

Établir un marché pour le personnel féminin de maintien de la paix

une analyse de l'intégration d'une démarche antisexiste et de sa viabilité dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies

KERRY CRAWFORD*

JULIA MACDONALD**

La résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'organisation des Nations Unies était sans précédent : elle reconnut le profond impact de la guerre sur les femmes et appela à leur participation accrue à la prévention et à la résolution des conflits. Cette résolution lança l'initiative d'intégration d'une démarche antisexiste et s'accompagna dans le monde entier d'un appel à l'incorporation de femmes aux Casques bleus. Pourtant, à la lumière de l'observation selon laquelle les principaux fournisseurs de personnel de maintien de la paix à l'ONU sont des pays caractérisés par des niveaux élevés d'inégalité entre les sexes, la faisabilité de l'intégration d'une démarche antisexiste au maintien de la paix apparaît douteuse. Dans le présent article, nous appliquons les principes économiques de base de l'offre et de la demande pour examiner les raisons justifiant une augmentation de la participation des femmes au maintien de la paix. Lorsque nous identifions l'approche de l'ONU comme axée sur la demande, nous utilisons des données du département des Opérations de maintien de la paix de l'ONU et de l'indice mondial d'écart entre les sexes du Forum économique mondial pour évaluer la faisabilité d'une telle approche descendante. Les données produites par cette comparaison étayent notre argument, qui est que l'approche de l'ONU ignore les réalités en matière d'égalité des sexes dans les pays fournisseurs de personnel et nous concluons en soutenant que l'ONU doit appuyer son appel à une

*Kerry Fances Crawford est doctorante en science politique à George Washington University. Elle s'intéresse particulièrement à la dynamique des rapports hommes-femmes dans la guerre, à la sécurité humaine, au rôle des femmes dans la vie politique, à la place des femmes dans les forces armées et à la formation des normes de droits de l'homme. Elle travaille actuellement sur une thèse portant sur les réactions variables des états, des organisations intergouvernementales et des organisations non gouvernementales à la prédation sexuelle dans la guerre.

**Julia MacDonald est doctorante en science politique à George Washington University. Elle s'intéresse particulièrement à la politique d'alliance et de coalition, aux opérations de maintien de la paix et à l'évolution de la façon dont la guerre est perçue. Elle a collaboré à *International Security and the United States: An Encyclopedia* (La sécurité internationale et les États-Unis : une encyclopédie), publié en 2008 sous la direction de Paul Bellamy et Karl DeRouen.

participation accrue des femmes au maintien de la paix par des incitations matérielles encourageant une plus grande intégration des sexes au sein des forces armées des pays qui fournissent des contingents.

L'article se poursuit par une vue d'ensemble de l'intégration d'une démarche antisexiste, des missions mal engagées qui conduisirent à la reconnaissance du besoin d'incorporer les considérations d'égalité des sexes aux politiques et opérations de l'ONU et des résolutions qui représentent les efforts d'intégration d'une démarche antisexiste de l'ONU. Nous donnons ensuite un aperçu général de notre cadre théorique et des implications visibles des explications axées sur l'offre et la demande. La troisième section approfondit le sujet de la faisabilité de l'approche d'intégration d'une démarche antisexiste axée sur la demande choisie par l'ONU et la section finale lie nos assertions à la politique de l'ONU et aux améliorations nécessaires à apporter aux futures recherches.

Introduire le principe d'égalité des sexes : intégration d'une démarche antisexiste et maintien de la paix par l'ONU

Les opérations de maintien de la paix de l'ONU sont destinées à stabiliser les régions de post-conflit et à contrôler la mise en application des accords de paix mais la violence et l'exploitation sexuelles commises par du personnel (civil et militaire) de l'ONU compromettent la légitimité de la mission, affectent l'image de force bienfaitrice et stabilisatrice que présentent le personnel de maintien de la paix de l'ONU. Cet état de fait pose un grave dilemme moral et éthique à l'ONU et perpétuent le cycle de la violence perpétrée contre les femmes et les jeunes filles dans les zones de conflit. Les hypothèses fermement établies concernant les effets identiques pour les hommes et les femmes d'une présence de l'ONU, ainsi qu'une sous-estimation constante de l'inégale dynamique du pouvoir entre les populations civiles locales et les Casques bleus dans la planification des opérations de maintien de la paix, ont entraîné des conséquences involontaires pour les civils, à savoir l'exploitation des femmes et les violences sexuelles à leur rencontre par le personnel international de maintien de la paix à l'occasion de nombreuses missions de l'ONU.

L'ONU définit l'exploitation sexuelle comme « tout abus réel ou tentative d'abus d'une position de vulnérabilité, de pouvoir différentiel ou de confiance à des fins sexuelles, y compris, entre autres, pour tirer profit pécuniairement, socialement ou politiquement de l'exploitation sexuelle d'une autre personne¹ ». L'abus sexuel est défini comme « l'intrusion physique réelle ou menace d'intrusion physique, de nature sexuelle, que ce soit par la force ou en vertu de conditions d'inégalité ou coercitives² ». L'ONU a entrepris d'aborder le problème de la violence et de l'exploitation des femmes dans les zones de conflit, ainsi que d'autres préoccupations relatives à l'inégalité entre les sexes qui apparaissent pendant une guerre, via un processus d'intégration d'une démarche antisexiste. On entend par intégration

d'une démarche antisexiste le « processus d'évaluation des implications pour les femmes et les hommes de toute action prévue, y compris la législation, les politiques ou les programmes, dans tous les domaines et à tous les niveaux... pour arriver à l'égalité des sexes³ ».

La résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU (S/Res/1325 ou résolution 1325), adoptée le 31 octobre 2000, représenta la première tentative importante visant à aborder le problème de la violence sexuelle et de l'exploitation des femmes et des jeunes filles dans les zones de conflit, ainsi qu'à demander une participation accrue des femmes au maintien de la paix. La motivation en était claire : les femmes sont affectées de manière disproportionnée par un conflit armé et, lorsqu'elles sont absentes du processus de maintien de la paix, le résultat final néglige les besoins sexospécifiques dans le processus de reconstruction et risque de contribuer à une instabilité continue. Par exemple, l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC), mise en place en 1992 et active jusqu'en 1993, ne comprenait pas de personnel féminin de maintien de la paix. Pendant toute la période d'activité de l'APRONUC, le Cambodge connut des taux plus élevés de prostitution, de maladies vénériennes, d'agressions sexuelles et de rapports amoureux extraconjugaux (stigmatisés par la culture) entre civils et Casques bleus. Les membres du personnel de maintien de la paix qui commirent des actes de violence ou d'exploitation sexuelle contribuèrent à défaire les structures sociales et familiales dans lesquelles vivaient certains civils et nombreux furent les Cambodgiens qui gardèrent le sentiment que les Casques bleus n'étaient venus que pour transformer les Cambodgiennes en travailleuses du sexe⁴. Sur le plan logistique, l'absence d'un personnel féminin de maintien de la paix rendit difficile pour les victimes civiles de signaler les incidents de violence ou d'exploitation sexuelle perpétrés contre elles par des Casques bleus ou des combattants, ce qui à son tour rendit difficile pour la mission de s'attaquer aux effets de la zone de conflit sur les femmes.

La résolution 1325 tient compte de l'impact disproportionné de la guerre sur les femmes et les jeunes filles, et demande une participation accrue des femmes au maintien de la paix, ainsi qu'un effort général d'incorporation de considérations d'égalité des sexes lors de la planification et de l'exécution des missions de l'ONU, en attribuant la responsabilité principale de la mise en application au Conseil de sécurité, au secrétaire général, aux états membres fournissant le personnel de maintien de la paix et aux parties aux conflits armés en cours et à venir. Bien que le Conseil de sécurité et le secrétaire général se soient constamment engagés à s'occuper de la violence contre les femmes et de leur exploitation dans les zones de conflit, ainsi qu'à les empêcher, l'adoption de la résolution 1325 fut suivie de l'apparition d'allégations d'exploitation et d'abus de femmes vulnérables *par du personnel de l'ONU* lorsque les mécanismes de transmission d'informations s'améliorèrent⁵. Même s'il ne s'agissait pas du premier exemple d'exploitation par des forces de maintien de la paix, la révélation en 2004 de l'exploitation sexuelle de victimes civiles par un « nombre significatif de membres du personnel de maintien

de la paix des Nations Unies » en République démocratique du Congo provoqua une analyse institutionnelle des rapports reçus antérieurement lors d'autres missions⁶. L'étude révéla des cas d'abus et d'exploitation sexuels lors des opérations en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo, au Cambodge, au Timor-Leste, en Afrique de l'Ouest et en République démocratique du Congo entre le début des années 1990 et le milieu des années 2000⁷.

Un lien a été établi entre la présence de forces de maintien de la paix et la multiplication des cas de traite et d'exploitation sexuelle, de prostitution forcée de femmes et d'enfants, de viols, de violence sexiste et de recrutement par les troupes de femmes et de jeunes filles chargées des tâches domestiques mais entraînées de force dans l'esclavage sexuel⁸. Les missions en République démocratique du Congo, au Cambodge, en Somalie et dans les Balkans exposèrent toutes des cas très répandus d'agressions sexuelles contre des femmes et des jeunes filles et d'exploitation de celles-ci⁹. En ignorant la construction sexospécifique propre à l'entraînement militaire et les ramifications du placement de soldats dans des situations qui limitent l'identité même du « soldat », l'ONU ne prévint pas le risque de violence et d'exploitation sexuelles des femmes autochtones par du personnel de maintien de la paix.

À la suite de désastreuses allégations de violence et d'exploitation sexuelles commises par du personnel civil et militaire déployé dans des zones de post-conflit sous les auspices de l'ONU, le Conseil de sécurité et le secrétaire général commencèrent à prendre des mesures en menant une enquête détaillée et en se résolvant à intégrer des considérations d'égalité des sexes aux opérations de maintien de la paix ainsi qu'à accroître la responsabilité juridique du personnel de maintien de la paix. L'un des principaux mécanismes de réussite des missions de maintien de la paix de l'ONU est la perception du personnel de celle-ci comme impartial, bienveillant et légitime ainsi que du fait que l'abus ou l'exploitation de civils vulnérables par le personnel de l'ONU fait « beaucoup de tort à la réputation du maintien de la paix¹⁰ ». La stratégie détaillée d'élimination de l'exploitation sexuelle lors des missions de maintien de la paix, qui résulta de l'enquête menée par le prince Zeid Ra'ad Zeid Al-Hussein de Jordanie, dont le rapport fut remis à l'Assemblée générale en mars 2005, présente dans leurs grandes lignes et recommande des améliorations à apporter aux normes de conduite établies par le département des Opérations de maintien de la paix de l'ONU, à la procédure d'enquête, à la responsabilité du commandement et à la responsabilité individuelle en matière d'exploitation et d'abus sexuels¹¹. Cette enquête représenta une première étape importante de l'examen du rôle de l'ONU dans la minimisation des effets dévastateurs d'un conflit armé sur les femmes, non seulement par ses recommandations en tant qu'autorité morale mais aussi grâce à la formation du personnel déployé par l'ONU et aux mesures disciplinaires appropriées prises à son encontre.

