] est un outil de plaidoyer qui n'est pas utilisé ou compris

Réunion du Comité technique pour la paix et la sécurité régionales à Goma. Photo ONU de Sylvain Liechti.



par les organisations en dehors de Kinshasa. » Un acteur international travaillant dans le Nord Kivu se plaint : « c'est un bazar constant de révisions et d'ateliers à Kinshasa... Et des mois plus tard, nous posons toujours la question, où en est-on de la mise en œuvre ? Où sont les actions ? »



Il y a deux types d'ONG : celles qui sont proches du gouvernement et celles qui ne le sont pas. Nous avons besoin d'un leader neutre dans la société civile.

- Militant des droits de l'homme



Une meilleure coordination et communication entre le centre et la périphérie pourraient contribuer à adapter le PAN à chaque province, en le personnalisant aux priorités locales tout en favorisant un sens de l'appropriation et des possibilités d'action. Le Sud Kivu a accompli d'énormes progrès à cet égard, en intégrant le PAN à son plan de développement local⁷⁸. Cependant, peu d'actions ont été entreprises dans d'autres provinces ; aucune autre province n'est dotée de comités locaux en place pour le PAN.

Au sein de la société civile elle-même, le PAN a créé à l'origine l'espoir d'une meilleure collaboration. Comme l'a signalé un représentant de la société civile : « Le PAN nous a amenés à partager plus d'informations. » Une organisation de la société civile, le Cadre permanent de concertation de la femme congolaise (CAFCO), sert de plateforme pour la coopération entre les groupes de la société civile au travail sur cette question. Le secrétariat chargé de la mise en œuvre du PAN du côté de la société civile comprend CAFCO, la branche congolaise de la Ligue internationale de femmes pour la paix et la liberté, et le Centre d'étude sur la justice et la résolution 1325.

Cependant, les divisions au sein de la société civile se sont exacerbées pendant la phase de mise en œuvre du PAN. De nombreuses personnes interrogées ont signalé des défis liés à la collaboration et au partage des informations du côté de la société civile, et le sentiment que le pouvoir et les informations se concentraient entre les mains d'un petit nombre d'individus. Comme une des personnes interrogées l'a expliqué : « La société congolaise est hiérarchique et c'est le cas aussi de la société civile. » Cela se traduit par un sens d'exclusion dans certains milieux lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre le PAN. Cette situation est d'autant plus aggravée par les divisions grandissantes entre les camps en faveur du gouvernement et les camps de l'opposition dans toute la sphère politique au Congo au vu des retards probables des élections, de l'intensification des troubles et de la répression, et des incertitudes politiques connexes.

Néanmoins, beaucoup d'acteurs de la société civile redoublent d'efforts pour permettre à un mouvement social unifié de faire avancer la participation des femmes à la prise de décisions au Congo. Un nouveau mouvement issu du Nord et Sud Kivu, Rien Sans Les Femmes, se fait l'écho d'un appel mondial intitulé « Rien à propos de nous sans nous », et part du principe que ni la

paix ni le développement durable ne peuvent être possibles au Congo sans les femmes. Démarré par 15 leaders de la société civile en mars 2015, le mouvement regroupe maintenant plus de 50 organisations (dont beaucoup sont basées à Kinshasa) et est soutenu par 10 organisations internationales. Sa présidence est tournante, ce qui facilite un leadership diffus et non pas centralisé ou attaché à une personne en particulier, même si cela peut aussi entraîner une moindre capacité d'action stratégique ou décisive, et un manque de mémoire institutionnelle. Lors de sa première campagne, le mouvement a réussi à recueillir plus de 200 000 signatures au Nord et au Sud Kivu en faveur de la réinsertion de clauses concernant des quotas de femmes dans la nouvelle loi électorale⁷⁹. Un tel mouvement pourrait représenter un potentiel énorme pour faire avancer la cause des femmes, de la paix et de la sécurité s'il pouvait unir les organisations de la société civile dans tout le pays.



Je doute que le Congo soit un pays susceptible de changer avec des décisions venant du haut ou une modification des lois...la prise de décisions qui part du haut et se répercute vers le bas s'avère très déficiente, nous devons peut-être renverser l'approche.

- Représentant de la société civile



4. DÉFIS, OPPORTUNITÉS ET AVENIR

En ce qui concerne le changement social ou les politiques, un plan qui a été approprié au niveau national et qui reflète des préoccupations et des priorités uniques est essentiel ; c'est particulièrement vrai au Congo, où la méfiance règne à l'égard des cadres internationaux et où les acteurs internationaux ont fréquemment contribué aux conflits, même lors de tentatives ostentatoires d'établissement de la paix. À ce titre, le plan d'action national représente un potentiel significatif. Il formule les priorités nationales relatives aux femmes, à la paix et la sécurité d'une manière holistique et jamais utilisée par aucun autre cadre politique au Congo. D'après de nombreuses personnes interrogées, le PAN, malgré ses problèmes et ses nombreuses insuffisances, reste un outil de plaidoyer utile. Ce sentiment est partagé par de nombreux Congolais interviewés travaillant dans des corps d'État et dans la société civile, ainsi que par des acteurs internationaux à l'œuvre au Congo.

En dépit des progrès réalisés par rapport à certains objectifs du PAN, les acteurs de l'État, de la sécurité et de la société civile entreprennent de nombreuses activités qui contribuent à ces objectifs sans agir sous l'égide du PAN ou sans entrer dans les structures de coordination créées pour garantir une mise en œuvre holistique. En fin de parcours, la résolution de ces questions interconnectées devient plus difficile, puisque les risques de duplication et de malentendus sont accrus et menacent de miner les efforts en faveur de certains objectifs. Au fur et à mesure de la poursuite des travaux, le PAN lui-même a expiré en 2015, et personne ne sait vraiment si ni comment il sera renouvelé ou révisé. Le PAN a besoin d'un nouvel élan insufflé par la société civile, les acteurs de l'État, les bailleurs

internationaux et la communauté onusienne afin de commencer à exercer un impact plus grand sur la vie des citoyens.

Le PAN formule les priorités nationales relatives aux femmes, à la paix et la sécurité d'une manière holistique et jamais utilisée par aucun autre cadre politique au Congo.

La première étape consiste à surmonter le défi global lié au PAN, à savoir le manque de volonté politique. L'effort politique de l'État dans le domaine des violences sexuelles liées aux conflits témoigne d'une certaine réactivité aux pressions extérieures et intérieures, et représente une possibilité pour le PAN : si les bailleurs internationaux et les organismes internationaux pouvaient agir ensemble avec les individus intéressés au sein de l'État pour établir un soutien en faveur du PAN, et en particulier ses composantes sur la participation des femmes, la volonté politique dans ce domaine pourrait devenir plus évidente. Le fait de protéger les femmes de la violence est une question d'égalité entre les genres et ne peut pas être réalisé en considérant les femmes uniquement comme des victimes. La sécurité des femmes au Congo doit être repensée au niveau international comme une question liée aux droits des femmes ainsi qu'à leur participation à la vie sociale, économique et politique. Cette réflexion doit être clairement énoncée dans les priorités d'un plan qui a été approprié au niveau national, dans une approche plus holistique des questions de la sécurité et de la paix liées aux femmes. De même, si les organisations nationales de la société civile pouvaient unir leurs forces au sein d'un mouvement social plus large afin de faire pression pour que des progrès plus significatifs soient réalisés dans ce domaine, avec le soutien de leurs homologues internationaux, alors le PAN pourrait devenir une réalité. Les femmes de la société civile ont surmonté leurs divisions pendant les préparatifs de Sun City ; elles peuvent maintenant répéter cet exploit dans un monde politique trop partisan.

Deuxièmement, les énergies doivent se concentrer sur trois branches critiques du PAN : la paix, les droits des femmes et la participation politique. Pour que les femmes puissent influencer la paix au Congo, elles doivent influencer la politique, comme le reconnaît le PAN. En effet, une masse critique de femmes au gouvernement pourrait aussi intensifier la volonté politique en faveur du PAN et de tous ses objectifs à partir de l'intérieur. Même si, d'une certaine manière, les incertitudes politiques actuelles au Congo intensifient les risques encourus par les femmes soucieuses de se lancer dans la politique, elles créent aussi une ouverture pour toutes les femmes qui essaient de faire avancer la parité entre les sexes et la paix dans le pays : les organisations nationales et internationales pourraient utiliser cette possibilité pour offrir plus de soutien aux femmes prêtes à pénétrer dans la sphère politique. Si les élections sont reportées, le délai supplémentaire pourrait être utilisé pour mieux préparer des candidates femmes, les aider à obtenir les ressources nécessaires, solidifier leur soutien parmi les électeurs et leur permettre d'établir des liens avec les parties prenantes clés aux niveaux provincial et national. Bien sûr, tout le travail dans ce domaine doit être mené à bien

sans ignorer les risques accrus auxquels doivent se confronter les futures politiciennes.

Troisièmement, outre le soutien aux candidates aux élections, ces trois branches du PAN définissent un certain nombre d'objectifs permettant de donner une base juridique à la parité politique, de développer un arsenal de lois pour l'égalité entre les genres à plus grande échelle et pour garantir la suppression de clauses discriminatoires dans le Code de la famille⁸⁰. Beaucoup d'individus à l'intérieur et à l'extérieur des structures de l'État ont travaillé sans relâche pour affronter les nouveaux obstacles présentés par les lois de 2015 sur les élections et la parité, dans lesquelles les garanties constitutionnelles de parité au sein de toutes les institutions publiques ont été en fait annulées⁸¹. Des efforts créatifs pour rétablir une base pour la parité doivent rester une priorité, dans le domaine juridique ou politique, par exemple en faisant en sorte que les partis politiques adoptent leur propre réglementation garantissant au moins 30 % de représentation des femmes dans les partis ainsi que des postes clés pour les femmes sur les listes électorales. Grâce à ces travaux, un élan plus unifié permettrait de rassembler les organisations de la société civile et d'utiliser les médias et les campagnes de plaidoyer pour faire de cette question une question nationale et incontournable.

Le PAN doit immédiatement être révisé, mis à jour et complètement financé, de manière à devenir un plan à fort impact pour tout le pays.

L'autre outil législatif en cours de révision actuellement, le Code de la famille, pourrait avoir un effet multiplicateur sur la paix et l'égalité entre les sexes. L'inégalité dans le droit de la famille représente un déterminant important de l'instabilité sociétale : d'après les données disponibles dans plusieurs pays, les pays dotés de lois familiales inéquitables sont les pays les plus fragiles et les plus susceptibles d'être confrontés à des conflits⁸². Des chefs de file masculins au sein du Parlement et du Sénat doivent s'engager pour s'assurer que la révision du code ne sera pas bâclée. Les organisations congolaises pourraient aussi démontrer le lien entre le code de la famille et la paix et la sécurité afin de souligner l'importance de cette question, et pas seulement pour les femmes. Les acteurs internationaux pourraient soutenir cet effort en mettant ce lien en évidence lors de leurs échanges avec les autorités congolaises dans le domaine de la paix et de la sécurité.

Quatrièmement, il est nécessaire de renforcer la coordination entre les différents acteurs travaillant sur les violences sexuelles et basées sur le genre dans les zones de conflit. Ces acteurs comprennent les organisations internationales, nationales et non-gouvernementales qui s'attaquent à ce travail vital en silos et dont les efforts risquent d'être dupliqués et de manquer de synergie. Un PAN revitalisé pourrait contribuer à concentrer ces efforts et à délimiter les rôles et les responsabilités avec plus de clarté, sous l'égide du bureau du représentant spécial du président. Les Nations unies pourraient soutenir une plus grande coordination au sein de leurs agences, et entre leurs agences et le gouvernement à travers la nomination d'un

Conseiller spécial du genre au bureau du Représentant spécial au Congo du Secrétaire général, comme le recommandent l'examen de haut niveau des opérations de paix de l'ONU et l'étude mondiale sur la mise en œuvre de la résolution 1325⁸³. Toutes ces mesures pourraient aussi contribuer à une approche plus holistique capable de s'attaquer aux causes profondes de cette violence (y compris « les masculinités militarisées » qui exploitent et exagèrent des interprétations extrêmes des identités liées au genre), et de ce fait mieux s'attaquer aux rôles joués par les acteurs armés, les milices démobilisées et les citoyens ordinaires dans cette violence et par rapport aux moyens de la prévenir⁸⁴.

Enfin, tandis que toutes ces activités se poursuivent, le PAN doit immédiatement être révisé, mis à jour et complètement financé, de manière à devenir un plan à fort impact pour tout le pays. De nombreuses personnes interrogées qui connaissaient le PAN se sont plaintes que le document était mal écrit, qu'il manquait de cohérence et que la base du budget était peu claire. Une révision pourrait préciser ses grands axes, clarifier les rôles et les responsabilités, et créer un système de suivi et d'évaluation basé sur les résultats et donc propice à la responsabilisation.

« **Si plus de femmes étaient au pouvoir, la gouvernance pourrait changer, en donnant de l'importance à la citoyenneté et à la paix.**

- Représentant de la société civile

Enfin et surtout, le processus de révision du PAN pourrait lui-même être utilisé pour soutenir l'établissement d'une coalition au sein de la société civile et le lancement de passerelles plus solides entre la société civile et les défenseurs de la paix et de l'égalité entre les genres au sein des structures de l'État. Ces actions pourraient à leur tour se traduire par un nouvel élan et des éléments significatifs d'un PAN à fort impact, à savoir une volonté politique forte et soutenue, une structure coordonnée pour la mise en œuvre et une allocation de ressources visant à garantir la prise d'actions. Le processus permettrait aussi de renforcer le ministère responsable du PAN et de susciter un soutien international. Les personnes interrogées ont signalé qu'un tel processus pourrait démarrer à la base ainsi qu'au sein des élites, et tirer les leçons des faiblesses et des forces du PAN actuel en fonction des expériences vécues jusqu'à présent. L'adaptation du PAN dans le Sud Kivu pourrait-elle servir de modèle ailleurs ? Comment le PAN pourrait-il être mieux intégré à l'Accord-cadre régional pour la paix, la sécurité et la coopération et à des cadres régionaux pour les femmes, la paix et la sécurité ? Un PAN révisé pourrait-il commencer à s'attaquer aux « masculinités » violentes qui ont fait tant de mal aux femmes ? Cinq ans après la création du sixième PAN en Afrique, ce processus pourrait permettre de réfléchir, de tirer les enseignements et de donner un nouvel élan aux actions nécessaires.

RÉFÉRENCES

1. Deux millions de plus seraient morts au cours des quatre années suivantes. Voir Benjamin Coghlan, et al., « Mortality in the Democratic Republic of Congo: An Ongoing Crisis », New York : International Rescue Committee, 2006, <https://www.rescue.org/report/mortality-democratic-republic-congo-ongoing-crisis>. Les estimations du nombre de morts dans le conflit congolais peuvent varier, mais certains avancent que l'interprétation des décès liés au conflit est trop vague.
2. Appelée simplement Congo désormais.
3. Jason Stearns et Christoph Vogel, « The Landscape of Armed Groups in the Eastern Congo », New York : Congo Research Group, décembre 2015.
4. Par exemple, uniquement autour de la ville de Beni dans le Nord-Est, plus de 500 civils ont été massacrés et des dizaines de milliers déplacés sur 18 mois en 2015 et en 2016. Les signes suggèrent que les auteurs étaient composés de rebelles ougandais, de miliciens communaux et de membres des forces armées congolaises. Voir Congo Research Group, « Who are the Killers of Beni? », New York : Center on International Cooperation, mars 2016.
5. Les hommes aussi sont soumis aux violences sexuelles, mais dans une moindre mesure. Voir H. Slegh, G. Barker, et R. Levto, « Gender Relations, Sexual and Gender-Based Violence and the Effects of Conflict on Women and Men in North Kivu, Eastern Democratic Republic of the Congo : Results from the International Men and Gender Equality Survey (IMAGES) », Washington, DC, et Le Cap, en Afrique du Sud : Promundo-US and Sonke Gender Justice, mai 2014.
6. Human Rights Watch, « Soldiers Who Rape, Commanders Who Condone: Sexual Violence and Military Reform in the Democratic Republic of Congo », juillet 2009 ; IRIN, « Soldiers Jailed for Mass Rape », 14 avril 2006, <http://www.irinnews.org/report/58749/drc-soldiers-jailed-mass-rape> ; Lauren Wolfe, « Congo's Soccer Players Get Cars. Its Rape Victims Get Nothing », Foreign Policy, 30 mars 2016, <https://foreignpolicy.com/2016/03/30/congos-soccer-players-get-cars-its-rape-victims-get-nothing/>.
7. Nations unies, « UN Report Confirms Nearly 200 Women and Girls Raped by Congolese Troops, Rebels », UN News Centre, 8 mai 2013, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=44854#.VyNoqoQrKUK>.
8. Cette idée est présentée dans un contexte plus large (pas spécifiquement dans le contexte congolais) dans Laura Sjoberg, *Gender, War and Conflict* (Malden, MA: Polity Press, 2016), p. 105.
9. Adam Hochschild, « Rape of the Congo », New York Review of Books, 13 août 2009, <http://www.nybooks.com/articles/2009/08/13/rape-of-the-congo/>.
10. Association parlementaire internationale, « Women in National Parliaments », situation au 1er avril 2016, <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>.
11. Mireia Cano Vinas, « Gender Audit of the Peace, Security and Cooperation Framework for the Democratic Republic of Congo and the Region », International Alert and the Kvinna till Kvinna Foundation, octobre 2015.

12. Ibid. Voir aussi Conseil de sécurité de l'ONU, « Rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République démocratique du Congo et la région », Nations unies, 9 mars 2016, UN Doc. S/2016/232.
13. Human Rights Watch, « ICC: Congolese Warlord to Go to Trial », 9 juin 2014, <https://www.hrw.org/news/2014/06/09/icc-congolese-warlord-go-trial>.
14. Annie Matundu Mbambi et Marie-Claire Faray-Kele, « Gender Inequality and Social Institutions in the D.R. Congo » (Peace-Women [WILPF], décembre 2010), http://www.peacewomen.org/assets/file/Resources/NGO/hrinst_genderinequalityinthedrc_wilpf_december2010english.pdf ; Wolfe, « Congo's Soccer Players Get Cars. Its Rape Victims Get Nothing. »
15. BBC News, « Violence Erupts at Congo Protests », 22 janvier 2015, <http://www.bbc.com/news/world-africa-30915162>.
16. Michelle Barsa, Olivia Holt-Ivry et Allison Muehlenbeck, « Inclusive Ceasefires: Women, Gender, and a Sustainable End to Violence », The Institute for Inclusive Security, mars 2016.
17. « The Nairobi Declaration », Nairobi, Kenya, 19 février 2002, http://www.fasngo.org/assets/files/frontline_actions/nairobi.pdf.
18. Les comptes rendus sur le nombre exact et la proportion de participantes vont de 9 % (Shelly Whitman, « Women and Peace-Building in the Democratic Republic of Congo: An Assessment of Their Role in the Inter-Congolese Dialogue », *African Journal on Conflict Resolution* 6 (1), 2006) à 15 % (Gouvernement de la République démocratique du Congo et ONU Femmes, « Rapport Bilan : 15 ans de la résolution 1325 en République démocratique du Congo », octobre 2015). Cependant, de multiples sources indiquent autour de 12 %, par ex., Pablo Castillo Diaz et Simon Tordjman, « Women's Participation in Peace Negotiations: Connections between Presence and Influence », ONU Femmes, octobre 2012 ; Global Network of Women Peacebuilders, « Women Count: Security Council Resolution 1325—Civil Society Monitoring Report 2014 », (New York: The Global Network of Women Peacebuilders, août 2015) ; Doris Mpoumou, « Women's Participation in Peace Negotiations: Discourse in the Democratic Republic of the Congo », dans *The Implementation of Quotas: African Experiences* (Stockholm: International IDEA, 2004).
19. Global Network of Women Peacebuilders, « Women Count: Security Council Resolution 1325—Civil Society Monitoring Report 2014 ».
20. Inclusive Peace & Transition Initiative et The Institute for Inclusive Security, « The Inter-Congolese Dialogue », étude de cas devant sortir en 2016.
21. Ibid.
22. Voir, par exemple, Gouvernement de la République démocratique du Congo et ONU Femmes, « Rapport Bilan : 15 ans de la résolution 1325 en République démocratique du Congo », octobre 2015.
23. Gouvernement de la République démocratique du Congo et ONU Femmes, « Rapport Bilan : 15 ans de la résolution 1325 en République démocratique du Congo », octobre 2015.
24. UN News Centre, « Tackling Sexual Violence Must Include Prevention, Ending Impunity », 27 avril 2010, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=34502#.V7-nvTUWAZM>.
25. Amnesty International, « Mass Rapes in Walikale », 20 décembre 2010, <https://www.amnesty.org/en/documents/AFR62/011/2010/en/> ; Jason Stearns, « Mass Rape in Walikale: What Happened? » Congo Siasa, 24 août 2010, <http://congo-siasa.blogspot.com/2010/08/mass-rape-in-walikale-what-happened.html>.
26. Jerome Gouzou, « Study of the Role of Civil Society in Governance Processes in the Democratic Republic of Congo », Care International and Care Netherlands, juin 2012, <http://conflict.care2share.wikispaces.net/file/view/20120801+DRC+Civil+Society+%26+governance+sudy+-vFinal+English+.pdf>.
27. Des parties de ce paragraphe s'inspirent du blog des auteurs déjà paru sur ce sujet. Alexandra Amling et Marie O'Reilly, « Trying to See the Forest for the Trees Amid Violence in Congo », One Earth Future Research, 14 juin 2015, <http://oefresearch.org/blog/trying-see-forest-trees-amid-violence-congo>.
28. Bureau de l'envoyé spécial, Femmes Africa Solidarité, Conférence internationale sur la région des Grands Lacs, « Déclaration de la Conférence régionale de Bujumbura sur les femmes, la paix, la sécurité et le développement dans la région des Grands Lacs. Mise en œuvre du Cadre de l'Espoir et de la résolution 1325 du CSNU », 11 juillet 2013 ; Andrea O'Suilleabhain et Marie O'Reilly, « Meeting Brief: Women and Peace in the Great Lakes Region—Special Envoy Mary Robinson at IPI », International Peace Institute, septembre 2013, https://www.ipinst.org/images/pdfs/IPI%20Meeting%20Brief_Mary%20Robinson.pdf ; Inclusive Security et Realizing Rights, « Increasing Momentum for UNSCR 1325 National Action Plans—Meeting Report », 24 avril 2009, http://iknow-politics.org/sites/default/files/summary_report_from_meeting_nyc_may09.pdf.
29. Ibid. Les effets du conflit comprennent une aggravation des difficultés économiques, des traumatismes et du stress psychologique ; le rapport note que les hommes interrogés tendent à faire face aux niveaux extrêmes de stress et de traumatisme à l'aide de l'alcool et de la drogue, une situation qui à son tour conduit à une augmentation de la violence familiale. Le rapport note aussi que « l'analyse bidimensionnelle montre un lien entre les violences sexuelles liées aux conflits et la violence perpétrée par le partenaire intime » p. 10.
30. République démocratique du Congo, Demographic and Health Survey, cité dans « USAID/DRC Fact Sheet—Sexual and Gender-Based Violence », USAID, 2013, <https://www.usaid.gov/democratic-republic-congo/fact-sheets/usaid-drc-fact-sheet-sexual-and-gender-based-violence>.
31. Voir, par exemple, Donna Bridges et Debbie Horsfall, « Increasing Operational Effectiveness in UN Peacekeeping: Toward a Gender-Balanced Force », *Armed Forces and Society* 36, N°1 (2009) ; Tobie Whitman, « Joint Protection Teams: A Model for Enhancing Civilian Security », Washington, DC: The Institute for Inclusive Security, 2013 ; ONU Femmes, « Progress of the World's Women: In Pursuit of Justice », New York : ONU Femmes, 2012, p. 59.
32. D'après un certain nombre de personnes interrogées, le travail réalisé avec la police est prometteur, et l'entretien de l'auteur avec le responsable du service de la réforme et de l'organisation de la société civile travaillant avec ce service suggère aussi une ouverture. Voir aussi Gouvernement de la République démocratique du Congo et ONU Femmes, « Rapport Bilan : 15 ans de la résolution 1325 en République démocratique du Congo », octobre 2015.

33. Tom O'Bryan, « The Case for Equality of Opportunity: Recruitment and Retention of Women in the Congolese Military », Harvard University John F. Kennedy School of Government working paper, 2016.
34. Ministère de la Femme, de la famille et de l'enfant, « Rapport Bilan : 15 ans de la résolution 1325 en République démocratique du Congo » (Kinshasa, RDC : Gouvernement de la République démocratique du Congo et ONU Femmes, octobre 2015).
35. Lyndsay McLean-Hilker et Bijoux Kibunga, « Country Note for the Democratic Republic of Congo » in Evaluation of EU Support to Gender Equality and Women's Empowerment in Partner Countries, Luxembourg : Commission européenne, avril 2015, http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/evaluation-cooperation-ec-gender-1338-annex2-201504_en.pdf, p. 142.
36. Sara E. Davies et Jacqui True, « Reframing Conflict-Related Sexual and Gender-Based Violence: Bringing Gender Analysis Back In », Security Dialogue 46, N° 6 (2015).
37. Voir par exemple, O'Reilly, « Why Women? »
38. The Carter Center, « Presidential and Legislative Elections in the Democratic Republic of the Congo », 28 novembre 2011 ; Association parlementaire internationale, « Women in National Parliaments », situation au 1er avril 2016, <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>.
39. Interview avec le bureau du National Democratic Institute en République démocratique du Congo, Kinshasa, 10 février 2016.
40. Les Articles 132 et 149 de la nouvelle loi électorale exigent d'un candidat qu'il paie des frais de 500 000 francs congolais, ce qui, le 13 mai 2016, équivalait à 541 dollars américains. Voir « Loi N° 15/001 du 12 février 2015 modifiant et complétant la loi N°06/006 du 09 mars 2006 portant sur l'organisation des élections présidentielles, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales telle que modifiée par la Loi N° 11/003/du 25 juin 2011 », Journal Officiel de la République du Congo, Kinshasa, 17 février 2015.
41. Cabinet du Président de la République, « Constitution de la République démocratique Du Congo », Journal Officiel de la République du Congo, 18 février 2006.
42. Matundu Mbambi et Faray-Kele, « Gender Inequality and Social Institutions in the D.R. Congo ».
43. Coalition for the International Criminal Court, « République démocratique du Congo (Kinshasa) », accès le 18 mai 2016, <http://www.iccnw.org/?mod=country&iduct=46>.
44. African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR), « Ratification Table: Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa », ACHPR: Legal Instruments, accès le 18 mai 2016, <http://www.achpr.org/instruments/women-protocol/ratification/>.
45. International Alert, « What Next for UNSCR 1325 in DRC? Challenges and Opportunities on Women, Peace and Security », International Alert News, 16 juin 2015, <http://www.international-alert.org/news/what-next-unscr-1325-drc#sthash.Kblh3bem.dpbs>.
46. Cependant, la version révisée n'est pas facilement disponible et certaines personnes interrogées ne semblaient pas savoir si le PAN 2013 était une amélioration de la version 2010. Vous pouvez la trouver ici (avec son budget prévisionnel) : https://actionplans.inclusivesecurity.org/wp-content/uploads/2016/08/DRC_NAP_2013-1.pdf. Citation : République démocratique du Congo, Ministère du Genre, de la famille et de l'enfant, « Plan d'Action du Gouvernement de la République Démocratique du Congo pour l'application de la Résolution 1325 du Conseil de Sécurité des Nations Unies », mars 2013.
47. Global Network of Women Peacebuilders, « Women Count: Security Council Resolution 1325—Civil Society Monitoring Report 2014 », p. 12.
48. Force de maintien de la paix des Nations unies, « Bureau Genre : Mandat et objectifs », MONUSCO, 2016, <https://monusco.unmissions.org/en/gender-office-mandates-and-objectives>.
49. Dans un entretien, le ministère de la Femme, de la famille et de l'enfant a suggéré que le plan était conçu pour durer jusqu'en 2015, mais cela n'est pas écrit dans le document, et aucun consensus ne semble se dégager quant à ce calendrier parmi les diverses parties prenantes. Au contraire, beaucoup suggèrent qu'il n'existe aucun calendrier fixé, tout comme l'indique le rapport gouvernemental listé dans la note suivante.
50. Gouvernement de la République démocratique du Congo et ONU Femmes, « Rapport Bilan : 15 ans de la résolution 1325 en République démocratique du Congo », octobre 2015.
51. Global Network of Women Peacebuilders, « Women Count: Security Council Resolution 1325—Civil Society Monitoring Report 2014 ».
52. La manière dont les activités ont été budgétées dans le plan n'est pas claire.
53. De nombreuses personnes interrogées ont signalé le manque de capacité du ministère et donc la réticence des bailleurs de fonds à apporter leur financement. Une analyse de 2013 de l'Union européenne du ministère a découvert que ce dernier n'avait pas la capacité de mettre son mandat en œuvre. Laura Davis, Paola Fabbri et Ilot Muthaka Alphonse, « Democratic Republic of Congo: Gender Country Profile », demandé par l'ambassade suédoise en collaboration avec DFID, la délégation de l'Union européenne et l'ambassade du Canada, Kinshasa : 2014, p. 12, citant la délégation de l'Union européenne, « Appui au Ministère du Genre, de la famille et de l'enfant en RDC. Étude d'analyse organisationnelle et institutionnelle », Contrat n° 2012/301648 Rapport Final, avril 2013.
54. Global Network of Women Peacebuilders, « Women Count: Security Council Resolution 1325—Civil Society Monitoring Report 2014 ».
55. Gouvernement de la République démocratique du Congo et ONU Femmes, « Rapport Bilan : 15 ans de la résolution 1325 en République démocratique du Congo », octobre 2015.
56. Ibid. L'étude a été menée en septembre 2015, mais les détails sur la taille de l'échantillon et la méthode de sélection ne sont pas inclus dans le rapport.
57. Une exception possible était le dialogue national de 2013, avec un taux de participation des femmes de 12 %—pratiquement identique à celui de Sun City.

58. Voir, par exemple, Human Rights Watch, « DR Congo : Crackdown on Presidential Aspirant », 9 mai 2016, <https://www.hrw.org/news/2016/05/09/dr-congo-crackdown-presidential-aspirant> ; Human Rights Watch, « DR Congo: Free Youth Activists », 15 mars 2016, <https://www.hrw.org/news/2016/03/15/dr-congo-free-youth-activists>.
59. Interview avec un parlementaire, à Kinshasa, 11 février 2016.
60. Ce sont juste certaines des activités dans lesquelles les personnes interrogées pour ce rapport ont déclaré qu'elles étaient impliquées.
61. Voir O'Reilly, « Why Women? », p. 4.
62. Entretien avec le Gén. Michel Ellesse, Secrétaire-Général du comité de suivi de la réforme de la police. L'estimation de 6 % vient du PAN congolais, 2013, p. 24.
63. Interview avec le Gén. Michel Ellesse, Secrétaire-Général du comité de suivi de la réforme de la police, Kinshasa, 11 février 2016.
64. Gouvernement de la République démocratique du Congo et ONU Femmes, « Rapport Bilan : 15 ans de la résolution 1325 en République démocratique du Congo », octobre 2015. Voir aussi O'Bryan, « The Case for Equality of Opportunity: Recruitment and Retention of Women in the Congolese Military ».
65. République démocratique du Congo, Ministère du Genre, de la famille et de l'enfant, « Plan d'Action du Gouvernement de la République Démocratique du Congo pour l'application de la Résolution 1325 du Conseil de Sécurité des Nations Unies », mars 2013, Logframe/Annexe. Voir https://actionplans.inclusivesecurity.org/wp-content/uploads/2016/08/DRC_NAP_2013-1.pdf.
66. Nations unies, « DR Congo: UN Welcomes 'Milestone' Declaration Aimed at Combating Rape in War », UN News Centre, 31 mars 2015, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=50469#.VzT9YoQrKUK>.
67. Interview avec deux membres du Bureau du représentant spécial pour combattre la violence sexuelle et le recrutement des enfants soldats, Kinshasa, 12 février 2016.
68. République démocratique du Congo, Ministère du Genre, de la famille et de l'enfant, « Plan d'Action du Gouvernement de la République Démocratique du Congo pour l'application de la Résolution 1325 du Conseil de Sécurité des Nations Unies », mars 2013, Logframe/Annexe, p. 5. Voir https://actionplans.inclusivesecurity.org/wp-content/uploads/2016/08/DRC_NAP_2013-1.pdf.
69. Jeanine Mabunda, citée dans « Combatting Sexual Violence and Child Recruitment in the DRC », Chatham House Africa Programme Meeting Summary, mars 2016, p. 4.
70. Interview avec le Bureau du représentant spécial, Kinshasa, 12 février 2016, op. cit. ; Interviews avec des acteurs de la société civile et des bailleurs de fonds internationaux, Kinshasa et Goma, février 2012.
71. Interview avec le Bureau du représentant spécial, op. cit.
72. Interview avec le Bureau du représentant spécial. Voir aussi Kathleen Kuehnast, « Unlearning Violence: Democratic Republic of Congo », United States Institute of Peace, 27 juillet 2015, <http://www.usip.org/olivebranch/2015/07/27/unlearning-violence-democratic-republic-of-the-congo>.
73. Interview avec le Bureau du représentant spécial. Voir aussi Wolfe, « Congo's Soccer Players Get Cars. Its Rape Victims Get Nothing » ; Jason Stearns, « Congolese Leaders Vie for Influence in Washington through Lobbyists », Congo Siasa, 20 août 2015, <http://congosiassa.blogspot.com/2015/08/congolese-leaders-vie-for-influence-in.html>.
74. République démocratique du Congo, Ministère du Genre, de la famille et de l'enfant, « Plan d'Action du Gouvernement de la République Démocratique du Congo pour l'application de la Résolution 1325 du Conseil de Sécurité des Nations Unies », mars 2013, Logframe/Annexe, p. 6. Voir https://actionplans.inclusivesecurity.org/wp-content/uploads/2016/08/DRC_NAP_2013-1.pdf.
75. Par exemple, dans la copie brochée sur ses travaux, le bureau affirme que 30 femmes ont obtenu des réparations pour les crimes commis à Songomboyo dans la province Équateur, mais certains ne sont pas d'accord, en affirmant que pas une seule victime de viol au Congo n'a reçu de dommages-intérêts, y compris dans ce cas particulier. Voir Wolfe, « Congo's Soccer Players Get Cars. Its Rape Victims Get Nothing ».
76. Les employés du Centre d'étude sur la justice et la résolution 1325, une organisation de la société civile, siègent au Comité de suivi de la réforme de la police et ont mené de nombreuses sessions de formation conjointes avec des policiers.
77. Voir par exemple, Global Network of Women Peacebuilders, « Women Count: Security Council Resolution 1325—Civil Society Monitoring Report 2014 », p. 12.
78. De multiples personnes interrogées ont appelé cela un grand pas en avant. Du fait des contraintes de temps, les auteurs n'ont pas pu se rendre dans le Sud Kivu et enquêter sur cette évolution. En août 2015, le ministère alors appelé du Genre, de la famille et de l'enfant a publié un guide d'intégration des résolutions 1325 et 1820 (y compris des éléments liés au PAN) dans des plans de développement locaux, « Guide Pratique pour l'Intégration des Résolutions 1325 et 1820 du Conseil de Sécurité des Nations Unies dans les Plans de Développement Local en RDC », avec le soutien du Royaume-Uni, du Global Network of Women Peacebuilders, de l'International Civil Society Action Network et de CAFCO. Cette idée a beaucoup de potentiel et mérite plus de recherches.
79. Entretien avec International Alert, qui a collaboré avec le gouvernement suédois pour soutenir la campagne, Goma, 22 février 2016. Données aussi prises d'un prospectus sur la campagne. Voir aussi Annika Ben David et Maria Lange, « Increasing the Political Representation of Women in DRC », International Alert News, 18 mai 2015, <http://www.international-alert.org/news/rien-sans-les-femmes#sthash.vzOwJ0uE.dpbs>.
80. République démocratique du Congo, Ministère du Genre, de la famille et de l'enfant, « Plan d'Action du Gouvernement de la République Démocratique du Congo pour l'application de la Résolution 1325 du Conseil de Sécurité des Nations Unies », mars 2013, Logframe/Annexe, p. 3 et 9–11. Voir https://actionplans.inclusivesecurity.org/wp-content/uploads/2016/08/DRC_NAP_2013-1.pdf.
81. Le Sénat a voté la loi électorale de 2015 après avoir de fait annulé la clause liée à la parité pour les candidates aux élections, en dépit de garanties constitutionnelles. La nouvelle loi exige aussi que les candidats aux élections locales et provinciales aient un diplôme de fin d'études au lycée et force les candidats

à payer des frais d'inscription. Après que la cour constitutionnelle, entièrement composée de juges hommes, a rejeté le projet de loi initial sur la parité, en jugeant que les quotas de 30 % de la loi étaient inconstitutionnels (la Constitution garantit la parité dans toutes les institutions publiques), une version édulcorée a été votée en tant que loi sur la parité en 2015.

82. Valerie M. Hudson, Donna Lee Bowen et Perpetua Lynne Nielsen, « We Are Not Helpless: Addressing Structural Gender Inequality in Post-Conflict Societies », PRISM 6, N° 1 (mars 2016).
83. Nations unies, « Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on Uniting our Strengths for Peace: Politics, Partnership and People », 17 juin, p. 2–15, UN Doc. A/70/95–S/2015/446, paragr. 259 ; Coomaraswamy et al., « Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace », p. 396.
84. Sur les masculinités militarisées, voir par exemple Amina Mama, « Challenging Militarized Masculinities », Open Democracy, 29 mai 2013, <https://www.opendemocracy.net/5050/amina-mama/challenging-militarized-masculinities>.

PHILIPPINES

Alexandra Amling, Brittany Persinger, Kelsey Coolidge

Le plan d'action national des Philippines (PAN) tire parti d'une solide législation nationale sur la parité hommes/femmes et s'accompagne d'une participation des femmes de plus en plus significative au processus de paix dans le pays. Le plan a contribué à faire évoluer les attitudes vis-à-vis du rôle joué par les femmes dans le processus de paix et de sécurité au gouvernement et au sein des forces armées, et a permis d'améliorer la coordination entre l'armée et la société civile. Les réussites du PAN peuvent être attribuées en partie à une forte volonté politique au sein du gouvernement pour faire avancer l'égalité entre les genres, à l'identification et à l'allocation de ressources financières destinées à la mise en œuvre du plan à travers les processus budgétaires des instances locales et nationales, et à un suivi global du plan par les organisations de la société civile. Cependant, la mise en œuvre du PAN s'est heurtée à des difficultés dans de nombreux domaines. Outre une coordination relativement faible, une incohérence est perçue entre ce qui est considéré comme un plan conçu dans la capitale du pays et les réalités du terrain sur l'île de Mindanao affectée par le conflit. Même si la conception du plan a été inclusive, sa mise en œuvre est ressentie comme l'étant beaucoup moins. Les organisations de la société civile dans les zones affectées par le conflit ont affiché un certain scepticisme quant à l'efficacité de la mise en œuvre, du fait principalement du manque de consultation. Néanmoins, les Philippines ont fait preuve de souplesse et d'innovation pour faire avancer les objectifs globaux de l'égalité entre les genres et de l'autonomisation des femmes à travers des plans portant sur le genre et le développement qui offrent une spécificité contextuelle plus large en province. Ces plans permettent de pallier certaines déficiences du plan national et de renforcer sa mise en œuvre à travers le pays.

