



11

LES FEMMES, LA PAIX ET LA SÉCURITÉ, ET LE CONSEIL DE SÉCURITÉ DE L'ONU

✦ « Il est tout aussi important que le Conseil de sécurité, en tant qu'organisme onusien chargé des questions de paix et de sécurité au plus haut niveau, donne l'exemple en appliquant entièrement le programme FPS. »

POINTS FORTS DES RÉOLUTIONS

+ Résolution 1325

Se déclare disposé à veiller à ce que [les] missions [du Conseil de sécurité] tiennent compte de considérations de parité entre les sexes ainsi que des droits des femmes, grâce notamment à des consultations avec des groupements locaux et internationaux de femmes

2000

2009

+ Résolution 1888

Entend veiller à insérer, selon que de besoin, dans les résolutions par lesquelles il établit ou renouvelle des mandats de maintien de la paix, des dispositions sur la prévention de la violence sexuelle et la réponse à y apporter et les rapports à lui soumettre en conséquence

+ Résolution 2122

Entend mettre davantage l'accent sur les questions relatives aux femmes et à la paix et à la sécurité dans le cadre des travaux qu'il mène dans tous les domaines thématiques pertinents inscrits à son programme de travail, notamment la protection des civils en période de conflit armé, la consolidation de la paix après les conflits, la promotion et le renforcement de l'état de droit [...], la paix et la sécurité en Afrique, les menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d'actes de terrorisme et le maintien de la paix et de la sécurité internationales

2013



+ Résolution 2106

Exige à nouveau de toutes les parties à des conflits qu'elles mettent immédiatement et totalement fin à tous actes de violence sexuelle, et leur demande de prendre et de tenir des engagements précis et assortis de délais pour lutter contre la violence sexuelle

Le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1325 un an après avoir voté des résolutions thématiques sur la protection des civils et sur le sort des enfants en temps de conflits armés. Ces décisions ont été prises à un moment d'autoréflexion à l'ONU, après une décennie d'échecs du maintien de la paix au Rwanda, en Somalie et dans l'ex-Yougoslavie. Les femmes ont été particulièrement prises pour cibles au Rwanda et en Bosnie, et ont notamment subi des violences sexuelles systématiques. Les résolutions thématiques ont aussi suivi la mobilisation des groupes de femmes dans le monde entier, y compris dans l'hémisphère Sud, pour attirer l'attention sur la nature sexospécifique du conflit, en particulier lors de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes, qui s'est tenue à Beijing en 1995 et par le biais de la Déclaration de Windhoek en 2000.

À l'époque, certains membres du Conseil n'étaient pas convaincus qu'il faille soutenir l'importance du rôle des femmes dans la paix et la sécurité, et ils ont d'ailleurs opposé une certaine résistance à cet égard¹ — comme le montre un projet d'histoire orale entrepris en appui de l'Étude globale. En fin de compte, deux facteurs principaux ont conduit à l'adoption de la résolution 1325 : tout d'abord, les efforts, la détermination et la conviction personnelle de plusieurs personnes siégeant au Conseil à l'époque, en particulier les représentantes et représentants permanents de certains membres élus au Conseil, à savoir le Bangladesh, la Namibie, le Canada, la Jamaïque et le Mali ; ensuite, l'influence des ONG de femmes en faveur du Programme d'action de Beijing de 1995 dans le cadre de l'évaluation de l'approche générale de l'ONU pour les opérations de paix. C'est dans ce contexte que s'est inscrite l'adoption de la résolution 1325 par le Conseil de sécurité, qui a essentiellement déterminé que la prise en compte des besoins, des points de vue et de la participation de la moitié de la société générerait des bénéfices en termes de paix pour la société tout entière.

Huit années allaient encore s'écouler avant que le Conseil ne publie de nouvelles résolutions relatives au programme pour les femmes, la paix et la sécurité (FPS). Le catalyseur suivant a été la jurisprudence sur les crimes de violence sexuelle provenant des tribunaux pénaux internationaux pour le Rwanda et l'ex-Yougoslavie, qui ont reconnu la violence sexuelle en tant que crime de guerre, crime contre l'humanité et crime pouvant constituer un acte de génocide. Cette jurisprudence, associée à des rapports fort crédibles dénonçant les violences sexuelles massives commises contre les femmes de l'est de la RDC, a contribué au contexte et au climat politique dans lesquels la résolution 1820 a été adoptée en 2008. Cette deuxième résolution abordait spécifiquement le thème des violences

sexuelles commises en période de conflit et après les conflits, et exprimait la volonté du Conseil de sécurité d'imposer des sanctions contre les auteurs de violences sexuelles dans les conflits armés. La résolution 1820 soulignait, crucialement, que la capacité des femmes à participer à la prévention et au règlement des conflits, et à la vie publique après les conflits, ainsi que la légitimité de leur participation étaient des éléments essentiels des stratégies de prévention et de protection à long terme.

Au cours des années qui ont suivi, les résolutions 1888 (2008), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013) et 2122 (2013) sur les femmes, la paix et la sécurité ont été adoptées. À l'exception des résolutions 1889 et 2122, elles étaient en grande partie axées sur la violence sexuelle et sur d'autres questions de protection. Elles ont permis d'instaurer un dispositif définissant la manière dont le Conseil de sécurité allait considérer les éléments de protection du programme FPS dans son travail au jour le jour.

En principe, le Conseil de sécurité joue un rôle de prévention des conflits, où l'encouragement de la participation des femmes — tant comme pilier que comme facteur contributif — pourrait considérablement améliorer la prévention des conflits. Dans la pratique, cependant, la boîte à outils du Conseil pour la prévention des conflits a été sous-utilisée. Le Conseil de sécurité a en effet rarement pris des mesures pour prévenir un conflit de manière proactive et il a plutôt mis l'accent sur les questions de protection, comme le montre l'ensemble de ses travaux. Ceci est lié à un manque

+ *Dans la pratique, cependant, la boîte à outils du Conseil pour la prévention des conflits a été sous-utilisée. Le Conseil de sécurité a rarement pris des mesures pour prévenir un conflit de manière proactive et il a plutôt mis l'accent sur les questions de protection, comme le montre l'ensemble de ses travaux.*

+
Un domaine de préoccupation majeure est la façon dont les informations présentées au Conseil sont reçues, débattues et suffisamment analysées pour conduire à une réponse pertinente et réalisable au niveau des missions, et à la responsabilisation par le système de l'ONU pour la mise en œuvre de cette réponse

sensible d'investissement dans la prévention des conflits par l'ensemble des Nations Unies, une constatation que l'on retrouve tant dans les récents rapports du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix des Nations Unies que dans le rapport du Groupe consultatif d'experts pour l'Examen 2015 du dispositif de consolidation de la paix des Nations Unies². Dans le domaine des femmes, de la paix et de la sécurité, cela s'est traduit par un accent accru placé sur la protection des femmes et des filles, en particulier contre les violences sexuelles commises en période de conflit, et par une reconnaissance et une inclusion moins systématiques de leur participation dans le programme. De fait, les questions de protection trouvent une place plus directe dans la façon dont le Conseil perçoit son rôle de maintien de la paix et de la sécurité internationales, tandis que la participation, même si elle est reconnue comme un élément important d'une stratégie structurelle de paix et de sécurité à plus long terme, ne s'accompagne pas de la même exigence immédiate de protection physique que les atrocités de masse³.

UN ENGAGEMENT PROGRESSIF ENVERS LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME FPS ET LES MESURES PRISES À CET ÉGARD

Les résolutions 1889 et 2122 sont des exceptions en termes d'accent placé sur la protection et contiennent

des éléments qui concernent particulièrement les méthodes de travail du Conseil de sécurité. La résolution 1889, adoptée en 2009, demandait l'élaboration d'un ensemble d'indicateurs pour suivre l'application de la résolution 1325 à l'échelle planétaire, le Secrétaire général devant faire rapport au Conseil de l'évolution de ces indicateurs chaque année dans son rapport sur les femmes et la paix et la sécurité (voir le chapitre 10 : *Intervenantes et intervenants clés – les données*).

La résolution 2122, adoptée en 2013, a peut-être été le document le plus significatif pour le programme FPS à ce jour pour ce qui est des engagements pris par le Conseil envers la mise en œuvre et l'action. En effet, ce dernier a requis le renforcement de plusieurs pratiques, en demandant notamment que :

- Les flux d'informations qui lui parviennent soient améliorés, y compris grâce à des exposés périodiques donnés par la Directrice exécutive d'ONU Femmes et la Représentante spéciale du Secrétaire général chargée de la question des violences sexuelles commises en période de conflit ;
- Les envoyées ou envoyés spéciaux, lorsqu'elles ou ils s'adressent au Conseil de sécurité, l'informent également des progrès accomplis pour rencontrer régulièrement les dirigeantes et les groupes de femmes et pour inviter les femmes à participer aux processus de résolution des conflits ;
- Le Département des affaires politiques et le Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU fassent systématiquement figurer des informations sur les femmes, la paix et la sécurité dans tous les rapports et exposés périodiques qu'ils adressent au Conseil de sécurité ;
- Les commissions d'enquête chargées d'enquêter sur les situations dont le Conseil est saisi lui communiquent dans leurs exposés des informations relatives aux éléments des conflits qui portent expressément sur l'égalité des sexes.

