

Alors que le poste de Secrétaire général des Nations Unies est à nouveau confié à un homme, les partisans de l'alternance ne semblent pas s'offusquer. Quelle sera la place des femmes dans la nouvelle stratégie de préservation de la paix ?

Le poste de Secrétaire général des Nations Unies semblait enfin destiné à une femme. Helen Clark, ancienne première ministre de la Nouvelle Zélande et Irina Bokova, la directrice générale de l'UNESCO, étaient annoncées comme favorites. Ce sera un homme une fois de plus. Curieusement, ce choix n'offusque pas les partisans de l'attribution de ce poste à une femme. Comment l'expliquer ? Quelle est la stratégie pour préserver la paix et la sécurité internationales en y accordant une place essentielle aux femmes ? Encore un homme ! Le 1er janvier 2017, l'ancien premier ministre portugais Antonio Guterres accédait au « job » considéré comme le plus difficile du monde, le poste de Secrétaire général des Nations Unies. Le récipiendaire de ce poste est un acteur central de la scène internationale et la courroie essentielle de la machine diplomatique mondiale. De fait, chacun de ses actes a un impact sur la préservation de la paix et de la sécurité internationales. Pourtant, son arrivée s'est faite dans une relative indifférence. L'actualité internationale était marquée par les épisodes de la crise humanitaire syrienne, l'investiture de Donald Trump,... Pourtant, l'investiture du successeur de Ban Ki Moon aurait dû susciter l'attention car **jamais depuis la guerre froide, le monde n'a connu autant de crises. Tant dans leur échelle, leurs diversités, que leurs implications : tensions géopolitiques, instabilités politiques, conflits armés, terrorisme, changements climatiques...** Avec pour conséquences directes, l'explosion du nombre de réfugiés dans le monde et une montée vertigineuse du populisme en Occident. Antonio Guterres, qui se décrit lui-même comme un « catholique de gauche », a été choisi pour son charisme, son expérience politique et diplomatique, et ses talents oratoires. Son atout majeur a été sans doute son bilan positif comme Haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés de 2005 à 2015. Poste où il a dû gérer la grande crise migratoire que l'on connaît et a pu réformer son agence en réaffectant plus de ressources humaines et matérielles sur le terrain et répondre aux situations d'urgence. Ce qui lui vaut le respect des organisations non gouvernementales, qui voient en lui un homme compétent et un grand défenseur des droits humains. A priori donc, l'unanimité dont il fait preuve, y compris au sein des membres permanents du Conseil de sécurité, la personnalité et les compétences qui lui sont reconnues, et sa maîtrise des arcanes de la machine onusienne sont des gages de sa capacité à s'attaquer aux vastes chantiers qui se présentent à lui. Ce serait donc « l'homme qu'il faut, à la place qu'il faut ». Et c'est peut-être ça le talon