Suite à l'enquête de 2005, la résolution 1820 du Conseil de sécurité (S/Res/1820 ou résolution 1820) fut adoptée le 19 juin 2008 pour réaffirmer la résolution 1325

ainsi que l'engagement du Conseil de sécurité d'intégrer des femmes au processus de maintien de la paix et d'appliquer une politique de tolérance zéro à l'égard du personnel de l'ONU coupable d'abuser ou d'exploiter sexuellement des civiles. La résolution 1820 fut la première émanant du Conseil de sécurité à aller au-delà d'une admission générale des effets négatifs de la guerre sur les femmes, à ordonner la cessation de l'inconduite du personnel de maintien de la paix et à demander aux états membres fournissant des contingents et du personnel civil de former ceux-ci aux questions sexospécifiques et de réagir aux cas d'inconduite.

Le Conseil de sécurité adopta en 2009 les résolutions 1888 et 1889, qui se fondaient sur la résolution 1820 en prescrivant des mesures plus précises encourageant l'intégration d'une démarche antisexiste dans la reconstruction qui suit un conflit. Ces mesures impliquent la nomination de représentants spéciaux et d'envoyés spéciaux du secrétaire général chargés de s'attaquer au problème de la violence sexuelle dans les conflits, y compris des conseillers à la protection des femmes dans les missions de maintien de la paix, réitérent le besoin pour les états de déployer un personnel féminin de maintien de la paix plus nombreux et chargent le secrétaire général de produire un rapport complet des progrès accomplis et des améliorations qu'il reste à apporter après la résolution 1325¹².

Les tentatives du Conseil de sécurité de l'ONU en matière d'examen et de prévention des incidents de violence et d'exploitation sexuelles survenus lors de missions de maintien de la paix planifiées et exécutées par le département des Opérations de maintien de la paix de l'ONU se sont concentrées sur des résolutions et des politiques officielles apportant des changements limités en pratique. Alors que le Conseil de sécurité et le département des Opérations de maintien de la paix de l'ONU ont reconnu les effets d'un système de maintien de la paix composé essentiellement d'hommes déployés dans des régions de post-conflit instables, les contraintes imposées par la structure de fourniture de personnel rendent difficiles les tentatives officielles de changement, sauf si les mesures incitatives à l'égard des états fournissant du personnel civil et militaire sont suffisantes pour surmonter l'apparente réticence de ces états à déployer du personnel féminin de maintien de la paix.

Intégration d'une démarche antisexiste : une réaction à l'offre ou à la demande ?

Avant d'aborder la possibilité d'un accroissement de la participation des femmes aux missions de maintien de la paix, il est important de comprendre d'abord les raisons qu'aurait l'ONU d'instituer une politique d'intégration d'une démarche antisexiste. Le présent article emploie un cadre théorique fondé sur des principes économiques de base pour étudier la motivation des tentatives de l'ONU d'accroissement de l'égalité entre les sexes dans les opérations de maintien de la paix. Approcher le casse-tête de cette manière nous permet de déterminer d'où est

venue l'initiative d'intégration d'une démarche antisexiste. La section qui suit applique les principes de l'offre et de la demande aux raisons derrière les efforts consacrés par l'ONU à cette intégration en matière de maintien de la paix et présente les implications visibles de chaque explication, afin de déterminer laquelle est la plus étayée.

Explication axée sur l'offre

Comme nous l'avons vu plus haut, l'initiative d'intégration d'une démarche antisexiste de l'ONU en matière de maintien de la paix est concrétisée dans les résolutions 1325, 1820, 1888 et 1889 du Conseil de sécurité. L'adoption de la résolution 1325 en octobre 2000 marque le point où l'ONU commença à se débattre avec la question de l'égalité des sexes dans le cadre de ses propres opérations. L'objectif de l'intégration d'une démarche antisexiste en matière de maintien de la paix est d'accroître la participation des femmes à ces missions à tous les niveaux de prise de décisions, cela est vrai des explications axées aussi bien sur l'offre que sur la demande de cette intégration. La différence clé entre les deux explications réside dans le catalyseur ou la motivation de cette politique.

Une explication axée sur l'offre considérerait que les efforts consacrés par l'ONU à l'accroissement de la participation des femmes au maintien de la paix furent suscités principalement par la présence de femmes dans les forces armées d'un certain nombre d'états membres. L'intégration d'une démarche antisexiste dans cette situation représenterait une réaction à la répartition par sexe des forces armées nationales plutôt qu'une réponse à l'échec de certaines missions ou à des déclarations rhétoriques de responsables quant au besoin d'une plus grande égalité entre les sexes dans les opérations de maintien de la paix. Les efforts de l'ONU en matière d'intégration d'une démarche antisexiste représenteraient simplement une codification en termes de politique d'une réalité préexistante : des femmes servent déjà dans les contingents, un fait dont la reconnaissance conduit à une politique mettant l'accent sur la participation des femmes.

Une explication axée sur l'offre se trouve étayée si les données indiquent une tendance générale vers une plus grande égalité entre les sexes au niveau des états. Les données à ce niveau indiquent toutefois que l'empressement à envoyer des femmes au combat varie largement. « Dans presque tous les pays, la question de savoir comment et où il conviendrait de déployer des femmes donne lieu à des débats acharnés¹³ ». Lorsque des forces armées nationales sont disposées à recruter et déployer des femmes, elles invoquent des raisons égalitaristes, des raisons qui ont fait des adeptes avec l'avènement de forces armées plus évoluées technologiquement. Les forces armées modernes demandent moins de force brute et plus de sagacité intellectuelle, ce qui discrédite l'argument selon lequel les femmes ne sont pas les égales des hommes en tant que soldats¹⁴. Dans les forces armées modernes, les hommes et les femmes sont théoriquement égaux ; les raisons de l'intégration

d'une démarche antisexiste par l'ONU reposent sur l'hypothèse selon laquelle certains rôles conviennent mieux aux femmes qu'aux hommes et la présence de femmes dans les opérations de maintien de la paix a pour effet de neutraliser l'agressivité masculine. Par conséquent, même pour les forces armées intégrées, la logique de l'intégration d'une démarche antisexiste par l'ONU contredit la justification nationale du recrutement de femmes pour le service militaire. La sexospécificité militaire varie largement et il paraît douteux que l'initiative d'intégration d'une démarche antisexiste de l'ONU se soit inspirée d'une vague mondiale de recrutement de femmes dans les forces armées.