« La paix est beaucoup plus hypothétique pour les femmes appartenant aux couches plus marginalisées [de la société]. - Représentant d'un parti politique »

1. LES FEMMES, LA PAIX ET LA SÉCURITÉ AUX PHILIPPINES

Depuis la fin des années 1960, deux conflits infranationaux distincts ont affligé les Philippines : l'un entre le gouvernement et les groupes armés souhaitant la création d'un État communiste, et l'autre entre le gouvernement et des groupes séparatistes musulmans demandant l'auto-détermination sur l'île australe de Mindanao. Au cours des 15 dernières années, les femmes ont tiré parti des rôles informels de consolidation de la paix assumés dans la société civile pour participer au processus de paix de haut niveau concernant les deux conflits. La participation et l'influence des femmes ont augmenté de manière significative depuis 2010, en particulier lors des

négociations avec le Front de libération islamique Moro (MILF), lesquelles ont culminé en un accord de paix global en 2014. Tandis que les efforts se poursuivent pour garantir la mise en œuvre de l'accord, les femmes de Mindanao, où les indicateurs de l'égalité entre les genres sont beaucoup plus faibles qu'au niveau national, continuent aussi à avoir besoin de soutien dans un contexte de violences et de déplacements de populations.

Analyse du conflit

Même si les Philippines font face à de multiples menaces en matière de sécurité, allant de conflits claniques à la criminalité organisée en passant par la rébellion communiste, cette étude de cas se concentre surtout sur le conflit sur l'île de Mindanao. (Les auteurs ont mené des études sur le terrain sur Mindanao et à Manille, la capitale des Philippines, en août et en septembre 2015.) Les conflits sur Mindanao vont de bagarres entre clans et d'actes de violence liés au trafic illicite des armes et de la drogue, aux affrontements entre toutes sortes de groupes armés en passant par des affrontements entre ces mêmes groupes et les forces gouvernementales¹. Depuis 1971, ces conflits ont causé entre 100 000 et 150 000 morts sur Mindanao². Depuis 1979, plus de 2 millions de personnes ont été déplacées par le conflit. Au cours des six dernières années, des progrès notoires ont été réalisés dans les négociations de paix entre le gouvernement et le MILF, le plus important des groupes rebelles philippins, mais la paix reste fragile tandis que la législation susceptible d'officialiser l'autonomie du peuple Moro n'a pas encore été votée par le Parlement³.

Nature du conflit

Les conflits actuels aux Philippines sont l'héritage de siècles passés sous le joug colonial espagnol, de tensions ethno-



religieuses non apaisées et d'une marginalisation socio-économique. Sur Mindanao, une lutte pour une plus grande autonomie a conduit à un conflit violent entre le peuple autochtone Moro et le gouvernement philippin. La méfiance et les tensions remontent à l'arrivée massive de colons non musulmans (en grande partie chrétiens) du Nord à la suite de l'accession à l'indépendance des Philippines vis-à-vis des États-Unis en 1946. Les Moro ont pour principaux griefs l'annexion de territoires à travers des politiques de réinstallation parrainées par l'État sous le régime de Ferdinand Marcos (1965–1986) et la suppression de leur culture et de leur identité. La corruption perçue au sein des forces armées⁴, la faiblesse des réformes mises en œuvre et l'augmentation de la criminalité ont aliéné une grande partie de la société sur Mindanao.

Revendiquées par le Front de libération national Moro depuis 1968, les exigences d'indépendance se sont transformées en exigences d'autonomie au début des années 1970, ce qui a fini par diviser le mouvement et conduit à la formation du MILF au début des années 1980, ainsi que d'autres groupes armés plus petits non étatiques⁵.

Pendant la même période, les Philippines ont connu la plus longue insurrection communiste en Asie⁶. À la fin des années 1960, le parti communiste philippin a créé sa propre branche militaire, la Nouvelle armée populaire (CPP-NPA), et a démarré une violente campagne pour créer un État communiste. Tiré en partie par des griefs liés à la pauvreté, à l'inégalité et à l'influence « impérialiste » américaine, le conflit a atteint son point culminant sous le régime du président Ferdinand Marcos, lorsque ce dernier a imposé la loi martiale (de 1972 à 1981) en réaction directe à l'hostilité croissante envers son gouvernement corrompu et répressif. Depuis lors, la puissance de la CPP-NPA s'est amenuisée⁷. Aujourd'hui, le Front démocratique national des Philippines regroupe plusieurs organisations gauchistes, dont la CPP-NPA et l'Organisation de résistance et de libération Moro, et constitue la principale entité en négociation lors des pourparlers avec le gouvernement national des Philippines⁸.

« **Avant le début physique des hostilités, lorsque les hommes à la tête des communautés se sont rendu compte que les discussions n'allaient nulle part et qu'on allait vers les hostilités, les hommes ont demandé aux femmes d'aller voir l'autre camp, de leur parler et d'essayer de résoudre le conflit. Cela s'est fait loin des caméras.**

- Représentant de la société civile

Dans cet environnement d'insécurité persistante, les femmes des Philippines se sont retrouvées des deux côtés du conflit ; les femmes et les jeunes filles représentent la majorité de toutes les personnes déplacées à l'intérieur des Philippines⁹. D'autre part, beaucoup de femmes sur Mindanao se sont aussi impliquées en tant que médiatrices du conflit dans leurs communautés respectives, et certaines se sont engagées directement ou indirectement avec des groupes armés non étatiques comme combattantes à part entière, même si les chiffres restent difficiles à évaluer.



Joie de musulmans philippins à la suite de la signature du traité de paix en 2014. Photo de Dondi Tawatao/Getty Images.

Le processus de paix

L'Accord global de 2014 sur la région Bangsamoro (CAB) entre le gouvernement et le MILF rebondissait sur l'Accord-cadre de 2012 sur la région Bangsamoro (FAB), un accord de paix préliminaire avec le MILF qui demandait à l'origine le remplacement, de droit, de la région autonome en territoire musulman de Mindanao (ARMM) par une nouvelle entité autonome de Bangsamoro. Cette loi de base sur Bangsamoro (BBL) a été présentée pour rendre opérationnels les accords prévus par le CAB.

À la suite des émeutes de Mamasapano en janvier 2015, entre les forces spéciales de police et le MILF sur Mindanao, qui ont fait 67 morts, l'opinion publique s'est retournée contre la BBL et a bloqué le vote de la loi au Congrès. Après l'arrivée au pouvoir à la mi-2016 de Rodrigo Duterte, le nouveau président philippin, les pourparlers entre le gouvernement et le MILF pour la mise en œuvre complète du CAB ont repris, avec la mise en place de panels de mise en œuvre¹⁰. Jesus Dureza, le conseiller présidentiel pour la paix, a indiqué qu'une « nouvelle version » de la BBL pourrait être rédigée dans ce cadre¹¹.

Dans le processus de paix distinct entre le gouvernement et les communistes, les négociations de paix entre la CPP-NPA et le gouvernement ont démarré dès 1987, mais sont au point mort depuis 2013¹². Une nouvelle ouverture est apparue lors de la reprise des pourparlers en août 2016, à la suite de l'élection du président Duterte.

Justice et réconciliation post-conflit

Malgré les craintes initiales quant à une résurgence de la violence à la suite de l'échec du vote de la BBL, des initiatives



de consolidation de la paix basée dans les communautés¹³, telles que « les zones de paix », fonctionnent sur Mindanao depuis des décennies, bien avant l'existence de la BBL. Ces zones de paix ont été établies grâce à la collaboration entre des groupes non armés et des communautés interconfessionnelles, non seulement sur Mindanao mais aussi dans différentes zones de l'île afin de ménager des espaces sans violence et sans armes. L'implication des femmes¹⁴ et la réussite globale de ces zones dépendent de la superficie, de la situation et de l'organisation des zones^{15,16}. Cependant, la tendance générale des conflits aux Philippines ayant modelé et modifié les dynamiques et les relations de pouvoir entre les hommes et les femmes, l'impact transformateur des interventions des zones de paix sur les

perceptions et les attitudes s'est avéré plus durable que les processus de paix au niveau national^{17,18}.

La reconstruction des communautés a aussi pris la forme de la création de la Commission justice et réconciliation (TJRC) dans le cadre de l'annexe sur la normalisation de l'Accord cadre. Lancée en 2014, la TJRC a reçu pour mission de conduire une étude de deux ans visant à enregistrer les griefs des communautés affligées par le conflit sur Mindanao et à proposer des recommandations pour traiter la question des violations des droits de l'homme¹⁹. Outre les travaux de recherche et les entretiens avec les décideurs politiques, les consultations de la TJRC ont inclus des réunions de « processus d'écoute » dans 211 communautés locales sur tout Mindanao. Selon le rapport final de la TJRC publié en mars 2016, les femmes représentaient environ 40 % des participants au processus d'écoute²⁰.

Participation des femmes à la paix et la sécurité

L'engagement vis-à-vis de l'implication des femmes dans les processus liés à la paix nationale s'est illustré par la nomination de Teresita Quintos Deles en 2003 en tant que responsable du bureau du conseiller présidentiel sur le processus de paix (OPAPP), lequel supervise et coordonne la mise en œuvre du processus de paix détaillé de 1993 concernant toutes les insurrections armées²¹. L'implication des femmes dans les négociations de haut niveau a de plus été encouragée par le président Benigno Aquino III, qui a nommé la professeur Miriam Coronel-Ferrer au panel du gouvernement pour les négociations avec le MILF en 2010²².

En dépit de la lettre d'instruction de l'ex-président Aquino demandant à ce que le processus de paix avec le MILF soit inclusif et transparent, les panels de négociations avec le MILF ne comptaient que des hommes jusqu'en 2012²³. À cet égard, l'accord-cadre de 2012 sur le Bangsamoro a affirmé le droit des femmes à « une participation politique significative et à une protection contre toutes les formes de violence » et a établi des mécanismes transitionnels (par exemple la commission de transition chargée de rédiger le projet de BBL) afin d'améliorer l'inclusivité et la transparence²⁴. Les femmes ont contribué de manière significative au CAB de 2014, en représentant 25 % des signataires et 50 % des négociateurs du gouvernement, dont le professeur Coronel-Ferrer, la première négociatrice en chef à jamais signer un accord de paix de haut niveau. Les femmes continuent à jouer des rôles clés comme liens entre le processus de haut niveau et la société civile, en élargissant la participation du public et en obtenant l'insertion de multiples clauses dans l'accord relatives à la participation politique et à la protection des femmes dans toute entité future et autonome de la région de Bangsamoro²⁵. Le tout nouveau panel de mise en œuvre gouvernemental pour le processus de paix en négociation avec le MILF est aussi présidé par une femme (la militante des droits de la femme Irene Santiago)²⁶.

En dépit d'une résistance initiale et de soi-disant « plaisanteries relatives au genre »²⁷ concernant l'inclusion des femmes au processus de paix pour Mindanao, la contribution « significative » des femmes est devenue une composante clé au fur et à mesure de l'avancée du processus, en particulier après 2011²⁸. Même si la communauté internationale et le grand public aux Philippines ont exercé une pression considérable pour faire du processus de paix un processus plus inclusif, une approche délicate a dû être adoptée pour expliquer que « l'égalité ne veut pas dire que nous sommes tous les mêmes ». En énonçant que « le respect mutuel souhaité entre la population majoritaire et la population minoritaire [sur Mindanao] est tout aussi souhaitable entre les hommes et les femmes », l'accord de paix a fini par devenir beaucoup plus sensible au genre²⁹.

Les modifications des dynamiques de pouvoir entre hommes et femmes dans des contextes de conflit et de post-conflit vont souvent à l'encontre des intérêts des femmes et des jeunes filles.

Les organisations de femmes ont aussi joué un rôle essentiel dans l'atténuation et la transformation des conflits sur Mindanao. Leur engagement dans la fourniture de services sociaux³⁰ et le dialogue avec les parties prenantes dans des environnements fragiles ont amélioré l'harmonie au sein des communautés et réparé les fractures entre divers clans. Par exemple, le groupe parlementaire du peuple Mindanao a été formé en 2001 et établi une présence de suivi du cessez-le-feu civil après une longue série de négociations et de consolidation des relations avec les forces de sécurité. À ce moment-là, le nombre de violations signalées du cessez-le-feu était d'environ 700 par an, avec très peu de contrôle sur le terrain. En exigeant

un respect total et la mise en œuvre de l'accord de cessez-le-feu, les organisations participant au groupe parlementaire ont sans doute beaucoup contribué à la diminution graduelle des violations signalées au fil des ans pour arriver à une quasi absence de violations aujourd'hui.

Noorus Salam, un réseau composé de chefs religieux musulmans femmes et de groupes de la société civile travaillant dans les zones principalement musulmanes sur Mindanao, constitue un autre exemple de l'engagement des femmes à la base. La plupart des travaux du réseau se concentrent sur la lutte contre les idéologies violentes à travers l'éducation et la participation à la vie politique, mais aussi sur des efforts de plaidoyer visant à changer l'attitude de certaines personnes qui pensent que « quelque part, l'Islam et la démocratie ne sont pas compatibles³¹ ».

Le rapport de la TJRC a documenté des résultats liés à la « dimension prononcée du genre » des expériences du peuple Bangsamoro pendant le conflit. Même si le conflit modifie souvent les rôles et les relations, l'impact sexospécifique de ce conflit est particulièrement visible pour les femmes se trouvant dans des camps pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays (IDP)³². Au début des combats, les femmes ont cherché à se mettre en sécurité dans les camps, et dans certains cas sont devenues les intermédiaires entre leurs communautés d'IDP et les organisations d'aide ou les bailleurs de fonds³³. Tandis que les femmes assumaient des rôles et des responsabilités étant jusqu'alors l'apanage des hommes, les fondations traditionnelles des identités mâles ont été perçues comme étant érodées³⁴, ce qui a conduit à de

Signature par le professeur Miriam Colonel Ferrer du traité de paix entre le gouvernement philippin et le MILF. Photo de la division photographique présidentielle via Getty Images.



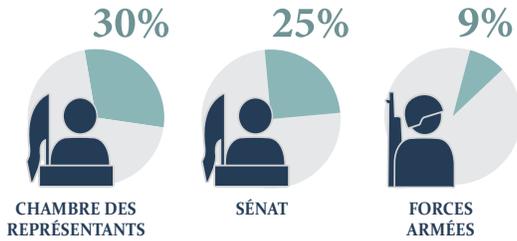
plus grands risques de violence familiale et à plus d'insécurité pour les femmes dans les camps d'IDP³⁵. Le manque de logements adéquats, de sanitaires et de mécanismes de sécurité dans ces camps a aussi rendu les femmes et les jeunes filles particulièrement vulnérables au trafic des personnes, à la prostitution, au harcèlement sexuel et aux agressions^{36,37}. Des niveaux élevés de pauvreté ont aussi eu un impact sur les rôles traditionnels de pourvoyeurs et de « héros » auxquels les hommes se sentaient liés. Les femmes se sont aussi activement engagées dans la gestion des camps et dans la distribution de l'aide du fait que les hommes étaient confinés dans des camps ou dans une habitation par peur d'être enrôlés de force ou arrêtés pour une soi-disant appartenance à un groupe armé³⁸, ou du fait que les hommes étaient absents plus souvent car ils étaient à la recherche d'un emploi à l'extérieur. Avec le coût de la guerre sur Mindanao, à savoir une infrastructure en pleine détérioration, une moindre activité économique et un accès difficile aux services nécessaires, qui a appauvri toute la région et continue à miner le développement économique, les femmes et les groupes de femmes occupent une place où les femmes sont à la fois victimisées et autonomisées.

— « **Les femmes ont besoin d'être formées au leadership pour gérer des conflits. Si nous nous plaignons de ne pas être impliquées au processus de paix, sommes-nous préparées ?**

— Représentante de la société civile —

Les différents rôles joués par les femmes aux Philippines témoignent aussi d'une division géographique entre le « centre » (Manille) et la « périphérie » (Mindanao) lors de l'analyse des rôles divers joués par les femmes dans la prévention de conflits, la médiation et la reconstruction. Les femmes de Manille prennent de plus en plus la parole pour participer au niveau national et s'impliquer dans les négociations de haut niveau. Les femmes sur Mindanao, où l'impact immédiat de la guerre est plus tangible, ont contribué à la gestion du conflit et à l'établissement de systèmes d'avertissement précoces ; les problèmes structurels continuent cependant à freiner leur capacité à devenir des décisionnaires. L'implication des femmes de Mindanao met en évidence les moyens dynamiques au travers desquels elles sont impliquées dans les zones de conflit et de post-conflit, en particulier des moyens qui ne sont pas reconnus. L'autonomisation des femmes et leur rôle en tant qu'agents actifs du changement restent cependant limités, sauf si les attitudes commencent à changer et que leur participation est vraiment reconnue et valorisée. Dans ce sens, les modifications des dynamiques de pouvoir entre hommes et femmes dans des contextes de conflit et de post-conflit vont souvent à l'encontre des intérêts des femmes et des jeunes filles. La situation étant aggravée par des problèmes structurels sur tout Mindanao, tels que la pauvreté, le manque de capacité et la polarisation des relations (souvent des différends familiaux au lieu de divisions ethno-religieuses), les femmes continuent à rencontrer des difficultés pour contribuer à la consolidation de la paix³⁹.

PROPORTION DE FEMMES



Dynamiques relatives au genre

Les Philippines sont un leader régional en matière d'égalité entre les genres et de droits de la femme. Le pays est classé septième sur 145 pays dans le Rapport mondial sur l'égalité entre les genres 2015 du Forum économique mondial, et était le seul pays de l'Asie du Sud-Est dans le rapport à figurer parmi les 10 premiers en 2014. En comparaison, d'autres pays dans la région se sont classés vers le 80e rang (par exemple, le Vietnam, le Sri Lanka) et vers le centième rang (Cambodge)⁴⁰. La note élevée concernant l'égalité entre les genres au niveau mondial est attribuée à l'excellente performance des Philippines dans les domaines de l'éducation et de la santé. Cependant, cette note néglige des obstacles structurels existants à l'autonomisation politique et économique des femmes, ainsi que leur statut assez bas dans le secteur de la sécurité, où elles représentent juste 9 % des forces armées. L'indice de l'inégalité entre les genres du Programme des Nations unies pour le développement, qui indique le pourcentage de développement humain potentiel perdu du fait de l'inégalité entre les genres et où un rang élevé signifie une perte de ce développement humain, place le pays au 89e rang en ce qui concerne l'égalité entre les genres sur 188 pays⁴¹.

Depuis l'accession à l'indépendance par les Philippines en 1898, deux femmes ont été présidentes : feu Corazon Aquino est devenue la première femme présidente en Asie à son élection en 1986, et Gloria Macapagal Arroyo a été présidente de 2001 à 2010. En mai 2016, les femmes représentaient 30 % des députés à la Chambre des représentants des Philippines et 25 % des sénateurs⁴². Le nombre de femmes impliquées dans les processus de paix officiels et officieux a augmenté des deux côtés du monde politique et idéologique^{43,44}. En matière de participation politique, les femmes sont très visibles à la fois aux niveaux national et local de la structure de gouvernance.

« *C'est une chose que d'avoir un plan et une autre que les femmes se l'approprient pour pouvoir vraiment l'utiliser.*

- Représentante de la société civile

Sur Mindanao, les femmes n'ont pas toujours ressenti l'impact de ces réussites en matière d'égalité entre les genres au niveau national, mais d'une certaine manière elles ont connu des avancées importantes en matière de leadership communautaire. Les femmes jouent des rôles significatifs dans la gestion des conflits aux niveaux local et provincial. Dans un climat de forte violence clanique, par exemple, les

femmes sont souvent acceptées comme médiateurs entre les clans car elles sont plus mobiles pendant les conflits et courent moins de risques d'être ciblées et tuées par vengeance⁴⁵. Les femmes sur Mindanao ont aussi négocié avec des groupes armés et l'armée philippine afin de réduire la violence dans leurs communautés⁴⁶. De plus, leur engagement dans les négociations avec les groupes rebelles a contribué au recueil d'informations cruciales mais aussi à la conclusion de cessez-le-feu, ainsi qu'au règlement de différends au sein des communautés. Au niveau de la base et au niveau infranational, les rôles joués par les femmes en tant que négociateurs et prestataires de services sont reconnus comme composante essentielle de la médiation et de la transformation des conflits ainsi⁴⁷ que du soutien de l'activité économique⁴⁸.

En matière de participation politique, les femmes sont très visibles aux niveaux local et national de la gouvernance.

Cependant, en dépit d'accomplissements qui ont catapulté les Philippines au rang de modèle régional quant à l'autonomisation des femmes, la majorité des femmes sur Mindanao continuent à vivre dans des abris de fortune et des logements temporaires, et le faible niveau d'éducation des femmes et des jeunes filles limitent la capacité de ces dernières à trouver un meilleur emploi et à établir des réseaux sociaux^{49,50}. Une paix fragile, couplée au manque d'infrastructure et à la récurrence de catastrophes naturelles, représente d'énormes implications socio-économiques et psychologiques⁵¹ pour les femmes et les jeunes filles sur Mindanao. Comme cette situation est aggravée par les attitudes condescendantes de certaines populations du Nord envers les habitants de Mindanao⁵², de nombreuses jeunes femmes finissent par quitter la région⁵³ ou par travailler à l'étranger, car elles considèrent que c'est la seule option à leur disposition pour subvenir aux besoins de leur famille⁵⁴.

Cadre juridique existant

Selon la Constitution des Philippines de 1987, les hommes et les femmes sont égaux devant la loi⁵⁵. De plus, les Philippines ont été le premier membre de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est à ratifier la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) en 1981. Des lois ultérieures au niveau national ont témoigné de l'engagement des Philippines à mettre en œuvre des priorités concernant les femmes, la paix et la sécurité.

« *Lorsque nous parlons du PAN, nous disons que nous mettons en œuvre la Magna Carta.*

- Représentant du gouvernement

La loi la plus significative votée au sujet du genre par les Philippines est la Magna Carta pour les femmes (appelée ci-après la Magna Carta). Votée en 2009, la Magna Carta est une loi détaillée sur les droits des femmes qui s'aligne avec la CEDAW et couvre pratiquement tous les aspects de la

participation des femmes aux affaires sociales, politiques et économiques. Elle regroupe aussi de nombreuses lois sexospécifiques aux Philippines en un seul cadre juridique. De nombreuses personnes interrogées issues des organismes de l'État et de la société civile appellent la Magna Carta une « CEDAW nationale ou une « CEDAW ++ ».

L'aspect le plus important de la Magna Carta est le mandat exigeant que toutes les entités gouvernementales aux niveaux national et local consacrent 5 % de leur budget annuel à des programmes, à des activités et à des projets liés au genre et au développement. La Commission sur les femmes des Philippines (PCW) examine et endosse tous les budgets et plans liés au genre et au développement (GAD). Les bureaux qui ne sont pas en conformité avec cette exigence doivent rendre les fonds utilisés à d'autres desseins. La budgétisation des activités GAD incorpore tous les projets de nature économique, politique et sociale, et ne se concentre pas nécessairement sur les femmes et les conflits. De ce fait, pour les zones affectées par les conflits, des fonds supplémentaires sont mis à disposition à travers le cadre PAMANA (« communautés pacifiques et résilientes ») et des unités gouvernementales locales (LGU) dans 45 des 82 provinces affectées par les conflits et qui ont été désignées comme « pacifiques et résilientes » par les forces armées des Philippines.

2. LE PLAN D'ACTION NATIONAL DES PHILIPPINES SUR LES FEMMES, LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

PLAN D'ACTION NATIONAL DES PHILIPPINES	
2010-2016	
SOUS LA DIRECTION DU:	Bureau du conseiller présidentiel sur le processus de paix
BUDGET ESTIMÉ:	Le comité de pilotage du PAN a reçu 5 millions de pesos philippins (environ 108 343 USD) du Fonds de prévoyance du président pour sa première année
PRINCIPAUX AXES:	Protection et prévention
	Autonomisation et participation
	Promotion et standardisation
	Renforcement des capacités, suivi et reporting

Le plan d'action national des Philippines (PAN) sur les femmes, la paix et la sécurité pour la période allant de 2010 à 2016, premier plan de ce type en Asie du Sud-Est, est soutenu par un cadre juridique détaillé qui défend les droits des femmes. Le PAN se concentre sur l'inclusion des femmes à la prise de décisions et sur la résolution des problèmes de violences sexuelles liées aux conflits, et trouve son inspiration dans trois

des sept résolutions des Nations unies du cadre portant sur les femmes, la paix et la sécurité : résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU 1325, 1820 et 1888⁵⁶.

— «
Si le président se réveille un beau matin et décide qu'il ne veut pas de l'OPAPP, par un seul décret, il peut mettre fin à notre existence... Si l'OPAPP est démantelé, le PAN s'endort.
 — Représentant du gouvernement » —

Le PAN des Philippines n'est pas un document autonome : il est considéré comme « soutenant la mise en œuvre des mandats nationaux sur les femmes et l'égalité entre les genres, ainsi que sur la paix et le développement. C'est un produit de la collaboration constructive entre le gouvernement et la société civile⁵⁷. » Le PAN inclut un historique détaillé des initiatives en matière de femmes, de paix et de sécurité aux Philippines et définit quatre domaines prioritaires : la protection et la prévention ; l'autonomisation et la participation ; la promotion et la standardisation à travers la consolidation de la paix et des mécanismes de résolution et de prévention des conflits (y compris des plans de développement aux niveaux local, régional et national) ; ainsi que des activités de développement des capacités, de suivi et de reporting. L'OPAPP et la PCW mènent conjointement un programme d'adaptation du plan d'action national en collaboration avec leurs homologues régionaux et locaux dans 48 zones affectées par les conflits et couvertes par le cadre PAMANA.

Le PAN souligne l'impact différent du conflit sur les hommes et les femmes, et utilise une terminologie spécifique concernant la réglementation des armes légères et des armes de petit calibre (SALW). En fait, les Philippines sont l'un des quatre pays seulement dotés d'un PAN qui comporte des stipulations spécifiques sur « le besoin d'une réglementation sexospécifique sur les armes de petit calibre⁵⁸ ». La loi détaillée sur la réglementation des armes et des munitions a été votée en 2013, mais elle ne mentionne pas le PAN et ne fait référence à aucun lien entre le conflit et la possession de SALW⁵⁹.

En abordant le problème de la prolifération des SALW aux Philippines, le PAN mentionne aussi les causes profondes du conflit aux Philippines, même si le cadre des résultats ne l'incorpore pas dans sa matrice. Le fait d'ignorer les griefs des populations touchées est considéré comme étant l'un des problèmes qui minent l'appropriation du PAN par les communautés locales.

Élaboration et mise en œuvre du plan d'action national

L'histoire du PAN a démarré en 2007, lorsque des femmes de la société civile et du monde universitaire ont approché la commission nationale sur le rôle des femmes des philippines (aujourd'hui la Commission sur les femmes des Philippines ou PCW) et l'OPAPP pour obtenir de l'aide afin

d'élaborer un PAN. Afin de garantir **l'inclusivité du processus d'élaboration**, un comité préparatoire du PAN (PrepCom) a été mis sur pied en 2008 en collaboration avec d'autres réseaux philippins (p. ex., l'International Women's Tribune Centre, le SULONG Comprehensive Agreement on Respect for Human Rights and International Humanitarian Law, etc.) pour l'identification collective de stratégies de mise en œuvre de la résolution du Conseil de sécurité de l'ONU 1325 et afin de jeter les bases d'un plan d'action national inclusif et détaillé. Ce PrepCom, en partenariat avec les organisations régionales de la société civile, a facilité des consultations régionales avec des parties prenantes clés et deux ateliers de validation en 2009. Le plan a enfin été finalisé en 2010.



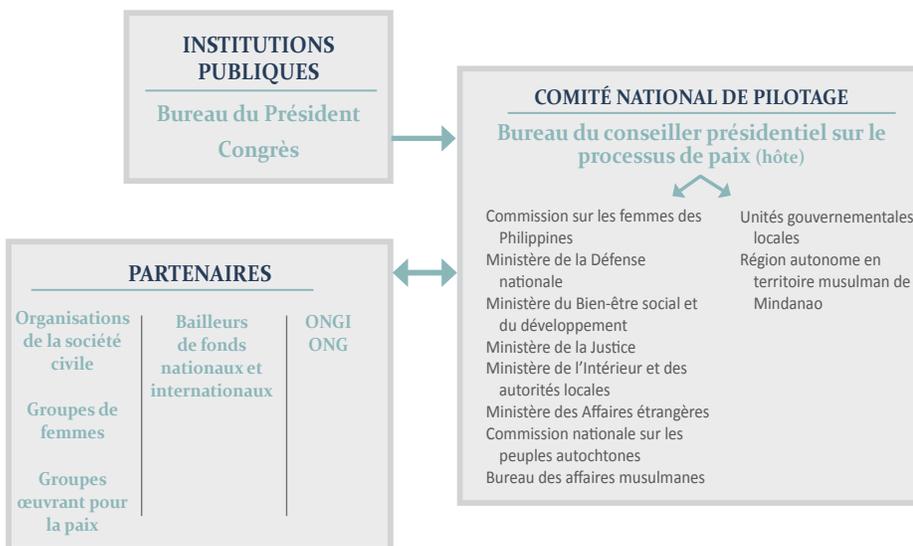
Forces armées des Philippines en formation à la sensibilisation au genre. Photo de Kelsey Coolidge.

À la suite du lancement du PAN, la présidente d'alors, Gloria Macapagal Arroyo, a établi un comité national de pilotage sur les femmes, la paix et la sécurité (NSCWPS) par le décret 865 en 2010 pour en faire **une entité de coordination** chargée de mettre en œuvre et de diffuser le PAN à tous les niveaux du gouvernement. Le comité de pilotage est coprésidé par la PCW et l'OPAPP, et est uniquement composé d'entités gouvernementales. À l'origine, il a reçu 5 millions de pesos (environ 108 000 dollars américains) du Fonds de prévoyance du président pour sa première année d'existence, avant d'être ensuite directement financé par l'OPAPP. Il est important de remarquer (comme cela a été souligné à l'intention des chercheurs) que, dans la mesure où l'OPAPP et le comité de pilotage ont tous les deux été établis par décret, tout président dans l'avenir pourrait théoriquement « se débarrasser » du PAN.

Ces évolutions soulèvent la question de la **volonté politique et de l'engagement** à mettre en œuvre la résolution 1325 et l'égalité entre les genres aux Philippines. Globalement, la volonté politique soutenant les droits et l'autonomisation des femmes est forte au niveau national, comme en témoigne le grand nombre de législations nationales et la création du NSCWPS par décret. Cependant, même si le PAN se situe dans le cadre de la Magna Carta, les échelons plus élevés du pouvoir ne semblent pas vraiment comprendre les contributions des femmes à la paix et à la sécurité. En d'autres termes, la focalisation sur l'égalité des genres dans la Magna Carta semble masquer d'autres aspects du PAN et des priorités en matière de femmes, de paix et de sécurité.

Le fossé entre la législation et la mise en œuvre est donc devenu un point d'achoppement pour de nombreux représentants de la société civile sur Mindanao qui exigent que la volonté politique aille au-delà de la mise en place de lois et de politiques. Cependant, il est important de noter que la Magna Carta est une loi qui semblerait avoir suscité beaucoup plus d'attention que le PAN et qui est plus largement appliquée que ce dernier. De plus, d'après certaines personnes interrogées issues du secteur de la sécurité et des groupes de femmes, les lois et politiques à elles seules ne vont pas changer grand-chose si les femmes ne bénéficient pas d'un renforcement de capacités adéquat afin d'assumer les rôles prévus pour elles dans la Magna Carta et le PAN. En outre, la population dans son ensemble, en particulier dans les zones affectées par les conflits, semble être très peu consciente de l'existence du PAN. L'implication avec les communautés locales reste limitée. Par conséquent, l'engagement se réduit au fait que « le gouvernement a tendance à prêcher aux convaincus », comme le suggère un représentant de la société civile.

Parties prenantes impliquées dans la mise en œuvre du PAN*



*Interprétation de la manière dont le PAN a été conçu en vue de superviser sa mise en œuvre

que pour la diffusion à grande échelle des questions d'égalité entre les genres et de la participation des femmes dans les rangs de l'armée et dans ses travaux. Du fait des stipulations liées au genre et au développement dans la Magna Carta et de l'établissement d'un bureau du genre et développement au sein de l'armée philippine en 2014, les attitudes ont beaucoup changé au sein des forces armées philippines, selon le personnel militaire interrogé. Cependant, l'armée n'utilise pas son budget GAD uniquement pour la mise en œuvre d'activités ciblées par le PAN et qui reflètent directement les objectifs du plan, mais plutôt pour intégrer les activités du PAN dans sa stratégie globale afin de rendre les forces armées philippines plus inclusives en matière de genre. Il est important de noter que l'armée philippine a déjà commencé à mettre en œuvre des activités d'inclusion sensibles au genre du fait de la loi de 1992 sur le rôle des femmes dans le développement et la construction de la nation. Tandis que cette loi se concentre principalement sur l'égalité des chances pour les femmes et non sur la mise en évidence de leur rôle dans la consolidation de la paix⁶⁰, elle a jeté les bases d'une plus grande volonté et capacité à mettre en œuvre le PAN. Dans ce sens, le PAN fait partie d'un processus graduel d'intégration de la sexospécificité au sein des forces armées aux Philippines.

« *Ce sont elles (les organisations de la société civile) qui nous ont présenté le PAN et les activités liées aux femmes, à la paix et à la sécurité ; elles nous ont invités à leurs réunions et à leurs formations. Elles avaient un programme très focalisé. Même dans nos formations sur le genre et le développement, elles voulaient juste se concentrer sur le PAN.*

- Représentant du secteur de la sécurité

L'élaboration du PAN a été en grande partie inclusive. En ce qui concerne la mise en œuvre, l'OPAPP a donné des fonds à certaines organisations de la société civile dans ce sens⁶¹, mais ces dernières ne sont pas impliquées dans le comité de pilotage et entreprennent en général leurs travaux à part des activités du NSCWPS, mais en consultation avec le NSCWPS afin d'éviter les duplications⁶². D'après un représentant de l'OPAPP : « Nous devons faire le ménage chez nous avant d'établir des partenariats avec les organisations de la société civile. » Sur Mindanao, certaines organisations ont signalé une incohérence par rapport aux activités de mise en œuvre dirigées par Manille. Une organisation basée sur Mindanao aurait reçu des invitations pour participer à des ateliers organisés par l'OPAPP au début du processus, mais aurait peu entendu parler du PAN une fois son élaboration terminée. D'après d'autres observateurs, le développement du PAN a été défendu par des groupes de femmes à Manille sans que ce PAN ne soit rationalisé dans le contexte des conflits armés sur Mindanao et des activités existantes de consolidation de la paix sur l'île.

L'exclusion de la société civile du comité de pilotage a aussi des implications sur le *suivi* de la mise en œuvre du PAN. Le document lui-même comprend un cadre d'évaluation et de suivi officiel qui spécifie

des indicateurs, des calendriers et des acteurs clés, mais qui ne mentionne pas un système de suivi, d'évaluation et de reporting (même si le PAN exige spécifiquement le développement d'un tel système). Tandis que le NSCWPS, dirigé par le gouvernement, supervise la mise en œuvre du PAN, le PAN en appelle explicitement à « l'implication des organisations de la société civile, en particulier les groupes dédiés aux femmes et à la paix, dans la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation du PAN⁶³. »

Sur Mindanao, certaines organisations ont signalé une incohérence par rapport aux activités de mise en œuvre dirigées par Manille.

Un tel manque d'inclusion structurée de la société civile se traduit par de multiples rapports parallèles publiés par différentes organisations de la société civile avec un soutien extérieur. Chacun des 17 organismes gouvernementaux n'est tenu de publier un rapport que sur une des activités du programme liée au PAN dans un souci de rationalisation du processus. De cette manière, les organismes gouvernementaux ne sont pas obligés de publier un rapport sur tous les indicateurs. L'OPAPP lui-même était en train de lancer son propre rapport en septembre 2015, avec une base de données sur les indicateurs du PAN montée à partir des données reçues de tous les organismes impliqués.

L'incohérence entre les exigences du PAN et les mesures mises en œuvre devient très claire dans le cas des mécanismes de **financement**. Le système budgétaire des activités GAD a été introduit à travers la Magna Carta. Le cadre de PAMANA met à disposition des fonds uniquement disponibles pour les organismes gouvernementaux aux niveaux local et national dans les régions affectées par les conflits ou l'insécurité, et ses fonds visent à financer les activités liées au PAN et

Cérémonie en l'honneur des forces de maintien de la paix des Philippines. Photo ONU de Logan Abassi.



menées par les organisations de la société civile. Cependant, les deux structures n'ont pas été exclusivement développées pour soutenir le PAN. Les organismes gouvernementaux sont encouragés à signaler leurs dépenses liées au PAN lors de leur planification budgétaire des activités GAD, mais ils ne semblent pas tenus de signaler de manière distincte leurs dépenses liées au PAN. Cependant, dans la mesure où la planification budgétaire des activités GAD doit être déclarée conforme et suivie par la PCW, ce système offre un mécanisme plus contrôlable à partir duquel financer les activités liées au PAN.

Cependant, les efforts pour atteindre la base ont conduit au développement de plans d'action nationaux personnalisés depuis 2014, et « le gouvernement met [actuellement] en œuvre des PAN locaux à travers les projets PAMANA dans des LGU et dans les zones où le processus de paix a conduit à l'arrêt du conflit armé⁶⁴. »

Les initiatives d'adaptation ont revêtu de nombreuses formes. Par exemple, l'organisation WE Act 1325 a réalisé des travaux de renforcement des capacités avec certaines unités gouvernementales locales dans tout le pays et a aidé ces entités à rédiger des lois et des plans locaux. Au niveau national, le gouvernement facilite la mise en œuvre de PAN locaux à travers des projets liés aux unités gouvernementales locales dans les zones couvertes par le cadre PAMANA ainsi que dans d'autres zones considérées comme en post-conflit. De nombreuses initiatives d'adaptation du PAN ont pris place dans des zones désignées par le cadre PAMANA dans tout le pays, y compris des provinces ARMM et des provinces affectées par les groupes armés CPP-NPA et Front démocratique national⁶⁵.

Impact du plan d'action national

La participation des femmes à la paix et la sécurité, à des postes pertinents, s'est améliorée aux Philippines depuis le lancement du PAN en 2010. En 2010, les femmes représentaient 22 % des députés à la Chambre des représentants des Philippines et juste 13 % des sénateurs⁶⁶. En mai 2016, ces chiffres s'élevaient respectivement à 30 % et à 25 %⁶⁷. La proportion de femmes dans les forces de police est passée de 12 % en 2011 à 14 % en 2014 (un chiffre proche de la cible des 15 %). Les forces armées ont aussi incorporé plus de femmes dans leurs rangs pour passer de 3 % de femmes en 2011 à 9 % en 2014 (mais la cible reste de 20 %)⁶⁸. Ces améliorations peuvent être attribuées à toutes sortes de lois et de politiques sensibles au genre votées pendant cette période, dont le PAN, et aux exigences de longue date des femmes pour une plus grande représentation au Parlement et

pour des approches plus sensibles au genre, à la paix et à la sécurité.

« *C'est la participation des femmes qui a fait le PAN, pas l'inverse.* - Universitaire »

Dans la mesure où les Philippines ont pu faire valoir toutes sortes de lois et de politiques relatives au genre des années avant le lancement d'un plan d'action national pour l'application de la résolution 1325, beaucoup de participants interrogés ont eu des difficultés à distinguer les changements résultant directement du PAN des changements influencés par d'autres lois ou engagements internationaux existants. Par exemple, au sujet de la loi de 1992 sur les femmes dans le développement et la construction de la nation, la majorité des personnes interrogées dans tous les secteurs ont signalé un changement similaire et significatif qui peut être directement attribué au plan d'action national : à savoir, la reconnaissance par le gouvernement que les femmes dans les zones de conflit ne sont pas simplement des victimes, mais aussi des leaders et des défenseurs de la paix au sein de leur communauté. Le PAN est généralement considéré comme reconnaissant les rôles déjà joués par les femmes dans les processus de paix et de sécurité officiels, avant même l'existence du plan.