d'Achille de la désignation du nouveau Secrétaire général : depuis sa création en 1945, seuls des hommes ont occupé le bureau sis au 38^e étage de la tour des Nations Unies à New York. Et d'après Onufemmes, l'entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, à peine 25% des postes de haut niveau au sein de l'ONU sont occupés par des femmes. À la faveur de ce processus de sélection relativement transparent ^[1] et d'une pression constante de certaines organisations de la société civile, c'était une opportunité de choisir, enfin, une femme et casser cette image d'une organisation hyper masculinisée. Ce ne sera donc pas pour cette fois. Pour autant, depuis qu'il s'était lancé dans la course pour succéder à Ban Ki-moon, Antonio Guterres a présenté la parité hommes-femmes dans la hiérarchie de l'ONU comme une de ses priorités. Ses premières décisions semblent s'inscrire en ce sens. Le poste de numéro deux de l'organisation a été confié à la nigériane Amina Mohammed. La diplomate brésilienne Maria Luiza Ribeiro Viotti occupe le poste de cheffe de cabinet. La Sud-Coréenne Kyung-wha Kang, ancienne responsable des opérations humanitaires de l'ONU a été nommée conseillère politique spéciale. Au-delà de ces nominations, cette nouvelle équipe s'est engagée à s'attaquer aux causes profondes des conflits en accordant une place fondamentale aux femmes dans cette stratégie. À l'occasion de la présentation de sa vision pour l'année 2017 devant la tribune de l'Assemblée générale, Antonio Guterres déclarait : « Protéger et autonomiser les femmes et les filles est primordial. L'égalité des sexes est essentielle au développement, et le rôle clef qu'elle joue dans la consolidation et le maintien de la paix devient de plus en plus indéniable ». En réalité, Antonio Guterres ne part pas d'une feuille blanche. Cet objectif n'est pas nouveau et constitue le cœur même de l'agenda « Femmes Paix et Sécurité » (FPS) qui a été mis en place par le Conseil de sécurité à la suite des recommandations de la conférence de Beijing de 1995 (voir encadré). La conférence de Beijing a marqué un tournant majeur dans l'agenda onusien en érigeant la situation des femmes dans les conflits armés, en sujet prioritaire. La Déclaration et le Programme d'action de Beijing, adoptés à l'unanimité par 189 pays à cette conférence, forment le principal document établissant la politique mondiale en matière d'égalité des sexes, et de l'autonomisation des femmes. Le document fixe des objectifs et des actions stratégiques à entreprendre dans douze domaines dont la violence à l'égard des femmes, les femmes et les conflits armés, les femmes et la prise de décisions. Ces différents objectifs et actions sont déclinés dans l'agenda FPS qui est constitué à ce jour de 8 résolutions (1325, 1820, 1888, 1889, 1960, 2106, 2122, 2242). Celles-ci sont axées sur quatre piliers d'intervention ; prévention, protection, participation et redressement. Ces résolutions organisent également les moyens institutionnels et matériels des organes de

l'ONU, et déterminent les rôles de chaque type d'acteur (Gouvernements, société civile, bailleurs de fonds...). La résolution 1325, entre espoir et désillusions La résolution 1325 symbolise à elle seule toute la portée de l'agenda FPS. Erigée en référence dans le paysage politique, elle est un cadre unique qui fournit aux gouvernements et ONG, un ensemble d'outils cohérents pour aborder la consolidation de la paix à travers une perspective qui tienne compte de la nécessité de l'égalité des sexes. Malheureusement, l'espoir suscité par l'adoption de la résolution 1325 (et de l'agenda FPS) s'est transformé en désillusions. Le bilan de l'agenda FPS n'est pas à la hauteur des attentes escomptées. Certains militants et chercheurs attribuent la responsabilité exclusive de cet échec à l'ONU ^[2]. L'organisation aurait mal retranscrit l'esprit du plan d'action de Beijing dans l'agenda FPS notamment en assimilant les femmes à plusieurs stéréotypes : victimes ; superhéroïnes ; mères. L'association des femmes à ces stéréotypes aurait un effet contreproductif sur les objectifs de l'agenda en renforçant les arguments qui procèdent à la marginalisation des femmes des espaces politiques de décisions tout en perpétuant l'idée d'une dépendance aux hommes. Ceux-ci occultent également toutes les autres formes d'expériences conflictuelles que celles-ci peuvent avoir dont celles de bourreaux ou de combattantes. Or, ce cas de figure est loin d'être exceptionnel. Dans un rapport sur la situation conflictuelle en RDC, l'ONG Oxfam a répertorié un des cas de violences sexuelles subies par des hommes et des garçons, dont certaines ont été commises par des combattantes ^[3]. Par ailleurs, l'assimilation des femmes à leur fonction maternelle a pour effet de les cantonner à des tâches ménagères et à la sphère privée. Ce qui ne donne pas la possibilité à certaines d'aspirer à des fonctions de leadership. Au-delà de ces éléments d'ordre discursif, certains facteurs plus opérationnels ont également été avancés pour expliquer l'échec de l'agenda FPS, et ce toujours en pointant du doigt la responsabilité de l'ONU. Il s'agit entre autres de l'absence des mécanismes de suivi-évaluation dans la pratique quotidienne des agents onusiens chargés de la mise en œuvre de l'Agenda FPS ; la faiblesse persistante de l'effectif des femmes dans les missions onusiennes de la paix ^[4] ; la rareté des informations actualisées sur les conditions des femmes en période post-conflictuelle. Et si ça n'était pas exclusivement la faute de l'ONU ? A priori donc, pour parvenir à accorder une place essentielle aux femmes dans la prévention des conflits, et s'attaquer à leurs causes profondes, Antonio Guterres et son équipe devraient limiter les failles susmentionnées. Cela dit, il n'a pas été attendu pour cela. Si l'on peut critiquer le bilan de son prédécesseur, notamment sa faible implication personnelle dans les activités de médiation et de bons offices, il faut reconnaître qu'il a contribué à la prise en compte de certaines critiques récurrentes à propos de l'agenda FPS. Et ce, au point où plusieurs