En outre, le Conseil de sécurité a souligné la nécessité d'une mise en œuvre cohérente de la résolution 1325 dans ses propres travaux, notamment en veillant à ce que les mandats des missions comportent des dispositions relatives aux femmes, à la paix et à la sécurité, par exemple la fourniture d'une expertise en matière de genre, et en intégrant les questions d'égalité des sexes dans les activités de désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR), de réforme du secteur de la sécurité (RSS) et de soutien aux élections. Le Conseil s'est engagé à intégrer les femmes, la paix et la sécurité dans les autres questions thématiques sur lesquelles il se penche régulièrement, par exemple

l'État de droit et la lutte antiterroriste. La résolution contient aussi une instruction fondamentale à l'attention de la direction des opérations de paix, la priant de se tenir informée des menaces pesant sur les droits des femmes et des filles dans les situations de conflit armé et d'après-conflit, et de prendre les mesures qui s'imposent. De plus, le Conseil a souligné l'importance de ses propres échanges avec la société civile, que ce soit à New York ou durant les missions de visite sur le terrain. Tout au long de la résolution, le Conseil a mis en exergue la nécessité d'une implication importante des femmes dans les processus de paix et de l'intégration de spécialistes du genre au sein des équipes de médiation.

La résolution 2122 a ainsi largement clarifié la façon dont le Conseil de sécurité pourrait améliorer sa propre imputabilité face aux engagements en faveur des femmes, de la paix et de la sécurité. Toutefois, il reste des défis importants à relever pour traduire l'esprit du programme FPS en une mise en œuvre concrète et cohérente. Au sein du Conseil, la volonté politique de prendre ce programme en compte dans l'ensemble de ses travaux fluctue. Qui plus est, il semblerait que le programme FPS ne soit généralement pas bien compris, si bien qu'il est régulièrement négligé ou associé uniquement à la protection contre la violence sexuelle.

Les sections ci-dessous décrivent comment, en améliorant les méthodes de travail du Conseil de sécurité ainsi que les flux d'analyses des conflits sensibles au genre provenant du système de l'ONU, on pourra faire évoluer le point de vue des membres du Conseil pour qui les femmes, la paix et la sécurité sont « une problématique de femmes⁴ » ou, pour citer certains spécialistes, une obligation purement formelle, afin que ces membres réalisent qu'il s'agit en fait d'un outil susceptible de faire progresser les propres objectifs du Conseil en matière de paix et de sécurité ainsi que sa capacité à les atteindre.

+ *Il reste des défis importants à relever pour traduire l'esprit du programme pour les femmes, la paix et la sécurité en une mise en œuvre concrète et cohérente.*

RENFORCEMENT DES FLUX D'INFORMATIONS DE QUALITÉ PARVENANT AU CONSEIL DE SÉCURITÉ

Un domaine de préoccupation majeure est la façon dont les informations présentées au Conseil sont reçues, débattues et suffisamment analysées pour aboutir à une réponse pertinente et réalisable au niveau des missions, et à la responsabilisation par le système de l'ONU pour la mise en œuvre de cette réponse.

Le dispositif de l'ONU relatif à la problématique hommes-femmes et le système des Nations Unies au sens large

Le travail mené par le Conseil de sécurité sur les femmes, la paix et la sécurité dépend à plusieurs égards des informations et des analyses qu'il reçoit de la part du système des Nations Unies. Le renforcement du dispositif de l'ONU relatif à la problématique hommes-femmes (abordé plus en profondeur au chapitre 10 : *Intervenantes et intervenants clés — les Nations Unies*) a des implications précises pour la qualité et la quantité des informations que reçoit le Conseil de sécurité.

Ainsi, et plus particulièrement, le Conseil a créé un dispositif solide autour des violences sexuelles commises en période de conflit. Celui-ci comprend le Bureau de la Représentante spéciale chargée de la question des violences sexuelles commises en période de conflit, l'Équipe d'experts sur l'état de droit/les violences sexuelles commises en période de conflit, les conseillères et conseillers à la protection des femmes et le réseau interorganisations Campagne des Nations Unies contre la violence sexuelle en temps de conflit. Toutes et tous jouent un rôle critique en veillant à ce que le Conseil reçoive un flux d'informations et d'analyses sur les éléments du programme FPS qui concernent la protection.

Quant au système des Nations Unies dans son ensemble, il convient de suivre différentes pistes pour renforcer les contacts et les flux d'informations dans le système tout entier, et de faire des efforts pour limiter la fragmentation et les silos, qui peuvent entraver l'efficacité des interventions⁵. Le Conseil des droits de l'homme, en raison du plus grand nombre de commissions d'enquête et de missions d'établissement des faits instituées au cours des dix dernières années, et par le biais du travail des titulaires de mandats au titre d'une procédure spéciale qui concernent un conflit, peut constituer une importante source d'informations pour le Conseil de sécurité au sujet des pays relevant de sa compétence. La tendance est aujourd'hui à l'organisation régulière de réunions selon la formule Arria⁶ ou de réunions

informelles de dialogue interactif avec les commissions d'enquête. À la suite de la demande formulée dans la résolution 2122 que tous ces organismes incluent leurs conclusions sur les crimes sexistes dans les exposés qu'ils présentent au Conseil de sécurité, ces communications ont abouti à d'importants nouveaux flux d'informations concernant l'impact des conflits sur les femmes et les filles, informations qui, autrement, n'auraient pas été portées à l'attention du Conseil. Bien qu'il s'agisse d'une pratique positive, il convient de faire des efforts pour la standardiser.

De plus, il faudrait envisager d'intégrer l'invitation de titulaires de mandats pertinents dans le répertoire des pratiques établies du Conseil de sécurité, comme lorsque le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays a fait un exposé au Conseil pendant le débat public de 2014 sur les femmes, la paix et la sécurité, parlant en particulier des impacts sexospécifiques des déplacements de population, qui enregistrent les niveaux les plus élevés que le monde ait connus depuis la Deuxième Guerre mondiale.

Collecte des données

La collecte des données a représenté une difficulté majeure pour le programme FPS, le manque d'informations faisant obstacle à l'évaluation des progrès obtenus dans la programmation et les politiques, et servant aussi d'excuse commode pour justifier le manque d'action de la part des parties prenantes les moins favorables.

Le Conseil de sécurité a soutenu les indicateurs relatifs aux femmes, à la paix et à la sécurité ainsi que les arrangements de suivi, d'analyse et de communication de l'information standardisés sur les violences sexuelles commises en période de conflit, deux processus de collecte d'informations visant à mesurer et à faire progresser la mise en œuvre du programme FPS. Le rapport annuel 2015 du Secrétaire général sur les violences sexuelles liées aux conflits a été particulièrement solide, en partie grâce au déploiement accru de conseillères et conseillers à la protection des femmes auprès des composantes droits humains des missions afin d'appuyer la communication de l'information et de renforcer la capacité générale des missions en matière de violences sexuelles liées aux conflits⁷. Cela montre comment les appels du Conseil au renforcement de la dotation en effectifs spécialistes du genre dans les missions de l'ONU peuvent entraîner l'amélioration de la communication de l'information et de l'analyse.

Les indicateurs relatifs aux femmes, à la paix et à la sécurité ont pour objectif d'évaluer la progression longitudinale enregistrée dans les piliers du programme consacrés à la prévention, à la protection, à la participation, aux secours et au redressement. Les rapports provenant du système des Nations Unies et des États membres sont compilés par ONU Femmes. Malgré l'encouragement de la société civile, les rapports de pays ordinaires que reçoit le Conseil de sécurité ne reflètent pas ces indicateurs, contrairement au rapport annuel du Secrétaire général sur les femmes et la paix et la sécurité. De même, tous les rapports du Secrétaire général au Conseil de sécurité devraient inclure des données ventilées par sexe dans leurs analyses⁸.

Relations avec la société civile

Les organisations de la société civile, en particulier celles de femmes, sont des intervenantes clés pour la mise en œuvre du programme FPS, car lorsqu'un conflit fait rage, elles sont souvent les seules à intervenir dans les communautés affectées par ce conflit pour assurer la prestation de services et maintenir le dialogue, et à long terme, pour conduire au redressement après le conflit. Ces organisations sont aussi des sources d'information très importantes, en mesure de fournir aux missions et au Conseil de sécurité des renseignements essentiels sur le contexte local, l'impact du conflit et le caractère approprié des interventions. En outre, les organisations de femmes de la société civile représentent un élément central du Conseil et une partie prenante importante dans ses décisions. La résolution 2122 reconnaît particulièrement « qu'il importe que [les] membres [du Conseil] aient des échanges, au Siège et sur le terrain, avec la société civile, notamment les organisations féminines, et s'engage à prévoir des séances de dialogue avec les femmes et les organisations féminines locales lors de ses visites périodiques dans les zones de conflit ».

Au cours des 15 dernières années, le Conseil de sécurité a régulièrement entendu les dirigeantes de la société civile lors du débat annuel sur les femmes, la paix et la sécurité et aussi, ces dernières années, pendant le débat annuel sur les violences sexuelles commises en période de conflit. Les membres du Conseil ont parfois pris l'initiative d'entendre des femmes parler de la situation de certains pays, par exemple à l'occasion de la réunion organisée selon la formule Arria le 17 janvier 2014 avec des Syriennes, afin de discuter des négociations de paix pour ce pays. Toutefois, ces initiatives restent ponctuelles et trop peu fréquentes. Il convient d'impliquer de façon plus systématique les organisations de femmes de la société civile en tant que source clé d'informations, et ce,

+ « Si je puis faire une proposition au Conseil de sécurité [...], ce sera de renforcer les organisations de femmes qui travaillent déjà sur la résolution 1325. »

Katherine Ronderos, directrice, LIFPL Colombie, entretien vidéo avec ONU Femmes, 2015

non seulement au cours des débats thématiques, mais aussi pendant les délibérations qui portent sur un pays donné.