« *Venant d'une organisation de femmes, lorsque nous parlons de la paix, nous en parlons par rapport à l'accès des femmes aux débouchés économiques, à leurs rôles dans la société, à l'accès aux services sociaux, etc. Nous contextualisons la paix de cette manière.* - Représentante de la société civile »

Au même moment, certains représentants de la société civile ont souligné que les efforts d'amélioration de la mise en œuvre du PAN doivent aussi s'intéresser plus largement au concept de la paix. Le PAN, malgré ses points positifs, ne répond pas toujours à cette exigence du fait de structures patriarcales profondément enracinées qui n'ont pas changé et qui freinent les avancées des femmes à différents niveaux. Dans ce sens, la paix n'est pas simplement synonyme d'absence de violence. La participation socio-économique active des femmes à la reconstruction des communautés et à l'établissement de la paix et de la sécurité durables est impossible tant que les attitudes patriarcales envers les femmes continuent à dominer les comportements. Cela reste un problème sur Mindanao, mais une personne interrogée issue d'une organisation religieuse déclare : « Nous devons comprendre que tout ce qui est culturel n'est pas gravé dans le marbre. Si les vies [des femmes] sont dictées par la communauté, cela ne les aidera pas. Elles doivent se rendre compte que l'humanité a établi certains concepts qui vont changer. Et les femmes ont le pouvoir de les faire évoluer. » À cet égard, il est aussi important de noter que le PAN a demandé de l'aide aux médias et au monde universitaire pour promouvoir les changements d'attitude, mais que les progrès dans ce domaine sont difficiles à évaluer, sauf au sein des forces armées philippines.



Comme cela a été mentionné, certains signes indiquent que les forces armées des Philippines ont changé pour appliquer une approche plus fortement axée sur la sécurité humaine lorsqu'elles doivent gérer un conflit. Même si cette transition n'est pas une conséquence directe du PAN, elle démontre que le PAN est un outil d'amélioration de la responsabilité des forces armées et de l'élargissement de leur perspective sur les femmes dans les initiatives de paix et de sécurité. Une étape majeure a consisté à augmenter le nombre de combattantes militaires déployées dans les zones affectées par les conflits, car les femmes dans des opérations de combat améliorent la capacité de l'armée à travailler avec les femmes civiles et à identifier les besoins des communautés dans les zones de conflits. En réalité, les femmes soldats continuent à être découragées de participer à des opérations de combat et sont le plus souvent affectées à des emplois de bureau, même si la loi de 1992 sur les femmes dans le développement et la construction de la nation leur permet d'être affectées au combat. Selon les personnes interviewées issues des forces armées, cette situation freine la réussite de la feuille de route de l'armée, mais a aussi des effets négatifs sur les chances de promotion des femmes par rapport à leurs homologues hommes qui sont déployés dans des opérations de combat. De même, d'autres activités de sensibilisation au genre, comme des formations sexospécifiques sur la manière de traiter les besoins spéciaux des femmes et des enfants, rencontrent une certaine résistance car la formation au combat est considérée comme étant une plus grande priorité. Les générations les plus âgées au sein des forces armées des Philippines en particulier sont perçues comme étant moins coopératives.

Les attitudes ne changent pas du jour au lendemain, mais elles se modifient au fil du temps au sein des forces armées philippines, comme en témoignent une plus grande présence des femmes en opérations de combat, mais aussi une collaboration entre les forces armées et la société civile. Tandis que le niveau d'implication provient de la feuille de route des forces armées, les formations conjointes pour le personnel

militaire se sont multipliées avec le PAN. Les possibilités de travail avec les communautés locales en conjonction avec les organisations de la société civile pour mettre en œuvre le processus de paix ont pesé plus lourd que la perspective de continuer à travailler dans l'isolement et de perpétuer l'héritage du régime Marcos.



Si vous observez notre société, les femmes sont plus nombreuses. Lorsque nous allons dans les communautés, nous voyons beaucoup de femmes. Nous devrions avoir une armée qui reflète notre société, avec plus de femmes.

- Représentant du secteur de la sécurité



Jusqu'à présent, de telles évolutions n'ont pas été suivies avec succès, et l'étendue des progrès du gouvernement, de la société civile et du secteur de la sécurité quant à la mise en œuvre des objectifs du PAN reste toujours difficile à évaluer. Selon certaines personnes interrogées, un des obstacles majeurs, en particulier de la part de la société civile et des groupes de femmes sur Mindanao, est le manque de communication concernant les progrès attribués au niveau local, ce qui conduit à la perception que le PAN est dirigé depuis Manille sans consultation suffisante à l'extérieur de la capitale pendant la phase de mise en œuvre.

3. COLLABORATION ENTRE LE GOUVERNEMENT ET LA SOCIÉTÉ CIVILE

La coordination et la collaboration entre les organismes publics et les organisations de la société civile n'ont cessé de s'améliorer depuis le vote de la Magna Carta et du PAN. Par exemple, les forces armées ont lancé en 2010 leur programme «Gagner les cœurs et les esprits» (appelé officiellement Bayanihan 2010⁶⁹) afin de refocaliser leurs activités sur l'établissement de relations entre les civils et les militaires. Au cours de ce processus, le comité consultatif multisectoriel des

Une policière de l'ONU aux Philippines forme des officiers soudanais. Photo ONU de Paul Banks.



forces armées philippines a été mis sur pied. Il est composé d'universitaires et de membres de la société civile qui supervisent la feuille de route de transformation des forces armées⁷⁰. D'après les personnes interrogées, cette évolution s'inscrit dans un changement plus global des forces armées visant à élargir le champ d'activités de ces dernières pour passer de la sécurité nationale à la sécurité humaine⁷¹.

« **Nous ne travaillons pas seuls. Nous sollicitons l'aide de partenaires dans la société civile et de la part d'organismes publics pour formuler le contenu de nos lois et la mise en œuvre des règles et réglementations.**

- Représentant du gouvernement

Selon les représentants de la PCW, les interactions entre le gouvernement et la société civile représentent une caractéristique constante des lois relatives au genre aux Philippines. La plupart des organisations de la société civile ont signalé qu'elles partageaient des informations et assistaient à des réunions avec le gouvernement, et que le gouvernement à son tour partageait des informations avec elles. Globalement, le rôle critique de la société civile dans la défense des politiques et des législations clés relatives aux droits des femmes, comme le PAN, a toujours été reconnu par les représentants du gouvernement. Les représentants de la PCW sont allés jusqu'à dire que le PAN « constitue un bon exemple de collaboration entre le gouvernement et les organisations de la société civile ». D'après certaines références anecdotiques, les organismes du gouvernement consultent ou interagissent fréquemment avec les groupes de la société civile. Les organisations de la société civile sont les « veilleurs » chargés de vérifier que le gouvernement rend des comptes. En fait, le monde universitaire et la société civile sont considérés, selon le représentant d'un bailleur de fonds étranger, comme des partisans essentiels et dynamiques des activités menées par le gouvernement.

Le problème d'une inclusion inégale n'est pas limité aux interactions entre le gouvernement et la société civile. Au sein de la société civile elle-même, certaines organisations sont perçues comme jouant un rôle beaucoup plus central dans l'élaboration du PAN que d'autres. Des groupes de femmes basés à Davao ont signalé un niveau d'exclusion supplémentaire : ils ont été approchés pendant les premières étapes du développement du PAN dans le cadre de consultations régionales en 2009, mais ne semblent pas avoir été informés du processus ou du plan depuis lors. Certaines personnes interrogées attribuent cette situation à l'idée que le « PAN venait du gouvernement [national] » et que cela générerait une certaine hésitation au niveau local.

La collaboration entre les forces armées philippines et la société civile semble s'être améliorée en intensité et en qualité. Aujourd'hui, l'armée est la seule branche militaire des forces armées qui intègre la sexospécificité et met le PAN en œuvre. La coopération se produit la plupart du temps lors des formations de sensibilisation au genre pour le personnel

militaire et les soldats de la paix. À travers des formations sur la violence contre les femmes ou de manière plus générale sur le genre, de nombreux groupes de la société civile en ont profité pour discuter aussi de la paix, et ont de ce fait ouvert la voie à la promotion du PAN et des priorités liées aux femmes, à la paix et à la sécurité. Grâce à des relations plus directes avec les organisations de la société civile, les forces de l'armée philippine ont pu améliorer leur visibilité sur le terrain et changer leur image. Cependant, de telles relations ne s'appliquent pas aux organisations dont le militantisme a été étiqueté comme étant de nature « communiste ». En ce qui concerne le conflit de longue date avec le CPP-NPA, un tel étiquetage a eu des implications énormes pour ces organisations dans la mesure où leurs travaux sont identifiés comme étant le militantisme d'un ennemi déclaré de l'État.

Les relations par ailleurs réciproques entre le gouvernement et la société civile ne semblent pas être aussi satisfaisantes entre les groupes de la société civile eux-mêmes, du fait sans doute de divisions entre ces organisations. Les personnes interrogées diffèrent quant à leur opinion sur le rôle le plus approprié pour la société civile par rapport au PAN, certaines choisissant de collaborer avec le gouvernement ou les forces armées pour les activités liées au PAN, d'autres suggérant que la société civile doit agir comme un veilleur et non pas un partenaire du gouvernement. La société civile aux Philippines rencontre aussi des difficultés avec les différences entre les générations. Le fossé entre « les groupes âgés et les groupes plus jeunes » se creuse au-delà des idéologies et des expériences. Les préoccupations des femmes « varient beaucoup en fonction de la géographie, de l'ethnicité, de la religion et de la classe sociale⁷² ». Tandis que cette citation particulière se réfère au programme sensible au genre destiné aux besoins uniques des jeunes femmes et des jeunes filles, elle peut aussi s'appliquer aux groupes de femmes actifs aux Philippines. Le PAN doit transcender les différences entre les générations.

« **L'expérience des opérations des forces armées des Philippines dans le passé ? Nous sommes devenus les ennemis des organisations de la société civile. Dans ces cas-là, nos opérations s'arrêtaient ou ralentissaient du fait de ces difficultés. Nous essayons de changer ; les organisations de la société civile ne sont pas nos ennemis. Si nous travaillons avec elles, nous pouvons être positionnés du bon côté des valeurs morales face aux menaces internes à la sécurité.**

- Représentant du secteur de la sécurité

À son tour, cette tension a souvent eu des effets négatifs sur les relations entre les organismes publics et la société civile, avec le risque de favoritisme. Par exemple, une organisation basée sur Mindanao déclare qu'une organisation travaillant avec les communautés musulmanes à Manille est « plus proche du pouvoir » et a perdu « ses liens avec la base ». De plus, certains groupes de femmes aux Philippines hésitent à « briser la glace » avec les communautés musulmanes. Selon un représentant de la société civile, un dialogue interconfessionnel a été établi dans certaines zones, mais il est

difficile parce qu'il est souvent bloqué par différents groupes qui considèrent les musulmans sur Mindanao comme un bloc monolithique. Le fait de négliger les différences culturelles et religieuses ou d'apparaître indifférent aux nuances subtiles des communautés musulmanes a rendu difficile l'établissement d'une plateforme plus inclusive pour le PAN. Cependant, les programmes régionaux et les formations sur l'intégration des idées sur les femmes, la paix et la sécurité ont contribué à développer des mécanismes permettant aux femmes musulmanes d'accéder petit à petit aux sphères publiques.

Cette division apparente entre Manille et Mindanao vient s'ajouter aux observations selon lesquelles le PAN dans son état actuel n'a pas l'impact souhaité. L'importance des groupes de femmes travaillant sur Mindanao avec les instances locales a été reconnu par la PCW, et Davao a pu mettre en place « des structures, des processus et des programmes GAD qui ont été appuyés, sinon améliorés par les instances locales au fil des ans⁷³. » Certains représentants de la société civile, et c'est un bon exemple de l'adaptation des clauses liées au genre, réclament « des consultations régulières...au niveau local » et « à ce que les populations locales soient interrogées et entendues ».

4. DÉFIS, OPPORTUNITÉS ET AVENIR

Globalement, les entretiens suggèrent que, bien que le « PAN ait donné vie à la résolution 1325 », la mise en œuvre reste à la traîne. Quelques personnes interrogées ont souligné que la première version ressemblait plus à une « déclaration d'intention » de changement qu'à une politique dotée de buts réalistes et atteignables. Le plan a été révisé deux fois depuis son lancement en 2010, le plus récemment en 2014, afin de préciser sa formulation et ses objectifs.

« *Nous ouvrons lentement plus de possibilités pour une société inclusive du genre sur Mindanao. Des politiques à un niveau plus élevé et des actions sur le terrain sont nécessaires...Les groupes de femmes doivent travailler avec les ONG locales et créer des PAN locaux.*

- Représentant d'une ONGI

Il est difficile cependant d'attribuer des changements de politiques ou de comportements uniquement au PAN. Le nombre de lois nationales et locales axées sur les droits et l'autonomisation des femmes aux Philippines ne permet pas de lier directement le PAN à l'amélioration de la représentation et de la participation des femmes, en particulier lors de la comparaison entre le PAN et la Magna Carta. Dans la mesure où la Magna Carta et une loi philippine, pour certains ce document a plus de poids, tandis que d'autres considèrent le PAN comme leur « bible ». Par conséquent, sans force institutionnelle, le PAN est perçu comme beaucoup plus faible que toute autre loi sur les femmes qui a été formalisée et discutée devant le congrès philippin. Le PAN est peut-être pertinent pour une petite communauté de praticiens, mais il doit encore bénéficier d'un plus grand soutien de la part du public.



« Pia » Cayetano, sénatrice philippine, s'adresse aux journalistes lors d'une conférence de presse. Photo ONU de Jenny Rockett.

De plus, le gouvernement a mis en place un mécanisme de financement à travers la Magna Carta. Certains organismes du gouvernement et instances locales semblent penser que le budget GAD peut être utilisé pour toute activité ostensiblement liée aux femmes, telle que la danse de salon ou les concours de beauté. Même si ces dépenses sont interdites et que la PCW effectue un contrôle et s'assure du respect de l'utilisation appropriée des fonds GAD, les organismes gouvernementaux et les instances locales ne semblent pas être tenus de manière explicite de financer les programmes et activités liés au PAN. De plus, il est difficile d'expliquer les exigences budgétaires GAD et l'utilisation de ces fonds pour financer les activités du PAN.

Certains organismes du gouvernement et instances locales semblent penser que le budget GAD peut être utilisé pour toute activité ostensiblement liée aux femmes, telle que la danse de salon ou les concours de beauté.

Tandis que les exigences budgétaires GAD représentent une composante importante de la législation des Philippines, plus de formation sur la budgétisation GAD pourrait constituer la prochaine étape afin de garantir que les activités du PAN sont suffisamment rationalisées et alignées avec les clauses de la Magna Carta. Le PAN n'est pas un document autonome ; il doit être compris comme un prolongement de la Magna Carta afin d'être mis en œuvre avec efficacité.

L'armée des Philippines constitue un bon exemple de la manière dont les activités mises en place à travers différentes législations peuvent être élargies et affinées à l'aide du

PAN. En février 2016, l'armée des Philippines a annoncé qu'elle élaborerait son propre plan de mise en œuvre pour le PAN tout en continuant à promouvoir la sensibilisation au genre dans les « zones de mission » des opérations de défense territoriale et de secours humanitaire, et en cas de catastrophe. Cette officialisation des rôles et des activités au sein de l'armée des Philippines par rapport aux activités liées au PAN représente un grand changement. Les personnes interrogées issues des forces armées ont suggéré que l'armée des Philippines est la seule branche militaire à incorporer de manière active des formations de sensibilité au genre et intégrant la sexospécificité, et ses tentatives d'incorporer ces changements à la culture en interne pourraient ouvrir la voie pour d'autres institutions du secteur de la sécurité. (Aucune information appropriée visant à examiner la relation entre la société civile et la police aux Philippines n'a pu être obtenue.)

Depuis 2012⁷⁴, des efforts ont été entrepris pour incorporer le PAN à des plans de développement locaux, mais là encore, sans coordination appropriée et sans suivi ni évaluation efficaces, l'impact de ces plans reste à prouver. En effet, un système d'évaluation et de suivi solide pour le plan national pourrait aussi contribuer à motiver le public, puisque les changements créés par le PAN pourraient facilement être évalués et expliqués.

— « **Le gouvernement a des plans ambitieux, et c'est bien. Le gouvernement montre la voie et est bien soutenu par une société civile et un monde universitaire pleins de vie... La grande question est de savoir si le Congrès va appuyer la BBL.** - Représentant d'une ONGI — »

Même si elle est toujours à l'état de projet de loi, la BBL pourrait devenir un outil important pour l'adaptation du PAN aux Philippines. Les opinions diffèrent quant à la BBL. En ce qui concerne sa portée, le projet de loi contient plusieurs clauses sexospécifiques qui font référence à la fois à la Magna Carta et au PAN. La BBL reconnaît l'importance des femmes dans la construction de la nation et le développement afin de garantir la paix et la sécurité pour le peuple Bangsamoro. En accord avec les politiques nationales du genre, le projet de BBL nécessite l'allocation de fonds GAD pour garantir l'élaboration de programmes sensibles au genre. Les femmes sont supposées être incluses dans les décisions concernant l'utilisation de ces fonds afin de « mettre en œuvre des programmes de développement et des lois spécifiques aux femmes⁷⁵ ». Ce faisant, la BBL offre un cadre global pour inclure les femmes dans le processus d'établissement d'une nouvelle région autonome.

La structure exclusive du NSCWPS ne plaît pas beaucoup aux différentes parties prenantes aux Philippines. Ce qui a été appelé par une personne interrogée une « prise d'otage institutionnelle », à savoir que les priorités concernant les femmes, la paix et la sécurité ont été imposées aux structures bureaucratiques du PAN, est appelé par d'autres un processus nécessaire pour mettre le PAN en œuvre et financer ses activités. En d'autres termes : « Dès que vous institutionnalisez

le PAN, et que le gouvernement se met aux commandes, ce processus commence à aliéner les communautés qui sont supposées être les principaux bénéficiaires du plan. » Cette situation est particulièrement évidente sur Mindanao, où les organisations de femmes connaissent très bien la résolution 1325, mais beaucoup moins le PAN, lequel en théorie devrait être directement lié à leur vie en tant que femmes dans des régions affectées par les conflits. En fait, le plan suscite une certaine indifférence et une certaine ambivalence, tant au niveau du document lui-même que de sa mise en œuvre.

— « **Les femmes sont aussi victimes de stéréotypes liés au genre ; les politiques doivent changer pour créer un environnement favorable à la participation des femmes... [Il existe aussi un besoin de] changer les états d'esprit, de se débarrasser des préjugés et des stéréotypes liés au genre.** - Représentant du gouvernement — »

Au niveau infranational, « le genre est une vague priorité ; les gens ne comprennent pas bien ce dont il s'agit et cela ne leur rapporte pas des voix. » Comme certaines personnes interrogées l'ont déclaré, les hommes en particulier tendent à considérer que le mot « genre » est synonyme de « femmes ». Pour cette raison, la PCW a soutenu la création de MOVE : Men Opposed to Violence-Against-Women Everywhere. MOVE compte maintenant des membres (MOVERS) dans tout le pays et est devenu une organisation de la société civile. L'intensification des efforts qui impliquent les individus peu au courant des priorités liées aux femmes, à la paix et à la sécurité pourrait générer une plus grande sensibilisation du public et un plus grand soutien pour le PAN. Le PAN contenant une stipulation spécifique sur l'utilisation des médias dans la lutte contre la discrimination liée au genre, l'utilisation des médias sociaux en particulier doit être rationalisée. En particulier pour les générations les plus jeunes, des messages sensibles au genre peuvent être diffusés à une plus grande échelle si la société civile commence à utiliser des outils novateurs et modernes afin de mettre en œuvre les activités liées au PAN.

— **Le PAN n'est pas un document autonome ; il doit être compris comme un prolongement de la Magna Carta afin d'être mis en œuvre avec efficacité.** —

En résumé, les Philippines sont dotées d'un ensemble de lois et de politiques solide et impressionnant aux niveaux national et infranational. Plus d'efforts doivent être entrepris afin de combler la faille entre Manille, l'épicentre politique des Philippines, et Mindanao, où se trouvent un certain nombre de régions affectées par les conflits et les catastrophes. Ces travaux peuvent se réaliser à travers des processus consultatifs avec les instances locales et les organisations de la société civile locale sur des lois, des programmes ou des activités spécifiques qui, et c'est important, permettent d'évaluer les progrès et cherchent à susciter des réactions en retour. De plus, ceci est essentiel pour que le PAN puisse répondre aux besoins des femmes vivant dans des régions affectées par

les conflits. Tandis que le mécanisme de budgétisation des activités GAD est une réussite notoire pour l'autonomisation des femmes, un mécanisme de budgétisation explicite lié au programme et aux activités du PAN doit aussi être mis en place. Le cadre de budgétisation existant en offre la possibilité. Le fait d'encourager une plus grande implication par rapport aux priorités en matière de femmes, de paix et de sécurité à travers le PAN est essentiel pour mieux sensibiliser le public, bénéficier de son soutien, susciter des demandes de sa part et, au final, influencer les décisions en matière de financement et de programmes prises dans toutes les Philippines.

RÉFÉRENCES

1. Anna Louise Strachan, « Conflict Analysis of Muslim Mindanao », Birmingham, UK : GSDRC, University of Birmingham, décembre 2015.
2. « Armed Conflicts Report: Philippines-Mindanao », ministère de la Justice américain, janvier 2009, https://www.justice.gov/sites/default/files/eoir/legacy/2014/02/25/Philippinesmm_Mindanao.pdf.
3. International Crisis Group, « The Philippines: Renewing Prospects for Peace in Mindanao », 6 juillet 2016, <https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/philippines/philippines-renewing-prospects-peace-mindanao>.
4. « Ferdinand E. Marcos—Ruler of Philippines », Encyclopædia Britannica, accès le 4 septembre 2015, <http://www.britannica.com/biography/Ferdinand-E-Marcos>.
5. Global Network of Women Peacebuilders, Jasmin Nario-Galace, ed., « Women Count—Security Council Resolution 1325 Civil Society Monitoring Report 2014: The Republic of the Philippines », (New York: The Global Network of Women Peacebuilders, 27 juillet 2015), http://www.gnwp.org/sites/default/files/resource-field_media/ICR_2014_Philippines%207.27.15_0.pdf.
6. Richard Javad Heydarian, « The Quest for Peace: The Aquino Administration's Peace Negotiations with the MILF and CPP-NPA-NDF », Norwegian Peacebuilding Resource Centre, mars 2015.
7. BBC News, « Guide to the Philippines Conflict », BBC News, 8 octobre 2012, <http://www.bbc.com/news/world-asia-17038024>.
8. « History: The National Democratic Front—Philippines Conflict », Conciliation Resources, 9 avril 2015, <http://www.c-r.org/where-we-work/southeast-asia/history-national-democratic-front-philippines-conflict>.
9. Leslie Dwyer et Rufa Cagoco-Guiam, « Gender and Conflict in Mindanao », San Francisco : The Asia Foundation, 2010, <https://asiafoundation.org/resources/pdfs/GenderConflictinMindanao.pdf>, p. 11.
10. Bureau du conseiller présidentiel sur le processus de paix, « Joint Statement of the GPH and MILF Implementing Panels », 15 août 2016, <http://www.opapp.gov.ph/milf/news/joint-statement-gph-and-milf-implementing-panels>.
11. Selina Dagdag et Eimor Santos, « Dureza Vows to 'Achieve Milestones' as GPH, MILF, Restart Peace Talks », CNN Philippines, 12 août 2016, <http://cnnphilippines.com/news/2016/08/12/Government-of-the-Philippines-MILF-resume-peace-talks.html>.
12. Nario-Galace, « Women Count—Security Council Resolution 1325 Civil Society Monitoring Report 2014: The Republic of the Philippines ».
13. Steven Rood, « Forging Sustainable Peace in Mindanao: The Role of Civil Society », Policy Studies, Washington, DC : Policy Studies East-West Center, 2005, <http://www.eastwestcenter.org/fileadmin/stored/pdfs/PS017.pdf>, p. 17.
14. GTZ-PRCT Project team, « MethodFinder's Practitioner's Guide: Peace Zones—Example: Peace Zones in Carmen, N. Cotabato, Mindanao », Methodfinder, août 2009, http://www.methodfinder.net/example88_1.html.

15. Pushpa Iyer, « Peace Zones of Mindanao, Philippines: Civil Society Efforts to End Violence », CDA Collaborative Learning Projects, octobre 2004, <http://cdacollaborative.org/wordpress/wp-content/uploads/2016/01/Peace-Zones-of-Mindanao-Philippines-Civil-Society-Efforts-to-End-Violence.pdf>.
16. Carmen Albers, « Peace Zones: War-Torn Communities' Attempt of Self-Protection », *Observer: A Journal on Threatened Human Rights Defenders in the Philippines* 4, N° 1 (2012), http://www.ipon-philippines.info/fileadmin/user_upload/Observers/Observer_Vol.4_Nr.1/Observer_Vol.4_Nr.1_FormsOfPeacefulProtest_34.pdf.
17. Dwyer et Cagoco-Guiam, « Gender and Conflict in Mindanao ».
18. Iyer, « Peace Zones of Mindanao, Philippines »
19. OPAPP, « Frequently Asked Questions on the Annex on Normalization », <http://www.opapp.gov.ph/milf/news/frequently-asked-questions-annex-normalization>.
20. Rapport de la Commission transitoire de paix et de réconciliation, http://tjrc.ph/skin/vii_tjrc/pdfs/report.pdf.
21. Bureau du conseiller présidentiel sur le processus de paix, « About OPAPP—Office of the Presidential Adviser on the Peace Process », accès le 1er avril 2016, <http://opapp.gov.ph/about-opapp>.
22. En 2011, les femmes représentaient 35 % des délégués et 33 % des signataires au cours des négociations du gouvernement avec le Front communiste qui se sont déroulées à Oslo. Dans ce cas-là, les femmes ont exercé peu d'influence en dépit de leur nombre, et même si les parties ont conclu un accord, ce dernier s'est soldé par un échec. Voir O'Reilly, O'Suilleabhain et Paffenholz, « Reimagining Peacemaking », p. 19–26.
23. Yasmin Busran-Lao, « Philippines: Women and Inclusivity in the Mindanao Peace Process », accès le 26 août 2016, http://www.c-r.org/downloads/accord25_PhilippinesWomenInclusivity.pdf.
24. Ibid.
25. Ce paragraphe est basé sur O'Reilly, O'Suilleabhain et Paffenholz, « Reimagining Peacemaking », p. 19–26.
26. Ben Tesiorna, « GPH, MILF Add 6 Members to Bangsamoro Transition Group », *CNN Philippines*, 16 août 2016, <http://cnnphilippines.com/regional/2016/08/16/GPH-MILF-add-6-members-Bangsamoro-transition.html>.
27. Miriam Coronel-Ferrer, « WOMAN at the Talks », *Kababaihan at Kapayapaan* Vol. 1, mars 2014, http://www.genevadeclaration.org/fileadmin/docs/2014RRC/0_Resources/Kababaihan%20at%20Kapayapaan-01-March-2014_reduced.pdf.
28. Ibid.
29. Ibid.
30. *Kababaihan at Kapayapaan* Vol. 3, mars 2015, <http://www.opapp.gov.ph/sites/default/files/kababaihan-at-kapayapaan-issue-3.pdf>.
31. « Noorus Salam », *Philippine Center for Islam and Democracy*, accès le 1er avril 2016, http://pcid.thousandminds.com/?page_id=21.
32. Nario-Galace, « Women Count »
33. Rufa Cagoco-Guiam, « Gender and Livelihoods among Internally Displaced Persons in Mindanao, Philippines », *The Brookings-London School of Economics Project on Internal Displacement*, juillet 2013, <http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2013/07/gender-livelihoods-idps-philippines/gender-and-livelihoods-among-idps-in-mindanao-philippines-july-2013.pdf>.
34. Dwyer et Cagoco-Guiam, « Gender and Conflict in Mindanao »
35. Sonia Margallo, « Addressing Gender in Conflict and Post-Conflict Situations in the Philippines », *Social Development Papers*, Paper N° 20, la Banque mondiale—Conflict Prevention and Reconstruction, janvier 2005, <http://www.cfsi.ph/wp-content/uploads/2012/05/Paper20January2005.pdf>.
36. « Report of the Transitional Justice and Reconciliation Commission », 2016, http://www.tjrc.ph/skin/vii_tjrc/pdfs/report.pdf, pg. 8.
37. Nario-Galace, « Women Count »
38. Cagoco-Guiam, « Gender and Livelihoods among Internally Displaced Persons in Mindanao, Philippines »
39. Iyer, « Peace Zones of Mindanao, Philippines »
40. Forum économique mondial, « Le rapport mondial sur la parité entre hommes et femmes 2014 » *Insight Report* (Cologne, Genève : Forum économique mondial), accès le 11 septembre 2015, http://www3.weforum.org/docs/GGGR14/GGGR_CompleteReport_2014.pdf.
41. PNUD, « Rapport sur le développement humain 2015 » (New York : Programme des Nations unies pour le développement, 2015), http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2015_statistical_annex.pdf.
42. Union interparlementaire, « Les femmes dans les parlements nationaux : classement mondial », accès le 11 septembre 2015, <http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif311210.htm>.
43. Coronel-Ferrer, « WOMAN at the Talks »
44. Nario-Galace, « Women Count »
45. O'Reilly, O'Suilleabhain et Paffenholz, « Reimagining Peacemaking » p. 20, citant Dwyer et Cagoco-Guiam, « Gender and Conflict in Mindanao ».
46. Ibid.
47. Carlos Antonio Q. Añonuevo, « An Overview of the Gender Situation in the Philippines », *Friedrich-Ebert-Stiftung Online Papers*, accès le 3 septembre 2015, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/philippinen/50069.pdf>.
48. Karen Smith, « Sex Strike Brings Peace to Filipino Village », *CNN - Asia*, 19 septembre 2011, <http://www.cnn.com/2011/WORLD/asiapcf/09/19/philippines.sex.strike/>.
49. Dwyer et Cagoco-Guiam, « Gender and Conflict in Mindanao »
50. Cagoco-Guiam, « Gender and Livelihoods among Internally Displaced Persons in Mindanao, Philippines »
51. Dwyer et Cagoco-Guiam, « Gender and Conflict in Mindanao »
52. Cagoco-Guiam, « Gender and Livelihoods among Internally Displaced Persons in Mindanao, Philippines »
53. Dwyer et Cagoco-Guiam, « Gender and Conflict in Mindanao »
54. Ana P. Santos, « Filipina Migrants Long for Peace Back Home », *The Gulf News*, 2 septembre 2015, <http://gulfnews.com/culture/people/filipina-migrants-long-for-peace-back-home-1.1577205>.

55. Pia S. Cayetano, « Foreword: Gender Equality and Justice in the Law », *Philippine Law Journal* 86, N° 1 (décembre 2011) : 1–4.
56. Coronel-Ferrer, « WOMAN at the Talks »
57. Bureau du conseiller présidentiel sur le processus de paix, « The National Action Plan on Women, Peace and Security », accès le 4 avril 2016, <http://www.opapp.gov.ph/napwps>.
58. Keith Krause, *Small Arms Survey 2014* (Cambridge, UK : Cambridge University Press, 2014).
59. Gouvernement de la République des Philippines, « Implementing Rules and Regulations of Republic Act No. 10591 —Official Gazette of the Republic of the Philippines», 7 décembre 2013, <http://www.gov.ph/2013/12/07/implementing-rules-and-regulations-of-republic-act-no-10591/>.
60. Gouvernement de la République des Philippines, « Women in Development and Nation Building Act », 1992, <http://www.hsph.harvard.edu/population/womenrights/philippines.women.92.pdf>.
61. Frances Marie Piscano, ed., « Women Count—Security Council Resolution 1325: Civil Society Monitoring Report 2010: The Philippines », octobre 2010, http://www.gnwp.org/sites/default/files/resource-field_media/Philippines.pdf.
62. Nario-Galace, « Women Count »
63. Bureau du conseiller présidentiel sur le processus de paix (OPAPP), « The Philippine National Action Plan on Women, Peace & Security », 1er septembre 2011, <http://www.opapp.gov.ph/features/philippine-national-action-plan-women-peace-security>.
64. Maria Lourdes Veneracion-Rallonza, « National Action Plan Ensures Protection, Spaces for Women, Peace and Security », *Kababaihan at Kapayapaan* Vol. 2, septembre 2014, http://www.genevadeclaration.org/fileadmin/docs/2014RRC/0._Resources/Kababaihan%20at%20Kapayapaan-02-September-2014_reduced.pdf.
65. Ibid.
66. Union interparlementaire, « Les femmes dans les parlements nationaux : classement mondial », accès le 11 septembre 2015, <http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif311210.htm>.
67. Ibid.
68. Nario-Galace, « Women Count »
69. Département de la défense nationale de la République des Philippines, « Internal Peace and Security Plan 'Bayanihan' 2011–2016 », accès le 6 avril 2016, http://www.army.mil.ph/pdf_files/bayanihan.pdf.
70. Ibid.
71. Département de la défense nationale de la République des Philippines, « Internal Peace and Security Plan 'Bayanihan' - 2011-2016 »
72. Dwyer et Cagoco-Guiam, « Gender and Conflict in Mindanao »
73. Commission philippine des femmes, « Gender and Development Local Learning Hubs: Davao City » (Manille, République des Philippines : Commission sur les femmes des Philippines, juin 2015), <http://www.pcw.gov.ph/sites/default/files/documents/studies/Davao%20GAD%20LLH%20Write%20up.pdf>.
74. Global Network of Women Peacebuilders, « Inspiring Locally, Implementing Globally: Localization of UNSCR 1325 and 1820 », accès le 12 avril 2016, <http://www.gnwp.org/content/localization>.
75. Jaromay Laurente Pamaos, « Bangsamoro Basic Law: House Bill No. 4994 (texte complet) », *Philippine E-Legal Forum*, 30 septembre 2014, <http://jlp-law.com/blog/bangsamoro-basic-law-house-bill-no-4994-full-text/>.

SERBIE

Alexandra Amling, Emmicki Roos

La Serbie se place relativement bien au niveau des indices d'égalité entre les genres, cependant l'influence des femmes sur les processus de paix et de sécurité continue à être insuffisante. Le plan d'action national serbe, coordonné par le ministère de la Défense, met l'accent sur l'amélioration de la participation des femmes dans le secteur de la sécurité. Certains signes indiquent un changement d'attitude vis-à-vis du rôle des femmes dans ce domaine, mais le PAN de 2010 n'a pas réussi à atteindre un grand nombre de ses objectifs, du fait du blocage de la mise en œuvre et du manque de clarté des mécanismes de coordination. Néanmoins, le processus de création du PAN a conduit à un meilleur dialogue entre l'État et la société civile sur les questions de paix et de sécurité. Même si certains secteurs de la société civile ont été déçus par le fait que le PAN n'a pas réussi à s'attaquer aux causes profondes du conflit ni à aborder les crimes du passé en Serbie tout en donnant plus la priorité à la réforme du secteur de la sécurité, la révision du PAN actuellement en cours a le potentiel non seulement de rendre le PAN plus holistique et moins concentré sur le secteur de la sécurité, mais aussi de garantir un processus plus inclusif.

1. LES FEMMES, LA PAIX ET LA SÉCURITÉ EN SERBIE

Les conflits dans l'ex-Yougoslavie ont eu un énorme impact sur le tissu économique et social de la région. Souvent cités pour leur nature génocidaire, les conflits ont été caractérisés par des crimes horribles contre l'humanité, y compris des abus sexuels et des actes de torture. Les fractures causées par les guerres yougoslaves (1991-1999) restent encore aujourd'hui extrêmement profondes dans la mémoire nationale de la Serbie. Même si les femmes et les groupes de femmes ont été en grande partie exclus des négociations de paix à haut niveau, ils ont participé aux activités de consolidation de la paix pendant et après les guerres. Ils ont établi des coalitions pour la paix à travers les communautés et se sont battus pour la reconnaissance officielle de la nature sexospécifique des crimes de guerre. Ils continuent à demander une paix plus solide et l'égalité entre les genres dans les différents secteurs aux niveaux national, régional et local, avec des résultats mitigés.

Analyse du conflit

Prises ensemble, les guerres yougoslaves sont considérées comme le conflit ayant causé le plus de morts en Europe depuis la seconde guerre mondiale. Les estimations donnent lieu à de vifs débats, mais sur une période de huit ans, environ 140 000 personnes ont été

tuées et près de 4 millions ont été déplacées selon le Centre international pour la justice transitionnelle¹. En fait, la Serbie abritait l'une des plus importantes populations de réfugiés en Europe à la fin des années 1990, tandis que de nombreux Serbes de l'ex-Yougoslavie fuyaient la Serbie par crainte de persécutions et d'actes de vengeance. Les guerres impliquant la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, le Kosovo et la Serbie ont provoqué le chaos dans tout le Sud-Est de l'Europe. Les crimes de guerre commis pendant cette période incluent le nettoyage ethnique sous forme de génocide et l'utilisation généralisée des violences sexuelles contre les femmes, les hommes et les enfants comme arme de guerre.

Nature du conflit

« La première chose qui est sacrifiée lorsqu'on entre dans un pays et que l'on traite avec l'ennemi, ce sont les droits des femmes. [Au cours des] dix dernières années, la situation ne s'est pas améliorée, bien au contraire.

- Représentant du secteur de la sécurité

Avant le déclenchement des conflits, la république fédérative socialiste de Yougoslavie était l'un des pays les plus développés et les plus divers des Balkans, dont la société multiculturelle et multiconfessionnelle comprenait comme principales religions le christianisme orthodoxe, l'islam et le catholicisme. Cependant, la désintégration du bloc communiste à la fin des années 1980 et au début des années 1990 avec l'instabilité politique qui en a découlé en Europe du Sud-Est a exacerbé des tensions existantes. Une vague de nationalisme à la recherche de domination politique en tant qu'alternative au communisme est souvent citée comme l'une des principales raisons d'un climat de méfiance de plus en plus fort dans la région qui a fini par conduire aux hostilités². Les conflits ont dépassé des privations économiques réelles et perçues, ou



des idéologies différentes : les dirigeants politiques en Bosnie-Herzégovine, en Croatie, en Serbie et en Slovénie ont exploité la xénophobie et les tensions ethniques à des fins territoriales, économiques et politiques.

Après l'éclatement de la République fédérative socialiste de Yougoslavie au début des années 1990, l'Armée de libération du Kosovo a intensifié son combat armé pour l'indépendance d'un pays qui était devenu la République fédérale de Yougoslavie (comprenant les républiques du Monténégro et de la Serbie). À la fin des années 1990, l'armée yougoslave et la police serbe dominées par les Serbes se sont déployées au Kosovo et l'escalade du conflit a commencé. Une solution diplomatique, sous la forme de l'accord de Rambouillet de mars 1999, a échoué. L'OTAN est intervenue à travers le soutien militaire à l'Armée de libération du Kosovo et les bombardements de vastes zones du territoire serbe. Les bombardements, qui n'étaient pas autorisés par le Conseil de sécurité de l'ONU, ont été perçus par les Serbes comme étant une punition injuste de l'OTAN. Le statut du Kosovo continue à être un point majeur de contention entre la Serbie, la communauté en majorité albanaise du Kosovo et la communauté internationale.