Explication axée sur la demande

À l'inverse des explications axées sur l'offre, celles axées sur la demande considèreraient que les efforts d'accroissement de la participation des femmes aux opérations de maintien de la paix reçurent leur impulsion du besoin exprimé par l'ONU d'une plus grande participation des femmes quelle que soit la répartition par sexe des forces armées nationales. L'intégration d'une démarche antisexiste serait dans ce cas instituée en réponse à des échecs de maintien de la paix et à la croyance en des retombées bénéfiques d'une plus grande égalité des sexes pour les résultats des missions. Une explication axée sur la demande pourrait également aller plus loin que ce calcul stratégique étroit pour inclure l'intérêt plus large de l'ONU quant à l'encouragement de l'égalité des sexes et au renforcement de la perception de l'organisation et de son personnel comme représentants impartiaux, bienveillants et légitimes de la société internationale¹⁵. Une explication axée sur la demande reposerait principalement sur le moment choisi pour l'adoption des résolutions de l'ONU sur l'intégration d'une démarche antisexiste et sur leur justification. Plus précisément, une explication axée sur la demande se trouve étayée si les résolutions de l'ONU ont été adoptées en réaction aux échecs de missions de maintien de la paix dont on estime qu'ils sont dus au moins en partie à l'absence de personnel féminin.

Le moment choisi pour l'adoption des résolutions du Conseil de sécurité combiné à la justification par l'organisation de la plus grande inclusion des femmes dans les opérations de maintien de la paix offrent une base solide à une explication axée sur la demande. Le Conseil de sécurité et le secrétaire général s'étaient constamment engagés à s'attaquer à la violence contre les femmes dans les zones de conflits et à l'empêcher mais ce ne fut que lorsqu'une vague de crimes commis contre des femmes fut signalée dans les années 1990 que l'ONU adopta la résolution 1325 et donna un caractère officiel à l'intégration d'une démarche antisexiste dans les opérations de maintien de la paix¹⁶. Des allégations plus nombreuses d'exploitation et d'abus de femmes civiles perpétrés par du personnel de l'ONU à la suite de la résolution 1325 suscitérent d'autres révisions institutionnelles de la conduite dans différentes missions, qui révélèrent l'existence d'abus et d'exploitation sexuels lors des opérations en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo, au Cambodge,

au Timor-Leste, en Afrique de l'Ouest et en République démocratique du Congo entre le début des années 1990 et le milieu des années 2000¹⁷.

Afin de s'occuper des cas signalés de violence et d'exploitation sexuelles commises par du personnel civil et militaire de l'ONU déployé dans les zones de conflit, le Conseil de sécurité et le secrétaire général élaborèrent une stratégie détaillée d'élimination de l'exploitation perpétrée pendant les missions de maintien de la paix basée sur un renforcement des normes s'appliquant au DOMP (département des Opérations de maintien de la paix) en matière de conduite, de procédures d'enquête, de responsabilité du commandement et de responsabilité individuelle pour ce qui concerne l'exploitation et l'abus sexuels¹⁸. Le Conseil de sécurité de l'ONU adopta la résolution 1820 (S/Res/1820, ou résolution 1820) en juin 2008 pour confirmer sa résolution 1325 et sa volonté d'intégration des femmes au processus de maintien de la paix et d'application d'une politique de tolérance zéro à l'égard du personnel de l'ONU coupable d'abus ou d'exploitation sexuels de civils. Les résolutions 1888 et 1889, adoptées 2009, ajoutèrent des mesures précises favorisant l'intégration d'une démarche antisexiste dans la reconstruction d'après conflit¹⁹.

Une explication axée sur la demande se trouve étayée non seulement par le moment choisi pour l'adoption des résolutions de l'ONU mais aussi par la formulation par celle-ci de l'intégration d'une démarche antisexiste en tant que solution de l'échec de missions antérieures. Un accroissement de la participation des femmes aux missions de maintien de la paix est censé limiter les cas d'exploitation, d'abus sexuel et de violence visant les femmes dans les zones de conflit et celles de post-conflit instables pour trois raisons au moins. La première est que l'ONU considère les femmes comme des participantes nécessaires au maintien de la paix à cause de traits de caractère propres à leur sexe qui leur permettent d'exécuter brillamment des tâches que les hommes ne peuvent accomplir. L'interprétation prédominante du rôle du personnel féminin de maintien de la paix et de ses contributions à la mission est que ses membres, en tant que femmes, sont éminemment qualifiées pour s'occuper des victimes de violence sexuelle et peuvent par conséquent traiter des incidents qui se sont produits pendant le conflit ou ont été perpétrés par du personnel de maintien de la paix, ce qui favorise une plus grande responsabilité dans les cas d'abus perpétrés par ce personnel. Elles ont moins de chances que leurs collègues masculins d'être perçues par les civils comme des envahisseurs ou des conquérants ; elles ont également un effet civilisateur, faisant plus ressembler l'environnement de déploiement traditionnellement purement masculin à la vie quotidienne en société²⁰.

En deuxième lieu et en plus des tâches pour lesquelles les femmes sont plus aptes que les hommes, une force de maintien de la paix composée à la fois d'hommes et de femmes est censée être moins intimidante pour les civils. Aux termes de la logique dominante de l'intégration d'une démarche antisexiste par l'ONU, la présence accrue de femmes dans des missions à dominante masculine

améliore l'image de la force de maintien de la paix sur le terrain et au sein de la population locale²¹. Enfin, les contingents féminins sont censés avoir un effet apaisant ou civilisateur sur leurs compagnons d'armes. La présence de femmes dans les unités militaires et de police déployées se rapproche de la « réalité de la vie » et minimise par conséquent les tendances agressives d'un personnel de maintien de la paix qui, sinon, pourrait être influencé par la nature anarchique, excessivement masculine et surréaliste de l'instabilité post-conflit²².