Qui plus est, il faudrait étayer ces efforts en organisant des contacts plus réguliers sur le terrain entre la haute direction des missions et les organisations de femmes. De tels échanges amélioreraient la qualité des flux d'information vers les missions, ce qui aurait des répercussions positives sur les informations et analyses présentées dans les exposés et rapports au Conseil de sécurité, comme le demande la résolution 2122.

MISE EN ŒUVRE AU CONSEIL DE SÉCURITÉ

On ne saurait exagérer l'importance du rôle que le Conseil de sécurité a joué dans l'établissement d'un cadre normatif ambitieux pour les femmes, la paix et la sécurité. Cependant, si le Conseil a contribué à définir le programme, il s'est avéré que l'application de ce programme était un tout autre défi, le Conseil manquant jusqu'à présent généralement de cohérence dans sa surveillance de la façon dont ses décisions sur les femmes, la paix et la sécurité ont été traduites en actions.

Comme l'a noté le rapport du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix des Nations Unies : « Si le Conseil de sécurité tient des débats annuels sur les femmes et la paix et la sécurité, l'application du programme en la matière est

peu rigoureuse pendant le reste de l'année, y compris pendant les consultations relatives à la formulation et au renouvellement des mandats. Ce problème est aggravé par le manque d'importance accordée à ces questions dans les comptes rendus et les rapports soumis au Conseil de sécurité par le Secrétaire et les hauts responsables des missions⁹. »

Comme le Conseil de sécurité n'est pas un organe de mise en œuvre dans le système des Nations Unies, on ne peut s'attendre à ce qu'il obtienne les résultats voulus par lui-même ou sans recevoir d'informations ni d'analyses de qualité. La mise en œuvre nécessite au contraire un travail considérable de la part de l'ensemble du système de l'ONU, des États membres et de la société civile. Néanmoins, le Conseil de sécurité peut renforcer sa propre imputabilité pour les décisions prises au sujet des femmes, de la paix et de la sécurité et demander au Secrétariat de répondre de son rôle dans la mise en œuvre rigoureuse du programme.

Comblent les lacunes en matière de mise en œuvre

Dans les années qui ont suivi l'adoption de la résolution 1325, le Conseil de sécurité a sensiblement élargi son implication dans le programme FPS, en particulier par l'ajout d'un langage opérationnel dans ses résolutions. Des progrès réguliers ont été enregistrés quant à l'inclusion de termes relatifs au genre dans ses documents finaux — en particulier dans les déclarations du président et les résolutions. Ainsi, en 2000, 25 pour cent seulement des résolutions pertinentes faisaient référence aux femmes, tandis que cette proportion était de 94 pour cent en 2013¹⁰. De plus, on remarque une nette progression de l'intégration de termes relatifs au genre dans les documents finaux du Conseil de sécurité à partir de 2011. Il est probable que cette évolution est due à la création et à l'entrée en activité d'ONU Femmes et du Bureau de la RSSG chargée de la question des violences sexuelles commises en période de conflit — ce qui a amélioré le flux d'informations parvenant aux membres du Conseil — ainsi qu'à des échanges plus réguliers entre le Secrétariat et les membres du Conseil, avec pour conséquence de meilleurs documents de travail. On remarque aussi une tendance à la hausse dans les rapports du Secrétaire général en matière de communication d'informations relatives aux femmes, à la paix et à la sécurité dans les rapports portant sur un pays donné. En effet, seule la moitié de ces rapports mentionnaient les femmes en 2000, contre 83 pour cent en 2013 et 89 pour cent en 2014.

Il y a d'autres exemples de progrès, notamment les exposés de la RSSG chargée de la question des violences sexuelles commises en période de conflit et de la Directrice exécutive d'ONU Femmes sur la situation

de certains pays, et pas seulement sur la question thématique des femmes, de la paix et de la sécurité. La Représentante spéciale a aussi régulièrement informé les organes subsidiaires du Conseil de sécurité, par exemple les Comités des sanctions concernant la République centrafricaine, la RDC et le Soudan du Sud. Qui plus est, les groupes d'experts liés aux régimes de sanctions visant la République centrafricaine, la RDC, le Soudan et la Somalie fournissent régulièrement une analyse des disparités entre les sexes dans leurs rapports.

En dépit de l'évolution positive des documents finaux du Conseil à New York et de l'amélioration des flux d'informations allant du Secrétariat aux membres du Conseil, l'application du programme FPS sur le terrain par les opérations de paix ne s'est pas améliorée. Il y a bien un déficit en matière de mise en œuvre. Même si l'utilisation d'un langage ciblant l'égalité des sexes dans les résolutions et les déclarations du président du Conseil de sécurité donne aux intervenantes et intervenants de l'ONU l'occasion d'améliorer la mise en œuvre du programme FPS, cela ne se traduira pas par un impact positif significatif sur le terrain si le Conseil, le Secrétariat et les opérations de paix ne font pas montre du leadership requis et n'y donnent pas suite comme il convient¹¹.

Pendant les entretiens réalisés avec un vaste éventail de parties prenantes, un thème commun s'est dégagé concernant les mesures à prendre pour combler ce déficit. Les membres du Conseil de sécurité ont en particulier indiqué que le Secrétariat doit fournir des informations pertinentes, à point nommé et fermement ancrées dans le contexte de la paix et de la sécurité. Ces membres ont précisé que lorsque de telles informations figuraient dans un rapport du Secrétaire général ou dans un exposé présenté par la ou le chef d'une opération de paix, elles étaient généralement de nature descriptive plutôt qu'analytique. Les membres du Conseil semblaient également frustrés par les attentes de la société civile quant aux résultats qu'elle pouvait raisonnablement escompter de la part du Conseil.

Les membres du Secrétariat ont quant à eux affirmé que les membres du Conseil de sécurité devaient faire montre d'un engagement de haut niveau et en particulier, qu'ils devaient poser des questions complémentaires lorsque les chefs des missions viennent leur faire un compte rendu ; faisant remarquer qu'il était difficile de convaincre les représentantes et représentants spéciaux sur le terrain d'examiner la question avec soin au cours des moments déjà limités qu'elles et ils passent avec les membres du Conseil alors que le Conseil lui-même ne le faisait pas. Le Secrétariat a ajouté que la prolifération de tâches requises par le Conseil dans le cadre des mandats ne correspondait pas aux ressources humaines et financières mises à la disposition des missions.

Les membres du personnel du Secrétariat ont aussi fait preuve d'autoréflexion en signalant que, souvent, leur propre direction n'accordait pas la priorité aux besoins en effectifs spécialisés dans les rapports hommes-femmes ou ne prenait pas ces besoins au sérieux¹². Une autre plainte fréquemment exprimée par le personnel et applicable à l'ensemble des opérations de paix est que lorsque les postes liés à l'égalité des sexes qu'il a été si difficile d'obtenir sont approuvés pour une mission, ils sont rarement inscrits au budget de base de cette mission (à l'exception de la Mission de l'ONU au Soudan du Sud). Par conséquent, lorsque la mission se retire ou qu'elle doit faire face à des contraintes budgétaires, les postes de spécialistes en matière de genre sont généralement les premiers à être supprimés.

Naturellement, de nombreuses exceptions à ces observations ont été données comme exemples de bonne mise en œuvre du programme pour les femmes, la paix et la sécurité sur le terrain. Toutefois, toutes les parties prenantes se sont accordées pour dire qu'il n'y avait pas de leadership cohérent et fiable, que ce soit à New York ou sur le terrain. En fin de compte, tout système de responsabilisation institutionnalisé dans les travaux du Conseil de sécurité et capable de garder son efficacité au fil du temps exige une approche qui puisse résister au changement des dynamiques au sein du Conseil, qui est causé par l'évolution des réalités géopolitiques et par la rotation annuelle de cinq membres élus du Conseil de sécurité. Un tel système devra reconnaître que, même si certaines personnes joueront toujours un rôle essentiel dans les avancées de la mise en œuvre, on ne peut à long terme maintenir cette dépendance envers des personnalités individuelles ou des membres du Conseil qui sont particulièrement influents.

Pour résumer, il est recommandé que le Conseil de sécurité mette l'accent sur les domaines suivants pour contribuer à combler le déficit en matière de mise en œuvre :

- L'amélioration de la qualité des informations et des analyses parvenant au Conseil de sécurité ;
- Un leadership cohérent et de haut niveau sur les femmes, la paix et la sécurité, en plus du leadership sur les violences sexuelles commises en période de conflit, au sein du système des Nations Unies (voir le chapitre 10 : *Intervenantes et intervenants clés – les Nations Unies*) ;
- Des orientations concrètes et précises sur la manière de faire progresser le programme FPS dans le travail quotidien du Conseil de sécurité, qui créeront à leur tour des normes plus strictes de responsabilisation pour la mise en œuvre sur le terrain.

L'UTILISATION DES SANCTIONS PAR LE CONSEIL DE SÉCURITÉ : ÉVOLUTION DE LA PRISE EN COMPTE DES FEMMES, DE LA PAIX ET DE LA SÉCURITÉ

Les sanctions sont un outil important dont dispose le Conseil pour faire appliquer la paix et la sécurité¹³. Le concept de sanctions a été affiné dans les années 1990, pour s'éloigner des sanctions qui affectent des populations entières et inclure des mesures ciblées, visant à modifier les comportements ou à restreindre certaines activités menées par des individus particuliers, responsables d'actions que le Conseil souhaitait minimiser¹⁴. Un grand nombre de ces premiers régimes de sanctions ont été instaurés avant, ou peu après, l'adoption de la résolution 1325. Étant donné la façon dont le Conseil utilisait les sanctions à l'époque et le manque de cadre bien établi pour fournir des orientations, il n'est pas étonnant que le Conseil n'ait pas pris en compte l'impact dévastateur des conflits sur la vie des femmes lorsqu'il a mis en place les premiers régimes de sanctions et en particulier, qu'il n'ait pas considéré le fait que les perturbations causées par les sanctions économiques touchent davantage les personnes et les groupes affectés par les discriminations sociales, économiques et politiques préalables au conflit.