Pendant les guerres yougoslaves, les conflits ethno-nationalistes ont exploité le corps des femmes. D'une part, les femmes ont été élevées au rang de garantes de la nation tenues de sacrifier leurs fils et leurs maris tout en sauvant le pays d'une « extinction biologique » à travers la reproduction, souvent forcée³. D'autre part, les parties au conflit ont déchaîné des campagnes systématiques de violences sexuelles brutales contre les femmes et les jeunes filles pendant les guerres. Entre 20 000 et 50 000 femmes auraient été violées⁴. Dans de nombreux cas, les belligérants ont utilisé le viol inter-ethnique pour conférer l'identité ethnique de l'auteur du viol à l'enfant qui naîtrait de cet acte ; ces sévices ont été appelés «

viols génocidaires » dans la mesure où ils accompagnaient une stratégie de nettoyage ethnique⁵.

Le processus de paix

En partie du fait des violences sexuelles à grande échelle commises à l'encontre des femmes, ces dernières sont souvent considérées comme des victimes dans les guerres yougoslaves, alors qu'elles ont été très impliquées dans la consolidation de la paix, à la fois pendant et après les guerres. Le mouvement féministe contre la guerre en Serbie a été particulièrement actif au début des guerres, en demandant sans relâche la fin des hostilités. En fait, les femmes ont été le moteur du développement de la société civile en ex-Yougoslavie.

Néanmoins, les femmes ont été exclues des accords et négociations de paix officiels qui ont ramené la paix dans la région⁶. Aucune femme ne figurait parmi les signataires, les médiateurs principaux ou les négociateurs des accords de paix de Dayton, adoptés en décembre 1995 par les présidents de la Serbie, de la Bosnie-Herzégovine et de la Croatie⁷. Cet accord a été le premier grand accord de paix à être adopté après la conférence de Beijing sur les femmes organisée la même année, au cours de laquelle 189 États ont établi le programme d'action pour « améliorer la participation des femmes dans la résolution de conflits aux niveaux de prise de décisions... et intégrer une perspective du genre dans la résolution des conflits armés ou autres⁸. »

Les femmes représentaient seulement 3 % des négociateurs lors des négociations de Rambouillet sur le Kosovo en 1999, lesquelles ont fini par échouer⁹. À la suite des bombardements aériens de l'OTAN et devant la menace d'une invasion terrestre par les troupes de l'OTAN, le président serbe Slobodan Milošević a accepté un accord qui a conduit au déploiement de forces de consolidation de la paix menées par l'OTAN au Kosovo. Lorsque les négociations sur le statut du Kosovo ont

Ruines bombardées de l'ancien ministère de la Défense. Photo d'Alexandra Amling.



démarré en 2005, les femmes en étaient toujours absentes¹⁰. La communauté internationale administre le Kosovo à travers la mission d'administration intérimaire de l'ONU au Kosovo depuis 1999¹¹. Le Kosovo a unilatéralement déclaré son indépendance en 2008 ; la Serbie ne reconnaît pas son indépendance et la reconnaissance internationale reste mitigée.^{12,13}

Justice et réconciliation post-conflit

Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) a mis en accusation 161 individus qui étaient considérés comme les principaux responsables des atrocités commises dans les guerres yougoslaves, et un tiers de tous les accusés par le TPIY ont été reconnus coupables de crimes sexuels violents¹⁴. En effet, le Tribunal a fait avancer la jurisprudence internationale à travers l'approche adoptée dans la poursuite des crimes de violences sexuelles commises en période de conflit. Le Tribunal a officiellement reconnu le lien entre le viol et le nettoyage ethnique comme une forme de génocide, et a été l'un des premiers tribunaux à poursuivre les actes de violences sexuelles en tant que crimes de guerre¹⁵ et à enquêter sur les violences sexuelles à l'encontre des hommes, qui ont aussi eu lieu, bien que dans une moindre mesure¹⁶.

La Serbie continue à avoir du mal à faire face à son passé. La majorité des condamnés par le TPIY étaient des Serbes, et ils ont été accusés de crimes plus graves et d'une plus grande amplitude que ceux commis par d'autres groupes¹⁷. Plus récemment, Radovan Karadžić, l'ancien leader serbe de la Bosnie et président de la Republika Srpska pendant la guerre de Bosnie, a été reconnu coupable de génocide et de crimes contre l'humanité, en partie dû à son rôle pendant les massacres de Srebrenica en 1995¹⁸. Une grande partie des Serbes se sentent victimes de préjugés de la part du TPIY, et la plupart pensent que ces poursuites ne favorisent pas la réconciliation¹⁹.

« D'après moi, la Serbie n'est pas prête à faire face à son héritage post-conflit, en particulier à propos [des violences sexuelles liées à la guerre]. Si nous voulons mettre en œuvre la résolution 1325, il faut [un engagement plus fort] dans ce domaine. - Représentant d'une ONGI »

En 2003, la Serbie a établi son propre tribunal spécial pour les crimes de guerre après que le gouvernement démocratique nouvellement élu a reconnu la responsabilité de la Serbie d'enquêter sur ces crimes. Cependant, d'après les critiques, le déni persiste par rapport aux crimes de guerre, en dépit de nombreuses initiatives visant à amener le pays à confronter le passé²⁰. Cela peut être attribué à plusieurs causes : le refus par certains leaders politiques de reconnaître toute l'étendue des crimes de guerre et de comprendre le lien entre le genre et le nationalisme pendant la guerre ; le manque d'un processus officiel de réconciliation, et des programmes scolaires qui font l'apologie des victimes tout en ne reconnaissant pas les atrocités sexospécifiques commises par les Serbes²¹.

Participation des femmes à la paix et à la sécurité

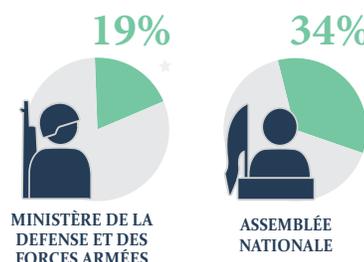
Selon la majorité des observateurs, les accords de paix de Dayton ont apporté une paix précaire à la Bosnie, à la Serbie et à la Croatie en 1995, mais une paix incapable de résoudre les causes profondes du conflit ou d'amorcer une cicatrisation des divisions ethniques. Un phénomène moins connu (et peut-être connexe) est l'exclusion des femmes du processus de paix, et l'échec des parties à la négociation à aborder l'impact différentiel du conflit sur les femmes et les hommes²².

En fait, les femmes ont été le moteur du développement de la société civile en ex-Yougoslavie. Néanmoins, les femmes ont été exclues des accords et négociations de paix officiels qui ont ramené la paix dans la région.

Au début des guerres en 1991, les femmes dans l'ex-Yougoslavie ont établi des réseaux et des dialogues au-delà des nouvelles frontières divisant les groupes ethniques. Elles ont lancé des passerelles de communication et se sont mobilisées pour mener des actions et des manifestations non-violentes contre la guerre²³. Les organisations de femmes pour la paix les plus connues se sont formées à ce moment-là, y compris la célèbre organisation les Femmes en noir. En encourageant le pacifisme et la protection des droits des femmes, ces organisations ont contribué à établir les conditions requises pour la paix dans la région²⁴, et n'ont jamais cessé de se battre pour que les violences sexuelles commises à l'encontre des femmes, des hommes, des jeunes garçons et des jeunes filles pendant le conflit soient reconnues.

Même si ces groupes ont réussi à ouvrir et à maintenir des lignes de communication au-delà des divisions ethniques, et en dépit de leur connaissance des causes profondes du conflit à travers les communautés et de l'ampleur de leurs travaux pour la paix, ils n'ont jamais été invités à contribuer aux négociations de paix officielles qui se sont terminées par l'accord de Dayton, que ce soit en tant que médiateurs, négociateurs, experts techniques ou observateurs²⁵. Du fait des rôles restrictifs liés au genre dans la région, la participation des femmes au monde politique officiel avant et pendant la guerre a été extrêmement limitée, et les femmes n'étaient donc pas représentées au sein de l'élite politique susceptible de participer à Dayton²⁶. Par conséquent, elles n'ont pu partager ni leurs expériences distinctes de la guerre, ni d'autres propositions pour la paix lors des négociations.

PROPORTION DE FEMMES





Ministry of Defense billboard promoting women in military. Photo by Alexandra Amling.

Le langage employé dans les accords de paix de Dayton ignore le genre et ne respecte pas les engagements pris dans le programme d'action de Beijing²⁷. Les clauses de l'accord ne prennent pas en compte la nature sexospécifique du conflit ou le besoin d'une consolidation de la paix inclusive. Le même type d'exclusion s'est répété lors des négociations de paix entre la Serbie et le Kosovo.

Dynamiques relatives au genre

Dans son Indice de 2014 Institutions sociales et égalité homme-femme, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a classé la Serbie d'après-guerre comme ayant des niveaux « très bas » de discrimination basée sur le genre, et le Forum économique mondial a classé le pays au 45e rang sur 145 dans l'Indice mondial de l'écart entre les genres²⁸. La participation des femmes à la vie politique y est particulièrement forte par rapport à d'autres pays ; en 2016, les femmes représentaient 34 % des députés à l'assemblée nationale serbe, une augmentation de 11 % depuis 2008 en partie due à l'introduction d'un quota de genres²⁹. Ce niveau relativement élevé de représentation ne se retrouve cependant pas dans la branche exécutive³⁰, dans laquelle cinq ministères sur 19 étaient dirigés par des femmes en août 2016³¹. Plus généralement, les citoyens serbes ne considèrent pas l'égalité hommes-femmes comme une priorité politique et la plupart appréhendent l'égalité entre les genres dans un contexte de violences contre les femmes au lieu de penser à un organisme de femmes ou à la participation des femmes à la prise de décisions³².

En effet, la violence contre les femmes reste significative en Serbie : par exemple, plus de la moitié des femmes en Serbie centrale ont fait l'expérience de violences familiales au cours

de leur vie, et 38 % ont subi de tels actes au cours de l'année précédente³³. Le faible nombre de cas signalés à la police témoigne de la crainte des victimes de stigmatisation, de menaces et d'une aggravation de la violence³⁴.

La violence actuelle contre les femmes est souvent liée au contexte post-conflit en Serbie, ainsi qu'à une inégalité entre les genres plus répandue. Tandis que le stress post-traumatique causé par la guerre persiste parmi les anciens combattants, les victimes de la guerre et les familles, les relations familiales et maritales peuvent devenir plus tendues et conduire ainsi à des actes de violence familiale³⁵. En fait, de nombreux meurtres au cours des dernières années ont été associés au syndrome de stress post-traumatique même si ce trouble affecte soi-disant peu d'individus³⁶. La grande disponibilité des armes qui n'ont pas été rendues à la suite de la guerre aggrave le problème, tandis que les anciens combattants qui ont des difficultés à modifier leur comportement violent trouvent facilement des armes³⁷. D'après de nombreuses personnes interrogées, les attitudes sociales ont

aussi un rôle à jouer : les valeurs patriarcales profondément enracinées et la persistance de rôles traditionnels liés au genre ont rendu difficile la modification des comportements lorsqu'il s'agit d'égalité hommes-femmes et des droits de la femme.

Dans une certaine mesure, le statut des femmes est difficile à évaluer dans une Serbie déchirée par les conflits ou dans un contexte post-conflit du fait du manque de données officielles cumulées sur les genres. Au-delà d'une pénurie de statistiques officielles sur les femmes victimes de violences sexuelles et basées sur le genre, on constate aussi un manque de données sur le nombre d'anciens combattants femmes (ou de parents d'anciens combattants) qui ont participé à des programmes de réhabilitation et de réintégration, et sur le statut des femmes réfugiées ou déplacées³⁸.

Cadre juridique existant

La république de Serbie a signé et ratifié un grand nombre d'instruments internationaux reconnaissant les droits des femmes comme des droits humains³⁹. En particulier, elle a signé la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) et ses protocoles facultatifs (1981, 2002). La Serbie est engagée vis-à-vis de la déclaration et du programme d'action de Beijing de 1995. En tant qu'État membre de l'ONU, la Serbie est dans l'obligation de mettre en œuvre les huit résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU sur les femmes, la paix et la sécurité⁴⁰.

Depuis le début des années 2000, l'État a aussi démontré son engagement à travers un grand nombre de lois nationales, outre des stratégies et des plans d'action nationaux liés à

l'égalité entre les genres et à la participation des femmes à la politique et au secteur de la sécurité. Cependant, la mise en œuvre de ces lois et stratégies s'est avérée inégale et des critiques se sont élevées face à la détérioration de la situation depuis les élections de 2014, en particulier avec la décision de fermer la Direction sur l'égalité hommes-femmes et de la remplacer par un organisme de coordination sans ressources budgétaires suffisantes⁴¹.

2. LE PLAN D'ACTION NATIONAL DE LA SERBIE SUR LES FEMMES, LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

PLAN D'ACTION NATIONAL DE LA SERBIE	
2010-2015	
SOUS LA DIRECTION DU :	Ministère de la Défense
BUDGET ESTIMÉ :	non spécifié
PRINCIPAUX AXES :	Représentation dans le secteur de la sécurité
	Participation à prise de décisions
	Participation à résolution de conflits, situations de post-conflit et entreprises multinationales
	Violences contre les femmes
	Formation et développement professionnels
	Médias et sensibilisation

La Serbie a adopté son premier plan d'action national sur la résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU et sur les femmes, la paix et la sécurité en 2010 pour la période allant de 2010 à 2015, et est devenue ainsi le deuxième pays de la région à adopter un PAN sur la résolution 1325 après la Bosnie-Herzégovine⁴². Le PAN est particulier en ce sens qu'il est coordonné par le ministère de la Défense au lieu des ministères en général sollicités dans d'autres pays, tels qu'un ministère du Genre, un ministère des Affaires étrangères ou un ministère de l'Intérieur. Le plan identifie six grands axes prioritaires (voir encadré). Il en appelle à l'établissement de trois organismes pour sa mise en œuvre : le Conseil politique, qui est un organisme politique de haut niveau destiné à créer les conditions politiques nécessaires à la mise en œuvre des objectifs du PAN ; l'Organisme de coordination multisectoriel, qui est l'entité opérationnelle du gouvernement ; et l'Entité de supervision, un mécanisme de suivi surveillant la mise en œuvre du PAN⁴³. Par rapport à l'accession de la Serbie à l'UE, le PAN s'inspire de plusieurs documents de l'UE qui mettent en évidence l'importance de l'égalité des chances pour les hommes et les femmes dans le domaine de la paix et de la

sécurité⁴⁴. En fait, la promotion et les progrès de l'égalité entre les genres supposent des réformes dans tous les secteurs pour que la Serbie puisse devenir membre de l'UE⁴⁵. Ces stipulations servent clairement de courroie d'entraînement pour faire avancer la législation nationale à cet égard, en offrant aux groupes de femmes serbes un atout essentiel pour exiger plus de changements de la part de leur gouvernement. Cependant, certaines organisations de la société civile sont préoccupées par le fait que le cadre est né du besoin « d'obtenir une légitimité internationale » et non pas d'une réelle volonté de mettre en œuvre la résolution 1325⁴⁶.

« Le PAN est perçu par la société civile serbe, en particulier par le mouvement des femmes pour la paix, comme étant trop militarisé. Il ne respecte pas l'esprit d'origine de la résolution 1325. » - Représentant d'une ONGI

Élaboration et mise en œuvre du plan d'action national

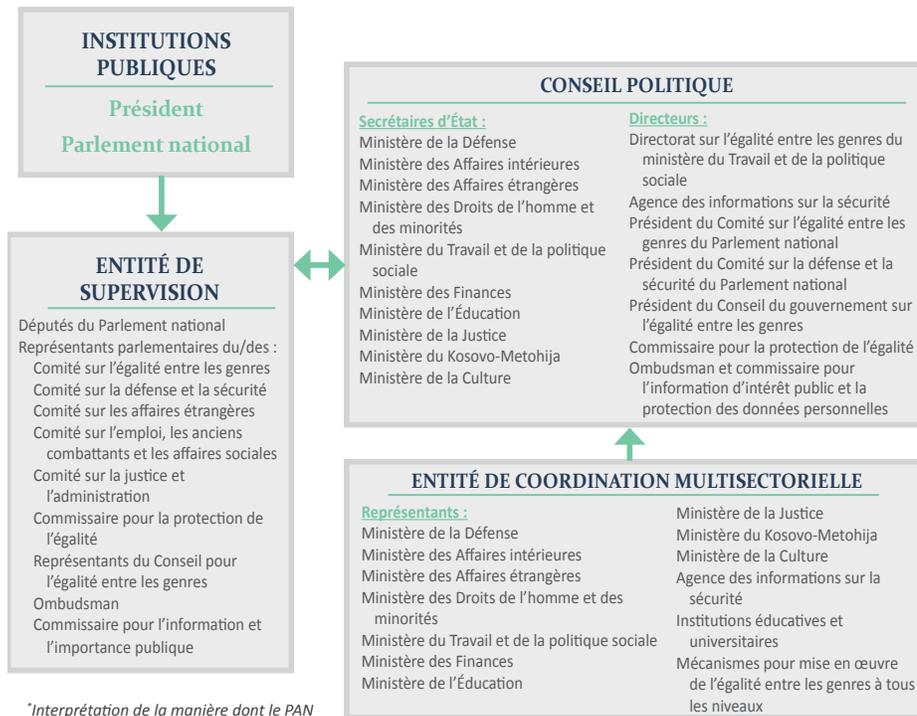
Diverses parties prenantes en Serbie reconnaissent que le PAN est le fruit d'efforts significatifs en matière de plaidoyer de la part des organisations de femmes serbes qui travaillent sur les questions liées aux femmes, à la paix et à la sécurité depuis plus de 20 ans. Ces efforts de plaidoyer ont intégré des homologues régionaux et mondiaux tels que le Fonds de développement pour les femmes des Nations unies (aujourd'hui ONU femmes), le réseau international des Femmes en noir, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), le Lobby européen des femmes, et le programme des Nations unies pour le développement, entre autres⁴⁷.

« Tout le monde veut coordonner, mais personne ne veut être coordonné. » - Représentant du gouvernement

L'organisation non-gouvernementale Le fonds de Belgrade pour l'excellence politique a facilité l'élaboration du PAN serbe parmi les 11 ministères gouvernementaux qui ensemble ont formé un groupe de travail. La raison derrière la présidence du ministère de la Défense « réside dans le fait que la résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU se réfère en grande partie au rôle des femmes dans le système de sécurité ou aux femmes civiles touchées par les actions des forces de sécurité en temps de guerre et en temps de paix, et qu'il est donc nécessaire que les clauses de la résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU soient tout d'abord mises en œuvre dans le secteur de la sécurité de la République de Serbie⁴⁸. »

Au-delà des objectifs visant à améliorer l'influence des femmes dans le secteur de la sécurité, le PAN se concentre aussi sur l'amélioration de la participation des femmes à la résolution de conflits et sur les avancées des protections juridiques pour les femmes vis-à-vis des actes de discrimination et de violence basée sur le genre. En partie pour aborder la question de l'exclusion des femmes du processus de paix qui a conduit aux accords de Dayton, le PAN serbe souligne l'importance

Structure des parties prenantes dans le pan de la serbie *



*Interprétation de la manière dont le PAN a été conçu en vue de superviser sa mise en œuvre

SERBIE

des femmes et « des mécanismes institutionnels pour une participation égalitaire des femmes dans la résolution de conflits en garantissant une proportion d'au moins 30 % de femmes au sein des équipes de négociateurs⁴⁹. »

« Il y a beaucoup de méfiance entre les institutions militaires ou sécuritaires et certains groupes féministes, pas seulement à Belgrade, mais probablement partout... »
- Représentant du gouvernement

Un grand nombre d'organisations de femmes pour la paix et les droits de l'homme dans les années 1990 ont strictement adhéré aux principes de non-violence et continuent d'épouser ces valeurs en contradiction avec toute action militaire. Ces organisations féministes contre la guerre en Serbie prônent l'abolition des forces armées du fait du vécu d'un grand nombre d'hommes et de femmes pendant les guerres yougoslaves. Dans ce contexte, certains représentants de la société civile et certaines militantes considèrent que le PAN, sous sa forme actuelle et dans sa mise en œuvre, est un outil de militarisation qui ignore les causes profondes du conflit, ainsi que les crimes de guerre et les actes de violence sexuelle. Certains individus ont aussi exploité l'idée de militarisation pour se dresser contre les priorités internationales en matière de femmes, de paix et de sécurité, et cela fait l'objet d'intenses débats dans le domaine des études féministes⁵⁰. Ce nouveau débat s'articule autour de l'argument que les priorités en matière de femmes,

de paix et de sécurité ont conduit à « un essoufflement de l'opposition féministe à la guerre...et que l'objectif initial de mettre fin à toutes les guerres est devenu l'objectif de rendre les guerres plus sûres pour les femmes⁵¹. »

Les incohérences quant à la perception du contenu et des objectifs du PAN sont visibles dans la manière dont la **volonté politique et de l'engagement** du gouvernement par rapport au développement et à la mise en œuvre du PAN sont vues par l'opinion. D'une part, un certain nombre de décisionnaires politiques ont fait part de leur soutien pour le PAN, des décisionnaires politiques dont les objectifs coïncident fréquemment avec les objectifs politiques plus généraux des réseaux et des partis politiques liés à l'égalité hommes-femmes⁵². Par exemple, le Réseau de femmes parlementaires a exprimé son soutien pour le PAN en tant qu'outil capable de faire avancer les objectifs du groupe⁵³. Les personnes interrogées issues de certaines organisations de la société civile, de groupes de femmes et d'entités intergouvernementales avec des liens étroits ou de bonnes relations de travail avec le gouvernement ont aussi mis en évidence l'engagement du ministère

de l'Intérieur et du ministère de la Défense. En particulier, ces personnes interrogées ont signalé que le leadership du ministère de la Défense est dévoué au PAN et possède un poids politique suffisant pour trouver des solutions de mise en œuvre du plan à un niveau opérationnel.

« Je pense que nous devons plus investir dans une participation qualitative des femmes. [Mais] si aucune femme n'est représentée...si c'est vraiment un club réservé aux hommes, on ne peut pas s'attendre à ce que beaucoup de femmes s'impliquent. Cela devient plus difficile pour celles qui le souhaitent. »
- Représentant d'une ONGI

De nombreuses personnes interrogées ont déclaré que la structure hiérarchique des forces armées avait rendu le ministère de la Défense plus efficace pour mener le processus ; dès que les priorités au niveau des femmes, de la paix et de la sécurité seraient acceptées et intériorisées au sein du leadership, elles pourraient être intégrées à un système plus large. Cependant, la focalisation a porté sur l'amélioration de la participation des femmes et sur les considérations au niveau du genre dans le secteur de la sécurité et non pas dans d'autres secteurs. Néanmoins, un représentant du ministère de l'Intérieur a souligné que d'autres ministères devraient accélérer leur implication. Les représentants de la société

civile ont déclaré que le ministère des Affaires étrangères devrait jouer un rôle dans la mesure où il pourrait élargir l'envergure du PAN à l'échelle mondiale et non pas seulement nationale, mais aussi parce que ce ministère gérait les questions de sécurité.

D'autre part, la majorité des représentants de la société civile interrogés ont convenu d'un manque de volonté politique. De nombreuses organisations de la société civile ont fait part de leurs préoccupations quand au fait que le développement du PAN ne provenait pas d'une réelle aspiration à mettre en œuvre la résolution 1325, mais était plutôt un processus tiré par les bailleurs de fond et les ambitions du gouvernement de devenir membre de l'UE ; ce processus cesserait à l'arrêt des financements extérieurs. La pression extérieure sur la Serbie de répondre à ces exigences conduit à une situation où les changements et les réformes ne sont pas perçus comme étant « le résultat de l'internalisation de la résolution 1325 ou d'une politique soucieuse de l'égalité des femmes ». Cette situation est d'autant plus compliquée par le fait que « il n'y a pas de vraie continuation dans de nombreux domaines » car les changements au gouvernement modifient souvent les priorités. De ce fait, de nombreux processus politiques, y compris le développement et la mise en œuvre du PAN, sont perçus comme difficiles à pérenniser en dépit de l'engagement actuel du ministère de la Défense de diriger le processus de mise en œuvre.

De nombreuses organisations de la société civile ont fait part de leurs préoccupations quand au fait que le développement du PAN ne provenait pas d'une réelle aspiration à mettre en œuvre la résolution 1325 mais était plutôt un processus tiré par les bailleurs de fond et les ambitions du gouvernement de devenir membre de l'UE.

Les perceptions divergent aussi quant au niveau *d'inclusion et de coordination* de la société civile dans les processus gouvernementaux. Deux études indépendantes menées en 2014 ont mis en évidence le fait que le Conseil politique de haut niveau (composé de secrétaires d'État et de présidents de commissions parlementaires) et l'Entité de coordination multisectorielle, qui est « l'entité opérationnelle » du gouvernement chargée de mettre en œuvre le PAN, appliquaient de bonnes pratiques pour leur potentiel de coordination⁵⁴ et affichaient des réussites prometteuses dans le secteur de la sécurité⁵⁵. Cependant, le caractère fonctionnel de ces entités reste incertain, et les canaux de communication et de prise de décision au sein de ces mécanismes et entre ces mécanismes restent peu clairs. Sur le plan des chiffres, le Conseil politique et l'Entité de coordination multisectorielle bénéficient tous les deux de hauts niveaux de participation de la part de représentants officiels du gouvernement ; les organisations de la société civile et les groupes de femmes sont exclus des deux entités. Cependant, le nombre de membres est un obstacle à la prise de mesures. De plus, la complexité de la structure de coordination reste difficile à comprendre

pour de nombreux membres de la société civile. Un dirigeant du gouvernement interrogé a indiqué le besoin de mieux définir les rôles du fait que la fonctionnalité horizontale (c'est-à-dire plus de coopération parmi les différents segments du gouvernement) et la coordination font actuellement défaut.

« [On] ne peut pas unifier la société civile... Je pense qu'il est vraiment important d'avoir des organisations féministes solides... d'autre part, on a besoin d'organisations capables d'établir des ponts et de collaborer. Je ne pense pas qu'elles doivent avoir les mêmes priorités. Elles ont des perspectives et des intérêts différents, et c'est important.

- Représentant du gouvernement

D'après de nombreux acteurs de la société civile et de nombreuses militantes, ces entités ne représentent pas vraiment les organisations de la société civile. Un membre de l'Organisme de coordination pour l'égalité entre les genres et du Conseil politique a reconnu que « les organisations de la société civile sont un petit peu en colère et elles ont de bonnes raisons. » En même temps, il s'est demandé dans quelle mesure la société civile pouvait être incluse, car beaucoup de ses membres n'ont pas le droit, sur le plan juridique, de faire partie intégrante du Conseil politique. Du fait que les organisations de femmes contre la guerre se concentrent sur d'épineuses questions de sécurité, elles se sont senties rejetées et étiquetées comme n'ayant aucun lien avec le processus, même si elles ont lancé des campagnes de sensibilisation du public sur l'intégration de la résolution 1325 depuis l'adoption de cette résolution en 2000. Ce sentiment a aussi été exprimé par d'autres représentants de la société civile qui ont suggéré que cette dernière avait été incluse dans deux consultations seulement pendant le processus de préparation. Du fait qu'elles ont bénéficié de seulement 15 jours pour apporter des commentaires au projet, de nombreuses organisations de la société civile ont eu des difficultés à donner une réponse détaillée, et elles ont l'impression que certains des commentaires apportés, en particulier concernant les survivants de la violence sexuelle, n'avaient pas été pris en compte.

En d'autres termes, en dépit du fait que ces entités sont dotées de nombreux mécanismes de coordination, et comprennent l'importance de la participation de la société civile, cette dernière continue à se plaindre d'un manque d'inclusion et de collaboration. Cependant, d'après les évolutions récentes, le gouvernement semble prêt à améliorer le niveau d'inclusion de la société civile dans le processus de prise de décision sur le PAN. Un groupe de travail composé à la fois de représentants du gouvernement et de la société civile aurait été établi en novembre 2015 pour superviser la révision du PAN, lequel a expiré à la fin de 2015. Avec le soutien de l'OSCE, le groupe de travail, le bureau de coopération avec la société civile du gouvernement serbe, et la conférence des villes et des municipalités ont organisé des consultations publiques sur le contenu du nouveau PAN dans six villes en Serbie. Les 250 participants incluaient des représentants du gouvernement, de la société civile et des médias⁵⁶.

Les défis en matière de coordination et d'inclusion ont aussi eu des répercussions sur la capacité de **suivre et d'évaluer** la mise en œuvre du PAN. Le suivi des progrès du PAN par les ministères est difficile, car chaque ministère possède ses propres indicateurs, ce qui génère un manque de cohérence. De plus, les ministères pertinents assurent uniquement le suivi des activités qu'ils ont mises en œuvre, ce qui rend la supervision indépendante difficile : les observateurs extérieurs ne peuvent pas bénéficier d'une vue globale de tous les progrès ou obtenir des ministères que ces derniers rendent des comptes sur leurs autres engagements⁵⁷. Cette situation conduit certaines organisations de la société civile à remettre en question la transparence de la mise en œuvre du PAN. Ces préoccupations ne s'appliquent pas toujours au ministère de la Défense, qui est considéré comme étant « l'institution la plus transparente, dans la mesure où elle met régulièrement son site Web à jour, qu'elle télécharge de nouveaux documents..., à la différence des autres organismes publics⁵⁸. »



Nous avons besoin d'une campagne intelligente pour communiquer avec les citoyens, de manière à ce que ces derniers comprennent que [les organisations de la société civile] sont un outil leur permettant d'influencer les processus de prise de décision sans qu'ils soient actifs sur le plan politique, donc ils ne sont pas obligés d'appartenir à un parti politique, mais peuvent tout de même faire entendre leur voix d'une manière beaucoup plus organisée.

- Représentant de la société civile



Les organisations de la société civile produisent leurs propres rapports parallèles d'évaluation de la mise en œuvre du PAN et ces rapports varient au niveau de leur portée, de leur focalisation et de leur domaine d'expertise⁵⁹. Certains tentent d'évaluer tout le PAN au lieu de se concentrer sur les chapitres du plan qui ont trait au secteur de la sécurité, et sur lesquels le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Défense sont les plus susceptibles de publier des rapports. En dépit de leurs différences, un grand nombre de ces rapports parallèles concluent que le gouvernement ne parvient pas à respecter ses engagements de mettre en œuvre la résolution 1325.

Cette faille est fréquemment notée dans le manque de **financement** adéquat pour la mise en œuvre des activités identifiées par le PAN. Selon le PAN, le ministère des Finances devrait fournir des fonds « en fonction des plans annuels et des besoins exprimés des organismes/directions/ministères pertinents dans le secteur de la sécurité⁶⁰ ». Le PAN prévoit aussi des activités de budgétisation prenant en compte la dimension genre pour les entités pertinentes dans le secteur de la sécurité. D'autres clauses ne relevant pas du secteur de la sécurité exigent de trouver des partenaires de cofinancement tels qu'ONU Femmes, l'UE et l'OSCE⁶¹. En spécifiant la source de financement et en incluant des éléments de budgétisation prenant en compte la dimension genre, le texte du PAN serbe est prometteur par rapport à la plupart des PAN⁶².

Cependant, la réalité est différente. Selon un représentant de la société civile, le financement était disponible à l'ONU

pour **développer** le PAN, mais le gouvernement n'a jamais vraiment dressé de budget pour la **mise en œuvre**. En 2014, les organisations de la société civile ont suggéré que, sur la base du rapport du Conseil politique, seules les activités financées par l'étranger avaient été menées à bien⁶³. Un représentant du secteur de la sécurité a lié le manque de financement au manque de volonté politique, déclarant : « Tant de choses sont une question de bonne volonté. Si vous ne voulez pas vous en occuper, vous pouvez toujours prétendre que vous n'avez pas d'argent. » Certaines voix critiques se sont aussi élevées au sein du gouvernement pour demander l'attribution des coûts du PAN, à savoir que toutes les institutions identifient leur rôle, puis prennent cette activité et l'incluent dans leur propre budget.

Impact du plan d'action national



Je pense que le ministère de la Défense aime promouvoir le PAN, mais je ne pense pas que l'on puisse dire que la volonté politique est au rendez-vous, qu'il y a eu de nombreuses femmes officiers promues au ministère de la Défense et des forces armées. - Représentant d'une ONGI



Les personnes interrogées ont signalé que le plan avait manifestement un impact limité, que ce soit par rapport à ses propres objectifs et activités, ou vis-à-vis de la transformation des attitudes et des normes nécessaires à un changement à long terme.

Au niveau des attitudes et des normes, certains représentants du gouvernement (même sans être complètement satisfaits des résultats) ont observé des changements d'attitudes dans le secteur de la sécurité, en particulier de la part du personnel qui bénéficiait de cours obligatoires de deux à quatre heures de sensibilisation au genre dans le cadre de sa formation avant le déploiement pour des opérations de maintien de la paix. Selon un représentant des forces armées, les femmes sont vues de manière différente et peuvent assumer de nouveaux rôles réservés jusqu'alors aux hommes. De plus, le changement progressif des attitudes a permis à de nombreux militaires de retour de mission de mieux comprendre la situation parce qu'ils reconnaissent maintenant que : « Vous ne pouvez pas protéger les civils si vous ne prenez pas en compte la dimension genre. »

De nombreuses personnes interrogées issues d'institutions gouvernementales et non-gouvernementales ont cité l'augmentation du nombre des femmes dans le secteur de la sécurité comme un des plus gros impacts du PAN, et c'est là un objectif significatif du PAN. Cependant, les données disponibles n'étaient pas cette perception : la représentation des femmes au ministère de la Défense et dans les forces armées serbes est restée à 19 % de 2010 à 2014⁶⁴. La proportion des femmes dans la police est aussi restée relativement stable⁶⁵. D'après un représentant du gouvernement, le PAN a rendu les femmes dans le secteur de la sécurité plus visibles, et aurait résulté en une plus grande reconnaissance de leurs contributions,

comme en témoigne la cérémonie de remise des diplômes de l'académie militaire en septembre 2015 lorsque, pour la première fois dans l'histoire de la Serbie, les trois premiers diplômés étaient toutes des femmes. Un représentant du ministère des Affaires étrangères a avancé que l'impact essentiel du PAN sera une révision des rôles des femmes dans la sécurité et de leur contribution au leadership dans le secteur de la sécurité, au-delà d'une simple augmentation des chiffres. Dans les échelons supérieurs du secteur de la sécurité, aucune augmentation de la participation des femmes n'a été sensible⁶⁶.



Le vote à l'OSCE à Belgrade pour définir les priorités de la 20e session annuelle. Photo de l'OSCE sur Flickr.

Un grand nombre des objectifs et activités proposés du PAN au-delà du secteur de la sécurité ont bénéficié d'une attention limitée depuis l'adoption du PAN en 2010. Cependant, la complexité du mécanisme de coordination et de reporting, évidente dans la myriade des parties prenantes et des groupes ministériels, empêche une évaluation claire des réussites et du travail à accomplir.

Ce qui est évident est que la plupart, sinon toutes, des activités entreprises jusqu'à présent ont été financées par des bailleurs de fond étrangers⁶⁷. Du fait du caractère imprévisible de ce financement, beaucoup de parties prenantes aimeraient voir une évaluation des coûts du PAN avec un budget alloué à chaque activité et un système de suivi des fonds alloués et déboursés. Certains acteurs de la société civile jouissent d'une expertise spécifique sur l'attribution des coûts et la budgétisation liées au genre, et ont offert d'aider le gouvernement à attribuer les coûts du PAN. Ce point reste une des priorités de la société civile pour la révision du PAN actuel.

«
Le rôle de la société civile...n'a pas bien été expliqué, à mon avis, et cela a créé beaucoup de préjugés envers les ONG.
 - Représentant de la société civile

Un autre élément susceptible de limiter l'impact potentiel du PAN est le fossé persistant entre le plan et d'autres politiques sensibles au genre, ce qui, d'après les personnes interrogées doit être résolu par un meilleur alignement entre ces différents textes. Une autre personne interrogée a signalé un manque de connaissance des liens entre le PAN et des éléments plus généraux concernant l'égalité hommes-femmes et la participation des femmes dans l'établissement de politiques, en déclarant que beaucoup de femmes aux échelons plus élevés du pouvoir, « ne savent même pas que 1325 est leur instrument ». D'autre part, les personnes interrogées qui sont plus proches des institutions gouvernementales ont suggéré qu'une meilleure communication entre la société civile et les acteurs étatiques avait amélioré la sensibilisation à la résolution 1325 dans les deux camps.

Le PAN traite des crimes de guerre contre les femmes et les jeunes filles, y compris les violences sexuelles et basées sur le genre, pendant les guerres yougoslaves sous son cinquième pilier (Protection), dans les objectifs 3.2 à 3.5. Ces points s'inscrivent dans un cadre plus vaste de reconnaissance des violences sexuelles contre les femmes et les jeunes filles en tant que crimes contre l'humanité⁶⁸. Cependant, un universitaire a suggéré que, en l'absence d'une reconnaissance plus évidente par le gouvernement du vécu des hommes et des femmes pendant les guerres, le PAN « ne modifiera pas le statu quo et ne produira pas de changement social [mais plutôt] maintiendra les structures du passé ». Un représentant de la société civile en a parlé d'une manière plus touchante : « [Le PAN] traite de ce qui s'est passé ensuite et de quel type de programme nous devrions faire bénéficier les victimes particulières de la violence basée sur le genre, etc. Il ne s'attaque pas en fait aux causes profondes. Et c'est important du fait de la prévention. Vous devez savoir ce que... les causes profondes [sont] pour travailler de manière plus professionnelle et... pas seulement en situation de post-conflit. »

Un représentant du ministère des Affaires étrangères a avancé que l'impact essentiel du PAN sera une révision des rôles des femmes dans la sécurité et de leur contribution au leadership dans le secteur de la sécurité au-delà d'une simple augmentation des chiffres.

3. COLLABORATION ENTRE LE GOUVERNEMENT ET LA SOCIÉTÉ CIVILE

Un effet secondaire du PAN est une amélioration apparente de la collaboration et, dans une moindre mesure, de la coordination entre la société civile et les institutions publiques. Le gouvernement et la société civile ont collaboré à divers degrés pendant l'élaboration et la mise en œuvre du PAN. Depuis l'adoption du PAN, une amélioration de la collaboration est particulièrement visible dans les travaux de

la société civile avec la police, les forces armées et le ministère de la Défense. Les personnes interrogées issues de la société civile ont remarqué que le ministère de la Défense était devenu beaucoup plus ouvert aux questions et suggestions des organisations de la société civile et que, de ce fait, le dialogue s'était lui aussi amélioré. Même les groupes exclus de l'élaboration ou de la mise en œuvre du PAN (voir ci-dessous) ont reconnu l'existence d'une meilleure coopération avec le secteur de la sécurité, en particulier la police, à la suite de la création du PAN ; cela a conduit à une meilleure coordination des activités, en particulier au niveau provincial.

De plus, certaines organisations de la société civile ont signalé que cet effort collaboratif visant à une meilleure coordination avait modifié leur appréhension des processus et des procédures institutionnels pour travailler sur les questions liées aux femmes, à la paix et à la sécurité, et qu'elles réussissaient mieux à demander des comptes au gouvernement. Cette évolution avait aussi amené de nouveaux acteurs dans l'espace femmes, paix et sécurité, et favorisé de nouvelles approches à la coopération. Par exemple, le centre de Belgrade pour les politiques en matière de sécurité (BCSP), qui n'avait pas spécifiquement travaillé sur la résolution 1325 avant l'adoption du PAN, s'était vu attribuer un nouveau rôle en tant que médiateur et facilitateur pour lancer des passerelles entre la société civile et le gouvernement au sujet du PAN. Le BCSP a contribué à établir un dialogue entre ces parties prenantes et a essayé d'élargir encore plus l'inclusion de la société civile, même dans un contexte marqué par des divisions entre les groupes de la société civile.