En résumé, aussi bien le moment choisi pour une participation accrue des femmes aux opérations de maintien de la paix que la justification de celle-ci étaye une explication axée sur la demande de l'initiative d'intégration d'une démarche antisexiste de l'ONU. Celle-ci a constamment pris des mesures en réaction à l'échec de certaines missions sur la base de l'hypothèse selon laquelle la présence accrue de femmes aurait un impact salutaire sur le résultat des opérations de maintien de la paix. Ces changements de politique ont résulté en une demande accrue de personnel féminin de maintien de la paix pour toutes les missions depuis la résolution 1325 adoptée par le Conseil de sécurité en octobre 2000.

La faisabilité de l'intégration d'une démarche antisexiste axée sur la demande

À la lumière des éléments de preuve mettant en évidence une explication axée sur la demande de l'intégration d'une démarche antisexiste, le présent article passe maintenant à l'examen de la faisabilité d'une mise en œuvre de cette initiative politique. Ce point est important pour au moins deux raisons. D'abord, et c'est évident, alors qu'un changement de politique de l'ONU en matière d'incorporation de femmes aux missions de maintien de la paix représente une étape cruciale vers la réalisation de l'égalité des sexes dans les opérations de maintien de la paix, l'initiative doit également tenir compte des réalités dans ce domaine sur le terrain et dans les pays fournissant des contingents pour connaître un succès pratique quelconque. Il s'ensuit, et c'est le deuxième point, qu'en examinant la question de savoir s'il existe une absence de lien entre la politique d'intégration d'une démarche antisexiste et la répartition par sexe des contingents des pays qui les fournissent, le présent article peut évaluer la réussite potentielle de l'initiative d'intégration d'une démarche antisexiste de l'ONU dans l'avenir.

Données sur la fourniture de contingents à l'ONU comme mesure de faisabilité

Afin de déterminer la faisabilité de la politique d'intégration d'une démarche antisexiste, cette étude se focalise sur les dix principaux pays fournisseurs de contingents identifiés par l'ONU. Le classement des pays fournisseurs de contingents et de personnel de police pour 2010 est présenté dans le Tableau I. Les nombres

de policiers et de soldats ont été combinés pour tous les pays, en 2010, afin d'augmenter la taille de l'échantillon.

Nous avons pu, en nous servant des chiffres publiés par l'ONU (DOMP, *Ranking of Military and Police Contributors* [Classement des pays fournisseurs de contingents et de personnel de police], 2010), décomposer ces chiffres totaux en fonction de la répartition par sexe, en présentant le nombre moyen mensuel d'hommes et de femmes fournis pour le maintien de la paix par chaque pays en 2010. Les résultats sont présentés sur le Tableau II en même temps que le pourcentage annuel moyen de femmes fournies pour le maintien de la paix par pays pour cette année d'activité.

D'après ces résultats, le pourcentage annuel moyen de femmes fournies par les dix principaux pays fournisseurs de personnel de maintien de la paix est de 2,2 pourcent du total. Parmi les principaux pays fournisseurs de contingents et de personnel de police, la Jordanie se classe dernière en fournissant 0,2 pourcent par an de personnel féminin de maintien de la paix, alors que le Ghana se classe premier avec 8,8 pourcent. Malheureusement, la répartition par sexe pour les deux principaux pays fournisseurs de contingents et de personnel de police n'est disponible que pour 2010. Afin de tenir compte de cette absence relative de données et de renforcer ces conclusions, nous avons mené des recherches propres aux missions afin de déterminer si ces chiffres annuels au niveau macro reflétaient les réalités au niveau micro. Nos analyses mensuelles des fournitures par les dix premiers pays du classement de contingents destinés aux missions de maintien de la paix de l'ONU en République démocratique du Congo (MONUC), au Sahara occidental (MINURSO), en République centrafricaine et au Tchad (MINURCAT), au Darfour (UNAMID) et au Timor-Leste (UNMIT) ont toutes étayé nos conclusions annuelles d'ensemble. L'analyse des fournitures de personnel destiné aux opérations au Liberia (UNMIL) et en Haïti (MINUSTAH) firent toutefois apparaître le Bangladesh et l'Inde comme des cas aberrants, fournissant tous deux des pourcentages élevés de personnel féminin de maintien de la paix. Il sera nécessaire de poursuivre la recherche pour déterminer la raison de cette variation.

Données de l'indice mondial d'écart entre les sexes comme mesure de faisabilité

L'indice mondial d'écart entre les sexes du Forum économique mondial est un outil utile pour les chercheurs qui s'efforcent de comprendre l'ampleur des disparités entre hommes et femmes aux niveaux national, régional et mondial. Le classement des pays en fonction des *écarts* entre hommes et femmes en termes d'accès et de participation aux secteurs de l'économie, de la politique, de la santé et de l'enseignement, ainsi que la mesure des écarts plutôt que des niveaux d'accès aux possibilités et aux ressources permettent à l'indice mondial d'écart entre les sexes de se focaliser sur l'inégalité entre hommes et femmes à l'intérieur des pays, pas sur celles des ressources et des chances d'un pays à l'autre²³. L'indice mondial

Tableau I. Classement des fournitures de contingents et de personnel de police par pays en 2010

Classement	Pays	Total moyen par mois
1	Pakistan	10.707
2	Bangladesh	10.614
3	Inde	8.805
4	Nigeria	5.815
5	Egypte	5.426
6	Népal	5.044
7	Jordanie	3.745
8	Rwanda	3.679
9	Ghana	3.663
10	Uruguay	2.521