La résolution 1325 a montré que le Conseil souhaitait

prendre en considération l'impact potentiel des sanctions sur la population civile, en gardant à l'esprit les besoins particuliers des femmes et des filles, afin d'envisager des dérogations appropriées pour raison humanitaire. Cette orientation est venue à un moment où le Conseil se détachait des sanctions exhaustives pour leur préférer des « sanctions ciblées » ou « sanctions intelligentes ». Ce n'est qu'à la fin des années 2000 que la question des femmes, de la paix et de la sécurité a commencé à être prise en compte lors du recours à des sanctions ciblées — axées sur des entités ou des individus particuliers qui ont le pouvoir de décision ou qui sont personnellement soupçonnés de porter la plus grande part de responsabilité pour des violations graves du droit international.

Dans l'ensemble, la tendance a été de mentionner la problématique de genre de façon plus systématique dans les résolutions du Conseil de sécurité liées aux régimes de sanctions. En 2010, PeaceWomen a examiné les résolutions relatives aux sanctions adoptées par le Conseil sur une décennie et a remarqué que 15,8 pour cent d'entre elles (12) contenaient des références aux femmes et/ou aux rapports hommes-femmes¹⁵. Cette proportion a augmenté ces dernières années : en avril 2015, sur les 75 résolutions liées aux 16 régimes de sanctions actuellement en vigueur, 22 comportaient des références au genre/aux droits des femmes (soit 29,3 pour cent)¹⁶.

Principales considérations en matière de genre pour les régimes de sanctions

Il y a quatre domaines clés où les considérations de genre pourraient être mieux mises en œuvre dans les régimes de sanctions : les critères de désignation, les processus de renvoi, la radiation et les dérogations pour raison humanitaire.

Critères de désignation — Le principal aspect sous lequel le Conseil considère la problématique de genre dans les régimes de sanctions est lié aux critères de désignation. Malgré l'inclusion des crimes sexuels et sexistes ou des violations systématiques des droits des femmes dans les critères de désignation, très peu de personnes ont à ce jour fait l'objet de sanctions pour avoir commis de telles violations¹⁷.

Processus de renvoi — La deuxième façon la plus fréquente dont les considérations de genre sont prises en compte est liée aux processus de renvoi. Dans quatre situations¹⁸, la Représentante spéciale du Secrétaire général chargée de la question des violences sexuelles commises en période de conflit et/ou la mission de l'ONU sont expressément invitées à nommer des individus et/ou des entités pour inclusion dans la liste des sanctions relatives aux cas de violence sexuelle et/ou aux crimes sexistes. Toutefois, on ne voit pas clairement si la soumission de ces noms par la RSSG a abouti à leur inscription sur la liste.

Processus de radiation — Les procédures de

radiation ont constitué un problème de premier plan pour les sanctions liées à la lutte antiterroriste. Cependant, un seul de ces processus inclut des considérations de genre, à savoir le Comité des sanctions contre les Taliban de 1988. Les résolutions 1888 (2009) et 2082 (2012) exigent que ce comité des sanctions veille à ce que le processus de radiation tienne compte du respect des droits des femmes par les individus et/ou les entités, en mentionnant expressément le respect de la constitution afghane, y compris ses dispositions relatives aux droits humains et aux droits des femmes, parmi les critères de radiation. Un tel critère de radiation pourrait être appliqué dans d'autres

régimes de sanctions visant les auteurs de troubles politiques qu'il faudra peut-être finir par inclure dans une solution politique.

Déroptions pour raison humanitaire — Si des dérogations pour assistance humanitaire ont été incorporées dans les résolutions du Conseil de sécurité sur les sanctions relatives à la Somalie, elles n'ont pas inclus de considérations portant expressément sur l'égalité des sexes. Ces considérations pourraient être incorporées dans d'autres régimes de sanctions qui comportent des sanctions sur les matières premières, par exemple le bois d'œuvre au Libéria et les diamants en Côte d'Ivoire.

S'ATTAQUER AUX VIOLENCES SEXUELLES LIÉES AUX CONFLITS PAR LE BIAIS DE SANCTIONS

Après l'adoption de la résolution 1820 en 2008, le nombre de références aux préoccupations du Conseil de sécurité en matière de violences sexuelles a augmenté dans les résolutions reconduisant les régimes de sanctions, et il en a été de même dans les rapports des groupes d'experts soumis aux comités des sanctions concernés. La résolution 1888 (2009) a été plus loin et a appelé à ce que toutes les missions et tous les organismes de l'ONU concernés partagent des informations avec les comités des sanctions et leurs groupes d'experts. Plus récemment, la résolution 1960 (2010) a demandé au Secrétaire général d'annexer à ses rapports annuels sur les violences sexuelles liées aux conflits une liste des parties qui, selon des indices graves et concordants, se sont systématiquement livrées à des viols ou à d'autres formes de violences sexuelles, ou s'en sont rendues responsables, dans des situations de conflit armé et, en en saisissant le Conseil, « exprime son intention d'utiliser cette liste pour mieux cibler l'action de l'Organisation à l'encontre de ces parties, y compris, au besoin, les mesures prises dans le cadre des procédures mises en place par les comités des sanctions compétents ».

Le Conseil accroît la demande de sanctions ciblées et a recouru à des sanctions individuelles pour viser expressément la violence sexuelle et sexiste en

situation de conflit armé dans quatre cas. Il a ajouté la violence sexuelle au nombre des critères pour la prise de sanctions ciblées en République démocratique du Congo par le biais de la résolution 1807 (2008), en Somalie avec la résolution 2002 (2011), en République centrafricaine avec la résolution 2127 (2013) et au Soudan du Sud avec la résolution 2206 (2015). Toutefois, seuls le Comité des sanctions concernant la RDC, créé par la résolution 1533, et le Comité des sanctions concernant le Soudan du Sud, créé par la résolution 2206, ont dressé la liste des individus soupçonnés d'avoir commis ou de s'être rendus responsables de telles violations. Les deux autres comités des sanctions n'ont pas fourni de liste, alors qu'ils étaient en mesure de le faire.

Les critères de désignation des régimes de sanctions évoluent pour inclure ces violations. Sur les 16 régimes de sanctions des Nations Unies appliqués à l'heure actuelle, cinq comportent des critères de désignation liés aux droits humains et à la violence sexuelle¹⁹. Sur plus de 1 000 noms figurant sur les listes de ces régimes de sanctions, 16 personnes et quatre entités ont été désignées sur la base de ces critères²⁰. Ainsi, en mai 2014, le Comité des sanctions contre Al Qaïda a ajouté Boko Haram à la liste des sanctions après une série d'attaques terroristes, y compris l'enlèvement massif d'écolières²¹. En outre, un nombre croissant d'équipes et de groupes de surveillance comptent une ou un spécialiste des droits humains et de la violence sexiste — sur les 12 groupes de surveillance actuels, six disposent d'une telle expertise, ce qui représente un net progrès.

Critères de désignation sensibles au genre : Le régime de sanctions visant le Soudan du Sud

Les passages les plus résolus en matière de droits humains et de genre que l'on puisse trouver dans les critères de désignation se trouvent peut-être dans la récente décision sur le Soudan du Sud. Le 3 mars 2015, par le biais de la résolution 2206 (2015), le Conseil de sécurité a décidé de créer un régime de sanctions qui puisse imposer des sanctions ciblées « afin d'appuyer la recherche d'une paix durable et sans exclusive au Soudan du Sud ».

Les critères de désignation allaient permettre au Comité des sanctions concernant le Soudan du Sud, créé en vertu de la résolution 2206, de cibler les individus et les entités directement ou indirectement responsables du « fait de diriger des attaques contre des civils, notamment les femmes et les enfants, en se rendant coupable[s] d'actes de violence (y compris de meurtres, de mutilations, d'actes de

torture et de viols et autres formes de violence sexuelle), d'enlèvements ou de disparitions et de déplacements forcés, en perpétrant des attaques contre des écoles, des hôpitaux, des lieux de culte ou des lieux où des civils ont trouvé refuge, ou en commettant des actes qui constituent de graves violations des droits de l'homme ou une violation du droit international humanitaire ».

Étant donné l'impact disproportionné et différent, reconnu dans la résolution 2122, de violations comme les disparitions forcées, les déplacements forcés et la destruction délibérée des infrastructures civiles sur les femmes et les filles, des critères de désignation exhaustifs peuvent fortement contribuer à assurer l'alignement des régimes de sanctions sur les engagements en faveur des femmes, de la paix et de la sécurité.

Plus récemment, en 2014, le Compendium de l'Examen de haut niveau sur les sanctions a noté qu'il fallait une attention plus concertée pour inclure dans les régimes de sanctions les questions liées à la violence sexuelle et aux autres formes de crimes sexistes et les attaques ciblées perpétrées contre les femmes. Il a remarqué que les groupes d'experts devraient avoir davantage

accès aux informations et à un appui opérationnel de la part du système des Nations Unies sur des questions spécifiques et a noté que de nombreux viviers, y compris le vivier d'enquêtrices et enquêteurs sur les crimes sexuels et sexistes de l'Initiative d'intervention rapide au service de la justice/ONU Femmes, avaient été mis à la disposition des groupes d'experts sur les sanctions.