SERBIE

— «
Nous sommes un ex-pays communiste où la société civile était inexistante. À l'apparition de la société civile, la guerre [a éclaté] et beaucoup d'analystes ont déclaré que c'était la cause [des] guerres civiles.

- Représentant du secteur de la sécurité



Néanmoins, la collaboration et la coordination entre la société civile et l'État se sont avérées difficiles à de nombreux égards. Certaines organisations de la société civile se sont senties exclues du processus et ont continué à entretenir une relation difficile avec les décideurs politiques et le secteur de la sécurité. Les personnes interrogées ont offert plusieurs explications à ce sujet. Tout d'abord, étant donné la concentration sur les questions de sécurité relatives à la sécurité humaine, les organisations de la société civile travaillant sur la réconciliation et les violences basées sur le genre signalent avoir été exclues du processus du PAN. Deuxièmement, les organisations pacifistes et contre la guerre qui ont défendu le PAN en premier lieu ont l'impression que le PAN est devenu quelque chose de différent, et que le plan a été détourné et militarisé. Bon nombre de ces organisations s'attendaient à ce que le PAN aborde l'héritage de la guerre et le rôle de la Serbie dans cette guerre, en tant qu'agresseur et en tant que victime. Elle signale que ces opinions n'ont pas trouvé d'écho au sein du gouvernement et qu'en fait, le PAN est devenu un document orienté vers l'avenir, par exemple

en se focalisant sur l'avancée du rôle des femmes dans le secteur de la sécurité. Ces divisions se sont révélées difficiles à éliminer, tandis qu'un camp avance que l'autre camp est « coincé dans les années 1990 », et que l'autre camp suggère que le gouvernement essaye d'effacer cette période de ses priorités politiques.

Ces différends ne sont pas limités au PAN et sont liés à des questions plus vastes concernant la société serbe aujourd'hui : comment faire face aux crimes de guerre du passé, comment évaluer, le cas échéant, les responsables d'aujourd'hui par rapport à leur implication dans le régime du temps de guerre, et comment aborder les causes profondes du conflit dans la société serbe. Ces différends ont aussi créé des tensions entre les organisations de la société civile travaillant dans le domaine des femmes, de la paix et de la sécurité. Dans un pays où la société civile s'est développée pendant la guerre et considère souvent qu'elle doit jouer ouvertement le rôle de critique du gouvernement et non pas celui de collaborateur, certains groupes de femmes avec des opinions plus radicales jugent d'autres organisations de la société civile comme étant trop soumises. Le revers de la médaille est que d'autres organisations peuvent apprécier le débat mais trouver difficile d'être d'accord avec une approche si rigide. En d'autres termes, elles suggèrent que la critique devrait être communiquée de manière moins agressive au gouvernement afin de coordonner les activités sur les femmes, la paix et la sécurité. Quoiqu'il en soit, une nouvelle réflexion est nécessaire avec l'apparition de défis plus inquiétants : un mouvement nationaliste non civique en pleine expansion a menacé et attaqué les organisations de femmes contre la guerre tandis que ces dernières cherchent à aborder certaines de ces questions et à sensibiliser l'opinion quant aux crimes de guerre serbes⁶⁹.

Un effet secondaire du PAN est une amélioration apparente de la collaboration et, dans une moindre mesure, de la coordination entre la société civile et les institutions publiques.

4. DÉFIS, OPPORTUNITÉS ET AVENIR

En dépit des difficultés associées au PAN en Serbie, ce plan a créé la possibilité d'une meilleure collaboration entre l'État et les organisations de la société civile à propos de la résolution 1325, comme en témoignent les travaux de la société civile avec la police, les forces armées et le ministère de la Défense. Un plus grand nombre d'individus et d'organisations focalisés sur l'élaboration de politiques sont conscients de la résolution 1325 du fait du processus du PAN, et de nombreuses personnes reconnaissent que la société civile doit jouer un rôle significatif pour étoffer les objectifs du PAN et les transformer en réalité.

Cependant, comme le suggèrent des représentants de l'État et de la société civile, l'enthousiasme initial associé à l'élaboration du PAN n'a pas survécu à la phase de mise en œuvre qui est maintenant en panne. De plus, une plateforme



Les bâtiments du gouvernement serbe sont illuminés en orange dans le cadre d'une campagne de l'ONU visant à mettre fin aux violences contre les femmes. Novembre 2015. Photo d'ONU Femmes.

institutionnelle capable de soutenir les dialogues existants et de coordonner avec efficacité les processus de mise en œuvre n'a pas encore été mise sur pied. Afin d'éviter la confusion et les duplications en matière d'efforts, les structures actuelles de coordination pour la mise en œuvre du PAN doivent être simplifiées ; les rôles, les responsabilités en matière de prise de décision et les lignes de reporting doivent être clarifiées ; et les représentants de la société civile doivent être inclus. Le gouvernement pourrait faire preuve d'une plus grande volonté politique en s'assurant que des ressources financières dédiées sont en place.

— «
[Le PAN] est-il en fait financé ? À ce stade, je n'en suis pas si sûr. — Représentant d'une ONGI » —

La révision du PAN actuellement en cours pourrait permettre un processus plus inclusif. Les récentes consultations publiques pour le PAN révisé, qui ont touché 250 personnes dans six villes, représentent une étape encourageante dans cette voie. Le fait de soutenir cet élan et d'améliorer la collaboration entre les acteurs de l'État et de la société civile lors des activités de mise en œuvre consolidera la fondation du PAN révisé. En effet, un des moyens d'atténuer la méfiance entre la société civile et le gouvernement consiste à impliquer les organisations de la société civile dans une plus grande mesure en tant que prestataires de services capables de se

charger d'activités spécifiques dans le cadre de la mise en œuvre du PAN.

Un PAN révisé pourrait aussi permettre l'inclusion d'une base plus large de parties prenantes, en particulier les organisations qui ont démarré comme des ardents défenseurs du PAN, mais qui font maintenant partie de ses critiques les plus virulents. Même si le désaccord est vital dans toute démocratie en bonne santé, ces groupes savent aussi comment faire avancer la paix tout en prenant en compte la dimension genre et cela pourrait renforcer le PAN et contribuer à une élaboration de politiques plus solide pour la paix et la sécurité. La question pourrait être abordée à partir d'une perspective liée au contenu, par exemple en élargissant la portée du PAN au-delà de sa focalisation sur le secteur de la sécurité pour traiter plus de questions liées à la sécurité humaine. La question pourrait aussi être abordée en modifiant l'implication des deux côtés : par exemple, en favorisant les alliances naissantes au-delà des divisions, en prenant en compte de nouvelles stratégies de communication, et (de la part du gouvernement) en s'assurant de l'existence d'un espace civique adapté à une implication sur toute une gamme de questions liées à la paix et à la sécurité. Ce rapprochement est dans l'intérêt du gouvernement et il permettra d'élargir le soutien pour le PAN tout en lui donnant une plus grande légitimité. Les organisations de la société civile ont aussi intérêt à essayer d'influencer l'orientation du PAN et à rester pertinentes, tandis que de nouvelles générations d'organisations non-gouvernementales voient le jour, comme les organisations cherchant à impliquer les jeunes hommes et les garçons dans le combat contre les violences à l'encontre des femmes et dans la promotion de l'égalité hommes-femmes. En effet, ces nouvelles approches complémentaires ont de grandes chances de contribuer à faire changer les attitudes patriarcales et pourraient aider à une réconciliation plus solide⁷⁰.

Parmi ces divisions au niveau national, les personnes interrogées à la fois au sein du gouvernement et dans la société civile ont aussi mis en évidence l'importance d'adapter le PAN pour lui donner une plus grande portée : à savoir, décentraliser sa mise en œuvre et inclure des acteurs locaux clés tels que les maires et les anciens. On a suggéré que les individus travaillant au niveau des communautés comprennent mieux les priorités locales et peuvent trouver des solutions plus faisables et durables pour la mise en œuvre du PAN. En fait, le réseau mondial Global Network of Women Peacebuilders a développé des directives pour aider la Serbie à adapter son PAN. Une initiative particulièrement réussie a permis de concevoir un plan d'action local dans la ville de Pirot⁷¹. Une représentante de la société civile a déclaré qu'elle avait pu utiliser les engagements pris par le gouvernement dans le cadre du PAN pour approcher les institutions locales et leur demander comment elles incorporaient le PAN dans leurs travaux. L'adaptation aux réalités locales pourrait stimuler la mise en œuvre et le suivi par la société civile, et améliorer le dialogue entre un plus grand nombre de parties prenantes au gouvernement et dans la société civile.

Beaucoup s'accordent à reconnaître le rôle essentiel joué par les organisations de la société civile dans la prise en compte de la résolution 1325 parmi les priorités politiques en Serbie et dans le développement du PAN serbe. Pour garantir que les organisations de la société civile peuvent poursuivre leurs activités sur ce front, l'accès à des flux de financement fiable doit aussi être amélioré. Récemment, tandis que les bailleurs de fond ont réattribué des fonds pour les urgences telles que la crise de réfugiés en Europe ou les inondations régionales en 2014, les organisations de la société civile ont signalé rencontrer des difficultés significatives pour accéder à des fonds destinés à leurs travaux sur les questions liées aux femmes, à la paix et à la sécurité. Cela suggère que l'établissement d'un mécanisme de financement impliquant plusieurs parties prenantes et réservant une partie des fonds aux activités de la société civile sur le PAN pourrait être nécessaire afin de garantir la poursuite de ces travaux. En parallèle, un PAN dont les coûts ont été évalués et attribués pourraient permettre au gouvernement et à la société civile de demander des fonds pour les activités relatives au PAN.

RÉFÉRENCES

1. Centre international pour la justice transitionnelle, « Fact Sheet: Transitional Justice in the Former Yugoslavia », (New York: International Center for Transitional Justice, 2009), <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-FormerYugoslavia-Justice-Facts-2009-English.pdf>.
2. Voir, par exemple, Tribunal pénal international pour l'ex Yougoslavie, « International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia—The Conflicts », accès le 21 mars 2016, <http://www.icty.org/en/about/what-former-yugoslavia/conflicts>.
3. Donna Pankhurst, *Gendered Peace: Women's Struggles for Post-War Justice and Reconciliation* (New York: Routledge, 2008).
4. Caroline Kennedy-Pipe et Penny Stanley, « Rape in War: Lessons of the Balkan Conflicts in the 1990s » dans *The Kosovo Tragedy*, ed. Ken Booth (London : Frank Cass, 2001), p. 73.
5. Ibid., p. 74 ; Lois Ann Lorentzen et Jennifer Turpin, *The Women and War Reader* (New York : New York University Press, 1998).
6. Pablo Castillo Diaz, Simon Tordjman (eds.), « Women's Participation in Peace Negotiations: Connections between Presence and Influence »
7. Anna Lithander, « Engendering the Peace Process—A Gender Approach to Dayton—and Beyond » (Stockholm, Sweden : Kvinna till Kvinna Foundation, 2000), <http://kvinnatillkvinna.se/en/files/qbank/55b37c5c270e5d84c793e486d798c01d.pdf>.
8. Ibid.
9. Diaz et Tordjman, « Women's Participation in Peace Negotiations », p. 4.
10. Kvinna till Kvinna, « Kosovo: Women's Situation », 4 juillet 2016, <http://kvinnatillkvinna.se/en/country/kosovo/womens-situation/>.
11. Nations unies, « UNMIK Background—United Nations Interim Administration Mission in Kosovo », accès le 25 août 2016, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmik/background.shtml>.
12. Dan Bilefsky, « Kosovo Declares Its Independence From Serbia », *The New York Times*, 18 février 2008, http://www.nytimes.com/2008/02/18/world/europe/18kosovo.html?_r=0.
13. Ruwanthika Gunaratne, « The History behind a Declaration of Independence: Kosovo and Its Impact on the World », *Public International Law*, 2008, <https://ruwanthikagunaratne.wordpress.com/2013/06/02/kosovo-declaration-of-independence/>.
14. Tribunal pénal international pour l'ex Yougoslavie, « Crimes of Sexual Violence—International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia », accès le 26 mars 2016, <http://www.icty.org/en/in-focus/crimes-sexual-violence>; Ibid.
15. Tribunal pénal international pour l'ex Yougoslavie, « Crimes of Sexual Violence—International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia », accès le 26 mars 2016, <http://www.icty.org/en/in-focus/crimes-sexual-violence>.
16. Tribunal pénal international pour l'ex Yougoslavie, « Landmark Cases—United Nations International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia », accès le 21 mars 2016, <http://www.icty.org/en/in-focus/crimes-sexual-violence/landmark-cases>.

17. Stuart Ford, « Fairness and Politics at the ICTY: Evidence from the Indictments », *North Carolina Journal of International Law & Commercial Regulation* 39 Reg. 45 (2013).
18. Julian Borger, « Radovan Karadžić Sentenced to 40 Years for Srebrenica Genocide », *The Guardian, World News*, 24 mars 2016, <http://www.theguardian.com/world/2016/mar/24/radovan-karadzic-criminally-responsible-for-genocide-at-srebrenica>.
19. Voir, par exemple, les résultats d'une enquête de l'OSCE sur les attitudes des Serbes envers le Tribunal : Marija Ristic, « Serbs Defensive Over War Crimes, Survey Shows », *Balkan Transitional Justice*, 1er mars 2012, <http://www.balkaninsight.com/en/article/serbian-attitudes-towards-war-crime-prosecution>.
20. Voir, par exemple, Jelena Obradovic, *Ethnic Conflict and War Crimes in the Balkans: The Narratives of Denial in Post-Conflict Serbia* (London : I.B. Tauris, 2013).
21. Anamaria Dutceac Segesten, *Myth, Identity and Conflict: A Comparative Analysis of Romanian and Serbian Textbooks* (United Kingdom : Lexington Books, 2011).
22. Selon les mots d'un conseiller à l'envoyé spécial de l'UE aux négociations de paix de Dayton : « D'après ce que je sais, les aspects liés au genre n'ont jamais fait l'objet de discussions, les partenaires étaient seulement concentrés sur la fin des hostilités armées. » Voir Lithander, « Engendering the Peace Process—A Gender Approach to Dayton— and Beyond ».
23. Diana Miladinovic, ed., « Women Count—Civil Monitoring Report 2014: The Republic of Serbia » (New York : The Global Network of Women Peacebuilders, 3 août 2015), http://www.gnwp.org/sites/default/files/resource-field_media/ICR_2014_Serbia%207.27.15_0.pdf.
24. Ibid.
25. Ibid.
26. Laura McLeod, « Gender and Peace Settlements from a Quantitative Perspective: A Global Survey », *Understanding Institutional Change: A Gender Perspective, Working Papers in Gender and Institutional Change*, N° 2 (décembre 2014), <http://www.socialsciences.manchester.ac.uk/medialibrary/politics/research/uic/lauramcleod.pdf>.
27. Lithander, « Engendering the Peace Process—A Gender Approach to Dayton—and Beyond ».
28. Organisation de coopération et de développement économiques, « Synthèse du rapport sur l'indice Institutions sociales et égalité homme-femme 2014 », Paris : OCDE, 2014 ; Forum économique mondial, « Rapport 2015 sur l'Indice mondial de l'écart entre les genres », Genève, 2015.
29. Union interparlementaire, « Women in National Parliaments », situation au 1er mai 2016, <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>; Miladinovic, « Women Count 2014 ».
30. Ibid.
31. Milivoje Pantovic, « Vucic Reveals Serbia's New Cabinet Line-Up », *Balkan Insight*, 8 août 2016, <http://www.balkaninsight.com/en/article/serbia-is-getting-new-government-by-the-end-08-08-2016>.
32. Suzana Ignjatovic et Aleksandar Boškovic, « 'Are We There Yet?' Citizens of Serbia and Public Policy on Gender Equality Within the EU Accession Context », *European Journal of Women's Studies* 20, N°4 : 2013, p. 425–440.
33. PNUD, « Combating the Violence against Women », UNDP in Serbia, 2013, <http://www.rs.undp.org/content/serbia/en/home/ourwork/povertyreduction/successstories/combating-the-violence-against-women-.html>.
34. Miladinovic, « Women Count 2014 ».
35. Laura McLeod, *Gender Politics and Security Discourse: Personal-Political Imaginations and Feminism in "Post-Conflict" Serbia* (New York : Routledge, 2015). Voir aussi « 5 Shot Dead in Cafe in Serbia; Ex-Husband Is Arrested », *New York Times*, 3 juillet 2016.
36. Ivana Nikolic, « Neglected Wartime Traumas Haunt Serbian Soldiers », *Balkan Transitional Justice*, 12 juin 2015, <http://www.balkaninsight.com/en/article/neglected-wartime-traumas-haunt-serbian-soldiers>.
37. Elisabeth Rehn et Ellen Johnson Sirleaf, « Chapter 1: Violence Against Women—Women, War, Peace: The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women's Role in Peace-Building », *Progress of the World's Women* (New York : ONU Femmes, 2002).
38. Miladinovic, « Women Count 2014 ».
39. Ibid.
40. À savoir UNSCR 1325, UNSCR 1820, UNSCR 1888, UNSCR 1889, UNSCR 1960, UNSCR 2106, UNSCR 2122 et UNSCR 2242.
41. Kvinna till Kvinna, « Serbia—Women's Situation », accès le 27 mars 2016, <http://kvinnatillkvinna.se/en/country/serbia/womens-situation/>.
42. Centre de Belgrade pour les politiques en matière de sécurité, « The Implementation of the National Action Plan on UNSCR 1325 in Serbia Must Be Improved », *BCSP News*, 10 octobre 2013, http://www.bezbednost.org/cms/view.php?id=5291&article_page=1.
43. Gouvernement de la République de Serbie, « National Action Plan to Implement United Nations Security Council Resolution 1325—Women, Peace and Security in the Republic of Serbia (2010-2015) » (Mission de l'OSCE en Serbie, 2010).
44. Bureau européen de liaison pour la construction de la paix, ed., « UNSCR 1325 in Europe—20 Case Studies of Implementation » (Bruxelles, Belgique : EPLO, novembre 2013), http://eeas.europa.eu/archives/features/features-working-women/working-with-women/docs/epl0-20-case-studies_en.pdf.
45. Commission européenne, « Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA III)—Indicative Strategy Paper for Serbia (2014–2020) », 19 août 2014, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140919-csp-serbia.pdf.
46. Bureau européen de liaison pour la construction de la paix, « UNSCR 1325 in Europe—20 Case Studies of Implementation ».
47. Ibid.
48. Gouvernement de la République de Serbie, « National Action Plan to Implement United Nations Security Council Resolution 1325—Women, Peace and Security in the Republic of Serbia (2010–2015) ».
49. Ibid.
50. Dianne Otto, « Women, Peace and Security: A Critical Analysis of the Security Council's Vision », *Melbourne Legal Studies Research Paper* n° 705 (16 juillet 2015), http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2631325.

51. Ibid.
52. L'égalité entre les genres est de plus en plus intégrée aux programmes politiques des partis et aux cadres politiques généraux depuis 2001. Ignjatovic et Boškovic, « 'Are We There Yet?' » p. 425–440 à 428.
53. Remarques de Biljana Hasanović Korac, membre du Women's Parliamentary Network, qui comprend des parlementaires issus de divers partis politiques serbes. Voir le Centre de Belgrade pour les politiques en matière de sécurité, « The Implementation of the National Action Plan on UNSCR 1325 in Serbia Must be Improved », 10 octobre 2013, http://www.bezbednost.org/cms/view.php?id=5291&article_page=1.
54. Christin Ormhaug, « OSCE Study on the National Action Plans on the Implementation of the United Nations Security Council Resolution 1325 » (Vienne : OSCE, PRIO, septembre 2014), <http://www.osce.org/secretariat/125727?download=true>.
55. Diana Miladinovic Zeba, ed., Gordana Subotić, Jelena Jovanović et Maja Bjelos, « Security Council Resolution 1325: Civil Society Monitoring Report 2014 » (Belgrade, Serbie : Centre de Belgrade pour les politiques en matière de sécurité, décembre 2014), http://www.bezbednost.org/upload/document/2014_civil_society_monitoring_country_report_for_t.pdf.
56. Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), « OSCE Mission to Serbia Supports Public Consultations on Implementation of UN SCR 1325—Women, Peace and Security (2016–2020) National Action Plan, » 10 juin 2016, <http://www.osce.org/serbia/246116>.
57. Maja Bjelos et Tamara Skrozza, « Independent Report: Implementation of NAP for UNSC Resolution 1325 in Serbia: July 2012–July 2013 » (Centre de Belgrade pour les politiques en matière de sécurité, 2013), http://www.bezbednost.org/upload/document/independent_report_on_implementation_of_nap_for_un.pdf.
58. Ibid.
59. Ibid.
60. Gouvernement de la République de Serbie, « National Action Plan to Implement United Nations Security Council Resolution 1325—Women, Peace and Security in the Republic of Serbia (2010–2015) ».
61. Ibid.
62. Voir, par exemple, Miller, Pournik et Swaine, « Women in Peace and Security through United Nations Security Council Resolution 1325 » p. 30.
63. Miladinovic Zeba, « Security Council Resolution 1325: Civil Society Monitoring Report 2014 » p. 36.
64. Ibid.
65. Miladinovic, « Women Count 2014 »
66. Ibid.
67. Diana Miladinovic (ed.), « Women Count - Civil Monitoring Report 2014: The Republic of Serbia ».
68. Gouvernement de la République de Serbie, « National Action Plan to Implement United Nations Security Council Resolution 1325—Women, Peace and Security in the Republic of Serbia (2010–2015) ».
69. Voir par exemple, Marija Ristic, « Serbian Activists Honour Srebrenica Massacre Victims », *Balkan Transitional Justice*, 11 juillet 2014, <http://www.balkaninsight.com/en/article/serbian-activist-mark-srebrenica-anniversary> ; Marija Ristic, « Serbian Policeman's Peace Group Threat Trial Postponed », *Balkan Insight*, 24 juillet 2014, <http://www.balkaninsight.com/en/article/trial-for-women-in-black-threats-postponed/1431/7>.
70. Pour des informations sur les effets de cette approche, voir, par exemple, « MenEngage Alliance, » <http://menengage.org/>, accès le 31 mars 2016 ; Commission européenne, « The Role of Men in Gender Equality-Justice—European Commission », <http://ec.europa.eu/justice/events/role-of-men/>, accès le 31 mars 2016.
71. Gordana Simonovic Veljkovic, Gordana Subotic, Marija Djosic et Slavica Stanisavljevic, « Guidelines for the Localization of the United Nations Security Council Resolution 1325—Women, Peace and Security in the Municipality of Pirot » (Association des femmes du Sud, février 2015), <https://actionplans.inclusivesecurity.org/wp-content/uploads/2015/02/Guidelines-for-the-Localization-of-the-UNSCR-in-Pirot-Municipality.pdf>.

SIERRA LEONE

Alexandra Amling, Brittany Persinger

Le militantisme des femmes pendant la guerre civile brutale qui a affligé la Sierra Leone de 1991 à 2002 n'a pas simplement contribué à mettre fin au conflit, mais a aussi préparé le terrain pour une série de réformes et de stratégies historiques sur le genre, visant à renforcer les droits des femmes et la participation active de ces dernières à la reconstruction post-conflit. Une de ces stratégies, le Plan d'action national pour la mise en œuvre globale des résolutions 1325 et 1820 du Conseil de sécurité de l'ONU (SiLNAP), a été lancée en 2010 ; les activités de mise en œuvre ont démarré en 2012, mais ont ralenti de manière significative deux ans plus tard avec l'épidémie d'Ebola. En dépit de l'établissement par le plan de structures destinées à améliorer la protection et l'inclusion des femmes en tant qu'acteurs de changement dans les processus de paix et de sécurité, les femmes ont en général été traitées plus comme des victimes que comme des leaders ou des rassembleurs pendant l'épidémie d'Ebola, et l'aide ne les a pas ciblées de manière efficace. Tandis que le gouvernement en appelait aux forces armées pour soutenir les efforts face à l'épidémie, les femmes se sont mobilisées au niveau communautaire, comme durant la guerre civile, et se sont battues contre la méfiance généralisée de la part des forces armées en améliorant la sensibilisation au virus Ebola et à sa prévention, avec pour effet de ralentir les taux de transmission. Tandis que le pays continue à émerger de la crise, des discussions ont démarré sur la mise à jour du plan existant et sur l'intégration des défis et des leçons tirées des nouvelles menaces à la sécurité comme Ebola. En particulier, les parties prenantes évaluent comment utiliser les structures mises en place par le premier SiLNAP et d'autres lois sensibles au genre. Les parties conviennent aussi d'adapter le prochain SiLNAP plus globalement au niveau des districts et des chefferies afin d'exploiter les structures de mobilisation locale issues du plan précédent.

1. LES FEMMES, LA PAIX ET LA SÉCURITÉ EN SIERRA LEONE

La guerre civile en Sierra Leone a fait sombrer toute une génération dans un contexte caractérisé par la violence armée et les violations des droits de l'homme. Même si le pays a beaucoup progressé dans la reconstruction pendant cette période post-conflit, l'épidémie d'Ebola de 2014 a représenté une nouvelle menace à la sécurité qui a contrecarré des avancées durement gagnées, en bloquant parfois les progrès. L'instabilité sociale liée à l'épidémie a affecté de manière disproportionnée les femmes et les jeunes filles du fait du niveau élevé de violences basées sur le genre et de grossesses chez les adolescentes, souvent dues au viol. Cependant, en dépit de ces énormes défis, les femmes en Sierra Leone se sont mobilisées aux niveaux communautaire et national pendant et après la guerre, en se battant vigoureusement pour

leurs droits et l'inclusion au processus de prise de décision. Les personnes interrogées suggèrent que les femmes sont devenues des porte-parole respectés de la société civile dans certaines communautés. Même si seules quelques femmes jusqu'à présent ont réussi à pénétrer la sphère politique et le secteur de la sécurité, certains signes indiquent que les activités de consolidation de la paix entreprises par les femmes ont survécu à une terrible situation dans un pays déchiré par la guerre pour arriver à une période post-Ebola porteuse d'un grand potentiel pour la paix et la sécurité en Sierra Leone.

Analyse du conflit

Le conflit armé de 11 ans en Sierra Leone a commencé en 1991 lorsque Charles Taylor (Libéria) a utilisé son Front national patriotique du Libéria, un mouvement rebelle, pour soutenir les efforts du Front révolutionnaire uni de la Sierra Leone (RUF) afin de déposer le président d'alors Joseph Momoh. Trois ans après le renversement du président Momoh par un coup d'État militaire en 1992, Executive Options, une compagnie de sécurité privée basée en Afrique du Sud, a été embauchée pour aider dans la lutte contre le RUF¹. La Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a aussi déployé ses troupes pour mettre fin à l'escalade de la violence, mais sans grand succès. Des milices basées dans les communautés (connues sous le nom de Kamajors) se sont soulevées pour protéger les civils dans les régions frontalières de l'Est, mais ont eu elles-mêmes souvent recours à l'extorsion et à l'exploitation². Les femmes en particulier ont souffert du recours répandu à des actes de violence sexuelle et basée sur le genre. La guerre civile a été déclarée comme étant terminée en 2002, après avoir coûté la vie à près de 50 000 personnes, déplacé deux millions de personnes³ et mutilé 100 000 personnes⁴.



Nature du conflit



Même si la guerre a pris fin il y a 15 ans, nous en voyons toujours les retombées au niveau des violences à l'encontre des femmes. - Représentant de la société civile



Dans les années suivant l'accession à l'indépendance de la Sierra Leone en 1961, une série de transitions politiques combinées à la corruption et à la mauvaise gestion budgétaire au sein du All People's Congress ont gravement appauvri le pays, en dépit de ses riches réserves de diamants, d'or et d'autres minerais⁵. La désillusion, ainsi que le manque d'emplois et de perspectives, ont conduit de nombreux jeunes en Sierra Leone à rejoindre le RUF au début des années 1990⁶. Cependant, une majorité des rangs du RUF étaient remplis d'enfants enrôlés de force⁷. À la fin de 1994, le RUF contrôlait tous les grands centres miniers et économiques du pays.

Au début, l'objectif du RUF de « libérer » la Sierra Leone d'un régime corrompu a été bien accueilli par la société civile ; tout a changé lorsque les rebelles ont commencé à lutter pour le contrôle des mines d'or et de diamants du pays afin de financer leurs activités, ce qui a laissé les civils au milieu des tirs croisés. Pendant toute la guerre, divers acteurs étatiques et non étatiques, ainsi que des interventions extérieures (p. ex. Executive Options, les troupes de la CEDEAO, les forces spéciales britanniques) ont opéré avec divers degrés de succès.

Même si le RUF n'était pas le seul groupe armé à infliger de graves dommages, 70 % des mariages forcés et des incidences d'esclavage sexuel signalés sont attribués aux rebelles de ce mouvement⁸. En conjonction avec une lourde toxicomanie⁹, les viols collectifs ont été utilisés pour solidifier la cohésion du groupe en brisant les liens familiaux et existants¹⁰. Plus de 250 000 femmes et jeunes filles ont souffert de sévices sexuels¹¹.

Les recherches montrent aussi que les combattantes du RUF ont souvent elles-mêmes commis des crimes violents en collaboration avec leurs homologues masculins^{12,13}. Certes les hommes étaient les principaux criminels pendant le conflit, mais les preuves suggèrent que les femmes rebelles du RUF ont été impliquées dans certaines des formes de violences les

plus cruelles^{14,15,16}. Même si les femmes étaient souvent forcées de commettre certains actes, ces informations soulignent néanmoins la variété et la complexité des rôles joués par les femmes au sein du RUF au-delà du rôle d'esclaves sexuelles ou de compagnes de camps.

Le processus de paix

Le gouvernement de la Sierra Leone et le RUF ont signé l'accord de paix d'Abidjan en 1996, lequel en appelait à l'établissement d'un groupe de suivi neutre, à l'expulsion d'Executive Options et à l'amnistie pour les rebelles¹⁷. Les élections organisées la même année ont vu une participation active des femmes (et des hommes) dans tout le pays, car les élections étaient considérées comme le moyen d'établir officiellement la démocratie en Sierra Leone^{18,19}. Cependant, le gouvernement a résilié son contrat avec le groupe Executive Options avant la mise en œuvre de l'accord, ce qui a laissé le pays dans une situation volatile et dangereuse, peu propice à la paix. Le nouveau président, Ahmad Tejan Kabbah, a fini par être renversé en 1997 dans un coup d'État militaire qui a provoqué une nouvelle flambée de la violence armée²⁰. Le groupe armé de supervision de la CEDEAO (ECOMOG) est intervenu après que Johnny Paul Koroma, un major de l'armée emprisonné, a été nommé leader du Conseil révolutionnaire des forces armées (AFRC), un groupe d'officiers qui s'est aligné avec le RUF. Les troupes d'ECOMOG ont expulsé les rebelles et réinstauré le président Kabbah au pouvoir en 1998. En 1999, après six semaines de nouvelles négociations entre le gouvernement et le RUF, l'accord de paix de Lomé a été signé, lequel octroyait l'amnistie totale à Foday Sankoh, le fondateur du RUF et « à tous les combattants et collaborateurs pour toutes les actions entreprises dans la poursuite de leurs objectifs²¹ ». La mission de maintien de la paix des Nations unies en Sierra Leone (MINUSIL) a remplacé la mission d'observation des Nations unies en Sierra Leone (MONUSIL) avec un mandat élargi pour contrôler le respect de l'accord. Quelques mois après la signature de l'accord de Lomé, des rebelles du RUF ont attaqué des troupes d'ECOMOG près de Freetown, dans une violation évidente de l'accord. Les combats entre les forces de la MINUSIL et les rebelles se sont poursuivis jusqu'en 2001. À la capture de M. Sankoh par les forces du gouvernement en mai 2000²², le RUF a enfin commencé à se

École détruite par les forces du RUF. Domaine public.



désintégrer²³ et ses rebelles ont été peu à peu démobilisés. La guerre a officiellement été déclarée comme terminée en janvier 2002²⁴.

« **Pendant la guerre des rebelles, lorsque les armes crachaient leurs balles...les femmes faisaient preuve de courage dans les rues et dans la brousse pour trouver de la nourriture pour leur famille. Nous pensons donc que les femmes ont un rôle à jouer dans la consolidation de la paix, non pas simplement à la table, mais aussi à travers le renforcement quotidien de ce processus de paix.**

- Représentant de la société civile

Pendant la guerre, les femmes avaient commencé à négocier avec les leaders rebelles dès 1995, mais souvent sans succès et en prenant des risques personnels considérables. Pendant les pourparlers de paix de haut niveau à Lomé, seules trois femmes (deux au sein de la délégation gouvernementale, une avec la délégation rebelle) figuraient parmi les 20 délégués²⁶. Aucune femme n'a participé aux phases de rédaction et de signature, et l'accord ne contenait aucune clause sur le genre^{27,28} ce qui est particulièrement frappant étant donné le rôle central joué par les femmes dans la résolution du conflit, ainsi que les niveaux élevés de violence sexuelle auxquels la population féminine a été confrontée pendant le conflit.

Justice et réconciliation post-conflit

L'accord de paix de Lomé de 1999 a jeté les bases de la mise en place de la Commission vérité et réconciliation de Sierra Leone (TRC). L'Article XXVI, qui prévoyait le développement d'un espace pour les victimes, ainsi que pour les criminels, afin de prendre en compte les violations des droits de l'homme s'étant produites depuis le début du conflit en 1991²⁹, a conduit certains à exiger « une excuse sans équivoque envers les femmes pour les violences dont elles avaient souffert pendant la guerre et de l'impunité » pour tous les auteurs de ces crimes³⁰, une excuse qui n'a été offerte qu'en 2014 par le président actuel M. Koroma. Après avoir examiné les racines profondes et les résultats du conflit armé³¹, la TRC a rédigé en 2004 un rapport se terminant par certaines recommandations (p.ex., l'inclusion des femmes et des jeunes dans les processus de décision politique, le combat contre la corruption, un contrôle plus strict des forces de sécurité, etc.), que la Commission nationale pour l'action sociale était chargée de mettre en œuvre³².

La violation par le RUF de l'accord de Lomé a conduit à l'établissement du Tribunal spécial pour la Sierra Leone à La Haye en 2002³³, mais ce tribunal ne devait poursuivre que les crimes commis par tous les groupes armés après le premier accord de 1996³⁴. La nature hybride du tribunal a permis d'adapter des cadres juridiques internationaux³⁵, pour faire de la poursuite des actes de violence sexuelle basée sur le genre une priorité. Ce tribunal a été le premier tribunal jugeant des crimes de guerre à déclarer que le mariage forcé était un crime contre l'humanité³⁶.

Participation des femmes à la paix et à la sécurité

Comme c'est souvent le cas dans tout conflit ou période d'insécurité, les femmes en Sierra Leone ont assumé divers rôles pendant la guerre civile et la crise d'Ebola. Des centaines de milliers de femmes et de jeunes filles ont subi des sévices de la part des groupes armés, et du fait du taux d'actes de violence sexuelle basée sur le genre pendant tout le conflit, les femmes ont été considérées en grande partie comme des victimes, et non pas comme des acteurs. Cependant, même si les femmes ont été les principales victimes des violations des droits de l'homme, leur mobilisation et leur militantisme pour la paix ont envoyé des messages forts aux parties au conflit et se sont traduits par l'établissement de groupes de femmes influents encore en existence aujourd'hui³⁷. Par exemple, le Women's Forum, une coalition de groupes de femmes espérant tirer parti de leur présence dans la société civile en tant que groupe influent pour essayer de mettre fin au conflit, a été fondé pendant les préparatifs de la conférence des Nations unies de 1995 sur les femmes à Beijing. Un autre groupe, le Sierra Leone Women's Movement for Peace, a établi des liens entre des femmes venant de différents milieux religieux et politiques pour former un mouvement plus fort³⁸.

« **Pour parler avec les rebelles, nous y sommes allées comme des [femmes], avec nos mots, avec le pouvoir de négocier, pour convaincre les factions en guerre de dire 'Non, nous en avons assez. Pouvons-nous nous asseoir ?' Parce que nous n'avançons pas en tant que Sierra Léonais.**

- Représentante du gouvernement

En 1999, les femmes sont descendues dans la rue et ont exigé la fin des hostilités face aux actions du gouvernement AFRC/RUF qui avait fait retomber le pays dans le conflit. En 2000, un groupe de femmes plus âgées a pris les choses en main ; elles ont « retroussé leur jupe, se sont penchées et ont montré leurs fesses » devant la maison de Foday Sankoh à Freetown³⁹. Cette forme particulière d'humiliation et d'insulte a mené à une mobilisation de masse de la société civile⁴⁰. Encouragées par leur activisme pendant la guerre, de nombreuses femmes se sont présentées aux premières élections parlementaires organisées dans le pays après la guerre en 2002 et aux premières élections locales en 32 ans organisées en 2004.

Les femmes et les jeunes filles ont aussi fait partie des rebelles, même si les chiffres exacts restent difficiles à déterminer⁴¹. Les estimations du pourcentage total, dans tous les groupes armés, des participantes qui étaient des femmes (volontaires et autres) vont de 30 % à 50 %⁴². Selon une source, sur 10 000 femmes associées au RUF, 9 500 (environ 93 %⁴³ auraient été enlevées ou données par des proches⁴⁴.

En dépit des taux élevés de participation des femmes, la majorité des femmes rebelles ont été exclues des programmes de désarmement, de démobilisation et de réintégration (DDR) de 1998 à 2002⁴⁵. Environ 5 000 femmes et 500 jeunes filles



Un bus à Freetown. Photo d'Alexandra Amling.

se sont officiellement inscrites au programme de DDR, un chiffre extrêmement bas par rapport aux 70 000 hommes et 7 000 jeunes garçons qui y ont participé⁴⁶. Ce déséquilibre a conduit à ce qu'un chercheur décrit comme « des programmes exclusifs [qui] nient le rôle actif des femmes pendant la guerre⁴⁷ ». De plus, de nombreuses jeunes filles avec des enfants ont été disqualifiées de ces programmes de DDR consacrés aux enfants soldats car, en tant que mères, elles n'étaient plus considérées comme des enfants⁴⁸. La stigmatisation contre les anciens combattants, les victimes de viol et celles qu'on appelait les femmes de brousse est tout aussi problématique. Considérées comme « un prolongement de leurs maris rebelles », les femmes de brousse ont été exclues de certaines communautés⁴⁹, mais le fait d'accepter un mariage forcé était souvent pour beaucoup de femmes et de jeunes filles le seul moyen d'éviter un viol collectif⁵⁰.

La récente épidémie d'Ebola en Sierra Leone doit être examinée dans un cadre concernant les femmes, la paix et la sécurité. Les épidémies n'ont pas été mentionnées dans la résolution 1325, mais la résolution a été en partie inspirée par le souhait d'élargir la notion de sécurité au-delà des problèmes traditionnels de sécurité pour incorporer une approche centrée sur la sécurité humaine. Tout comme les conflits armés, les épidémies aggravent les tensions et l'insécurité existantes, et peuvent provoquer un vide au niveau de la gouvernance qui rend les femmes et les jeunes filles vulnérables aux actes de violence basée sur le genre⁵¹. De nombreuses personnes interrogées ont perçu l'épidémie d'Ebola comme pire que la guerre civile.

Avant d'être contrôlée à la mi-2015 (avec une brève flambée en janvier 2016), l'épidémie d'Ebola a tué près de 4 000 personnes et dévasté l'économie déjà en difficulté du pays⁵².