Tableau II. Répartition par sexe des contingents et du personnel de police fournis par les dix principaux pays fournisseurs de contingents en 2010

Classement	Pays	Total moyen par mois	Moyenne d'hommes	Moyenne de femmes	Pourcentage de femmes
1	Pakistan	10.707	10.663	44	0,4
2	Bangladesh	10.614	10.488	126	1,2
3	Inde	8.805	8.665	140	1,6
4	Nigeria	5.815	5.447	368	6,3
5	Egypte	5.426	5.411	15	0,3
6	Népal	5.044	4.948	96	1,9
7	Jordanie	3.745	3.739	6	0,2
8	Rwanda	3.679	3.586	93	2,5
9	Ghana	3.663	3.340	323	8,8
10	Uruguay	2.521	2.403	118	4,7

d'écart entre les sexes examine les disparités entre les sexes dans quatre catégories de base : participation et perspectives économiques, niveau d'études, santé et survie et émancipation politique²⁴.

Nous avons consulté le classement d'après l'indice mondial d'écart entre les sexes de chacun des dix principaux pays fournisseurs de contingents afin d'évaluer les réalités en matière d'égalité entre les sexes sur le terrain dans chacun de ces pays. Dans la mesure où ce classement n'est pas affecté par les niveaux relatifs de développement, il offre un regard objectif sur les réalités en matière d'égalité entre les sexes dans les dix principaux pays fournisseurs de contingents. Le Tableau III ci-dessous indique le classement de chacun des dix principaux pays fournisseurs de contingents.

Nous n'essons pas d'examiner de près les politiques et questions relatives à l'égalité entre les sexes dans des pays particuliers ni d'accuser certains pays de disparités entre les sexes ; nous abordons plutôt l'inégalité entre les sexes dans une perspective au niveau macro dans les pays fournissant des contingents à l'ONU. Même un bref examen de ce résultat général révèle que la politique d'intégration d'une démarche antisexiste de l'ONU préconisant une participation accrue des femmes aux opérations de maintien de la paix ne tient pas vraiment compte des réalités en matière d'égalité entre les sexes. Le Tableau IV ci-dessous associe les principaux pays fournissant des contingents à l'ONU à leur classement d'après l'indice mondial d'écart entre les sexes et à leurs fournitures de contingents décomposées par sexe.

Récapitulation générale des données de l'ONU et de l'indice mondial d'écart entre les sexes

Compte tenu des données sur les fournitures de contingents et du résultat en matière de disparité entre les sexes obtenu par les principaux pays fournisseurs de contingents, nous soutenons que l'approche axée sur la demande de l'intégration d'une démarche antisexiste dans les opérations de maintien de la paix de l'ONU ne tient pas compte des réalités en matière d'égalité des sexes dans les pays fournisseurs de contingents. Une telle approche descendante du progrès vers l'égalité des sexes dans les missions de maintien de la paix a des chances de ne connaître qu'un succès limité car les forces armées nationales des pays fournisseurs de contingents doivent d'abord s'efforcer d'intégrer les femmes dans leurs rangs. L'illustration de l'absence de lien entre la politique de l'ONU et la réalité en matière d'égalité des sexes dans les pays fournisseurs de contingents étaye encore mieux notre argument selon lequel l'intégration d'une démarche antisexiste par l'ONU dans les opérations de maintien de la paix est une politique axée sur la demande et réactionnaire instituée en réponse à l'échec de mission antérieures.

Tableau III. Classement d'après l'indice d'écart des sexes des dix principaux pays fournisseurs de contingents

Classement des pays fournisseurs de contingents à l'ONU	Pays fournisseurs de contingents	Classement d'après l'indice d'écart des sexes
1	Pakistan	132
2	Bangladesh	82
3	Inde	112
4	Nigeria	118
5	Egypte	125
6	Népal	115
7	Jordanie	120
8	Rwanda	n/a
9	Ghana	70
10	Uruguay	59

Implications en termes de politique d'une initiative d'intégration d'une démarche antisexiste qui manque son objectif

Lorsque la dynamique sexospécifique entre en jeu dans les conflits armés et que les efforts visant à ramener le calme ont des conséquences involontaires, il devient plus urgent d'incorporer des considérations relatives aux sexes aux efforts de maintien de la paix et de reconstruction. Les acteurs internationaux ne font que commencer à comprendre la nécessité de reconnaître le rôle des questions sexospécifiques dans la guerre et d'en tenir compte. Lorsque les efforts de maintien de la paix et de reconstruction ne tiennent pas compte de la dynamique sexospécifique, ils ne peuvent offrir les conseils et services appropriés, étant donné l'équilibre entre les sexes dans la population à l'issue du conflit et les tactiques à caractère sexiste utilisées pendant le conflit. Une deuxième conséquence d'une stabilisation et d'une reconstruction ignorant les disparités entre les sexes est l'exacerbation de l'exploitation et de la violence à caractère sexiste perpétrées par du personnel de maintien de la paix et d'autres acteurs internationaux sur le terrain, qui compromet la légitimité de la mission, salit l'image du personnel de maintien de la paix et perpétue le cycle de violence à caractère sexiste dans les zones de conflit.