RECOMMANDATIONS VISANT À AMÉLIORER L'APPROCHE DU CONSEIL DE SÉCURITÉ EN MATIÈRE DE FEMMES, DE PAIX ET DE SÉCURITÉ

Il est vrai que diverses circonstances échappant au contrôle du Conseil de sécurité font obstacle à la mise en œuvre, mais deux facteurs liés au travail du Conseil pourraient néanmoins être améliorés. Le premier est le caractère inégal de la démarche suivie par le Conseil pour appliquer aux situations nationales une stratégie cohérente en matière de rapports hommes-femmes. Le deuxième est la persistance d'une culture qui voit les femmes, la paix et la sécurité comme une composante « complémentaire » ajoutée à un mandat et non pas comme l'un des principes fondamentaux qui appuient la prévention des conflits et sous-tendent la stabilité à long terme. Ce facteur est aggravé par la culture nuisible qui règne dans certaines sections du Secrétariat et sur le terrain, selon laquelle les femmes, la paix et la sécurité sont uniquement un « programme de femmes ».

Le Conseil et le système des Nations Unies peuvent prendre plusieurs mesures relativement simples dans l'immédiat pour remédier à ces facteurs et, de ce fait, commencer à combler une grande partie des lacunes actuelles en matière de mise en œuvre.

Les conseillères ou conseillers à la protection des femmes et les conseillères ou conseillers en matière d'égalité des sexes

- Le Secrétariat pourrait améliorer son déploiement de conseillères ou conseillers à la protection des femmes et de conseillères ou conseillers en matière d'égalité des sexes, en veillant à ce que de tels postes soient inscrits au budget de base des missions et structurés conformément aux recommandations sur le dispositif de l'ONU relatif à la problématique hommes-femmes (voir le chapitre 10 : *Intervenantes et intervenants clés – les Nations Unies*). La direction des missions de maintien ou de consolidation de la paix et des missions politiques pourrait mieux intégrer le travail de ces conseillères et conseillers dans le cadre opérationnel des missions. Le Conseil pourrait également s'efforcer de mieux comprendre la distinction entre les conseillères ou conseillers à la protection des femmes et les conseillères ou conseillers en matière d'égalité des sexes (un problème signalé par les spécialistes du Conseil²²) et pourrait assurer le suivi de leur déploiement de manière plus cohérente.
- Le Conseil pourrait systématiquement souligner l'importance du rôle des conseillères et conseillers à la protection des femmes dans la coordination et le rassemblement des arrangements de suivi, d'analyse et de communication de l'information.

En 2014, le Conseil a spécifiquement mentionné les arrangements de suivi, d'analyse et de communication de l'information dans le cas de deux missions uniquement, même s'il a appelé à la nomination de conseillères et conseillers dans cinq missions. Qui plus est, il serait utile de rappeler le concept qui sous-tendait au départ la nomination de conseillères ou conseillers à la protection des femmes, à savoir qu'il s'agit d'un rôle opérationnel de sécurité nécessitant de travailler avec les homologues de l'armée et de la police pour prodiguer des conseils sur la manière dont la mission pourrait protéger les femmes contre le vaste éventail de violations qui les menacent dans les situations de conflit. Bien que le rôle de communication que ces postes ont endossé en lien avec les arrangements de suivi, d'analyse et de communication de l'information soit important, la fonction opérationnelle de conseil en matière de sécurité ne fait toujours pas partie de l'intervention des missions. Ces conseillères et conseillers devraient avoir des contacts plus directs non seulement avec la ou le chef de mission, mais aussi avec les commandantes et commandants de la force des opérations de maintien de la paix.

- Il convient de souligner de la même façon le rôle majeur que jouent les conseillères ou conseillers en matière d'égalité des sexes. Si le Conseil a demandé à maintes reprises la nomination de ces conseillères ou conseillers, tant dans les mandats des missions que dans ses résolutions sur les femmes, la paix et la sécurité (particulièrement les résolutions 1889 et 2122), le Secrétariat n'a pas répondu aux attentes quant au nombre de conseillères et conseillers déployés, au recrutement d'effectifs d'une ancienneté suffisante dans la structure des missions et au maintien des postes existants (voir le chapitre 10 : *Intervenantes et intervenants clés – les Nations Unies*). Par conséquent, un certain nombre d'opérations censées disposer de conseillères et conseillers en matière d'égalité des sexes n'en ont pas. L'inclusion d'analyses et de recommandations sur les questions liées aux femmes, à la paix et à la sécurité dans les rapports du DAP et du DOMP est inégale. Le renforcement du contenu et de la cohérence de ces documents est un rôle essentiel qui incombe aux conseillères ou conseillers en matière d'égalité des sexes et qui est d'une importance critique pour l'amélioration du flux d'informations clés vers le Conseil de sécurité.

Rapports et comptes rendus

- Le Conseil peut souligner l'importance du programme FPS de manière significative en posant des questions complémentaires aux chefs des

missions lorsqu'elles et ils viennent à New York faire leurs exposés, conformément à la résolution 2122. Si les membres du Conseil font preuve d'un engagement plus grand à cet égard, cela incitera probablement le Secrétariat et la direction des missions à prêter une attention accrue à ce travail²³.

- Les recherches ont montré que la communication d'informations sur les questions liées aux femmes, à la paix et à la sécurité par le Secrétaire général dans ses rapports nationaux s'améliore continuellement, mais il reste du chemin à parcourir. Le Conseil pourrait en particulier demander à ce qu'on lui fournisse des informations analytiques, plutôt que descriptives, sur les questions de genre tout au long des rapports et à ce que ces derniers contiennent aussi une section distincte, plus analytique, consacrée aux progrès enregistrés par le pays et la mission, aux difficultés rencontrées et aux recommandations pour une meilleure application du programme pour les femmes, la paix et la sécurité. L'emploi de telles sections analytiques devrait être possible si les missions de l'ONU disposent de l'expertise voulue en matière de genre. Lorsque les rapports contiennent une section distincte sur la violence sexuelle, ils devraient aussi comprendre une section plus générale sur les femmes, la paix et la sécurité afin de saisir les difficultés de la participation et de l'autonomisation des femmes et de renforcer les liens entre la violence sexuelle et la discrimination systémique fondée sur le sexe.
- Les indicateurs sur les femmes, la paix et la sécurité ont pour objectif d'évaluer la progression longitudinale enregistrée dans les piliers du programme consacrés à la prévention, à la protection, à la participation, aux secours et au redressement. Les rapports provenant du système des Nations Unies et des États membres sont compilés par ONU Femmes. Malgré l'encouragement de la société civile, les rapports de pays ordinaires que reçoit le Conseil de sécurité ne reflètent pas ces indicateurs, contrairement au rapport annuel du Secrétaire général sur les femmes et la paix et la sécurité (pour un complément d'information sur les indicateurs relatifs à la résolution 1325, voir le chapitre 10 : *Intervenantes et intervenants clés – les données*). De même, tous les rapports du Secrétaire général au Conseil de sécurité devraient inclure des données ventilées par sexe dans leurs analyses²⁴.
- Les échanges entre la Représentante spéciale chargée de la question des violences sexuelles commises en période de conflit et le Conseil de sécurité continuent d'être remarquables. En effet, la Représentante spéciale n'a pas seulement informé le Conseil sur son mandat au sens large, mais aussi sur la situation de certains pays, comme la

République centrafricaine, le Darfour, le Soudan du Sud et la Syrie. Le Conseil pourrait continuer d'incorporer dans ses pratiques les exposés présentés par les représentantes et représentants spéciaux avant le renouvellement des mandats ou les exposés sur l'évolution des situations de conflit où la violence sexuelle est un sujet de préoccupation. Crucialement, le Conseil devrait aussi élargir ces échanges à la Directrice exécutive d'ONU Femmes, en l'invitant plus fréquemment à lui faire un compte rendu — en particulier lorsque le Conseil envisage un mandat visant à appuyer les structures d'après-conflit dans une situation nationale particulière —, ce qui contribuera à faire en sorte que les femmes puissent largement participer et prendre des décisions.

Missions de visite du Conseil de sécurité

- Le Conseil de sécurité s'est engagé dans de précédentes déclarations du président « à suivre une démarche sexospécifique dans le cadre des visites et des missions effectuées dans les pays et les régions en proie à un conflit. À cette fin, il demande au Secrétaire général d'établir une base de données regroupant les coordonnées des spécialistes des questions de parité et des groupes et réseaux spécialistes de la condition féminine dans les pays et régions en guerre et, au besoin, de désigner des spécialistes de la parité dans les équipes²⁵ ». À chaque fois que le programme FPS a été intégré dans les termes de référence d'une visite, le Conseil a engagé le dialogue avec les parties prenantes sur le terrain, même si cela s'est fait à des degrés divers. Toutefois, lorsque les questions relatives aux femmes, à la paix et à la sécurité n'ont pas été incluses dans les termes de référence, les membres du Conseil ont généralement prêté peu d'attention aux préoccupations liées à l'égalité des sexes pendant la mission de visite²⁶. Le Conseil pourrait fournir des efforts plus concertés pour intégrer de manière constante une perspective de genre dans les termes de référence de ses missions de visite, notamment en respectant son intention déclarée d'effectuer une mission axée sur les femmes, la paix et la sécurité avant l'Examen mondial de la résolution 1325 en 2015²⁷. Bien que cette mission n'ait pas eu lieu dans les délais proposés, il serait toujours bon qu'elle soit organisée, car elle pourrait alors également établir une bonne pratique pour les prochaines missions de visite.
- On trouve des exemples positifs de membres du Conseil écoutant le point de vue des femmes de la société civile : en Sierra Leone en mai 2012, au sujet des quotas parlementaires pour les femmes ; en RDC en octobre 2013, sur l'imputabilité pour

+ *Il convient d'impliquer de façon plus systématique les organisations de femmes de la société civile en tant que source clé d'informations, et ce, non seulement au cours des débats thématiques, mais aussi pendant les délibérations qui portent sur un pays donné.*

violences sexuelles ; au Mali en février 2014, sur la difficulté des femmes à être incluses dans le dialogue national et au Soudan du Sud en août 2014, à propos de la représentation des femmes dans les pourparlers de paix de ce pays. Cependant, comme ces échanges avec la société civile ont souvent lieu vers la fin des missions de visite, l'occasion de communiquer les préoccupations relatives aux rapports hommes-femmes au leadership national pendant le dialogue politique de haut niveau mené par le Conseil pendant que ses membres sont dans le pays est généralement manquée. Si les membres du Conseil sollicitaient les commentaires des parties prenantes dès le début de la mission de visite, elles et ils auraient plus de chances d'intégrer ce retour d'information dans leurs échanges subséquents avec les dirigeantes et dirigeants politiques et la direction de la mission. En outre, le Conseil pourrait alors poser des questions complémentaires aux représentantes et représentants spéciaux concernant les progrès accomplis pour résoudre les difficultés soulevées lorsqu'elles et ils se rendent à New York pour l'informer.