En général, les données désagrégées par sexe sur l'impact de l'épidémie d'Ebola sont limitées ; en février 2015, les données cumulatives situaient le nombre de femmes ayant attrapé la maladie à 52 %⁵³ soit 4 151 cas⁵⁴. Cependant, tandis que la disparité entre les genres a été observée dans tous les pays touchés, les statistiques sur le nombre de femmes qui sont mortes ou qui ont survécu par rapport aux hommes sont extrêmement rares^{55,56,57}. L'UNICEF soupçonne que, dans toute la région, les décès de femmes représentent de 50 % à 60 % du total⁵⁸. L'état de délabrement chronique des dispensaires⁵⁹ a contribué à la rapidité de l'infection, ainsi que des facteurs spécifiques au genre tels que les pratiques traditionnelles d'enterrement au cours desquelles les femmes sont chargées de préparer le corps. Du fait que, traditionnellement, les femmes prennent soin des autres, elles tendent à courir un plus grand risque d'infection⁶⁰.

En dépit de la stigmatisation à l'encontre des survivants de l'épidémie d'Ebola et des bénévoles qui ont combattu le virus, la participation des femmes aux efforts de lutte contre l'épidémie est devenue essentielle pour faire changer les comportements dans les communautés. Le travail des femmes avec les équipes chargées des enterrements a facilité les négociations avec les familles pour l'accès aux corps et, en même temps, a contribué à sensibiliser les communautés aux bons gestes face à l'épidémie d'Ebola^{61,62,63}. En 2014, la résolution 2217 du Conseil de sécurité de l'ONU a demandé de manière explicite l'implication des femmes dans les mécanismes de réaction face à Ebola⁶⁴.

Tout comme les conflits armés, les épidémies aggravent les tensions et l'insécurité existantes, et peuvent provoquer un vide au niveau de la gouvernance qui rend les femmes et les jeunes filles vulnérables aux actes de violence basée sur le genre.

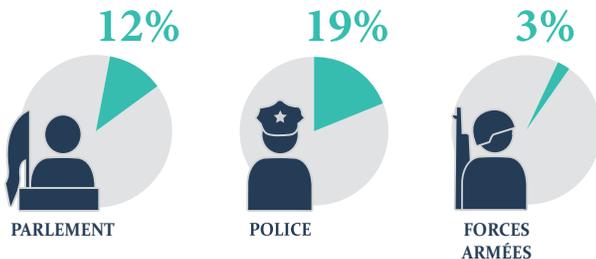
Les groupes de femmes ont renforcé leurs efforts de plaidoyer en dépit de ressources financières limitées. La campagne Réponse des femmes à Ebola en Sierra Leone a été formée en juillet 2014 par une coalition d'individus et de groupes « afin de contribuer aux efforts du gouvernement de lutte contre Ebola et à les compléter⁶⁵ ». Entre autres, la coalition a recommandé la mise sur pied « d'un conseil consultatif pour la mission des Nations unies pour l'action d'urgence contre Ebola, afin de prendre en compte la dimension genre du virus⁶⁶ ». Comme prolongement de la campagne Ruban jaune organisée par l'association de journalistes de Sierra Leone, des femmes journalistes issues de l'organisation Women in the Media Sierra Leone ont lancé leur propre campagne intitulée « Getting Ebola to Zero and Staying at Zero (Faire baisser Ebola à zéro et y rester)⁶⁷ », qui a rendu hommage au rôle joué par les jeunes et les femmes pour vaincre la maladie. La révélation que la pratique culturelle de mutilation génitale chez les femmes contribue à la propagation de la maladie s'est aussi révélée positive et a aidé à accélérer l'interdiction officielle des mutilations génitales⁶⁸. Ainsi, tandis que le virus Ebola a freiné la mise en œuvre du SiLNAP et a fait courir plus de risques aux

femmes, les contributions des femmes ont mis en évidence la poursuite d'un militantisme axé sur la consolidation de la paix en Sierra Leone, et ont ouvert de nouvelles voies pour la prochaine révision du SILNAP⁶⁹.

Dynamiques relatives au genre

La Sierra Leone se classe 145e sur 154 pays quant à l'indice de l'inégalité entre les genres du Programme des Nations unies pour le développement, qui mesure la santé génésique, l'autonomisation et le statut économique dans les pays mettant à disposition ce type d'informations⁷⁰. Les performances du pays sont similaires à celles de ses voisins le Libéria (146e rang) et la Côte d'Ivoire (151e rang)⁷¹. Les femmes représentent actuellement 12,4 % des parlementaires⁷² en Sierra Leone et 18,9 % des responsables locaux. En mars 2016, onze femmes ont été nommées à des cabinets clés pour la première fois dans l'histoire : quatre en tant que ministres, cinq en tant que ministres adjoints et deux en tant qu'ambassadrices⁷³. Zainab Hawa Bangura, ancienne ministre de la Santé, est devenue la représentante spéciale du Secrétaire général des Nations unies chargée de la question des violences sexuelles commises en période de conflit en septembre 2012. Elle a ajouté comme priorité l'appropriation nationale de solutions contre les violences sexuelles et basées sur le genre, et elle s'est exprimée à de nombreuses reprises sur les rôles égaux que les femmes doivent jouer en tant que parties prenantes au processus de paix et de sécurité.

PROPORTION DE FEMMES



Dans le secteur de la sécurité, les femmes représentent 19 % des forces de police en Sierra Leone, trois étant au rang d'inspecteur général adjoint⁷⁴. De ce fait, la Sierra Leone a presque atteint la cible mondiale définie par la division Police des Nations unies, à savoir 20 % de femmes au sein des forces de police. Environ 3 % des forces armées de la République de Sierra Leone sont des femmes. La générale de brigade Kestoria Kabia est devenue en 2008 la première femme d'Afrique de l'Ouest à être nommée à ce rang. Même si aucune militaire n'est parvenue jusqu'à présent au rang de colonel ou de général de division, la générale de brigade Kabia travaille avec la société civile pour intégrer l'égalité des sexes au sein des forces armées et encourager le recrutement ciblé de jeunes femmes, un but qui est d'ailleurs partagé par l'actuel président Koroma. Dans un discours de février 2016, à l'occasion de la journée des forces armées, ce dernier a déclaré que « des débouchés sont aussi créés pour que les femmes puissent être enrôlées comme officiers et à d'autres rangs de manière à pouvoir se mesurer à leurs homologues masculins⁷⁵ » afin de combler le fossé entre les genres au sein des forces armées de Sierra Leone.

Actuellement, la Sierra Leone figure parmi les dix premiers pays contribuant aux missions de maintien de la paix de l'ONU⁷⁶. En 2014, 37 femmes avaient été entraînées pour la mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM), une opération de soutien de la paix⁷⁷. Ensuite, un autre groupe de 850 soldats du maintien de la paix (dont 65 femmes)⁷⁸ a dû interrompre ses activités du fait de l'épidémie d'Ebola qui s'est déclenchée en 2013⁷⁹.

« Nous sommes 14 sur un Parlement de 124...L'impact que nous pouvons donc créer ici est minimal. »
- Représentante du gouvernement

Tandis que les attitudes envers l'inclusion et l'autonomisation des femmes semblent changer peu à peu, différentes formes de victimisation et d'inégalité subsistent encore. Les actes de violence à l'encontre des femmes et des jeunes filles aujourd'hui sont peut-être un « héritage » des violences infligées pendant la guerre, ainsi que pendant et immédiatement après l'épidémie d'Ebola⁸⁰. Selon une étude récente sur les taux de grossesses chez les adolescentes après l'épidémie d'Ebola, la guerre a érodé « les valeurs culturelles et les mœurs qui, par le passé, dissuadent d'une activité sexuelle précoce » ; cet affaiblissement du tissu social, accompagné des troubles et de l'instabilité à la suite de la crise Ebola, a favorisé la montée des taux de grossesses chez les adolescentes pendant la crise^{81,82}, en toute probabilité du fait de l'augmentation du nombre de viols⁸³. Même si la guerre et l'épidémie d'Ebola sont terminées, leur impact se fera sentir pendant des générations.

Les actes de violence à l'encontre des femmes et des jeunes filles aujourd'hui sont peut-être un « héritage » des violences infligées pendant la guerre, ainsi que pendant et immédiatement après l'épidémie d'Ebola.

Cadre juridique existant

L'égalité entre les genres est reconnue par la plupart comme « le catalyseur du développement⁸⁴ ». Le gouvernement a signé et ratifié la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) en 1988, et l'Article 27 de la Constitution de 1991, amendé en 2001, prévoit l'égalité entre les hommes et les femmes. La Sierra Leone est aussi signataire du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), du Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes, de la Déclaration solennelle de l'Union africaine sur l'égalité de genre et du Programme d'action de Beijing, entre autres⁸⁵. En tant qu'État membre de l'ONU, la Sierra Leone est aussi obligée de mettre en œuvre la résolution 1325 de l'ONU et les huit autres résolutions sur les femmes, la paix et la sécurité⁸⁶. À cette fin, le Plan d'action national de 2010 pour la mise en œuvre complète des résolutions 1325 et 1820 du Conseil de sécurité de l'ONU s'est inspiré de plusieurs lois existantes qui incluent, mais sans s'y limiter, la Politique sur la sensibilisation au genre et la politique nationale sur l'avancement des femmes en 2000 (la principale fondation du cadre politique actuel en Sierra Leone sur le genre⁸⁷), la loi de 2005 sur la lutte contre le

trafic des personnes, la loi de 2007 sur l'enfant, et une série de lois sur la justice du genre en 2007 (la loi sur la violence familiale, la loi sur l'enregistrement des mariages coutumiers et des divorces, et la loi sur la succession immobilière), ainsi que le plan stratégique national sur le genre de 2009. La loi sur les délits sexuels de 2012 est venue renforcer l'engagement du gouvernement à combattre la violence basée sur le genre.

Outre les politiques publiques, les initiatives sur l'égalité entre les genres et de lutte contre les violences sexuelles existent dans tout le secteur de la sécurité. Les unités de soutien familial (FSU) constituent un mécanisme de ce type et ont été établies à la fin des années 1990⁸⁸ pour enquêter sur les crimes commis contre les femmes et les enfants. En 2015, 62 FSU étaient en opération dans le pays⁸⁹. Cependant, selon un membre des SLP (Forces de police de Sierra Leone), la capacité des FSU est souvent très limitée en matière de finances et de connaissances. Ce sentiment est aussi partagé par un parlementaire qui a suggéré que la Sierra Leone devrait en fait réfléchir à un modèle de centres de services à guichet unique comme ceux établis au Rwanda. Des victimes de sévices sexuels en Sierra Leone se sont vues demander des honoraires pour les rapports médicaux, ce qui est contraire à la loi sur la violence familiale. L'impunité dont jouissent les auteurs de crimes sexuels violents continue à freiner les procédures judiciaires et les taux de poursuites restent faibles⁹⁰. Même si la mise en œuvre est lente, les clauses concernant les droits et l'accès des femmes à certains domaines montrent que diverses lois en Sierra Leone sont liées à la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU 1325 et 1820, comme l'ont signalé les personnes interrogées.

2. LE PLAN D'ACTION NATIONAL DE LA SIERRA LEONE SUR LES FEMMES, LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

PLAN D'ACTION NATIONAL DE LA SIERRA LEONE	
2010-2014	
SOUS LA DIRECTION DU :	Ministère du bien-être social, du genre et des enfants
BUDGET ESTIMÉ :	21 301 314 USD
PRINCIPAUX AXES :	Violence sexuelle et basée sur le genre
	Protection des droits des femmes et des jeunes filles
	Poursuite des criminels
	Participation à la prise de décision
	Suivi et évaluation

Dans une perspective régionale, l'Afrique de l'Ouest est leader en matière de développement de PAN ; 12 des 19 pays africains aujourd'hui dotés d'un PAN sont en Afrique de l'Ouest, au

moment de la rédaction de ce rapport. De plus, le bloc Union du fleuve Mano (MRU), composé de la Sierra Leone, de la Côte d'Ivoire, de la Guinée et du Libéria, représentait les seuls pays de la CEDEAO dotés d'un PAN avant le propre plan d'action de la CEDEAO en 2010, lequel avait rebondi sur la Déclaration de Dakar sur la mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU. Le plan d'action de la CEDEAO se concentre sur la participation significative des femmes aux processus de paix et de protection des femmes et des filles contre la violence, ainsi que sur la prévention⁹¹.



[Le SiLNAP] prend tout en compte : les temps de paix, les temps de guerre, n'importe quelle situation. Je le considère comme le document principal pour le développement en Sierra Leone. En particulier pour les avancées des femmes.

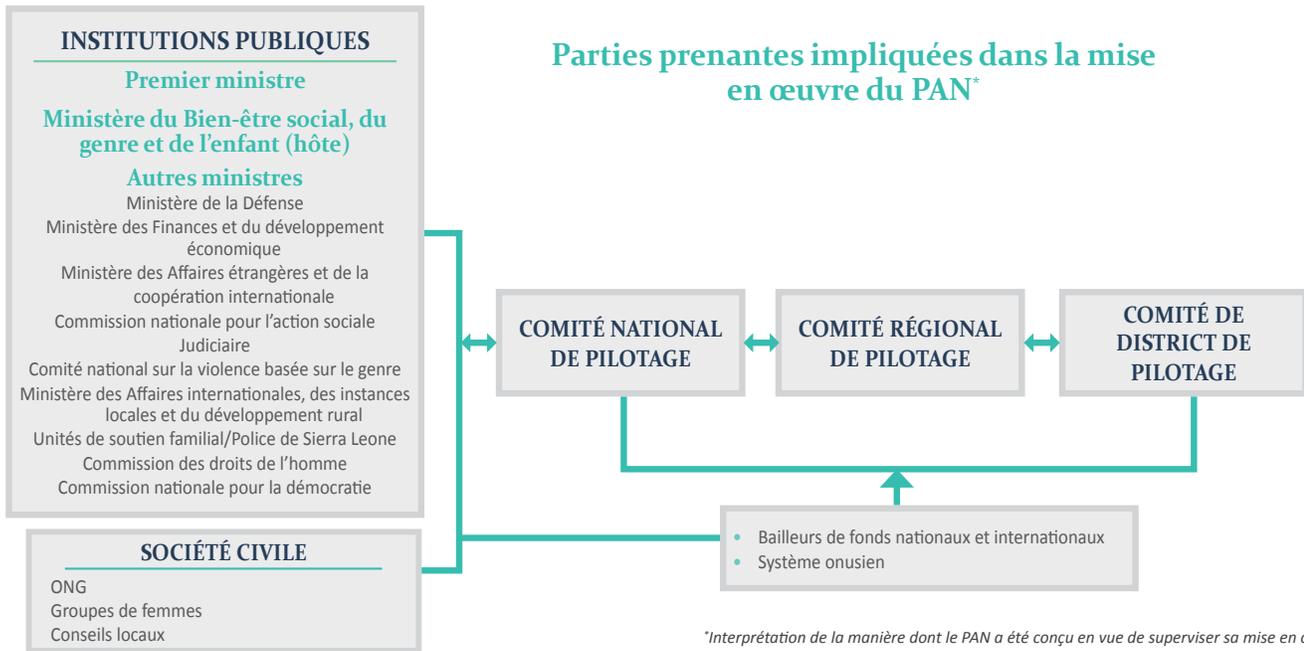
- Représentant du gouvernement



The Mano River Women's Peace Network in particular was a En particulier, le réseau pour la paix des femmes du fleuve Mano a été la force motrice derrière la promotion de la participation des femmes à la gestion et à l'atténuation des conflits⁹². Les PAN de ces quatre pays sont donc devenus des outils importants susceptibles d'être utilisés par chaque pays pour protéger les femmes et faire entendre leur voix. Outre le partage des expériences du conflit et de l'insécurité, y compris l'épidémie d'Ebola, le MRU a mis en œuvre des stratégies collectives pour la reprise socio-économique post-Ebola⁹³ et a collaboré avec le Fonds des Nations unies pour la population sur des questions transfrontalières⁹⁴.

Élaboration et mise en œuvre du plan d'action national

Le processus de développement du plan d'action de la Sierra Leone pour la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU 1325 et 1820 (SiLNAP) a démarré en 2008. Il s'inscrivait alors dans le contexte des atrocités commises pendant la guerre civile et visait à promouvoir l'égalité entre les genres dans le cadre des efforts de transformation post-conflit⁹⁵. Le gouvernement et la société civile, ainsi que les groupes de femmes, ont travaillé en collaboration étroite au sein d'un groupe conjoint qui a mené une activité d'état des lieux et de planification avant de rédiger le PAN, afin de définir un inventaire de base de tous les programmes et activités en Sierra Leone liés à la résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU. En particulier, l'étude a contribué à identifier les insuffisances en matière de connaissances et à établir les priorités du SiLNAP⁹⁶. En tirant parti de cet exercice, ainsi que des besoins et préoccupations des femmes en Sierra Leone, le plan s'est focalisé sur la question des violences sexuelles et basées sur le genre à l'encontre des femmes et des jeunes filles pendant le conflit. La présence du président Koroma au lancement du document en 2010 a été perçue par beaucoup comme étant la démonstration de la **volonté politique** de mettre en œuvre les principes du SiLNAP. Cependant, comme beaucoup de politiques et de lois en Sierra Leone, le document préparé ne s'est pas toujours traduit par des



*Interprétation de la manière dont le PAN a été conçu en vue de superviser sa mise en œuvre

actions concrètes, même s'il est important de noter que la crise Ebola a pratiquement interrompu toutes les activités du gouvernement.

« Le SiLNAP a été élaboré dans le contexte difficile de la Sierra Leone... Au vu de nos expériences passées, des défis sociaux, politiques et culturels auxquels font face les femmes, le PAN a été développé pour réagir... Et c'est un très bon instrument, en complément des autres lois. »
 - Représentant d'une ONGI

Néanmoins, les groupes de femmes ont toujours dialogué avec les organismes publics et ont contribué à l'élaboration de politiques et de directives sur le genre. En particulier, les SLP ont collaboré étroitement avec des représentantes de la société civile pour rédiger des politiques sensibles au genre, dont les politiques de 2008 sur l'intégration des sexes, l'exploitation sexuelle, les abus et le harcèlement, et la création d'une unité sur le genre « chargée de rendre l'institution [les SLP] plus réactive par rapport au genre à travers l'intégration de l'égalité des sexes dans tous les programmes, projets et politiques⁹⁷. » Les forces armées de la Sierra Leone (RSLAF) ont aussi publié un manuel de formation sur le genre en 2010, là aussi en collaboration étroite avec les organisations de femmes, parce que « le concept [des questions de genre] est assez nouveau pour les RSLAF⁹⁸. » Tandis que ces activités ne sont pas directement liées au développement et à la mise en œuvre du SiLNAP, ces politiques et directives indiquent une implication progressive des groupes de femmes avec le gouvernement, ce qui a fini par mener à la rédaction du SiLNAP lui-même.

Ce processus de développement a été particulièrement **inclusif et bien coordonné**. Le groupe de travail conjoint gouvernement-société civile a été très actif et opérationnel aux niveaux national, provincial et des districts pendant l'exercice

d'état des lieux. D'après un représentant du gouvernement, même si les activités se sont arrêtées de 2014 à la fin de 2015, plusieurs groupes de travail ont pu appuyer un examen extérieur de la mise en œuvre du plan mené récemment avec le soutien d'ONU Femmes et en collaboration avec le comité de pilotage.

La mobilisation des ressources et la génération d'un élan pour le SiLNAP peuvent être attribuées à de nombreux groupes de femmes et organisations de la société civile. Beaucoup affirment avoir participé à la rédaction du plan, mais les entretiens indiquent que le processus a été globalement tiré par toute une gamme de parties prenantes avec le ministère du Bien-être social, du genre et de l'enfant (MoSWGCA) comme principale institution gouvernementale. En fait, une personne interrogée a déclaré que le MoSWGCA était le mieux équipé pour coordonner tous les efforts liés au plan afin d'éviter les duplications et d'identifier les zones négligées, car le ministère lui-même n'est pas un organisme qui met directement en œuvre les activités listées dans le SiLNAP.

« Le développement et la bonne gouvernance viennent d'une population autonomisée ; cette dernière doit comprendre une politique et l'utiliser pour demander des comptes. »
 - Représentant de la société civile

Même si ces recherches peuvent difficilement permettre de deviner si le processus de mise en œuvre aurait pu se développer sans le déclenchement de l'épidémie, il est clair d'après les entretiens que la dynamique d'origine pour la mise en œuvre du plan s'est évanouie au fil du temps, et que les priorités du gouvernement ont évolué depuis 2014. Du fait des modifications des priorités et des financements causés par Ebola, les alliances et partenariats entre le gouvernement et la société civile d'une part, et entre les organisations de la société civile d'autre part, se sont transformés. En d'autres



Rassemblement de femmes à la YWCA à Freetown. Photo d'Alexandra Amling.

termes, certaines organisations ont travaillé plus étroitement que d'autres avec le gouvernement et ont pu avoir accès à de nouvelles sources internationales de financement, tandis que d'autres se situaient à l'autre bout du processus. Le problème vient en partie du fait que, dans leurs « efforts de survie », certains groupes seraient devenus très attachés au gouvernement et aux partis politiques, et ne seraient plus perçus comme étant des organisations de la société civile.

Une telle dynamique est regrettable mais courante. La chasse aux ressources était un problème pour de nombreuses ONG en Sierra Leone, même avant l'épidémie d'Ebola. Cependant, cette situation ne devrait pas faire oublier l'établissement d'un réseau solide par le groupe de travail entre les divers acteurs étatiques et non étatiques. Les efforts de ce groupe composé de plusieurs parties prenantes ont soutenu le développement d'un cadre complet de suivi et d'évaluation doté de budgets détaillés qui permettaient d'identifier les sources extérieures de financement pour chaque activité. Depuis lors, le groupe de travail est devenu un comité national de pilotage⁹⁹ chargé de mettre en œuvre et de **suivre** le plan d'action. Ce type d'entité de coordination était envisagé dans le cinquième axe du plan d'action (« Promouvoir la coordination du processus de mise en œuvre, dont la mobilisation des ressources, le suivi et l'évaluation du plan d'action national ainsi que le reporting à ce sujet¹⁰⁰ ») et est supervisé par le MoSWGCA.

La phase de développement du SiLNAP a été en grande partie positive, mais on ne peut pas en dire autant de la mise en œuvre. De nombreux groupes de femmes et organisations de la société civile poursuivent leurs travaux sur les femmes, la paix et la sécurité indépendamment les uns des autres, souvent sans être conscients du lien direct entre leurs activités et le plan d'action. Une tendance similaire se manifeste au sein de plusieurs organismes gouvernementaux,

en particulier dans les districts où l'engagement vis-à-vis des questions de femmes dans les processus de paix et de sécurité est fort, mais où la sensibilisation par rapport au SiLNAP est faible. Cette situation est due en partie à des problèmes structurels tels que l'analphabétisme et la prolifération de langues locales qui rendent difficile l'accès à toutes les régions du pays. Les organisations de la société civile et les bureaux du gouvernement manquent de personnel, de fonds, et donc de capacités à offrir des ateliers ou autres formes de vulgarisation. De plus, les médias ne jouissent pas des fonds nécessaires pour améliorer la sensibilisation au SiLNAP, même si le rôle essentiel des médias à cet égard est mis en exergue dans le SiLNAP¹⁰¹.

Le problème est dû en partie aux rôles et responsabilités au sein du comité national de pilotage qui sont mal définis et mal compris par les parties prenantes. De nombreuses personnes interrogées ont suggéré que le MoSWGCA devrait montrer la voie pour le suivi des activités dans le pays, au lieu de se limiter à la coordination et à la transmission du recueil et de l'analyse de données issues des organisations de la société civile. Cependant, le MoSWGCA a une autre vision de son rôle. Non seulement le MoSWGCA est limité dans ses capacités, à la fois financières et en matière de personnel, mais il ne comprend malheureusement pas son rôle en tant qu'entité chargée de rédiger et de publier un rapport de suivi. En fait, le ministère pense qu'il peut aider « s'ils [la société civile] souffrent de goulots d'étranglement pour l'accès aux données, aux informations provenant des institutions publiques... pour s'assurer que ces institutions respectent leur engagement à fournir des informations adéquates... pour évaluer où nous en sommes ». Aujourd'hui, les groupes de femmes et d'autres organisations de la société civile produisent leurs propres rapports parallèles mais, sans mécanismes appropriés de recueil de données en place, ces rapports se basent souvent sur des données anciennes et tendent à offrir des conclusions moins cohérentes. De plus, peu ont réussi à prendre en charge le suivi des objectifs et des résultats du SiLNAP lui-même.

L'aspect **financement** du SiLNAP est tout aussi problématique. Le budget détaillé associé à chaque coût « n'identifie pas clairement les responsabilités spécifiques du gouvernement ou ne prévoit pas de cibles particulières en matière d'allocations budgétaires¹⁰² ». Cela a conduit à une incohérence évidente entre la perception par la société civile et le MoSWGCA quant à leurs rôles respectifs. Étant donné l'ampleur des problèmes supposés relever du MoSWGCA, le budget annuel de ce ministère est bien évidemment insuffisant. Ce ministère est le moins bien financé du gouvernement, avec environ 0,02 % du budget national. Cette situation a conduit de nombreuses organisations de femmes à remettre en question la sincérité de l'engagement du gouvernement par rapport au ministère du Genre, à plus forte raison le PAN, même s'il est important de noter que l'allocation budgétaire du SiLNAP ne spécifiait aucune « source de financement » en dehors des contributions

anticipées de la part des « multilatérales..., bilatérales..., du secteur privé, des ONG et des organismes publics¹⁰³ ». De nombreux représentants de la société civile et des groupes de femmes espéraient que l'introduction d'un SiLNAP budgétisé amènerait les organismes publics à demander des activités pertinentes pour leurs secteurs (p. ex., le ministère de la Justice mettrait en œuvre des activités selon l'axe Poursuites judiciaires) et leur servirait de levier pour demander des augmentations de leurs allocations budgétaires annuelles.

Le rôle des entités multilatérales, une caractéristique du PAN, représente une autre cause de frustration. Comme l'a déclaré un représentant de la société civile : « Les agences de l'ONU... ont poussé pour certaines choses, mais au final, elles ne nous soutiennent pas. Il devrait y avoir un moyen systématique de soutenir ces activités. » En d'autres termes, tandis que de nombreuses ressources sont allouées à l'assistance technique, moins de ressources, si tant est qu'elles existent, sont dédiées à la mise en œuvre, même si cela devrait faire partie intégrante du processus.

Impact du plan d'action national

D'après les réponses recueillies parmi les acteurs clés, l'existence du SiLNAP est en général moins connue que l'existence de la résolution 1325 du Conseil de sécurité ; cependant, les participants issus du gouvernement comme de la société civile ont cité le SiLNAP comme la raison essentielle d'une meilleure sensibilisation à la résolution 1325 du Conseil de sécurité, comme l'a dit l'une des personnes interrogées : « Le résultat du [SiLNAP] est le processus de développement lui-même ». De nombreuses personnes interrogées ont aussi suggéré que le SiLNAP était utilisé avec la résolution 1325 du Conseil de sécurité en tant qu'outil de responsabilisation, par le gouvernement comme par les individus, pour contribuer à une société pacifique. Sur le sujet de la vulgarisation cependant, les réponses étaient plus mitigées, en particulier parmi les personnes interrogées basées à Freetown et celles installées dans les communautés plus rurales. Un représentant officiel a souligné le fait que le SiLNAP avait été popularisé aux niveaux régional, national et local, lui avait en fait permis de mieux promouvoir le plan, ainsi que les priorités concernant les femmes, la paix et la sécurité ; un autre représentant a spécifiquement critiqué ces acteurs qui portaient du principe que l'impression et la distribution du SiLNAP aux parties prenantes suffisaient pour que le document soit lu. Même si de nombreux participants à Freetown ont évoqué la popularisation à grande échelle du SiLNAP au niveau local, le respect du SiLNAP et des lois sur le genre n'était pas aussi sensible au niveau local à cause de problèmes structurels tels que l'illettrisme et les diverses langues locales, et de la capacité limitée des organismes de mise en œuvre locaux due au manque de personnel et de fonds.

Depuis le lancement du SiLNAP en 2010, les taux d'inclusion des femmes au gouvernement et dans le secteur de la sécurité ont globalement augmenté, même si les chiffres de 2014 à 2015 laissent à penser que l'épidémie d'Ebola aurait



Aisha Ibrahim, présidente du Groupe 50/50. Photo d'Alexandra Amling.

impacté ces avancées. Par exemple, les taux de participation des femmes au sein des rangs des officiers les moins gradés ont augmenté pour passer de 5,1 % en 2012 à 6 % en 2013, mais sont retombés à 3,9 % en 2014¹⁰⁴. De même, la participation politique des femmes au niveau national est passée de 11 % en 2010 à 13 % en 2014¹⁰⁵, mais a diminué légèrement pour tomber à 12 % depuis, peut-être du fait des contraintes sur la mobilité des personnes pendant la crise Ebola. Bien sûr, il est difficile d'attribuer l'amélioration de la participation uniquement au SiLNAP. Par exemple, dans le cas de la réforme du secteur de la sécurité, un représentant de la société civile a souligné que « des ressources ont été allouées pour améliorer le secteur de la sécurité » depuis la guerre et inclure les femmes dès le départ aux efforts d'intégration de l'égalité des sexes, sans se limiter à une simple hausse de leur nombre.



Si on regarde le SiLNAP, deux des cinq principaux objectifs incluent la prévention et la protection. Sur la question de la prévention, nous recrutons des hommes dans les communautés où nous intervenons en tant que « modèles à suivre ». Si j'avais les ressources suffisantes, je reproduirais cela dans tout le pays ; prenez 5 hommes dans chaque village et à tous les niveaux, et vous réduisez le nombre d'hommes susceptibles de faire subir des sévices sexuels aux femmes.

- Représentant d'une ONGI



De plus, ces évolutions sont parfois difficiles à expliquer, car la plus grande partie du cadre politique concernant le genre en Sierra Leone et les mécanismes clés de protection (tels que les unités de soutien familial dans les forces de police) existaient avant le SiLNAP. Par exemple, un plus grand nombre d'actes de violence sexuelle et de viols signalés aux FSU démontre que les lois et les punitions connexes sont plus connues dans toute la Sierra Leone, mais il reste à démontrer que les éléments de protection et de prévention dans le SiLNAP ont directement contribué à ce plus grand nombre d'actes signalés, par rapport à d'autres politiques. Le plus grand nombre d'actes signalés ne s'est pas non plus forcément traduit par un plus grand nombre de convictions¹⁰⁶. Cependant, cela montre clairement que le ministère de la Justice, par exemple, s'efforce de faire respecter les lois liées aux actes de violence sexuelle et basée sur le genre.

D'après les résultats des travaux de recherche, ces efforts, là encore, ne sont pas liés aux objectifs du SiLNAP, ce qui indique un manque de coordination et de communication. En fait, une personne interrogée a suggéré que les auteurs du SiLNAP avaient défini des objectifs sans avoir analysé correctement les capacités et ressources réelles des organismes de mise en œuvre. Les évolutions dans le secteur de la justice ne sont pas suivies avec attention, ni enregistrées par l'organisme principal pour une mise en œuvre dans le plan d'action. De ce fait, le reporting sur le plan est limité, au mieux. Dans ces circonstances, l'influence du SiLNAP est donc contestée par certains comme étant mineure, et défendue par d'autres comme étant essentielle.

Cependant, les entretiens avec la police et les forces armées indiquent une collaboration plus étroite entre le secteur de la sécurité et la société civile, ainsi qu'avec les groupes de femmes depuis l'élaboration du SiLNAP. Les représentants du secteur de la sécurité qui sont membres du comité national de pilotage et la fondatrice du Groupe 50/50 ont étudié les SLP dans le cadre d'un projet conjoint avec le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) afin d'améliorer la sensibilisation au genre au sein de la police nationale. Des efforts conjoints similaires sont moins courants dans les forces armées du fait de la persistance d'attitudes négatives envers les femmes et du manque de financement pour toute initiative liée au genre. D'après les entretiens, la volonté politique de réforme des forces armées est moins prononcée qu'au sein des forces de police. Les recommandations sur le recrutement ciblé de femmes ayant fait des études pour les rangs plus élevés dans le secteur, en particulier la mise en exergue des RSLAF¹⁰⁷, sont problématiques tant que les débouchés restent limités pour les femmes et que la chaîne de commande inhibe les initiatives de renforcement des capacités des unités sur le genre. La situation est aggravée par le taux de chômage élevé dans le pays et les possibilités limitées en matière d'éducation pour les jeunes filles, et certains avancent que les forces armées risquent de devenir une « poubelle pour les femmes » dans leurs rangs inférieurs.

De ce fait, un plus grand nombre de femmes au sein des forces armées et de police est perçu comme un moyen d'encourager les femmes à se manifester et à signaler les abus.

Les différences se font sentir par exemple au niveau des efforts des SLP visant à parvenir à un taux de 20 % de femmes au sein de la force de police mise en place par l'ONU, et pour que la Sierra Leone devienne un des principaux pays contribuant aux missions de maintien de la paix. Dans les deux cas, l'existence du SiLNAP a été estimée être un outil de plaidoyer essentiel et le moyen de mettre l'accent sur l'importance de la sécurité relative aux femmes et à la paix.

Tandis que le SiLNAP en tant que tel ne se concentre pas sur l'augmentation du nombre des femmes dans le secteur de la sécurité, mais plutôt sur la protection et la prévention de la violence contre les femmes et les jeunes filles, des entretiens

menés à Freetown et dans les communautés rurales suggèrent que la sécurité préoccupe de nombreuses femmes. La violence sexuelle et basée sur le genre reste omniprésente, et les vulnérabilités associées à l'insécurité ont été à nouveau mises en évidence pendant l'épidémie d'Ebola, comme en témoignent les taux élevés de viols et de grossesses chez les adolescentes. De ce fait, un plus grand nombre de femmes au sein des forces armées et de police est perçu comme un moyen d'encourager les femmes à se manifester et à signaler les abus. Le déploiement des forces armées pendant l'épidémie d'Ebola montre aussi qu'en cas d'urgence, les forces armées doivent être formées aux besoins spécifiques liés au genre concernant les hommes, les femmes et les enfants en état de crise. La présence du secteur de la sécurité au comité national de pilotage est essentielle à cet égard, en particulier au vu des prochaines discussions sur la révision du plan d'action.

Il est clair que l'engagement vis-à-vis de la mise en œuvre de la part des principales parties prenantes est clé ; cependant, le financement de telles activités demeure problématique. L'identification de donateurs potentiels telle qu'elle est définie dans le plan d'action n'a pas vraiment été une réussite ; selon un représentant du MoSWGCA, l'engagement avec le secteur privé, identifié comme une source de financement potentielle pour le SiLNAP, n'a pas porté ses fruits. Le manque de financement est évident dans tous les secteurs, et la réallocation des fonds mentionnée ci-dessus pour la réponse face à Ebola a drainé la plupart des deniers publics. À ce stade, il est difficile d'évaluer la situation des bailleurs de fonds dans le contexte post-Ebola en Sierra Leone. Cependant, les travaux de recherche indiquent que le processus de révision tirera parti des leçons du passé pour adopter une approche apparemment très inclusive. Beaucoup de personnes concernées reconnaissent le besoin d'une plus forte volonté politique sur les questions du genre qui aille au-delà des engagements verbaux, ainsi que d'une meilleure sensibilisation de la part de la communauté internationale quant à l'importance de la paix et de la sécurité, non seulement pour les femmes, mais aussi pour toutes les communautés dans leur ensemble.

3. COLLABORATION ENTRE LE GOUVERNEMENT ET LA SOCIÉTÉ CIVILE

Les personnes interrogées ont toutes reconnu les bonnes relations entre le gouvernement et la société civile. La division du genre du MoSWGCA s'est efforcée dès le départ de collaborer étroitement avec les organisations de la société civile et le secteur de la sécurité. Tandis que les représentants du secteur de la sécurité critiquent le processus sélectif d'invitation ad-hoc des membres, la coopération a transcendé les frontières traditionnelles. D'après les travaux de recherche, les organisations de la société civile et les groupes de femmes se sont avérés particulièrement efficaces lorsqu'ils travaillaient main dans la main avec les organismes publics et le secteur de la sécurité pour garantir que la paix en Sierra Leone prévalait à travers le suivi, la mise en œuvre et l'amélioration



Représentantes de la société civile en Sierra Leone. Photo ONU d'Esneider Debebe.

des systèmes juridique et politique en place. Ces efforts concernent plus les activités à Freetown, où la société civile et les groupes de femmes jouissent d'un meilleur accès aux bailleurs de fonds et aux institutions publiques. Les groupes locaux opèrent avec des budgets beaucoup plus réduits et dépendent souvent des bénévoles. Sur la base des résultats de cette étude, ces organisations locales coordonnent souvent leurs travaux avec les organismes publics locaux pour s'assurer que les activités ne sont pas dupliquées. Dans la plupart des cas, les organisations locales complètent les travaux que les autorités locales ne peuvent pas prendre en charge du fait d'obstacles bureaucratiques, d'un manque de connaissances ou de capacités, ou bien d'une insuffisance des financements.



Je pense vraiment que nous devons redonner de l'énergie à la société civile. Nous avons besoin d'une société civile plus forte capable de pousser [le gouvernement] à agir, en particulier en période pré-électorale. S'ils nous poussent, ils agiront. Mais nous avons besoin de cet engagement de la part de la société civile. - Représentant du gouvernement



Après avoir réfléchi à ces problèmes de pertinence du plan d'action, le gouvernement a organisé en 2014 un atelier avec le Global Network of Women Peacebuilders (GNWP) pour présenter les directives 2013 d'adaptation du SiLNAP. Dans le cadre de ce processus, des comités de pilotage locaux devaient être établis pour travailler en tandem avec le comité national de pilotage. Le MoSWGCA et le ministère du Gouvernement local et du développement rural ont été désignés comme les principaux organismes publics. Le bureau du président a lancé les directives, communiquant ainsi son soutien à un haut niveau en faveur de la diffusion des priorités particulières du SiLNAP dans les plans de développement des conseils locaux.

Aujourd'hui, l'initiative est mise en œuvre seulement dans les régions sud et est de la Sierra Leone¹⁰⁸. Une visite dans le district de Moyomba a révélé de gros problèmes structurels tels que la pauvreté et les attitudes envers les femmes. Les représentants de la société civile ont raconté que la FSU était parfois incapable de faire son travail ou que les femmes policiers hésitaient à intervenir. Cependant, la plupart ont convenu que les formations de sensibilisation au genre offertes par les ONG locales, telles que le bureau pour le développement inclusif, avaient contribué à combler cette faille. De plus, le district de Moyomba est connu pour son militantisme et la force de ses organisations de femmes, et il a pu se remettre de l'épidémie Ebola plus rapidement que d'autres régions en Sierra Leone. L'Organisation mondiale de la santé et les représentants de la société civile ont expliqué que les communautés où les femmes participaient plus étaient dotées de structures de prévention des conflits plus solides, telles que des systèmes d'avertissement précoces. Selon les personnes interrogées, ces communautés ont pu signaler plus rapidement les nouveaux cas d'infection aux autorités, et les mécanismes de réaction ont pris effet d'une manière plus coordonnée afin de prévenir une plus grande propagation du virus.

En outre, peu d'initiatives existent aujourd'hui pour inclure les hommes dans la lutte pour une plus grande égalité entre les genres et l'autonomisation des femmes. Le Fonds des Nations unies pour la population a contribué à mettre sur pied un groupe de plaidoyer axé sur les hommes et le Centre pour la responsabilité et l'état de droit offre des programmes de sensibilisation pour les hommes. Le dénominateur commun de ces initiatives se base sur l'idée que la fourniture de services et la sensibilisation doivent être inclusives afin d'avoir un impact à long terme¹⁰⁹. Par exemple, l'accès au traitement des maladies sexuelles pour les femmes en lui-même n'aura aucun impact si les hommes ne sont pas traités et formés de la même manière.