observateurs ont noté une évolution sensible dans le discours onusien. Ceci s'explique en partie par le fait que certains militants, notamment féministes, ont exercé une influence sur la production des récentes résolutions de l'agenda FPS en intégrant certaines agences des Nations Unies à des postes de haut niveau. Les stéréotypes sus évoqués sont désormais moins fréquents dans les résolutions 2106, 2122 et 2242. Sur le plan opérationnel, l'agenda FPS incarne désormais un axe thématique des plus suivis au sein du système des Nations Unies notamment à travers l'adoption d'un plan d'action à l'échelle du système des Nations Unies sur l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-SWAP). De même, il a été rédigé un document nommé « Suivi de l'application de la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité » qui constitue un cadre cohérent et compréhensible des indicateurs d'évaluation des objectifs de l'agenda FPS. La dernière résolution en date, la 2242, prévoit également en son préambule l'adoption « d'un instrument mondial d'accélération de l'action en faveur des femmes, de la paix et de la sécurité et de l'aide humanitaire ». Ces résolutions, renforcées par des mesures budgétaires conséquentes (15% du budget global des opérations de maintien de la paix) semblent doter l'Onu d'un arsenal important. Les États dans tout ça ? Si malgré ces avancées majeures, la condition des femmes évolue très peu dans les différents théâtres conflictuels, c'est peut-être parce que ce bilan s'explique par d'autres difficultés qui ne sont liées ni à la pertinence des prescriptions de l'agenda FPS ni à leur mise en œuvre onusienne. La responsabilité des États intervient très peu jusqu'ici dans les facteurs explicatifs du bilan de l'agenda FPS. C'est sans doute dans cette brèche que devrait s'engouffrer l'action d'Antonio Guterres : inciter les États à entreprendre des politiques efficaces pour atteindre les objectifs de l'agenda FPS. Les solutions qui y sont proposées font désormais l'objet d'un consensus. Le véritable défi est donc de les opérationnaliser, d'y affecter les ressources et la volonté politique nécessaires. C'est aussi là que la société civile peut jouer un rôle déterminant, non seulement à travers une veille proactive pour rappeler aux États leurs engagements, mais aussi en proposant de nouvelles priorités pour orienter les objectifs des États prévus dans les plans d'actions nationaux. Le plan d'action national (PAN) est un document cadre qui décrit les différentes solutions qu'un État envisage de mettre en œuvre afin d'atteindre des résultats relatifs à une politique spécifique aux niveaux national, régional ou global. Après avoir initié un PAN pour la période 2009-2012, le gouvernement belge a initié, en collaboration avec la société civile, un second plan pour la période 2013-2016. Celui-ci était résolument orienté vers l'international et visait l'amélioration de la participation des femmes aux efforts de déminage et à la poursuite de l'application du Traité sur le commerce des armes et de la Convention sur l'interdiction des

armes à sous-munitions et des mines antipersonnel. En ce début d'année 2017, le gouvernement belge est en train d'élaborer un nouveau plan d'action national triennal.

Achille Sommo



Documents joints

[Les femmes la paix et la sécurité : quels défis pour le nouveau secrétaire général de l'ONU](#)

Notes

Notes

1	Pour la première fois, l'ensemble des Etats membres ont pu interroger les différents candidats.
2	Voir Laura Shepherd, <i>Gender, Violence and Security: Discourse as Practice</i> , London, Zed Books, 2008.
3	Oxfam. <i>Protecting Communities in the DRC: Understanding gender dynamics and empowering women and men</i> , Oxfam Programme Insights. Oxfam GB, 2012.
4	L'organisation s'est fixé un objectif de 20% de la représentation des femmes dans les rangs du personnel de police des missions de maintien de la paix. Cet objectif semble loin d'être atteint. En mars 2014, 97% des soldats de la paix et 90% des membres de la police étaient des hommes, pourcentages inchangés depuis 2011.