Amélioration de l'implication des intervenantes et intervenants locaux

- On pourrait définir une meilleure implication de la manière suivante : une discussion avec les intervenantes et intervenants sur le terrain au sujet de la façon dont le système des Nations Unies pourrait contribuer à l'autonomisation économique et politique des femmes, et pour savoir si les activités de maintien de la paix de l'ONU pourraient stabiliser les régions, et de quelle manière, afin que les personnes déplacées puissent rentrer chez

elles, en faisant tomber les obstacles structurels à l'inclusion d'un plus grand nombre de policières dans les opérations de l'ONU et dans les structures nationales de sécurité, et en proposant des options concrètes pour obliger les auteurs de violences sexuelles à répondre de leurs actes. De plus, il pourrait y avoir des discussions spécifiques portant sur les messages que les intervenantes et intervenants de la société civile aimeraient faire passer de manière plus résolue aux dirigeantes et dirigeants nationaux et à la direction des missions.

Exploitation et agressions sexuelles

- Les mandats ne contiennent pas systématiquement de références à la politique de tolérance zéro de l'ONU à l'égard de l'exploitation et des agressions sexuelles commises par son propre personnel. Le Conseil pourrait remédier à cette lacune dès maintenant dans toutes les résolutions renouvelant les mandats des opérations de paix ou en établissant de nouveaux. Le Conseil pourrait aussi systématiquement demander aux pays fournisseurs de contingents de dispenser une formation préalable au déploiement, et de prendre des mesures préventives et des mesures disciplinaires le cas échéant (pour des recommandations supplémentaires sur cette question, voir le chapitre 6 : *Maintenir la paix*).

Participation des femmes

- On continue de voir des signes inquiétants montrant que le Conseil relâche son attention lorsqu'il s'agit des aspects du programme FPS qui concernent la participation des femmes. Malgré le langage résolu utilisé pour évoquer les éléments du programme pour les femmes, la paix et la sécurité relatifs à la participation, les neuf résolutions adoptées en 2013 qui incluaient de nouvelles références substantielles et opérationnelles aux femmes parlaient presque exclusivement des questions de protection²⁸. Ce qui est plus inquiétant que ces mesures, cependant, c'est que les références à la participation des femmes restent extrêmement générales alors que les termes utilisés pour parler de la protection sont très précis, énumérant les diverses violations et précisant ce que les opérations de paix et le système des Nations Unies devraient faire pour y répondre. La difficulté à résoudre pour faire progresser le programme est de ne pas se borner à lancer des appels généraux, mais de définir des mesures de responsabilisation spécifiques afin de veiller à ce que les missions respectent leurs obligations relatives aux femmes, à la paix et à la sécurité de façon plus concrète.

- Le dispositif du Conseil relatif aux violences sexuelles commises en période de conflit – comme le Bureau de la Représentante spéciale, l'Équipe d'experts sur l'état de droit/les violences sexuelles commises en période de conflit, les conseillères et conseillers à la protection des femmes et le réseau interorganisations Campagne des Nations Unies contre la violence sexuelle en temps de conflit – joue un rôle important en veillant à ce que les informations et les analyses sur les éléments de protection du programme FPS parviennent au Conseil. Il convient de prêter la même attention à la participation des femmes à la prévention des conflits ainsi qu'au rétablissement et à la consolidation de la paix, et de mettre en place des systèmes analogues à cet égard.

RECOMMANDATIONS VISANT À RENFORCER LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME POUR LES FEMMES, LA PAIX ET LA SÉCURITÉ PAR LE CONSEIL DE SÉCURITÉ

Rôle de codirection exercé par des membres élus

On a grandement besoin d'un leadership constant et cohérent pour accélérer l'application de la résolution 1325 et des résolutions suivantes. Le Conseil de sécurité doit faire preuve de volonté politique et exercer une surveillance systématique pour améliorer son suivi de la mise en œuvre du programme FPS et il importe que les membres du Conseil remédient à leur propre manque de leadership sur la question. Étant donné que les lacunes de la mise en œuvre sont aggravées par le fait que les questions essentielles ne sont pas soulevées lors des consultations à huis clos des membres du Conseil, un processus de responsabilisation exige une direction concertée de la part des membres du Conseil, en collaboration avec le système des Nations Unies.

À l'heure actuelle, le Conseil examine le programme FPS sous deux angles, un membre permanent dirigeant chacun de ces axes de travail : les États-Unis sont le chef de file pour les violences sexuelles commises en période de conflit et le Royaume-Uni est le chef de file pour les questions plus générales portant sur les femmes, la paix et la sécurité. En théorie, si un membre permanent s'occupe expressément de l'un de ces axes de travail, cela se traduit par un renforcement de la mémoire institutionnelle concernant l'évolution du programme dans les travaux du Conseil et fournit le « muscle » nécessaire quand les autres membres permanents hésitent à incorporer de fortes préoccupations en matière de genre dans les documents finaux du Conseil. Cependant, dans la pratique, les changements de personnel diplomatique sont un

obstacle majeur à la constitution de cette mémoire institutionnelle. En outre, et cela constitue peut-être un obstacle encore plus important, les priorités politiques des cinq membres permanents et leur désir d'exploiter leur capital politique ne sont pas toujours alignés sur les objectifs relatifs aux femmes, à la paix et à la sécurité. C'est plus souvent un membre élu du Conseil qui s'efforce de maintenir les questions relatives aux femmes, à la paix et à la sécurité dans les discussions du Conseil²⁹.

Dans ce contexte, il pourrait être utile de réduire le caractère *ad hoc* de cette pratique en demandant aux membres élus d'endosser un rôle informel de codirection pendant leur mandat de deux ans, aux côtés du membre permanent concerné, afin de mieux tirer parti de l'énergie et des ressources que ces membres élus apportent au Conseil. Le rôle de ce membre élu pourrait être de diriger un système de responsabilisation plus large au sein du Conseil pour utiliser au mieux les objectifs relatifs aux femmes, à la paix et à la sécurité qui sont pertinents dans les documents finaux du Conseil.

Groupe de travail

Deux idées ont été régulièrement proposées pour appuyer la mise en œuvre, par le Conseil, de ses engagements en faveur des femmes, de la paix et de la sécurité : la création d'un groupe de travail du Conseil et un leadership de haut niveau sur les femmes, la paix et la sécurité. Aucune de ces deux idées n'a été entièrement développée, mais elles comportent toutes deux des éléments qui valent la peine d'être explorés. La discussion relative au leadership de haut niveau est traitée au chapitre 10 : *Intervenantes et intervenants clés – les Nations Unies*.

Le Conseil pourrait plus facilement concrétiser ses engagements en faveur des femmes, de la paix et de la sécurité s'il disposait d'un mécanisme qui ne soit pas seulement axé sur la protection et les décisions répressives prises par les comités des sanctions, mais

+ *Un groupe efficace, axé sur les femmes, la paix et la sécurité devrait être un groupe d'experts informel, doté d'un ensemble clairement défini de questions à suivre.*

qui s'occupe également des aspects plus épineux du programme FPS concernant la participation. C'est à l'égard de cette dernière question que le Conseil doit accentuer son rôle de soutien.

Le Conseil a déjà un groupe de travail sur le sort des enfants en temps de conflit armé et un groupe d'experts informel sur la protection des civils. Ces deux instances offrent des possibilités et présentent des inconvénients lorsqu'il s'agit de déterminer comment un groupe de travail analogue sur les femmes, la paix et la sécurité pourrait être efficace. Il y a deux aspects essentiels à prendre en considération. Tout d'abord, il importe de veiller à ce qu'un tel système reconnaisse et incorpore les éléments uniques de la question, et en particulier les aspects « agence et autonomisation », qui représentent un défi particulier pour le périmètre de travail du Conseil. Ensuite, bien que les structures chargées du sort des enfants et de la protection des civils (à savoir un modèle formel et un modèle informel, respectivement) enregistrent toutes deux des succès, il est vital d'inclure également une évaluation des défis que ces deux modèles doivent relever.