Au sujet du soutien apporté par les hommes dans les divers organismes publics, plusieurs parties prenantes ont signalé un nombre croissant d'hommes partisans d'une augmentation du nombre de femmes en position de leadership et à des postes de décisionnaires, ainsi que le besoin d'en savoir plus sur les lois liées au genre et leur pertinence pour toute la société.



Si nous agissons pour autonomiser les jeunes filles et leur donner un sentiment d'appartenance, les persuader qu'elles sont capables, l'autonomisation des femmes en sera facilitée. Si vous investissez dans leur éducation, comme nos parents ont investi en nous, vous en récolterez les fruits.

- Militante pour les droits de la femme



Afin d'exercer une plus forte influence par rapport au PAN, les organisations de la société civile et les groupes de femmes doivent commencer à repenser leurs stratégies et priorités. Même si le financement reste un problème pour un grand nombre de ces organisations, une personne interrogée a souligné que la société civile dans son ensemble doit redevenir plus active pour coordonner les activités sur les femmes, la paix et la sécurité. Le dénominateur commun qui a rassemblé de nombreux groupes à la fin des années 1990 et au début des années 2000 était l'intention d'adapter les résolutions 1325 et 1820 aux contextes nationaux. L'élan aurait été stoppé par Ebola, mais certains groupes de femmes sont devenus plus paresseux dans leurs prises de position, tandis que leurs liens avec les organismes publics et les bailleurs de fonds internationaux sont devenus plus forts. Cette évolution est d'autant plus problématique que la plupart des représentants du gouvernement conviennent que les avancées des droits de la femme dépendent d'un mouvement des femmes solide, uni et exigeant envers les autorités, capable de surveiller la mise en œuvre et de réclamer des comptes aux pouvoirs publics. En fait, bon nombre de lois liées au genre n'auraient pas été votées si les femmes et d'autres groupes de la société civile ne s'étaient pas regroupés pour les défendre. La relance de l'élan initial pour le SiLNAP sera difficile, mais de nombreuses structures en place peuvent permettre de mettre sur pied un nouveau plan d'action pour faire avancer le rôle des femmes dans les domaines de la paix et de la sécurité.

4. DÉFIS, OPPORTUNITÉS ET AVENIR

Le SiLNAP repose sur un vaste ensemble de lois existantes qu'il a revitalisées et renforcées. Même si les données quantitatives ne sont pas suffisantes, les données qualitatives indiquent que le SiLNAP a mené à une intensification de la collaboration, a contribué à compléter les lois existantes et a soutenu le développement de politiques sensibles au genre au sein du secteur de la sécurité. Cependant, la crise Ebola a montré que le SiLNAP n'avait pas réussi à institutionnaliser correctement l'analyse des situations en fonction du genre et la prise en compte du rôle des femmes dans les processus de prise de décision. En fait, une autre résolution (UNSCR 2217) s'est avérée nécessaire pour souligner la nécessité d'inclure



Centre de traitement Ebola géré par Médecins sans frontières (MSF) à Magburaka, en Sierra Leone, décembre 2014. Photo ONU de Martine Perret.

les femmes et de reconnaître leurs contributions positives en matière de prévention et de réaction face à Ebola. De plus, la société civile et les acteurs étatiques ont mis en évidence les incohérences par rapport au fait que certaines activités clairement liées aux objectifs du plan d'action sont exécutées sans suivi ni évaluation par rapport au plan d'action. Tandis que le comité national de pilotage est un prolongement du mouvement des femmes pour une plus grande inclusion en matière de paix et de sécurité qui existe depuis la fin des années 1990, sa faible capacité à coordonner avec efficacité les activités sur les femmes, la paix et la sécurité entreprises par différentes parties prenantes reste un obstacle majeur à l'opérationnalisation efficace du SiLNAP.



Je pense que, en matière de terrorisme, et lorsqu'on pense que la Sierra Leone envoie des soldats du maintien de la paix [à l'étranger], nous devons avoir un plan prêt à toute éventualité. On n'attend pas que les événements se produisent. - Militante pour les droits de la femme



Néanmoins, le plan d'action offre une plateforme pour impliquer les divers ministères qui pourrait être utilisée de manière plus judicieuse. La Sierra Leone a changé depuis que les femmes se sont alliées pendant et après la guerre pour adapter les résolutions 1325 et 1820 au contexte national. Sans négliger les piliers sur lesquels reposent les priorités en matière de femmes, de paix et de sécurité, de nombreuses parties prenantes ont convenu que le prochain plan d'action national devait mieux répondre aux besoins locaux et aux crises imprévues. Par exemple, la lutte contre Ebola en 2014 et en 2015 a soulevé la question de savoir dans quelle mesure le secteur de la sécurité devait être plus directement impliqué dans les questions liées à la participation des femmes aux processus de paix et de sécurité. En particulier, le SiLNAP ouvre des voies de communication au sujet de la transition plus que nécessaire d'une focalisation traditionnelle sur la sécurité vers une approche de la sécurité plus centrée sur l'humain. Une certaine tendance existe déjà dans le secteur de la sécurité, mais l'inclusion d'autres ministères peut certainement contribuer à mettre l'accent sur la collaboration réciproque en période d'urgence, voire même engendrer une telle collaboration.

En fait, la Sierra Leone et d'autres pays dans la région sont bien conscients des menaces émergentes à la sécurité, telles que celles posées par Boko Haram, un groupe violent et extrémiste. Même si ce groupe est encore confiné au Nigeria et à ses voisins immédiats, certaines parties prenantes en Sierra Leone reconnaissent le besoin d'un plan d'urgence afin de mieux préparer les populations en cas de menace ou d'incident. Cette sensibilisation représente aussi une étape de plus vers une meilleure coopération régionale. La CEDEAO est dotée de son propre PAN, et les dialogues régionaux au sujet de la sécurisation des frontières ont ouvert la voie vers un meilleur dialogue entre les États membres pour une plus grande coordination de l'établissement de systèmes d'alerte précoce tels que définis dans le plan d'action de la CEDEAO. L'inclusion des femmes à ces efforts est considérée comme essentielle ; selon la branche du MRU en Sierra Leone, certains éléments indiquent que la participation des femmes dans les zones frontalières a conduit à une meilleure sensibilisation à la Résolution 1325 elle-même et à la reconnaissance du rôle des femmes dans l'établissement et le maintien de la paix dans les communautés.

Les Sierra Léonais apprennent les uns des autres, mais intègrent aussi les leçons tirées de leurs voisins pour renforcer leur PAN. En tant que cadre régional, le plan d'action de la CEDEAO facilite ces échanges. On ne peut pas en dire autant des autres cadres juridiques établis par l'Union africaine, tels que le protocole de Maputo, qui présente les droits des femmes dans le cadre de la Charte africaine sur les droits de l'homme et des peuples. La Sierra Leone a ratifié le protocole de Maputo en 2015, mais les personnes interviewées ont indiqué que les mécanismes de l'ONU et de l'Union africaine sont mis en œuvre en silo et avec trop d'incohérences.

Les mécanismes de financement inadéquats représentent un autre grand défi. La stratégie nationale de développement actuelle, « Agenda for Prosperity » encourage le soutien de tous les plans axés sur l'égalité entre les genres en Sierra Leone en vertu de son 8e pilier¹¹⁰, dont le SiLNAP, étant entendu qu'« il existe un fossé en matière d'allocation de ressources et d'engagement vis-à-vis du plan d'action¹¹¹ ». Le document n'offre aucune information sur la manière dont le gouvernement va faire face au manque de financement ; certaines personnes interrogées avancent que le 8e pilier n'offre pas les ingrédients nécessaires pour faire avancer l'autonomisation des femmes. Une autre difficulté réside dans le fait que les projets des organisations internationales et des entités intergouvernementales sont à court terme, de par leur nature. Après la guerre civile, de nombreux programmes et projets financés par l'extérieur n'ont pas eu d'impact à long terme, car les initiatives n'ont pas été liées au renforcement des capacités et à des environnements favorables. Une personne interrogée a évoqué le fait que les nouveaux cadres accompagnés de leurs équipes manquent souvent d'expérience et n'ont pas les atouts nécessaires pour faire avancer les processus post-conflit. Au bout du compte, la situation en Sierra Leone reste fragile et, selon un représentant, l'insécurité liée aux activités des gangs, ainsi que la violence basée sur le genre, se sont intensifiées au cours des derniers

mois, parce que, selon cet interlocuteur, les causes profondes du conflit, telles qu'elles sont identifiées dans la TRC, n'ont pas été adéquatement combattues.

Après la guerre civile, de nombreux programmes et projets financés par l'extérieur n'ont pas eu d'impact à long terme, car les initiatives n'ont pas été liées au renforcement des capacités et à des environnements favorables.

En particulier, certaines inquiétudes subsistent quant à la radicalisation potentielle de la jeunesse, en particulier dans la mesure où pratiquement toute une génération d'enfants pendant les années 1990 n'a pas été scolarisée, et a été exposée à la toxicomanie, ainsi qu'à des actes de violence atroces. La Sierra Leone compte un pourcentage élevé et disproportionné de jeunes, en particulier de femmes et de jeunes filles¹¹². Aujourd'hui, le marché du travail peut à peine absorber une nouvelle génération de Sierra Léonais ayant reçu une éducation, et encore moins la masse de jeunes hommes et femmes non qualifiés et avec une éducation minimale qui ont été témoins du conflit ou y ont participé. Pour les foyers ayant une femme à leur tête, cette situation est particulièrement difficile. Les victimes de la violence sexuelle et les séropositifs sont ostracisés, mais leurs enfants sont en butte aux mêmes formes de discrimination. Du fait de ce cercle vicieux, les rapports sexuels précoces et les grossesses chez les adolescentes restent communs en Sierra Leone, comme mentionné ci-dessus^{113,114}. Le niveau élevé de violence contre les femmes dans les zones qui ont accueilli les hommes et garçons démobilisés après la guerre reste tout aussi problématique. Sans un revenu approprié et sans paraître jouir de beaucoup de pouvoir, « les anciens combattants ressentent souvent le besoin de s'affirmer d'une autre manière¹¹⁵. » Le développement des jeunes doit donc devenir une priorité dans le nouveau SiLNAP comme l'ont suggéré les membres de différents groupes de femmes et de groupes pour la paix. Certains essaient déjà d'adapter leurs activités et d'identifier des moyens de protéger encore plus les femmes et les jeunes filles tout en les autonomisant. D'après de nombreuses parties prenantes, un SiLNAP révisé doit refléter cette réalité démographique, dans la mesure où le SiLNAP actuel mentionne uniquement la pyramide d'âge en Sierra Leone, sans analyser en détails comment une partie de la population peut être ciblée avec efficacité.

« Vous ne pouvez pas envoyer des femmes aux négociations de paix si elles peuvent uniquement lire et écrire... Vous devez encadrer les jeunes femmes.

- Représentant du secteur de la sécurité

Au niveau des perspectives, la révision du SiLNAP représente la possibilité de relever bon nombre de ces défis. Un financement adéquatement alloué, ainsi que de plus fortes capacités et un engagement de la part de toutes les parties prenantes, surtout celles qui se sont moins impliquées dans le passé, seront critiques. En particulier, les organisations locales veulent voir maintenant plus d'intégration et non pas simplement une représentation « au nom de » de la part de leurs partenaires

dans la capitale. Le comité national de pilotage doit renforcer son rôle en tant qu'entité de coordination et soutenir la collaboration à travers de multiples secteurs. Le SiLNAP est un projet à long terme qui doit attirer tous les Sierra Léonais à tous les échelons de la société, sachant qu'ils sont déjà nombreux à l'œuvre pour reconstruire une société plus inclusive des genres avec leurs concitoyens.

RÉFÉRENCES

1. Richard McHugh, « Revolutionary United Front », Encyclopaedia Britannica, accès le 22 mai 2016, <http://www.britannica.com/topic/Revolutionary-United-Front>.
2. Global Security, « Revolutionary United Front (RUF) », Global Security, Military, 2011, <http://www.globalsecurity.org/military/world/para/ruf.htm>.
3. Nana Pratt, Amara Sowa et Rosaline MCarthy, « Civil Society In-Country Monitoring Report on the Status of the Implementation of the UNSCRs 1325 & 1820 » (Freetown, Sierra Leone : ONU Femmes, GNWP, 2014).
4. UNICEF, « The Impact of Conflict on Women and Girls in West and Central Africa and the UNICEF Response » (New York : UNICEF, 2005), http://www.unicef.org/publications/files/Impact_final.pdf.
5. United States Institute of Peace, « Truth Commission: Sierra Leone », accès le 18 avril 2016, <http://www.usip.org/publications/truth-commission-sierra-leone>.
6. Krijn Peters et Paul Richards, « 'Why We Fight': Voices of Youth Combatants in Sierra Leone » *Africa: Journal of the International African Institute* 68, N° 2 (1998) : p. 183–210.
7. Global Security, « Revolutionary United Front (RUF) »
8. Dara Kay Cohen, « Female Combatants and the Perpetration of Violence: Wartime Rape in the Sierra Leone Civil War », *World Politics* 65, N° 3 (juillet 2013) : p. 383–415.
9. Myriam Denov, « Girls in Fighting Forces: Moving Beyond Victimhood » (Canadian International Development Agency, 15 octobre 2007), https://www.crin.org/en/docs/CIDA_Beyond_forces.pdf.
10. Myriam Denov, « Child Soldiers in Sierra Leone: Experiences, Implications and Strategies for Rehabilitation and Community Reintegration » (Child Rights Information Network, août 2005), http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/5552~v~Child_Soldiers_in_Sierra_Leone__Experiences_Implications_and_Strategies_for_Rehabilitation_and_Community_Reintegration.pdf.
11. Physicians for Human Rights, « War-Related Sexual Violence in Sierra Leone: A Population-Based Assessment » (Washington, DC: Physicians for Human Rights, 2002), https://s3.amazonaws.com/PHR_Reports/sierra-leone-sexual-violence-2002.pdf.
12. Megan H. MacKenzie, *Female Soldiers in Sierra Leone: Sex, Security, and Post-Conflict Development* (New York : NYU Press, 2015).
13. Cohen, « Female Combatants and the Perpetration of Violence »
14. Ibid.
15. IRIN, « Ignoring Women with Guns », IRIN News, 27 octobre 2010, <http://www.irinnews.org/news/2010/10/27/ignoring-women-guns>.
16. Philip Sherwell, « How Britain Hones the Skills of Killers », *The Telegraph*, 10 septembre 2000, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/1354866/How-Britain-hones-the-skills-of-killers.html>.
17. Yusuf Bangura, « Reflections on the Sierra Leone Peace Accord », *African Journal of International Affairs* 1, N° 1 (1997) : p. 57–78.

18. Yasmin Jusu-Sheriff et David Lord, eds., « Sierra Leonean Women and the Peace Process », Accord (Conciliation Resources), 2000, p. 46–50.
19. Isha Dyfan, « Peace Agreements as a Means for Promoting Gender Equality and Ensuring Participation of Women: A Framework of Model Provisions » (Ottawa, Canada : United Nations Division for the Advancement of Women, 7 novembre 2003), <http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/peace2003/reports/EP5Dyfan.PDF>.
20. Peace Direct, « Sierra Leone: Conflict Profile », Insight on Conflict, accès le 14 avril 2016, <http://www.insightonconflict.org/conflicts/sierra-leone/conflict-profile/>.
21. Gouvernement de la République de Sierra Leone, « The Lomé Peace Agreement (Ratification) Act, 1999 », 18 juillet 1999, <http://www.sierra-leone.org/Laws/1999-3.pdf>.
22. « 'I Am the Scorpion. I Captured the Lion' », The Guardian, World News, 18 mai 2000, <http://www.theguardian.com/world/2000/may/18/sierraleone>.
23. Dyan Mazurana et Christopher Carlson, « From Combat to Community: Women and Girls of Sierra Leone » (Hunt Alternatives Fund, janvier 2004), http://www.peacewomen.org/assets/file/Resources/NGO/PartPPGIssueDisp_CombatToCommunity_WomenWagePeace_2004.pdf.
24. Ibid.
25. Jusu-Sheriff et Lord, « Sierra Leonean Women and the Peace Process ».
26. Dyfan, « Peace Agreements as a Means for Promoting Gender Equality and Ensuring Participation of Women ».
27. Mazurana et Carlson, « From Combat to Community ».
28. Dyfan, « Peace Agreements as a Means for Promoting Gender Equality and Ensuring Participation of Women ».
29. Gouvernement de la République de Sierra Leone, « The Lomé Peace Agreement (Ratification) Act, 1999 ».
30. Lisa Denney et Aisha Fofana Ibrahim, « Violence Against Women in Sierra Leone: How Women Seek Redress », ODI Politics and Governance, décembre 2012, <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8175.pdf>.
31. Paul James-Allen, Sheku B.S. Lahai et Jamie O'Connell, « Sierra Leone's Truth and Reconciliation Commission and Special Court: A Citizen's Handbook » (National Forum for Human Rights, International Centre for Transitional Justice, 2003), <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-SierraLeone-Handbook-TRC-2003-English.pdf>.
32. United States Institute of Peace, « Truth Commission: Sierra Leone ».
33. Comité international de la Croix-Rouge, « Agreement Between the United Nations and the Government of Sierra Leone and the Statute of the Special Court for Sierra Leone, 16 janvier 2002 », Treaties, States Parties and Commentaries, accès le 18 avril 2016, <https://www.icrc.org/ihl/INTRO/605?OpenDocument>.
34. James-Allen, Lahai et O'Connell, « Sierra Leone's Truth and Reconciliation Commission and Special Court ».
35. Lotta Teale, « Addressing Gender-Based Violence in the Sierra Leone Conflict: Notes from the Field », African Journal on Conflict Resolution 9, N° 2 (2009), doi:<http://dx.doi.org/10.4314/ajcr.v9i2.52173>.
36. Ibid.
37. Pratt, Sowa et McCarthy, « Civil Society In-Country Monitoring Report on the Status of the Implementation of the UNSCRs 1325 & 1820 ».
38. Dyfan, « Peace Agreements as a Means for Promoting Gender Equality and Ensuring Participation of Women ».
39. Mazurana and Carlson, « From Combat to Community ».
40. Ibid.
41. MacKenzie, Female Soldiers in Sierra Leone.
42. Ibid.
43. Cohen, « Female Combatants and the Perpetration of Violence ».
44. MacKenzie, Female Soldiers in Sierra Leone.
45. Denov, « Girls in Fighting Forces: Moving Beyond Victimhood ».
46. Dyfan, « Peace Agreements as a Means for Promoting Gender Equality and Ensuring Participation of Women » ; Mission des Nations unies en Sierra Leone, « Fact Sheet 1: Disarmament, Demobilization and Reintegration » (Département de l'information des Nations unies, décembre 2005), http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unamsil/factsheet1_DDR.pdf.
47. MacKenzie, Female Soldiers in Sierra Leone.
48. Mazurana et Carlson, « From Combat to Community ».
49. Christiana Solomon et Jeremy Ginifer, « Disarmament, Demobilisation and Reintegration in Sierra Leone » (Bradford University : Centre for International Cooperation and Security, juillet 2008), http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/4024~v~Disarmament_Demobilisation_and_Reintegration_in_Sierra_Leone.pdf.
50. Deanna Simpson, « Sierra Leone », Women Under Siege—Conflict Profiles, 7 février 2013, <http://www.womenundersiegeproject.org/conflicts/profile/sierra-leone>.
51. Seema Yasmin, « The Ebola Rape Epidemic No One's Talking About », Foreign Policy, 2 février 2016, <http://foreignpolicy.com/2016/02/02/the-ebola-rape-epidemic-west-africa-teenage-pregnancy/>.
52. Organisation mondiale de la santé, « Ebola Situation Report—30 March 2016 » 30 mars 2016, <http://apps.who.int/ebola/current-situation/ebola-situation-report-30-march-2016>.
53. Comité permanent interorganisations, « Humanitarian Crisis in West Africa (Ebola) Gender Alert: February 2015 » (New York : ONU Femmes, février 2015), <http://www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2015/iasc%20gender%20reference%20group%20-%20gender%20alert%20west%20africa%20ebola%202%20-%20february%202015.pdf>.
54. Programme des Nations unies pour le développement, « Confronting the Gender Impact of Ebola Disease in Guinea, Liberia, and Sierra Leone », UNDP Africa Policy Note 2, N° 1 (30 janvier 2015), http://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/RBA%20Policy%20Note%20Vol%202%20No%201%202015_Gender.pdf.
55. Humanitarian Data Exchange, « Ebola Crisis Page—Humanitarian Data Exchange », accès le 20 avril 2016, <https://data.hdx.rwllabs.org/ebola>.
56. Centers for Disease Control and Prevention, « Outbreaks Chronology: Ebola Virus Disease », accès le 20 avril 2016,

- <http://www.cdc.gov/vhf/ebola/outbreaks/history/chronology.html>.
57. Organisation mondiale de la santé, « Situation Summary », Ebola Data and Statistics, accès le 20 avril 2016, <http://apps.who.int/gho/data/view. ebola-sitrep. ebola-summary-20160420?lang=en>.
 58. Reuters, « West Africa: Respect Rights in Ebola Response—Protect Health Workers, Limit Quarantines, Promote Transparency », Human Rights Watch, 15 septembre 2014, <https://www.hrw.org/news/2014/09/15/west-africa-respect-rights-ebola-response>.
 59. Abdul Brima, « Building Bridges after Ebola: How Local Peacebuilders Are Helping to Prevent Conflict in Sierra Leone », Insight on Conflict (Peace Direct), 8 juillet 2015, <http://www.insightonconflict.org/2015/07/building-bridges-after-ebola-how-local-peacebuilders-are-helping-to-prevent-conflict-in-sierra-leone/>.
 60. Reuters, « West Africa: Respect Rights in Ebola Response ».
 61. Lisa Pattison, « Women Step up to Join the Fight Against Ebola in Sierra Leone », Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 1er décembre 2014, <http://www.ifrc.org/en/news-and-media/news-stories/africa/sierra-leone/women-step-up-to-join-the-fight-against-ebola-in-sierra-leone-67669/>.
 62. Sarah Beauchamp, « Meet a Feminist Hero at the Heart of the Ebola Crisis », The Huffington Post, 12 mai 2015, The Blog edition, http://www.huffingtonpost.com/sarah-beauchamp/meet-a-feminist-hero-at-the-heart-of-the-ebola-crisis_b_7260316.html.
 63. ONU Femmes Afrique de l'Ouest et centrale, « Nous ne pouvons pas nous permettre de perdre nos femmes et jeunes filles à cause d'Ebola dans la mesure où elles sont le pilier de notre économie », dit le président Koroma lors d'une réunion avec la directrice exécutive d'ONU Femmes, 17 avril 2015, <http://www.unwomenwestandcentralafrica.com/news1/we-cannot-afford-to-lose-our-women-and-girls-to-ebola-as-they-are-the-mainstay-of-our-economy-says-h-e-president-koroma-in-a-meeting-with-un-womens-executive-director>.
 64. Pratt, Sowa et MCarthy, « Civil Society In-Country Monitoring Report on the Status of the Implementation of the UNSCRs 1325 & 1820 ».
 65. Yasmin Jusu-Sheriff et Aisha Fofanah Ibrahim, « Missing Ebola Funds—Women's Response to Ebola Campaign (WRESL) Demands Impartial Police Investigation », The Sierra Leone Telegraph, 21 février 2015, <http://www.thesierraleonetelegraph.com/?p=8602>.
 66. ONU Femmes Afrique de l'Ouest et centrale, « Women of Sierra Leone Express Concern Over Their Security During Ebola », 10 décembre 2014, <http://www.unwomenwestandcentralafrica.com/news1/women-of-sierra-leone-express-concern-over-their-security-during-ebola>.
 67. Global Ebola Response, « Sierra Leonean Female Journalists Add Momentum in Final Push towards Zero Ebola », May 18, 2015, <https://ebolaresponse.un.org/sierra-leonean-female-journalists-add-momentum-final-push-towards-zero-ebola>.
 68. Olivia Acland, « Ebola Ended FGM in Sierra Leone, but Now It's Back », Vice News, 21 mars 2016, <https://news.vice.com/article/ebola-ended-fgm-in-sierra-leone-but-now-its-back>.
 69. Organisation mondiale de la santé, « Ebola Response: What Needs to Happen in 2015 », Emergencies Preparedness, Response, janvier 2015, <http://www.who.int/csr/disease/ebola/one-year-report/response-in-2015/en/>.
 70. Programme des Nations unies pour le développement, « Human Development Reports », 2014, <http://hdr.undp.org/en/composite/GII>.
 71. Ibid.
 72. Union interparlementaire, « Women in Parliaments: World Classification » 1er juin 2016, <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>.
 73. « Sierra Leone's New Cabinet Ministers Break the 30% Women Barrier », The Organiser Newspaper, 30 mars 2016, <http://theorganiser.net/index.php/africa/141-sierra-leone-s-new-cabinet-ministers-break-the-30-women-barrier>.
 74. Pratt, Sowa et MCarthy, « Civil Society In-Country Monitoring Report on the Status of the Implementation of the UNSCRs 1325 & 1820 ».
 75. « Statement by H.E Dr. Ernest Bai Koroma, Commander in Chief, RSLAF on the Occasion of Armd Forces Day at the Hockey Pitch-Wilberforce Barracks », State House, 18 février 2016, <http://www.statehouse.gov.sl/index.php/presidents-speeches/1466-statement-by-he-dr-ernest-bai-koroma-commander-in-chief-rslaf-on-the-occasion-of-armed-forces-day-at-the-hockey-pitch-wilberforce-barracks-18-february-2016>.
 76. Pratt, Sowa et MCarthy, « Civil Society In-Country Monitoring Report on the Status of the Implementation of the UNSCRs 1325 & 1820 ».
 77. Ibid.
 78. Ibid.
 79. Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM), « AMISOM Bids Sierra Leone Troops Farewell », 2014, <http://amisom-au.org/2014/12/amisom-bids-sierra-leone-troops-farewell/>.
 80. Denney et Ibrahim, « Violence Against Women in Sierra Leone ».
 81. Save the Children (Nepal), « A Study on Understanding the Scope of Social Protection Measures as a Means to Improve Child Well Being in Sindhupalchawk in Nepal » (Save the Children, juillet 2010), <http://pelastakaalapset-fi-bin.directo.fi/@Bin/029db8cdc5105d64712fd2cfd7ee6d01/1444962087/application/pdf/373248/Social%20Protection%20Study%20Nepal%202010.pdf>.
 82. Isabelle Risso-Gill et Leah Finnegan, « Children's Ebola Recovery Assessment: Sierra Leone » (Save the Children, World Vision International, Plan International, UNICEF, 17 juin 2015), http://www.savethechildren.org/atf/cf/%7B9def2ebe-10ae-432c-9bd0-df91d2eba74a%7D/EBOLA_REPORT_CHILDRENS_RECOVERY_ASSESSMENT_SIERRA_LEONE.PDF.
 83. Yasmin, « The Ebola Rape Epidemic No One's Talking About ».
 84. Dr Nana Pratt, Amara Sowa, Rosaline MCarthy, « Civil Society in-Country Monitoring Report on the Status of the Implementation of the UNSCRs 1325 & 1820 ».
 85. Groupe de la banque africaine de développement, « Sierra Leone Country Gender Profile » (Groupe de la banque africaine de développement, octobre 2011), [http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/Sierra%20Leone%20Country%20Gender%20long%20version%20final%20\(2\).pdf](http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/Sierra%20Leone%20Country%20Gender%20long%20version%20final%20(2).pdf).
 86. À savoir UNSCR 1325, UNSCR 1820, UNSCR 1888, UNSCR 1889, UNSCR 1960, UNSCR 2106, UNSCR 2122 et UNSCR 2242.

87. Groupe de la banque africaine de développement, Sierra Leone Country Gender Profile
88. Denney et Ibrahim, « Violence Against Women in Sierra Leone ».
89. Ibrahim Tarawallie, « Sierra Leone: CARL Report Exposes FSU Weaknesses », AllAfrica, 5 mars 2015, <http://allafrica.com/stories/201503051483.html>.
90. Pratt, Sowa et MCarthy, « Civil Society In-Country Monitoring Report on the Status of the Implementation of the UNSCRs 1325 & 1820 ».
91. PeaceWomen, « Dakar Declaration and ECOWAS Plan of Action for the Implementation of UN SCR 1325 and 1820 in West Africa », PeaceWomen, 1er septembre 2010, <http://www.peacewomen.org/node/90013>.
92. Mano River Women's Peace Network, « History », accès le 24 août 2016, <http://www.marwopnet.org/history.htm>.
93. Union du Fleuve Mano, « Mano River Union Post-Ebola Socio-Economic Recovery Programme », avril 2015, http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/mru_sub-regional_socioeconomic_strategy_030715.pdf.
94. Fonds des Nations unies pour la population, « The Mano River Union and the United Nations Population Fund Sign a Memorandum of Understanding to Revitalize Partnership », Reliefweb, 20 juillet 2015, <http://reliefweb.int/report/sierra-leone/mano-river-union-and-united-nations-population-fund-sign-memorandum>.
95. Groupe de travail gouvernement-société civile, « The Sierra Leone National Action Plan for the Full Implementation of United Nations Security Council Resolutions 1325 (2000) & 1820 (2008) », (Gouvernement de la République de Sierra Leone, ministère du Bien-être social, du genre et de l'enfant, 2009), http://peacewomen.org/sites/default/files/sierra_leone_nap.pdf.
96. Ibid.
97. Gouvernement de la République de Sierra Leone, « The Sierra Leone Police Gender Mainstreaming Policy 2014 », 17 novembre 2014.
98. Monica Juma, Ecoma Alaga, « Gender Training Manual for the Republic of Sierra Leone Armed Forces (RSLAF) » (Ministère de la défense (MOD, Forces armées de la République de Sierra Leone (RSLAF), janvier 2010).
99. Dr Nana Pratt, Amara Sowa, Rosaline MCarthy, « Civil Society in-Country Monitoring Report on the Status of the Implementation of the UNSCRs 1325 & 1820 ».
100. Groupe de travail gouvernement-société civile, « The Sierra Leone National Action Plan for the Full Implementation of United Nations Security Council Resolutions 1325 (2000) & 1820 (2008) ».
101. Josephine Beoku-Betts, « Holding African States to Task on Gender and Violence: Domesticating UNSCR 1325 in the Sierra Leone National Action Plan », *Current Sociology* 1, N° 17 (26 avril 2016).
102. Ibid.
103. Miller, Pournik et Swaine, « Women in Peace and Security through United Nations Security Resolution 1325 ».
104. Pratt, Sowa et MCarthy, « Civil Society In-Country Monitoring Report on the Status of the Implementation of the UNSCRs 1325 & 1820 ».
105. Ibid.
106. Noëlle Rancourt, « Engaging Men Evaluation: Endline Evaluation of Concern Worldwide's 'Engaging Men to Contribute to Safer Communities in Tonkolili District Project' » (Concern Worldwide Sierra Leone, 2015).
107. Groupe de travail gouvernement-société civile, « The Sierra Leone National Action Plan for the Full Implementation of United Nations Security Council Resolutions 1325 (2000) & 1820 (2008) ».
108. Pratt, Sowa et MCarthy, « Civil Society In-Country Monitoring Report on the Status of the Implementation of the UNSCRs 1325 & 1820 ».
109. Commission européenne, « The Role of Men in Gender Equality-Justice—European Commission », accès le 9 mai 2016, <http://ec.europa.eu/justice/events/role-of-men/>.
110. Pratt, Sowa et MCarthy, « Civil Society In-Country Monitoring Report on the Status of the Implementation of the UNSCRs 1325 & 1820 ».
111. Gouvernement de Sierra Leone, « The Agenda for Prosperity: Road to Middle Income Status », 2013, <http://www.sierra-leone.org/Agenda%204%20Prosperity.pdf>.
112. Index Mundi, « Sierra Leone Demographics Profile 2014 », 2014, http://www.indexmundi.com/sierra_leone/demographics_profile.html.
113. Lisa Denney, Rachel Gordon et Aisha Ibrahim, « Researching Livelihoods and Services Affected by Conflict: Teenage Pregnancy after Ebola in Sierra Leone: Mapping Responses, Gaps and Ongoing Challenges », Working Paper 39 (Overseas Development Institute, décembre 2015).
114. Pratt, Sowa et MCarthy, « Civil Society In-Country Monitoring Report on the Status of the Implementation of the UNSCRs 1325 & 1820 ».
115. Denney et Ibrahim, « Violence Against Women in Sierra Leone ».

CONCLUSION

Marie O'Reilly

La création de plans d'action nationaux pour la mise en œuvre de la résolution 1325 en République démocratique du Congo, aux Philippines, en Serbie et en Sierra Leone a comblé des failles dans les politiques nationales liées aux femmes, à la paix et à la sécurité dans chacun de ces pays. L'élaboration de chaque PAN s'est inscrite dans ce vaste processus inclusif qui a tiré parti de toute une gamme de ministères publics, d'acteurs du secteur de la sécurité et d'organisations de la société civile travaillant sur des questions relatives aux femmes, à la paix et à la sécurité. Cependant, cet élan s'est ensuite ralenti dans chaque cas au moment de la mise en œuvre du PAN et les progrès réalisés pour atteindre les objectifs de chaque plan ont beaucoup varié, selon les axes de focalisation dégagés dans chaque pays.



Conversation globale sur un programme post-ODD 2015 en RDC. Photo du PNUD, Flickr.

Dans tous les cas, les personnes interrogées ont déclaré que la création d'un PAN avait contribué à améliorer la collaboration et la communication entre la société civile et l'État sur les questions liées aux femmes, à la paix et à la sécurité. La création de PAN a aussi amélioré la sensibilisation par rapport à ces questions et à la résolution 1325. Cependant, des obstacles significatifs ont freiné le progrès dans chaque cas, en particulier au niveau des éléments nécessaires à la réalisation d'un PAN « à fort impact » : volonté politique, coordination, suivi et évaluation, et financement. Certaines approches créatives à la mise en œuvre des PAN ont aussi vu le jour, laissant entrevoir des possibilités pour améliorer l'efficacité du plan, en particulier en ce qui concerne une plus forte volonté politique, la lutte contre de nouvelles menaces à la sécurité et l'adaptation encore plus poussée de la mise en œuvre à une situation particulière.

Bien sûr, la République démocratique du Congo, les Philippines, la Serbie et la Sierra Leone ont adopté des approches différentes pour la mise en œuvre de la résolution 1325. En fait, ces quatre pays ont été sélectionnés comme études de cas du fait précisément de la diversité de leurs contextes, qu'il s'agisse des défis en matière de paix et de sécurité, des niveaux d'égalité entre les genres, de leur situation géographique ou des perspectives socio-économiques. Cependant, les points communs qui sont ressortis de tous les cas, ainsi que les leçons particulières tirées de chaque pays, offrent des informations essentielles pour tous ceux soucieux de créer et d'influencer des PAN dans divers contextes à travers le monde.

Différents niveaux de progrès

Dans chaque cas, il a été difficile d'isoler l'impact du PAN sur les évolutions liées au thème du plan et à ses objectifs pendant une période de temps donnée. Beaucoup d'autres facteurs (y compris la législation complémentaire et les initiatives de la société civile) ont souvent joué un rôle. Mais dans chaque cas, le consensus était que le PAN avait amélioré la sensibilisation et le dialogue concernant les priorités liées à la résolution 1325 parmi les décideurs, les décisionnaires politiques dans la société civile et les membres du secteur de la sécurité. Il est donc raisonnable de conclure que, pour le moins, la création du PAN et la focalisation connexe sur ces thèmes et objectifs avaient contribué à changer ces domaines, et avaient donné lieu à d'autres initiatives.

De ce fait, en **République démocratique du Congo**, les efforts de lutte contre la violence sexuelle liée au conflit se sont intensifiés après la création du PAN. Le président a établi un nouveau bureau directement placé sous son autorité et chargé de combattre ce fléau, en reliant ce bureau au troisième pilier du PAN portant sur la lutte contre les violences sexuelles. D'après les premières indications, les incidents de violence sexuelle liée au conflit ont depuis diminué au sein des forces armées de l'État et, même si les progrès restent difficiles à mesurer, les efforts visant à « briser le silence » sur ce sujet ont de grandes chances de contribuer à un changement progressif des attitudes face à cette question autrefois taboue. Peu de progrès se sont concrétisés dans le domaine de la participation des femmes aux processus de paix et de sécurité. Les responsables chargés de réformer les forces de police ont commencé à mettre en œuvre des formations de sensibilisation au genre et des systèmes visant à prévenir la discrimination dans le recrutement et la promotion des officiers femmes. Trois femmes ont été nommées au rang de général dans l'armée, mais une plus grande participation globale des femmes reste extrêmement faible (2 % de femmes dans le personnel militaire). De nouveaux obstacles ont émergé en matière de participation des femmes au monde politique, alors que cet élément reste un moyen clé pour les femmes d'influencer les politiques et les processus liés à la paix et la sécurité qui restent l'apanage des élites du pays.

Aux **Philippines**, la participation des femmes au processus de paix s'est beaucoup améliorée depuis la création du PAN en 2010. Le pays est devenu un cas particulier du fait du haut niveau d'inclusion des leaders femmes dans les négociations de paix, certaines d'entre elles ayant apporté des contributions significatives à la signature d'un accord de paix global visant à mettre fin à une insurrection de 40 ans sur l'île australe de Mindanao. La participation des femmes dans les forces de police et les forces armées a aussi augmenté depuis 2010, tout comme la représentation des femmes dans les sphères politiques locales et nationales. Cependant, les progrès sont moins visibles pour les femmes dans les zones affectées par le conflit comme Mindanao, où les changements n'ont pas suivi le rythme du niveau national. Des obstacles structurels significatifs continuent à freiner la participation des femmes dans la prise de décision et dans l'élaboration de politiques autour des questions de paix et de sécurité dans cette région.

En **Serbie**, la proportion des femmes au Parlement est passée de 22 % à 33 % entre 2011 et 2012, en grande partie grâce au redoublement d'efforts visant à mettre en œuvre avec efficacité un quota législatif existant ; ce pourcentage est resté au-dessus de 30 % depuis lors¹. Cependant, du fait que le PAN reste en grande partie sous l'autorité du ministère de la Défense, il place une plus grande emphase sur la participation des femmes dans le secteur de la sécurité, où certains progrès ont pu être décelés dans l'évolution des attitudes envers les rôles des femmes et l'importance des approches sensibles au genre pour le maintien de la paix. Cependant, les niveaux d'inclusion des femmes dans les forces armées en sont restés au même point depuis 2010. De plus, la création et la mise en œuvre du PAN ont mis en évidence les divisions entre le gouvernement et certains secteurs de la société civile qui considèrent que l'orientation globale des questions liées aux femmes, à la paix et la sécurité en Serbie se focalise trop sur les forces armées et pas assez sur les causes profondes du conflit.

En **Sierra Leone**, certains progrès sont évidents dans le secteur de la sécurité à la suite de l'adoption du PAN. Outre la nomination de la première femme en Afrique de l'Ouest au rang de général de brigade, des efforts ont été entrepris pour améliorer l'intégration des sexes dans les forces de police à augmenté pour atteindre 20 %. Cependant, avec la crise Ebola, la mise en œuvre du PAN a été suspendue, tandis que les membres du gouvernement et de la société civile changeaient de focalisation pour faire face à cette menace à la sécurité et à la stabilité non conventionnelle et non prévue par le PAN.