En ignorant à la fois ce qui caractérise le soldat masculin, la sous-représentation des femmes dans les opérations militaires de maintien de la paix et les normes sexospécifiques établies ou évolutives dans le pays hôte, les missions de maintien de la paix ont historiquement eu des conséquences négatives pour les femmes civiles. Les présomptions de neutralité en matière d'égalité des sexes et la sous-estimation de

Tableau IV. Classement des fournitures de contingents et de personnel de police associé au classement d'après l'indice d'écart des sexes (2010)

<i>Pays fournisseurs de contingents</i>	<i>Classement d'après l'indice d'écart des sexes</i>	<i>Classement des pays fournisseurs de contingents à l'ONU</i>	<i>Contingent masculin moyen fourni</i>	<i>Contingent féminin moyen fourni</i>	<i>Contingent total moyen fourni</i>	<i>Pourcentage de femmes</i>
Pakistan	132	1	10 663	44	10 707	0,4
Bangladesh	82	2	10 488	126	10614	1,2
India	112	3	8665	140	8805	1,6
Nigeria	118	4	5447	368	5815	6,3
Egypt	125	5	5411	15	5426	0,3
Népal	115	6	4948	96	5044	1,9
Jordan	120	7	3739	6	3745	0,2
Rwanda	n/a	8	3586	93	3679	2,5
Ghana	70	9	3340	323	3663	8,8
Uruguay	59	10	2403	118	2521	4,7

la dynamique inégale du pouvoir entre les civils et le personnel de maintien de la paix en termes de planification, de préparation et d'exécution des opérations de maintien de la paix conduisirent au viol, à la stigmatisation sociale, à la transmission accrue des maladies vénériennes et à la demande accrue de trafic d'êtres humains pendant les missions de maintien de la paix dans les années 1990²⁵. L'impact combiné de guerres qui employèrent la violence à l'égard des femmes, d'efforts de reconstruction qui ignorèrent les questions relatives à l'égalité des sexes et d'un personnel de maintien de la paix qui abusa de ses positions de pouvoir dans les zones de post-conflit fit prendre conscience à la communauté internationale du besoin de prendre en considération les effets bien réels de la problématique hommes-femmes dans la guerre et le maintien de la paix. La résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU jeta les bases d'une solution à ces problèmes dans son appel à une participation accrue des femmes au maintien de la paix et à un plus grand effort d'incorporation des considérations d'égalité entre les sexes lors de la planification et de l'exécution des missions mais cette résolution novatrice donne une impression d'étroitesse de vue dans son appel. Comme nous l'avons soutenu plus haut, la tentative de l'ONU d'intégrer une démarche antisexiste au maintien de la paix ignore les réalités en matière d'égalité des sexes dans les pays fournisseurs de contingents et, ce faisant, court le risque de ne pas rester beaucoup plus que des vœux pieux.

Notre assertion selon laquelle l'approche de l'ONU axée sur la demande de l'intégration d'une démarche antisexiste, une approche caractérisée par une position

réactionnaire vis-à-vis des échecs et des fiascos ayant caractérisé certaines missions dans le passé, soulève une question très simple mais importante : *que devrait donc faire l'ONU en la matière ?* Nous avons établi le fait qu'il n'existe aucun lien entre la demande par la résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU d'un déploiement de personnel féminin de maintien de la paix et les réalités en matière d'égalité des sexes dans les pays fournisseurs de contingents (comme l'illustre l'indice mondial 2010 d'écart entre les sexes). Ce que nous proposons est loin d'être du jamais vu dans la stratégie de maintien de la paix de l'ONU. Afin de corriger la nature descendante de l'approche actuelle de l'ONU, qui encourage une participation accrue des femmes au maintien de la paix, l'ONU doit encourager les forces armées des états à fournir du personnel féminin de maintien de la paix exactement comme elle le fait dans le cas du personnel en général. Un tel encouragement pourrait prendre la forme d'une allocation accrue pour les pays fournisseurs de contingents dont le personnel qu'ils fournissent contient un pourcentage plus élevé de femmes dans tous les grades. L'allocation actuelle d'environ 1.000 dollars par mois et par personne pourrait augmenter progressivement lors de chaque accroissement du pourcentage de personnel féminin de maintien de la paix pour un pays fournisseur de contingents donné jusqu'à la parité entre les sexes ; par exemple, une augmentation de un pourcent du nombre de femmes dans le personnel de maintien de la paix pourrait mériter une allocation de 1.010 dollars par personne et par mois. Pour les principaux pays fournisseurs de contingents, cette légère augmentation de l'allocation représenterait un soutien financier substantiel pour les institutions militaires nationales. Alors que nous reconnaissons que des disparités entre les sexes ne peuvent être éliminées seulement par des incitations financières et que le processus permettant d'arriver à l'intégration de l'égalité des sexes dans les forces armées nationales est très graduel, nous disons simplement que la politique d'intégration d'une démarche antisexiste ne peut avoir un impact significatif sans offrir des incitations aux pays auxquels il est demandé d'envoyer leurs femmes dans les zones de conflit.

Conclusions et poursuite de la recherche

L'argument présenté dans cet article l'a été en deux étapes. Employant d'abord un cadre théorique fondé sur les principes économiques de base de l'offre et de la demande, cet article a examiné la motivation des tentatives de l'ONU visant à accroître l'égalité des sexes dans les opérations de maintien de la paix. Lorsque nous nous sommes aperçues qu'une explication axée sur la demande de ce changement de politique pouvait être étayée, nous nous sommes tournées vers les données fournies par le département des Opérations de maintien de la paix de l'ONU et l'indice mondial d'écart entre les sexes du Forum économique mondial afin d'évaluer la faisabilité de l'initiative d'intégration d'une démarche antisexiste. L'analyse de ces données fit apparaître une absence claire de lien entre la politique

d'intégration d'une démarche antisexiste de l'ONU et la répartition par sexe du personnel affecté par les principaux pays fournisseurs de contingents aux missions de maintien de la paix. Nous soutenons que cette absence de lien a d'importantes implications pour la réussite future de la politique d'intégration d'une démarche antisexiste de l'ONU et que celle-ci se doit d'intensifier ses demandes de participation accrue des femmes via des incitations ciblées.