Le groupe de travail sur le sort des enfants en temps de conflit armé a l'avantage d'être formel — cela lui permet d'adopter des conclusions formelles et de bénéficier de continuité dans ses travaux. Il est efficace parce qu'il est étroitement axé sur un éventail convenu et limité de violations, et parce qu'il informe les membres du Conseil des dangers qui menacent la sécurité des enfants dans certains pays. Le président de ce groupe de travail est en mesure d'intégrer la protection de l'enfance dans tous les travaux du Conseil, notamment en posant des questions lors des exposés et en appuyant l'inclusion des préoccupations des enfants dans les textes du Conseil. De plus, le groupe de travail peut effectuer des visites sur le terrain et s'est ainsi rendu en Afghanistan, en RDC et au Myanmar. Néanmoins, le statut formel de ce groupe de travail comporte aussi des inconvénients. La marginalisation est un problème important, car le programme sur les enfants peut être enterré dans un organe subsidiaire du Conseil et ne pas être ramené dans le travail public de ce dernier. Qui plus est, selon les spécialistes du Conseil, la charge de travail de ce groupe est écrasante et laisse peu de place à la souplesse ou à la créativité. De fait, c'est en partie à cause du succès de ce groupe et en particulier parce qu'il a mis en lumière les auteurs étatiques et non étatiques de crimes, que son travail est progressivement devenu routinier et rigide, consistant avant tout à adopter des conclusions plutôt qu'à être en mesure de faire avancer les éléments les plus importants et controversés du programme³⁰.

Bien que le groupe d'experts informel sur la protection des civils ne bénéficie pas du statut d'organe subsidiaire du Conseil de sécurité, sa nature informelle lui a donné un certain degré d'agilité dans la mise en place de

processus permettant au Conseil d'intégrer les questions de protection dans ses travaux. Ainsi, l'OCHA fait des exposés périodiques aux membres du Conseil sur la situation des pays avant le renouvellement des mandats. Les représentantes et représentants des autres parties du système des Nations Unies — comme le DOMP, le DAP, ONU Femmes, le HCR, les bureaux de la Représentante spéciale pour le sort des enfants en temps de conflit armé et de la Représentante spéciale chargée de la question des violences sexuelles commises en période de conflit, SLAM et l'UNICEF — y assistent, en fonction de la question débattue. Ce groupe a aussi rédigé un aide-mémoire pour orienter le travail du Conseil sur les questions de protection dans les mandats des missions. L'efficacité de ce groupe de travail est cependant limitée par un inconvénient majeur : comme il ne s'agit pas d'un organisme formel, tous les membres du Conseil ne sont pas tenus d'être là et de contribuer. En outre, ce groupe ne se réunit qu'à l'occasion du renouvellement des mandats et ne travaille pas au suivi de la mise en œuvre de la protection des civils de façon plus générale.

En tirant les leçons de ces expériences, il semblerait qu'un groupe efficace, axé sur les femmes, la paix et la sécurité devrait être un groupe d'experts informel (suivant le modèle du groupe de travail sur la protection des civils), doté d'un ensemble clairement défini de questions à suivre (suivant le modèle du groupe de travail sur le sort des enfants en temps de conflit armé). Le travail de ce groupe comporterait des éléments essentiels, comme pour ces deux modèles : il devrait intégrer les questions de genre dans tous les documents finaux du Conseil et connecter ce dernier de façon plus concrète avec les problèmes de sécurité et les obstacles à la participation auxquels les femmes doivent faire face dans certains pays. Sa charge de travail devrait comprendre le partage d'informations avec ONU Femmes, la Représentante spéciale chargée de la question des violences sexuelles commises en période de conflit et la Campagne des Nations Unies contre la violence sexuelle en temps de conflit — en particulier les informations fournies par les responsables de pays du DAP et du DOMP pour transmettre l'analyse des disparités entre les sexes provenant des conseillères ou conseillers en matière d'égalité des sexes et des conseillères ou conseillers à la protection des femmes des missions et de l'OCHA — afin de renforcer la réponse du Conseil à la problématique de genre dans ses documents humanitaires³¹.

Plus précisément, le travail de ce groupe pourrait inclure les éléments suivants :

- Assurer le suivi des exposés et des rapports sur la situation des pays pour en évaluer le contenu relatif aux rapports hommes-femmes. On pourra s'appuyer sur ces informations pour veiller à ce que des questions de sécurité critiques et portant expressément sur l'égalité des sexes soient

soulevées au cours de consultations avec les personnes qui font un exposé au Conseil, ces consultations étant plus libres, car il s'agirait de réunions informelles et à huis clos. Cela permettrait aussi au Conseil d'adapter le mandat d'une mission et les passages traitant des femmes, de la paix et de la sécurité aux préoccupations de genre spécifiques et prioritaires qui sont propres à cette situation.


- Effectuer des visites de terrain pour identifier les interlocutrices et interlocuteurs clés et les principaux problèmes dans un pays donné, en particulier avant les missions de visite du Conseil. Un tel travail préparatoire pourrait permettre aux membres des missions de visite du Conseil de mettre à profit leur temps limité sur le terrain afin d'engager le dialogue avec les parties prenantes qui comptent véritablement pour les questions relatives aux femmes, à la paix et à la sécurité. Cela peut ensuite améliorer les messages sur l'égalité des sexes que les membres du Conseil transmettent au gouvernement et à la direction des missions pendant leur visite.
- Veiller à ce que les éléments du programme FPS apparaissent dans les travaux que le Conseil mène dans tous les domaines thématiques, conformément à la résolution 2122, notamment : la protection des civils en période de conflit armé, la consolidation de la paix après les conflits, la promotion et le renforcement de l'État de droit dans le contexte des activités de maintien de la paix et de la sécurité internationales, la paix et la sécurité en Afrique et les menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d'actes de terrorisme.
- Suivre la façon dont le Conseil inclut d'autres aspects importants de la résolution 2122 lorsqu'il met en place ou reconduit des opérations de paix, par exemple le déploiement de conseillères et conseillers en matière d'égalité des sexes ou de conseillères et conseillers à la protection des femmes, et propose des orientations sur le langage type à utiliser pour les composantes genre des opérations de paix.
- Relier les éléments relatifs aux femmes, à la paix et à la sécurité aux tâches requises dans le cadre du mandat, par exemple la préparation des élections et les processus politiques, les programmes de désarmement, démobilisation et réinsertion, les réformes du secteur de la sécurité et de la justice, et les processus d'après-conflit au sens large.

Il convient de noter qu'il est beaucoup plus facile de procéder à l'intégration que d'assurer le suivi de la mise en œuvre sur le terrain et de générer le leadership et la responsabilisation du Conseil à New York. Pour que le groupe de travail puisse arriver à ce dernier résultat, il

devra définir clairement les éléments dont le Conseil peut raisonnablement être tenu responsable.

Afin que le groupe de travail puisse cibler ses efforts, nous suggérons qu'il adopte une approche progressive lors de la phase de démarrage. Il pourrait au départ limiter le nombre de situations nationales où il suivra la mise en œuvre pendant un certain nombre d'années en vue de tester comment il peut améliorer la performance du Conseil en matière de femmes, de paix et de sécurité. L'objectif serait d'inclure progressivement toutes les situations nationales pour considération par le groupe de travail. Ce serait évidemment aux membres du Conseil de déterminer l'approche à suivre, mais les premiers cas pourraient être représentatifs des types de situations sur lesquelles le Conseil se penche régulièrement : par exemple, une mission de l'ONU dans une situation de crise (comme au Mali ou en République centrafricaine), une situation d'après-conflit (comme en Côte d'Ivoire) et une situation où il n'y a pas de mission mandatée par le Conseil de sécurité, mais qui fait l'objet d'une surveillance étroite de la part du Conseil, d'une médiation de l'ONU ou bien qui dispose de la présence d'un organisme ou d'un programme de l'ONU sur le terrain (par exemple, le conflit en Syrie). L'analyse de ces situations n'empêcherait pas le groupe de se consacrer à ses autres tâches d'intégration. Il pourrait alors utiliser le mandat ou les résolutions qui concernent la situation nationale choisie en vue de resserrer davantage son champ d'étude de sorte que les tâches qu'une opération de paix ou un processus de médiation de l'ONU ont été directement chargés d'effectuer — par exemple, l'appui électoral, la réforme du secteur de la sécurité, les activités de DDR, l'État de droit, la surveillance des cessez-le-feu, le soutien à l'élaboration des textes de loi ou de la constitution, l'établissement d'un véritable dialogue avec la société civile, etc. — puissent être mises en œuvre avec une perspective de genre (quels que soient les termes relatifs aux femmes, à la paix et à la sécurité utilisés dans le mandat).

Cet exercice testera la mesure dans laquelle le genre est intégré sur le terrain et repérera rapidement toute lacune

 *Un tel exercice de suivi de la mise en œuvre exigerait une bonne communication entre les membres du Conseil, le Siège de l'ONU et les missions sur le terrain.*


à laquelle non seulement les membres du Conseil, mais aussi les représentantes et représentants spéciaux dirigeant les missions de terrain devront accorder la priorité. Les informations fournies par une étude précise sur la mise en œuvre pourraient servir à orienter des questions profondes, analytiques et pénétrantes posées aux représentantes et représentants spéciaux lorsqu'elles et ils font un exposé au Conseil sur la situation d'un pays donné. Cela pourrait ensuite produire un effet en cascade, incitant la direction des missions et le Secrétariat à prendre plus au sérieux leurs propres engagements envers l'égalité des sexes, y compris une dotation suffisante en effectifs spécialisés dans les questions de genre et les rapports hiérarchiques qui conviennent.