L'étude de ces cas a permis de faire ressortir que, outre une plus grande sensibilisation aux questions liées aux femmes, à la paix et à la sécurité, le processus d'élaboration et de mise en œuvre du PAN a contribué à une plus grande collaboration et communication autour de ces questions entre les acteurs

étatiques et non étatiques. Comme l'introduction de ce rapport l'a expliqué, les relations entre l'État et la société peuvent souffrir dans les contextes affectés par les conflits et jouent souvent sur les possibilités de consolider la paix ou les risques de retomber dans la guerre. Les organisations de la société civile peuvent jouer un rôle d'intermédiaire significatif entre les citoyens et les élites politiques dans ces contextes, en particulier les femmes qui se heurtent souvent à de plus grands obstacles lorsqu'elles veulent entrer dans d'autres structures intermédiaires telles que les partis politiques. Même si des travaux de recherche plus approfondis sont nécessaires pour examiner les effets de l'amélioration de la collaboration entre les multiples parties prenantes quant à la démocratie et à la paix à long terme, il est raisonnable de supposer qu'une amélioration du dialogue sur les questions de paix et de sécurité, en particulier qui inclut des parties prenantes généralement marginalisées telles que les groupes de femmes, représente une évolution prometteuse pour toute la société².

Obstacles et possibilités

En dépit des progrès réalisés dans chaque cas par rapport à la situation existante avant les PAN, des obstacles significatifs ont aussi mitigé l'impact de ces plans. Tout d'abord, du fait du manque fréquent de changements structurels profonds, la discrimination persistante liée au genre dans certains domaines a souvent empêché les États d'atteindre les objectifs fixés dans leurs PAN. Deuxièmement, même si les PAN s'inspiraient fréquemment des conflits passés pour améliorer leur planification pour l'avenir, de nombreux plans n'ont pas réussi à mettre en place les structures nécessaires pour s'adapter à de nouveaux types de défi en matière de paix et de sécurité susceptibles d'apparaître. La crise Ebola en Sierra Leone a illustré de manière tragique le manque de réactivité du PAN face à une urgence imprévue liée à la sécurité humaine. Troisièmement, les objectifs du PAN et les acteurs impliqués dans leur mise en œuvre ont souvent échoué à aller au-delà du niveau national pour prendre en compte les priorités provinciales et municipales, et impliquer et autonomiser les leaders à ces niveaux locaux pour faire changer la vie de leurs concitoyens. Quatrièmement, même si la création des PAN a mis en évidence une certaine volonté politique et des processus inclusifs, tous les pays ont rencontré des difficultés à faire preuve d'une volonté politique soutenue, d'une coordination suffisante et d'un soutien financier adéquat lors de la phase de mise en œuvre. Enfin, certains facteurs révèlent le besoin significatif d'un meilleur suivi, d'une plus grande évaluation et d'une meilleure communication quant aux résultats de chacun des PAN.

Ces obstacles restent importants, mais ils ne sont pas insurmontables. Tandis que les pays revoient et renouvellent leur PAN, et que d'autres pays essaient de créer des plans de ce type, certaines voies se dégagent pour accélérer les progrès et améliorer l'impact de ces plans.



Discussion par le conseil du rôle des femmes dans les processus de paix et de sécurité. Photo ONU de Rick Bajornas.

1. PRISE EN COMPTE DES OBSTACLES STRUCTURELS AU CHANGEMENT

Les indices liés à l'égalité des genres dans différents pays montrent que la discrimination basée sur le genre est particulièrement significative dans les pays affectés par un conflit.

Le chemin à parcourir vers l'égalité entre les genres dans le domaine de la paix et de la sécurité reste long, et les personnes interrogées dans chaque contexte ont signalé des formes de discrimination basée sur le genre significatives et persistantes à de multiples niveaux de la société qui amoindrissent les possibilités de changement et les perspectives relatives à la réussite de chacun des PAN. Même dans le pays où le niveau d'égalité entre les genres est le plus élevé, à savoir les Philippines, les femmes sur l'île de Mindanao continuent à se heurter à des obstacles significatifs à la sécurité, ainsi qu'à l'accès au rôle de décisionnaires. En République démocratique du Congo, même lorsque les femmes ont été élues au Parlement, leur influence potentielle sur les politiques de paix et de sécurité est minée par des préjugés persistants vis-à-vis des femmes dans le milieu familial et dans la société dans son ensemble. En fait, les indices liés à l'égalité des genres à travers les pays montrent que la discrimination basée sur le genre est particulièrement significative dans les pays affectés par un conflit, et que la violence au sein d'une société va de pair avec la violence contre les femmes. Quatorze des 17 pays affligés des plus hauts niveaux de discrimination liée au genre dans l'indice de l'OCDE sur l'inégalité entre les genres ont aussi souffert de conflits au cours des deux dernières décennies³.

Cependant, la plupart des PAN ont rencontré des difficultés pour prendre en compte les transformations de la société plus profondes et nécessaires pour modifier les comportements et

les attitudes relatives à l'égalité entre les genres et au statut des femmes dans la société, et qui continue à représenter un frein significatif à la prévention, à la participation et à la protection dans le domaine de la paix et de la sécurité. Cet effort à long terme doit être entrepris bien au-delà d'un seul PAN, mais son impact sur la paix et la sécurité pour la société dans son ensemble sera sûrement significatif. D'après des analyses quantitatives, les sociétés qui traitent bien leurs femmes ont aussi plus de chances de connaître la paix à l'intérieur de leurs frontières, avec leurs voisins et avec la communauté internationale⁴. De plus, de nouveaux travaux de recherche dans des domaines qui ne sont pas généralement considérés comme faisant partie des priorités en matière de femmes, de paix et de sécurité montrent que les pays créant un PAN ont peut-être besoin d'élargir leur horizon lorsqu'ils étudient les grands axes du plan susceptibles de produire le plus de changements.

Par exemple, les universitaires ont constaté un lien évident entre la sécurité de l'État et les structures du droit familial réglementant l'âge minimum du mariage, les droits de propriété et de succession, le divorce et le droit de garde, ainsi que le droit de « discipliner » une épouse. D'après les analyses quantitatives, les pays dotés de lois sur la famille très inéquitables sont les moins pacifiques, et les pays où les lois sur la famille sont les plus inéquitables sont les plus fragiles⁵. Cette situation est due sans doute au fait que la subordination des femmes au foyer normalise l'inégalité et la violence dans la société, parce que tous ceux qui sont « différents » que ce soit de par leur religion, leur langue, leur groupe ethnique, etc., seront aussi traités comme subordonnés, puisque leur statut se rapproche plus de celui des femmes que de celui des hommes. La création, la révision et la mise en œuvre de PAN offrent une plateforme sur laquelle les élites de l'État et les leaders de la société civile, y compris les leaders culturels et religieux, peuvent se rassembler pour faire face à ces défis.

Même si les responsables du PAN ont des difficultés à décider de leurs priorités dans un environnement caractérisé par des ressources limitées, les sujets envisagés doivent inclure certaines de ces questions structurelles susceptibles d'avoir un impact significatif sur la protection et la participation des femmes, et la paix en général.

2. CRÉATION DE PLANS SOUPLES CAPABLES DE S'ADAPTER AUX NOUVELLES MENACES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ

À la suite de la création de leur PAN en 2010, les quatre pays ont été confrontés à de nouvelles menaces à la paix et à la stabilité que le PAN n'avait pas prises en compte. En Sierra Leone, l'épidémie d'Ebola a bouleversé la stabilité post-conflit en tuant 4 000 personnes et en paralysant de nombreuses structures de gouvernance. Même si les femmes étaient plus vulnérables à la violence sexuelle en plein effondrement des normes sociales et de l'état de droit, elles ont été nombreuses à tirer parti de leurs rôles traditionnels de pourvoyeuses de soins et d'agents de santé de première ligne pour freiner la propagation de la maladie. En République démocratique du Congo, le spectre d'un nouveau conflit lié aux élections est apparu au premier plan de la situation politique en 2015. Il a ralenti les efforts des femmes de faire campagne pour être élues à des postes politiques et a représenté une distraction par rapport aux menaces incessantes à la paix et la sécurité, et aux violences sexuelles persistantes liées au conflit à l'Est du pays. Aux Philippines, les populations affectées par le conflit sur l'île de Mindanao sont devenues encore plus vulnérables, et ce n'était pas prévu, face à des inondations et à des ouragans plus fréquents. En Serbie, un retour récent au nationalisme a exacerbé les tensions au sein du mouvement de la paix des femmes et a contribué à exposer les militantes à de nouvelles menaces.

Ces pays ne sont pas les seuls à faire face à de nouveaux défis en matière de paix et de sécurité qui se situent au-delà du domaine de focalisation de la résolution 1325. D'autres pays

sont confrontés par exemple à la montée des extrémismes violents, à des niveaux sans précédent de violence liée à l'activité des gangs et aux implications du changement climatique pour la sécurité. Ces exemples montrent que la paix n'est pas seulement l'absence de violence, et que les questions liées à la participation des femmes et à leur protection vont au-delà des négociations de paix et de la réforme du secteur de la sécurité qui sont le plus souvent associées aux questions liées aux femmes, à la paix et à la sécurité.

Nul ne peut prédire l'avenir, mais les PAN doivent être plus souples pour pouvoir s'adapter aux changements de situation en matière de paix et de sécurité. Une solution consiste à incorporer une approche de la sécurité humaine capable de permettre la réussite du PAN face à ces nouveaux défis. La sécurité humaine complète les approches traditionnelles et plus dures en matière de sécurité en se concentrant sur les populations au lieu des États. Ainsi, il est établi que les vulnérabilités ne sont pas limitées à des menaces contre l'État, mais peuvent aussi inclure des menaces à la sécurité politique, économique et sanitaire, par exemple. Cette approche permet une application plus politique de la résolution 1325 et crée en même temps plus d'espace pour les solutions plus inclusives et les voies menant à la résilience.

3. ADAPTATION DES PLANS AUX DIVERSES PRIORITÉS POUR LA PAIX

Les plans d'action nationaux sont conçus pour mettre en œuvre les cadres internationaux initiés par la résolution 1325 au niveau national de manière à mieux refléter les réalités et les priorités locales. Cependant, comme l'ont montré les études de cas, ces réalités et priorités « locales » varient aussi au sein d'un même pays, et dans certains cas, un désaccord notable quant à ces priorités n'a pas pu être surmonté parmi les organisations de la société civile.

Par exemple, en République démocratique du Congo, les personnes interrogées dans la capitale Kinshasa se sont fréquemment focalisées sur l'amélioration de la participation

Participation d'une femme à une séance de discussion ouverte. Domaine public.



VOIES POUR L'AVENIR DES PAN

PRISE EN COMPTE DES OBSTACLES STRUCTURELS AU CHANGEMENT

POURQUOI Les formes de discrimination basée sur le genre dans la société amoindrissent les perspectives de réussite des PAN.

COMMENT Identifier et prendre en compte les obstacles structurels clés à la protection et à la participation des femmes au processus de prise de décision dans le cadre d'un PAN.

CRÉATION DE PLANS SOUPLES CAPABLES DE S'ADAPTER AUX NOUVELLES MENACES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ

POURQUOI Les vulnérabilités et les menaces à la paix et à la stabilité ne se limitent pas aux menaces contre l'État.

COMMENT Les PAN doivent incorporer une approche de la sécurité humaine capable de suffisamment de souplesse à l'apparition de nouvelles menaces à la sécurité.

ADAPTATION DES PLANS AUX DIVERSES PRIORITÉS POUR LA PAIX

POURQUOI Les réalités et les priorités varient non seulement selon chaque pays, mais au sein d'un même pays, en particulier entre le centre et la périphérie.

COMMENT Les plans d'action nationaux, que ce soit aux niveaux provincial ou municipal, peuvent permettre de simplifier la mise en œuvre et de renforcer l'appropriation, la responsabilisation et l'impact.

IMPACT RENFORCÉ

ÉTABLISSEMENT D'ESTIMATIONS DE COÛTS PRÉCISES, ET IDENTIFICATION ET ALLOCATION DE FINANCEMENTS SUFFISANTS

POURQUOI Le fait de ne pas allouer ni déboursier de fonds suffisants signifie que les PAN ne réussissent souvent pas à atteindre leurs objectifs.

COMMENT Les responsables chargés de l'élaboration du PAN doivent attribuer un coût précis à toutes les activités et mettre en évidence les priorités, et les gouvernements et bailleurs de fonds doivent ensuite allouer et déboursier le financement de base pour la mise en œuvre du PAN.

RENFORCEMENT DE LA VOLONTÉ POLITIQUE ET DE LA COORDINATION PENDANT LA MISE EN ŒUVRE

POURQUOI Le choix de l'institution gouvernementale chargée de diriger le processus de développement et de coordination du PAN influence la phase de mise en œuvre.

COMMENT Un ministère au niveau du cabinet et une entité solide de coordination multisectorielle avec une délimitation claire des mandats, des rôles et des remontées de rapport peuvent aider à soutenir l'élan.

SUIVI, ÉVALUATION ET COMMUNICATION DES RÉSULTATS

POURQUOI Le fait de pouvoir mesurer des résultats concrets et de communiquer sur les points forts et les faiblesses est essentiel pour mieux comprendre l'impact d'un PAN.

COMMENT Des évaluations plus fréquentes et d'un caractère technique, dont des évaluations à mi-parcours, doivent être planifiées dès le départ pour jeter les bases d'un suivi, d'une évaluation et d'une mise en œuvre efficaces.

CONCLUSION

des femmes à la sphère politique, tandis que les personnes interrogées dans la région de l'Est affectée par le conflit ont évoqué plus souvent le besoin de prendre en compte la violence sexuelle liée au conflit et les menaces persistantes posées par les groupes de rebelles dans cette région. Aux Philippines, les femmes à Manille, la capitale, se battent pour une plus grande participation aux négociations de paix de haut niveau, tandis que les femmes sur l'île de Mindanao ont besoin de soutien pour une gestion plus officieuse du conflit et des structures d'avertissement précoce. En Serbie, les organisations de la société civile n'ont pas toujours pu trouver un terrain d'entente quant à savoir si le PAN devait plus se focaliser sur l'intégration des sexospécificités dans le secteur de la sécurité ou sur des moyens antimilitaristes pour faire avancer la paix, qui exigent des comptes de la part des individus impliqués dans les crimes du passé. En Sierra Leone, les personnes interrogées ont signalé que différents degrés d'alphabétisation et des obstacles liés aux langues locales limitaient la portée du PAN.

En fait, au-delà de l'identification des besoins et priorités, les études de cas ont aussi suggéré une division entre la capitale et la périphérie au niveau de l'appropriation et de la mise en œuvre en général. Les groupes de la société civile à l'extérieur de la capitale ont souvent signalé des niveaux moindres de participation et de consultation par rapport aux organisations basées dans la capitale.

Les plans d'action nationaux, que ce soit aux niveaux provincial ou municipal, peuvent permettre de simplifier la mise en œuvre de la résolution 1325 parmi les diverses communautés d'un pays et de capturer une plus grande variété de priorités en matière de paix et de sécurité. Par exemple, un plan mené par la mairie en coordination avec les forces de police locale, d'autres organismes publics locaux et les organisations de la société civile actives dans cette ville, a bien plus de chances de capturer les besoins et les aspirations particulièrement pertinents pour cette communauté. Cette situation peut à son tour améliorer les chances que des actions soient prises pour mettre en œuvre les activités et encourager le changement. L'adaptation du PAN peut aussi renforcer l'appropriation, la responsabilité et l'impact d'un PAN en permettant une plus grande participation des acteurs de l'État, du secteur de la sécurité et de la société civile dans leurs propres provinces et municipalités.

Les efforts initiaux visant à tester des plans locaux en Serbie et en République démocratique du Congo sont prometteurs à cet égard, et des travaux de recherche futurs sur leur impact contribueraient grandement à étoffer les connaissances sur les PAN. Au final, les plans locaux pourraient être utilisés pour alimenter et réviser des versions futures des PAN nationaux, qui à leur tour viendraient alimenter la conversation à l'échelle internationale sur les femmes, la paix et la sécurité.

4. ÉTABLISSEMENT D'ESTIMATIONS DE COÛTS PRÉCISES, ET IDENTIFICATION ET ALLOCATION DE FINANCEMENTS SUFFISANTS DANS LA PHASE DE DÉVELOPPEMENT D'UN PAN

Les problèmes de mise en œuvre des PAN sont peut-être dus en grande partie au manque d'allocations et de déboursement de fonds suffisants pour les initiatives précisées dans un plan donné. La planification financière des PAN doit démarrer dès l'élaboration du plan. Les responsables chargés de l'élaboration du PAN doivent attribuer un coût à toutes les activités associées au plan de manière aussi précise et réaliste que possible en tirant parti des données historiques ou des recherches sur les prix concernant des programmes similaires. Les activités prioritaires dans le plan doivent être mises en évidence.

Le gouvernement (avec le soutien d'acteurs externes le cas échéant) doit ensuite allouer et déboursier le financement de base pour le PAN, en particulier afin de soutenir une entité de coordination, et ensuite publier annuellement les montants dépensés par les ministères concernés pour les activités de mise en œuvre⁶.

Du fait des contraintes financières dans de nombreux pays fragiles et affectés par les conflits, les bailleurs de fonds internationaux (publics et privés) doivent aussi intensifier leur soutien à la mise en œuvre du PAN. Seulement 6 % de l'aide aux États fragiles mettent la priorité sur l'égalité entre les genres, et ce chiffre tombe à 2 % pour le financement lié spécifiquement à la paix et à la sécurité⁷. Les PAN offrent aux bailleurs de fonds internationaux une évaluation pratiquement instantanée des besoins en matière de femmes, de paix et de sécurité dans un pays, et un énoncé national des priorités établi conjointement par diverses parties prenantes dans les structures étatiques et la société civile. Ces plans représentent des principes internationaux régissant l'efficacité de l'aide, et ces principes incluent l'appropriation par les pays bénéficiaires de leurs propres politiques ; l'alignement des bailleurs de fond avec les institutions et stratégies nationales des pays bénéficiaires ; et une plus grande harmonisation des actions des bailleurs de fond⁸.

Du fait des contraintes financières dans de nombreux pays fragiles et affectés par les conflits, les bailleurs de fonds internationaux (publics et privés) doivent aussi intensifier leur soutien à la mise en œuvre du PAN.

Cependant, du fait que les ministères nationaux chargés de la mise en œuvre ont peu d'influence ou que les canaux existants pour le financement de la part des organisations internationales impliquées dans les travaux dans le pays sont plus faciles d'accès, les bailleurs de fond détournent fréquemment le financement à l'extérieur du cadre du PAN. Dans de nombreux cas, les personnes interrogées ont suggéré que les bailleurs de fonds internationaux soutiennent en théorie les PAN, mais n'établissent que rarement des liens entre leur financement

et le plan. Cette situation exacerbe les problèmes de coordination pour les ministères. Elle peut aussi affecter la volonté politique de la part du gouvernement national si le PAN n'est pas considéré comme prioritaire par les bailleurs de fonds internationaux. (La volonté politique et la coordination sont traitées ci-dessous.) Les bailleurs de fond pourraient stimuler les capacités nationales en faveur de la paix en finançant directement les initiatives du PAN tout en liant leur financement à des mécanismes capables de garantir la transparence et la responsabilité. Les bailleurs de fond peuvent aussi renforcer la volonté politique, la coordination et le financement du PAN en s'engageant à soutenir le plan et les ministères concernés.



Journée mondiale pour les femmes et la paix à Gaza. Photo d'UNIFEM sur Flickr.

5. RENFORCEMENT DE LA VOLONTÉ POLITIQUE ET DE LA COORDINATION PENDANT LA MISE EN ŒUVRE

Dans chaque cas étudié dans ce rapport, la demande d'un plan d'action national a émané des organisations de la société civile, et les gouvernements ont choisi de soutenir la création du plan. La mise en œuvre du plan a été en grande partie un processus d'inclusion et de collaboration. Le document qui en a résulté a contribué à combler une faille liée aux femmes, à la paix et la sécurité dans les cadres politiques nationaux. Cependant, la mise en œuvre n'a souvent pas réussi à atteindre ses objectifs, du fait que la coordination et la volonté politique d'origine qui soutenaient l'élaboration du plan se sont affaiblies pendant la phase de mise en œuvre.

Le choix de l'institution gouvernementale chargée de diriger le processus de développement et de coordination du PAN a semblé influencer les niveaux de coordination et de volonté politique pendant la phase de mise en œuvre. En général, un ministère au niveau du cabinet, capable d'influencer la prise de décision au sein de tout le gouvernement, semble le plus adéquat pour un PAN qui affecte les politiques et les programmes dans de multiples ministères et organismes. En Sierra Leone et dans la République démocratique du Congo, les ministères du Genre étaient bien placés pour assumer la responsabilité principale du PAN en tant que coordinateurs des travaux sur les politiques liées au genre au gouvernement. Cependant, ces ministères du Genre (comme beaucoup de leurs homologues partout ailleurs) bénéficiaient de capacités limitées et d'un moindre pouvoir politique comparés à un ministère de la Défense ou à un ministère des Affaires étrangères.

L'étude mondiale de l'ONU sur la mise en œuvre de la résolution 1325 souligne que des « résultats plus sensibles » peuvent être observés lorsque le plan d'action national est

attribué à un ministère plus « fort ». Néanmoins, le cas de la Serbie a mis en évidence les défis susceptibles d'apparaître lorsqu'un PAN est associé étroitement à un ministère « fort » qui se concentre sur un seul secteur (dans ce cas, la défense). Des difficultés similaires ont aussi surgi dans les cas allant au-delà de la portée de ce rapport, lorsque le fait de confier la responsabilité du PAN à un ministère des Affaires étrangères a amené des critiques à déclarer que le PAN en question n'avait pas pris en compte les difficultés concernant les femmes, la paix et la sécurité sur le territoire national, mais s'était en fait focalisé sur ces problèmes à l'étranger.

Tandis que le plaidoyer à l'échelle internationale et nationale peut influencer la volonté politique, une entité solide de coordination peut surmonter certaines des limites posées par le fait de confier la responsabilité du PAN à un seul ministère. Une délimitation claire des mandats, des rôles et des remontées de rapport peut aider ceux travaillant au sein et à l'extérieur du gouvernement à demander des comptes au ministère pertinent et à soutenir un certain élan même dans le cas d'une volonté politique insuffisante. Dans ce but, les entités de coordination devraient être composées d'individus compétents capables de faciliter une communication efficace entre les ministères de mise en œuvre, les organismes et les organisations de la société civile.

6. SUIVI, ÉVALUATION ET COMMUNICATION DES RÉSULTATS

Ce rapport a examiné les perceptions de l'impact des PAN dans quatre pays, sur la base des données supplémentaires (mais limitées) disponibles. Les personnes interrogées qui connaissaient bien le PAN de leur pays ont conclu que le plan faisait avancer (ou non) le progrès, mais peu de personnes ont pu présenter de manière concrète des résultats ou des indicateurs spécifiques directement liés au PAN. De même, les attentes quant aux réalisations possibles du PAN différaient beaucoup selon les pays concernés. De plus, beaucoup d'observateurs ont signalé que, en dépit d'un processus inclusif à l'origine, la communication et la consultation étaient insuffisantes pendant la phase de mise en œuvre. D'autre part, les organisations de la société civile ont fréquemment signalé

qu'elles mettaient en œuvre des activités liées au PAN, mais sans être explicitement liées aux PAN ou sans devoir rendre des comptes sur ces activités à une entité de suivi centrale quelconque.

La difficulté de ces défis variait selon les pays, mais ces problèmes soulignent le besoin de systèmes plus solides de suivi et d'évaluation. Le fait de pouvoir mesurer des résultats concrets et de communiquer sur les points forts et les faiblesses est essentiel, non seulement pour permettre aux acteurs du gouvernement, du secteur de la sécurité et de la société civile de comprendre l'impact d'un PAN, mais aussi pour les bailleurs de fond et la communauté internationale. Le suivi et l'évaluation peuvent appuyer la coordination des nombreux acteurs impliqués dans la mise en œuvre d'un PAN. Ils peuvent aussi contribuer à gérer les attentes en définissant plus clairement quels sont les objectifs du PAN et en indiquant mieux les délais nécessaires à l'atteinte de ces objectifs. Le suivi et l'évaluation encouragent la prise de responsabilité et la transparence parmi tous les acteurs impliqués. En particulier, ils peuvent renforcer le soutien en faveur du PAN dans le pays

concerné et à l'étranger, en particulier le soutien financier, dans la mesure où ils permettent de documenter les progrès et les domaines susceptibles de bénéficier d'un plus grand soutien⁹.

Les rapports parallèles de la société civile sur la mise en œuvre de la résolution 1325 sont utiles, mais des évaluations plus fréquentes et d'un caractère technique sont nécessaires en particulier au sujet des PAN. Ces évaluations incluent des évaluations à mi-parcours des forces, des faiblesses et des possibilités d'amélioration de l'impact d'un PAN, afin de permettre des corrections de l'orientation, ainsi que des évaluations résumées des succès et des échecs d'un PAN à son terme, afin de permettre un renouvellement ou une révision du plan plus judicieux le cas échéant. La création de plans détaillés dès le départ de la part du gouvernement, dotés d'objectifs, de budgets, de références et d'indicateurs pour suivre les performances par rapport aux priorités du PAN, peut jeter les bases d'un suivi, d'une évaluation et d'une mise en œuvre efficaces¹⁰.

Plus de 60 pays se sont dotés de plans d'action nationaux pour mettre en œuvre la résolution 1325. La richesse de ces expériences permet donc maintenant à d'autres pays d'en tirer parti alors qu'ils essayent de créer leur premier plan ou de renforcer leurs cadres existants. Ce rapport a examiné les défis et les possibilités dans quatre pays dotés d'un PAN. Certaines réussites et certains échecs ont été communs aux divers contextes dans la République démocratique du Congo, aux Philippines, en Serbie et en Sierra Leone ; certains ne l'étaient pas. Tous ces exemples ont permis de mieux comprendre comment les États et les organisations de la société civile essayent de faire avancer les processus de paix et de sécurité à l'échelle nationale pour les rendre plus inclusifs. En dépit des difficultés, tous ces acteurs contribuent à faire avancer les processus de manière globale.

RÉFÉRENCES

1. Abdula Azizi, « Women's Political Participation in Some of the Western Balkan Countries », *Mediterranean Journal of Social Sciences* 6, N°2 (avril 2015), p. 19 ; Union interparlementaire, « Proportion of Seats held by Women in National Parliaments: Serbia », Données libres de la Banque mondiale, accès le 18 septembre 2016, <http://data.worldbank.org/indicator/SG.GEN.PARL.ZS?locations=RS>.
2. Pour un examen du rôle de la société civile dans la consolidation de la paix, voir, par exemple, Thania Paffenholz, ed., *Civil Society and Peacebuilding: A Critical Assessment* (Boulder, CO : Lynne Rienner, 2010) ; Martina Fischer, « Civil Society in Conflict Transformation: Strengths and Limitations », dans B. Austin, M. Fischer et H.J. Giessmann, eds., *Advancing Conflict Transformation: The Berghof Handbook II* (Opladen/Framington Hills : Barbara Budrich Publishers, 2011).
3. Travaux de recherche antérieurs de l'auteur pour la Clinton Foundation et la Bill & Melinda Gates Foundation en coopération avec l'unité Renseignement de l'Economist, « No Ceilings: The Full Participation Report », mars 2015, p. 21, citant le centre de développement de l'OCDE, *Indice Institutions sociales et égalité homme-femme 2014*, disponible à genderindex.org, et les données sur le conflit armé à Uppsala University, Uppsala Conflict Data Program/International Peace Research Institute (UCDP/PRIO) ; base de données EIU. « En 2014, l'OCDE a classé 17 pays comme ayant de 'très hauts' niveaux de discrimination dans leurs institutions sociales, y compris des codes de la famille discriminatoires, des libertés civiles restreintes et un accès limité aux ressources. »
4. Valerie Hudson, Bonnie Ballif-Spanvill, Mary Caprioli et Chad F. Emmett, *Sex and World Peace* (New York : Columbia University Press, 2012).
5. Hudson, Bowen, and Nielsen, « We Are Not Helpless. »
6. Remerciements à Anne Marie Goetz pour cette suggestion.
7. Radhika Coomaraswamy et al., « Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace: A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325 », New York : ONU Femmes, 2015.
8. Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et Plan d'action d'Accra, 2005/2008*.
9. Ce paragraphe est basé sur les travaux de Zsuzsanna Lippai et d'Angelic Young, *What Matters Most: Measuring Plans for Inclusive Security* (Washington, DC : Inclusive Security, 2014).
10. Pour de plus amples renseignements sur les stratégies de suivi et d'évaluation pour des plans d'action nationaux à fort impact, voir <https://actionplans.inclusivesecurity.org/our-services/>.

ANNEXE I: ABRÉVIATIONS

AFRC	Conseil révolutionnaire des forces armées (Sierra Leone)
ARMM	Région autonome en territoire musulman de Mindanao
BBL	Loi de base sur Bangsamoro
BCSP	Centre de Belgrade pour les politiques en matière de sécurité
CAB	Comprehensive Agreement on the Bangsamoro
CAFCO	Cadre permanent de concertation de la femme congolaise
CEDAW	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
CPP-NPA	Parti communiste des Philippines – Nouvelle armée populaire
DDR	Désarmement, démobilisation et réintégration
ECOMOG	Groupe armé de supervision de la CEDEAO
FAB	Accord-cadre sur la région Bangsamoro
FSU	Unité de soutien familial (Sierra Leone)
GAD	Genre et développement
IDP	Personnes déplacées à l'intérieur de leur pays
LGU	Unités gouvernementales locales
M23	Mouvement du 23 mars (République démocratique du Congo)
MILF	Front de libération islamique Moro
MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo
MoSWGCA	Ministère du Bien-être social, du genre et de l'enfant (Sierra Leone)
MRU	Union du fleuve Mano
NSCWPS	Comité national de pilotage sur les femmes, la paix et la sécurité (Philippines)
ONG	Organisation non-gouvernementale
ONGI	Organisation non-gouvernementale internationale
ONU	Organisation des Nations unies
OPAPP	Bureau du conseiller présidentiel sur le processus de paix
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
PAMANA	Programme Pavapa at Masaganang Pamayanan (Communautés pacifiques et résilientes)
PAN	Plan d'action national
PCW	Commission sur les femmes des Philippines
PrepCom	Comité préparatoire (Philippines)
RSLAF	Forces armées de la Sierra Leone
RUF	Front révolutionnaire uni de la Sierra Leone
SALW	Armes légères et armes de petit calibre
SiLNAP	Plan d'action national de la Sierra Leone
SLP	Forces de police de Sierra Leone
TJRC	Commission justice et réconciliation
TPIY	Commission justice et réconciliation
TRC	Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie
UE	Union européenne

ANNEXE II: LISTE DES PERSONNES INTERROGÉES

RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO	
Bambi, Annie	Ligue internationale des femmes pour la paix et la liberté (WILPF) - RDC
Bemba Ndokwa, Françoise	Assemblée Nationale/Commission Genre et Parité
Bireheka, Immaculée	PAIF (Promotion et appui aux initiatives féminines)
Bitondo, Aurelie	REFAM (Réseau des femmes africaines ministres et parlementaires)
Bolingo Lessere Nduawe, Marie	État-Major général des FARDC, Service d'éducation civique, patriotique et d'action sociale
Bukassa Ntumba, Martine	Ministère de l'Intérieur et sécurité
Bulupiy Galati, Simon	Assemblée nationale/Commission Genre and Parité
Bumba Likita, Roger	État-Major général des FARDC, Service d'éducation civique, patriotique et d'action sociale
Bungu, Damien*	Communauté des amis de la nature et de la culture (CANACU)
Caba Mihigo, Parfait	FNUAP Bureau de Goma, RDC
Coll, Bryan	Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo (MONUSCO)
Dikanga, Thérèse	LIFCE (Ligue des femmes congolaises pour les élections)
Divioka Nimi, Césaire	Bureau du Représentant personnel du chef de L'État en charge de la lutte contre les violences sexuelles et le recrutement des enfants
Elesse, Michel	CSRP (Comité de suivi de la réforme de la police)
Esambo Diata, Irène	CJR1325 (Centre d'études sur la justice et la résolution 1325)
Faida, Mwangila	BCGPCD (Bureau de consultations en genre, participation citoyenne et développement)
Forslund, Lindsay	Unité de stabilisation et de soutien, Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo (MONUSCO)
Galati, Bulupiy	Parlement/Commission Genre et Parité
Kamwanya, Esther	Secrétariat Permanent de la 1325
Kande, Monique	FIFAD (Fondation internationale de la femme africaine pour le développement)
Kankolongo, Nelly	Bureau du Représentant personnel du chef de L'État en charge de la lutte contre les violences sexuelles et le recrutement des enfants
Kasindi, Laurent	Search for Common Ground RDC
Kipele Aky Azua, Lucie	Ministère de la Femme, de la famille et de l'enfant
Kipulu Kabenga, Antoinette	Assemblée nationale/Commission Genre and Parité
Lusenge, Julienne	Fonds pour les femmes congolaises/Solidarité féminine pour la paix et le développement intégral (SOFEPADI)
Malimukono, Joséphine	Ligue pour la solidarité congolaise
Manero, Carla	International Alert RDC
Mapana, Ricky	Search for Common Ground RDC
Masika Bihamba, Justine	SFVS (Synergie des femmes pour les victimes de violences sexuelles)
Matungulu, Aimée Espérance*	Centre national d'appui au développement et à la participation populaire (CENADEP)
Mbangu, Nelly	Dynamique des femmes juristes
Moleka Anongo Daida, Jacqueline	Mécanisme national de suivi de l'accord cadre d'Addis-Abeba
Muabi Tumba, Marie	Assemblée nationale/Commission Genre and Parité
Mueller, Timo	Human Rights Watch Bureau de Goma, RDC
Mulongu, Ivan	Assemblée nationale/Commission Genre and Parité

Mutemba Ngoy, Henri-Baudouin	Parlement/Commission Genre et Parité
Mutombo Kiese, Rose	CAFCO (Cadre permanent de concentration des femmes congolaises)
Mutsindu, Faulestine	FUPROS (Femmes unies pour le progrès social)
Ngalula, Josephine	GEDROF (Réseau genre et droits des femmes)
Ngungu Kwate, Jeanine Gabrielle	Nous pouvons
Nzundu, Fanny Wabonga*	Collectif des femmes rurales pour le développement (COFERD)
Nzuzi Nsamba, Jeanne Hortence	CONAFED (Comité national femme et développement)
Ongotto, Josée-Blandine	Tetra Tech
Robinson, Richard Alphamin Bisie	Mining SA, Goma
Rumbu-Kazang, Marie-Jacqueline	AVIFEM (Agence nationale de la lutte contre les violences sexuelles faites à la femme et la jeune fille)
Tambew, Astrid	RAC (Restoration Africa Center)
Thompson, Eve	NDI (National Democratic Institute)
Tshongo, Claudine	DFJ (Dynamique des femmes juristes)
Tumba Kaniki, Gérard	Mécanisme national de suivi de l'accord cadre d'Addis-Abeba
Zawadi, Rosalie	Radio Okapi

*Interrogés par courriel

PHILIPPINES

Agoncillio, Maria Victoria	Bureau du genre et du développement, Armée des Philippines
Arnado, Mary Ann Mindanao	People's Caucus
Baleda, Annette	Commission sur les femmes des Philippines
Baylosis, MA Rebecca Rafaela	Commission sur les femmes des Philippines
Bitoy, Brelyn	Bureau du genre et du développement, Armée des Philippines
Cariaga, Bernadette	USAID
Chan, Lourdesita "Bing"	University Research Council
de Dios, Aurora "Oyie" Javate	Women and Gender Institute (WAGI)
de Jesus, Emmi Gabriela	Women's Party
Freeman, Jennifer	Kroc Institute
Galace, Jasmine	We Act 1325
Hervilla, Hope	n/a (militante des droits de l'homme)
Lara, "Pancho" Francisco	International Alert Philippines
Lidasan, Mussolini	Al Qalam Institute
Mandin, Lorna	Bureau du genre et du développement, Davao City
Mutin, Sittie Jehanne	Commission régionale sur les femmes de Bangsamoro
Rasul, Amina	Conseil de l'islam et de la démocratie
Sandoval, MA Gloefe "Gettie" C.I	OPAPP (Bureau du conseiller présidentiel sur le processus de paix)
Santiago, Irene	Philippine Women's College of Davao, Mindanao
Valencia, Rafael C.	Armée des Philippines
Verzosa, Fatima	USAID

SERBIE

Babović, Marija	Université de Belgrade
Beker, Kosana	Commission pour la protection et l'égalité

Birač, Branko	Centar E8
Bjeloš, Maja	BCSP (Centre de Belgrade pour les politiques en matière de sécurité)
Božović, Vladimir	Ministère de l'Intérieur
Group interview	Bureau du Premier ministre adjoint
Đorđević, Zoran	Ministère de la Défense
Đurđević-Lukić, Svetlana	CPPR (Center for Public Policy Research)
Đurović, Danijela	SEESAC-PNUD (Centre de contrôle des armes légères pour l'Europe du Sud-Est)
Fridman, Orli	Centre for Comparative Conflict Studies
Janković, Jelena	Ministère des Affaires étrangères
Jovanović, Violeta	NALED (National Association for Local Economic Development)
Knežević, Dragan	Entité de coordination pour l'égalité des genres du gouvernement de la Serbie
Lađevac, Ivona	CPPR (Center for Public Policy Research)
Lazarević, Mina	BFPE (Belgrade Fund for Political Excellence)
Miražić, Milica	Kvinna till Kvinna
Petrović, Dragana	Conseil pour l'égalité du genre du gouvernement de la Serbie
Petrović, Nataša	GMF BTM (German Marshall Fund - Balkan Trust for Democracy)
Radoman, Jelena	CPPR (Center for Public Policy Research)
Stojković, Biljana	Ministère de la Défense
Subotić, Gordana	Dea Dia (jeune association féministe)
Topalović, Goran	Centre des opérations de maintien de la paix des forces armées serbes
Vitas Majstorović, Maja	GPPAC (Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict)
Zajović, Staša	Femmes en noir

SIERRA LEONE

Bangura Kohyee, Salimatu	Prisons de la Sierra Leone
Bayoh, Gloria	Commission sur les droits de l'homme
Boyah, Kes	Comité sur les droits de l'homme au Parlement de Sierra Leone
Caulker, Yema	WANEP (West Africa Network for Peace)
French, Bernadette	CGG (Campaign for Good Governance)
Ibrahim, Aisha Fofana	Groupe 50/50
Jombla, Edward	WANEP (West Africa Network for Peace)
Gbappy-Brima, Gladys	Parlement de Sierra Leone
Kabia, Kestoria	Forces armées de la république de Sierra Leone ; Ministère de la Défense
Kaikai, Cecilia	Prisons de la Sierra Leone
Karama, Joseph	Ministère de la Justice
King, Jamesina	Commission sur les droits de l'homme
Koroma, Linda	Union du fleuve Mano
Lahai, David	OFID (Organisation for Inclusive Development)
Mallah, Hanna	MARWOPNET (Mano River Women Peace Network)
Mcarthy, Rosaline	Women's Forum Sierra Leone
Momoh, Hawa	Police de Sierra Leone
Nyuma, Fracess	ONS (Office of National Security)

Okumu, Mary	ONU Femmes bureau de Sierra Leone
Olu-Williams, Daphne	Commission sur les droits de l'homme
Peacock, Maude	Women's Forum Sierra Leone
Pratt, Nana	National Organisation for Women ; Université de Sierra Leone
Ruth	VOW (Voice of Women, District de Moyomba)
Sillah, Kalie	NCD (National Commission for Democracy)
Sogbandi, Solomon	Amnesty International bureau de Sierra Leone
Sowa, Amara	Ministère du gouvernement local et du développement rural
Tommy, Ibrahim	CARL (Centre for Accountability and Rule of Law)
Turay, Elizabeth	Police de Sierra Leone
Vandi, Charles	Ministère du Bien-être social, du genre et de l'enfant



RESEARCH
oefresearch.org



**INCLUSIVE
SECURITY**

inclusivesecurity.org

OEF Research est un programme de la One Earth Future Foundation



www.oneearthfuture.org