Le présent article représente une étape d'un projet de recherche élargi sur l'intégration d'une démarche antisexiste dans les opérations de maintien de la paix. Les conclusions qu'il présente sont dans une large mesure préliminaires, en partie parce qu'il est difficile de vérifier la répartition par sexe par pays du personnel fourni à l'ONU pour des missions de maintien de la paix avant 2010. Au fur et à mesure que les données sur la répartition par sexe dans les opérations de maintien de la paix deviennent plus largement accessibles, des études plus poussées pourraient collecter des données sur cette répartition pour les dix principaux pays fournisseurs de contingents et de personnel de police sur une plus longue période et élargir l'échantillon au-delà de ces dix pays pour tester la validité de ces conclusions initiales. En outre, les cas aberrants tels que ceux de l'Inde et du Bangladesh justifient une poursuite de l'analyse transversale au niveau micro qui examine les contingents par pays *et* par mission. Une évaluation plus complète de ces cas aberrants mettra en lumière les différences entre les principaux pays fournisseurs de contingents qui pourraient aider l'ONU à mieux adapter les incitations qu'elle offre pour accroître la participation des femmes à toutes les missions de maintien de la paix.

Notes

1. UN General Assembly, *A Comprehensive Strategy to Eliminate Future Sexual Exploitation and Abuse in United Nations Peacekeeping Operations*, A/59/710. New York : UN General Assembly, 24 mars 2005, p. 7, www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/59/710.

2. *Id.*, pp. 7–8.

3. UN Department of Peacekeeping Operations (DPKO), *Gender Equality in UN Peacekeeping Operations*, DPKO Policy Directive. New York : UN DPKO, 3 novembre 2006, p. 8, www.un.org/womenwatch/feature/wps/Policy%20directive%20gender%20equality%20FINAL%202006.pdf.

4. WHITWORTH, Sandra, *Men, Militarism & UN Peacekeeping: A Gendered Analysis*. Boulder, CO : Lynne Rienner Publishers, 2004, p. 68.

5. À la suite de la résolution 1325, l'Assemblée générale a adopté la résolution 57/306, le 15 avril 2003 qui a forcé le secrétaire général à confronter l'exploitation sexuelle dans les opérations de maintien de la paix. En 2005, l'Assemblée générale et le secrétaire générale Kofi Annan ont demandé une enquête comprehensive de l'exploitation sexuelle dans les opérations de maintien de la paix. L'Assemblée générale de l'ONU, *Comprehensive Strategy*, p. 10.

6. *Id.*, p. 1.

7. *Id.*, p. 7.

8. ALLRED, Keith J., « Peacekeepers and Prostitutes: How Deployed Forces Fuel the Demand for Trafficked Women and New Hope for Stopping It », *Armed Forces and Society* 33, no. 1, octobre 2000, pp. 5–23, www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/5507~v~Peacekeepers_and_Prostitutes__How_Deployed_Forces_Fuel_the_Demand_for_Trafficked_Women_and_New_Hope_for_Stopping_It.pdf.

9. Lorsqu'il est confronté à des plaintes concernant l'omission de l'ONU sur les accusations d'agression sexuelle contre des soldats de la paix dans les documents les témoignages, l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge a exprimé le sentiment que « les garçons seront toujours des garçons » et que la mission de paix au Cambodge a été « accomplie en partie par le déploiement de soldats qui ont assumé que leurs prérogatives de militaires incluaient l'accès à des prostituées, ainsi que la liberté de poursuivre, harceler et d'agresser les femmes de la région ». WHITWORTH, *Men, Militarism & UN Peacekeeping*, p. 13. Cette attente des soldats à la poursuite de partenaires sexuelles féminines au Cambodge ignore grossièrement les normes sociales locales qui stigmatisent et punissent les filles et les femmes qui se livrent à la promiscuité sexuelle, même perçue en tant que telle, indépendamment du fait que la rencontre soit consensuelle ou forcé. Pour des rapports sur d'autres missions, voir AOI, Chiyuki, DE CONING, Cedric et THAKUR, Ramesh, eds, *Unintended Consequences of Peacekeeping Operations*. Tokyo : United Nations University Press, 2007. Pour l'interprétation de l'ONU sur ces missions voir UN General Assembly, *Comprehensive Strategy*.

10. UN General Assembly, *Comprehensive Strategy*, p. 1.

11. *Id.*

12. UN Security Council, S/Res/1888, 30 septembre 2009, www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1888 ; et UN Security Council, S/Res/1889, 5 octobre 2009, www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1889.

13. DEGROOT, Gerard J., « A Few Good Women: Gender Stereotypes, the Military and Peacekeeping » in *Women and International Peacekeeping*, ed. OLSSON, Louise et TRYGGESTAD, Torunn L. London : Frank Cass Publishers, 2001, p. 28.

14. *Id.*, p. 32.

15. UN General Assembly, *Comprehensive Strategy*, pp. 1–2, p. 7.

16. UNDPKO, *Gender Equality*, p. 3.

17. UN General Assembly, *Comprehensive Strategy*, p. 7.

18. *Id.*

19. UN Security Council, S/Res/1888 ; et UN Security Council, S/Res/1889.

20. OLSSON, Louise et TRYGGESTAD, Torunn L., « Introduction » in OLSSON et TRYGGESTAD, *Women and International Peacekeeping*, p. 2.

21. DEGROOT, « Few Good Women » p. 34.

22. CARVAJAL, Doreen, « A Female Approach to Peacekeeping », *New York Times*, 5 mars 2010, www.nytimes.com/2010/03/06/world/africa/06iht-ffpeace.html?pagewanted=all&r=0.

23. HAUSMANN, Ricardo, TYSON, Laura D., et ZAHIDI, Saadia, *The Global Gender Gap Report*. Geneva : World Economic Forum, 2010, p. 3, www3.weforum.org/docs/WEF_GenderGap_Report_2010.pdf.

24. *Id.*, p. 4.

25. WHITWORTH, *Men, Militarism & UN Peacekeeping*, pp. 12–17.

Visitez notre site web

http://www.au.af.mil/au/afri/aspj/apjinternational/aspj_f/Index_F.asp