En outre, un tel exercice de suivi de la mise en œuvre, qui exigerait une bonne communication entre les membres du Conseil, le Siège de l'ONU et les missions de terrain, pourrait tisser un réseau informel de partage d'informations susceptible de permettre au Conseil de fournir de meilleures orientations pour le renouvellement des mandats et de mieux indiquer au personnel sur le terrain ce que ses priorités devraient être en matière de rapports hommes-femmes. À cet égard, les membres du Conseil qui sont aussi des États membres de la Commission des questions administratives et budgétaires de l'Assemblée générale des Nations Unies devraient faire en sorte que les missions disposent des ressources voulues pour mettre en œuvre les composantes genre des mandats du Conseil.

Un groupe d'experts informel pourrait aussi se pencher sur d'autres questions, notamment :

- Déterminer si les comités des sanctions concernés, qui comptent déjà les violations graves du droit international des droits humains et du droit international humanitaire parmi leurs critères de désignation, pourraient y ajouter les violations portant expressément sur l'égalité des sexes.
- Comment déployer de manière stratégique la possibilité de soulever les préoccupations relatives aux femmes, à la paix et à la sécurité avec les autres membres du Conseil au cours des exposés ou lorsque des problèmes sont évoqués lors des consultations, dans la catégorie « autres questions ».
- Comment le Conseil peut exploiter tout le potentiel des réunions selon la formule Arria, des débats publics et des exposés pour soulever les préoccupations touchant aux femmes, la paix et à la sécurité et demander à ce que des recommandations concrètes soient formulées afin de faire progresser le programme.

Pour finir, conformément à la recommandation susmentionnée sur la codirection au Conseil, il est recommandé qu'il y ait des coprésidences assurées par un membre permanent et par un membre non permanent

 *Cet exercice testera la mesure dans laquelle le genre est intégré sur le terrain et repérera rapidement toute lacune à combler en priorité.*

du Conseil, ONU Femmes se chargeant de la fonction de secrétariat pour le nouveau groupe.

Mise en œuvre du programme FPS par le système des Nations Unies

Comme mentionné précédemment dans ce chapitre, le Conseil doit recevoir de meilleures informations et analyses de la part du système des Nations Unies. Ce besoin a été mis en exergue par la demande faite au DOMP et au DAP par le Conseil dans la résolution 2122. Ces entités de l'ONU étant les premières responsables de l'exécution des mandats du Conseil pour les opérations de paix, elles ont toutes deux un rôle central à jouer dans la mise en œuvre du programme FPS au sein du système des Nations Unies et sur le terrain, et elles doivent veiller à ce que tous les rapports et exposés présentés au Conseil comportent des informations sur la participation des femmes.

À l'heure actuelle, ces informations sont fournies de manière ponctuelle, et ne portent souvent que sur un seul aspect du programme pour les femmes, la paix et la sécurité (généralement, la protection). Elles sont fréquemment dépourvues d'analyse pointue ou bien ne figurent ni dans les exposés présentés par les chefs des opérations de paix, ni dans les rapports de pays du Secrétaire général. Pour améliorer ces informations et analyses, et faire en sorte qu'il y ait des dispositifs permettant d'apporter ces informations au Conseil en temps utile, les principales entités de l'ONU devront fournir des ressources et un leadership supplémentaires. Il est par conséquent essentiel que le DOMP et le DAP, en tant qu'acteurs clés de la paix et de la sécurité, et ONU Femmes, en tant que chef de file pour les femmes, la paix et la sécurité, améliorent la dotation régulière en ressources pour les capacités en matière de femmes, de paix et de sécurité, et consacrent leur capital politique à veiller à ce que ces questions soient prises au sérieux dans leur travail quotidien, et à ce que le travail mené dans les pays en la matière soit systématiquement inclus dans les rapports de pays et dans les exposés urgents et périodiques présentés aux membres du Conseil.

RECOMMANDATIONS

L'après 2015 : propositions d'actions

Le Conseil de sécurité doit :

- ✓ Créer un groupe d'experts informel pour optimiser les informations, le suivi et la capacité de soutien dans le système des Nations Unies tout entier. Au départ, ce groupe devrait s'occuper de trois ou quatre pays. Cela permettrait d'adopter une approche exhaustive et ciblée pour s'assurer que le Conseil applique la résolution 2122 de façon cohérente, en veillant notamment à ce que les informations relatives aux femmes, à la paix et à la sécurité figurent dans tous les exposés et rapports présentés au Conseil et que des questions soient systématiquement posées à la haute direction à ce sujet.
- ✓ Accroître les voies de communication permettant au Conseil des droits de l'homme et aux organismes connexes, y compris les titulaires de mandats portant sur un conflit, les commissions d'enquête et les autres organes d'établissement des faits, de fournir des informations au Conseil de sécurité afin que celui-ci dispose de sources d'informations importantes pour ses délibérations et ses documents finaux. Il convient d'instituer des approches plus constantes, notamment en organisant régulièrement des réunions selon la formule Arria entre le Conseil de sécurité et les commissions d'enquête établies par le Conseil des droits de l'homme sur les pays relevant de sa compétence.
- ✓ Inviter régulièrement la société civile, y compris les organisations de femmes, à lui faire un exposé, et ce, non seulement dans le cadre des délibérations thématiques, mais aussi dans le cadre des délibérations portant sur un pays particulier.
- ✓ Veiller à ce que les capacités pour l'analyse des disparités entre les sexes dans les pays affectés par un conflit soient plus importantes et plus efficaces (voir le chapitre 10 : *Intervenantes et intervenants clés – les Nations Unies*).
- ✓ Accroître la communication d'informations par un leadership dédié de haut niveau, au sein du système des Nations Unies, sur les femmes, la paix et la sécurité dans des pays particuliers (voir le chapitre 10 : *Intervenantes et intervenants clés – les Nations Unies*).
- ✓ Veiller à ce que la haute direction des missions inclue systématiquement une analyse relative aux femmes, à la paix et à la sécurité dans tous les rapports et les exposés périodiques, conformément à la résolution 2122.
- ✓ Incorporer constamment une perspective de genre dans les termes de référence des missions de visite et en faire une priorité au début de ces visites.
- ✓ Élargir l'appropriation du programme pour les femmes, la paix et la sécurité au sein du Conseil afin que ce ne soit plus le domaine d'un seul « rédacteur » ou chef de file, en incluant un rôle de codirection assuré par un membre élu.
- ✓ Veiller à ce que les membres du Conseil qui sont également membres de la Cinquième commission de l'Assemblée générale facilitent l'approbation des ressources nécessaires à la mise en œuvre des composantes genre des mandats du Conseil.

-
- ✓ Demander périodiquement aux RSSG de présenter des rapports de pays de manière ponctuelle au sujet de la mise en œuvre du mandat sur les femmes, la paix et la sécurité. Cela pourrait fournir des occasions d'examiner ces questions, de se focaliser sur elles et d'agir collectivement au niveau national tout en apportant au Conseil des informations plus approfondies et importantes sur une situation donnée.
 - ✓ Renforcer son travail au sein des comités des sanctions :
 - En se servant plus efficacement des régimes de sanctions actuels pour faire appliquer les priorités thématiques — conformément aux recommandations de l'Examen de haut niveau sur les sanctions —, y compris les femmes, la paix et la sécurité, et envisager d'adopter des régimes de sanctions thématiques en plus des sanctions propres à un pays, afin de répondre aux menaces planétaires comme les violences sexuelles commises en période de conflit, la traite des êtres humains et les violations flagrantes des droits des femmes.
 - En élargissant les critères de désignation dans les autres régimes de sanctions pertinents, où des crimes sexuels et sexistes et des attaques ciblant délibérément les femmes sont perpétrés continuellement.
 - En appelant au partage d'informations entre la Représentante spéciale chargée de la question des violences sexuelles commises en période de conflit, ONU Femmes le cas échéant, et tous les comités des sanctions concernés ainsi que les groupes d'experts connexes.
 - En demandant formellement aux groupes d'experts qui appuient les comités des sanctions d'inclure des spécialistes du genre en leur sein et, conformément aux recommandations de l'Examen de haut niveau sur les sanctions, en demandant à l'Assemblée générale de mettre des ressources supplémentaires à disposition pour fournir les compétences techniques, linguistiques et opérationnelles nécessaires au renforcement des capacités des organismes chargés des sanctions et de leurs groupes d'experts.
 - En faisant figurer le respect des droits des femmes parmi les critères de radiation dans les régimes de sanctions visant les auteurs de troubles politiques qu'il faudra peut-être un jour impliquer dans une solution politique.
 - En veillant à ce que des informations précises sur les effets sexospécifiques des sanctions soient systématiquement incluses dans tous les rapports sur l'application des régimes de sanctions concernés.

RÉFÉRENCES

Ce chapitre s'appuie sur les recherches contextuelles préparées par Amanda Roberts et Sarah Taylor. Une grande partie de l'analyse repose sur les entretiens conduits par les coauteurs entre 2011 et 2015 avec des diplomates siégeant au Conseil de sécurité de l'ONU et venant d'Argentine, d'Australie, du Chili, de France, d'Allemagne, du Guatemala, d'Inde, du Luxembourg, de Malaisie, du Maroc, de Norvège, du Pakistan, du Portugal, d'Afrique du Sud, d'Espagne, du Royaume-Uni et des États-Unis. Au cours de la même période, des entretiens ont été régulièrement organisés avec le personnel du Secrétariat des Nations Unies travaillant au Département des affaires politiques et au Département des opérations de maintien de la paix, ainsi qu'avec ONU Femmes. Les recherches tirent des informations de l'observation des opérations de paix en RDC, au Soudan du Sud, en Somalie, au Libéria, au Mali et en Sierra Leone, et se fondent sur un examen rigoureux, effectué par les coauteurs, des documents finaux publiés par le Conseil de sécurité de 2000 à 2014 et sur les données recueillies par le Groupe de travail des ONG sur les femmes et la paix et la sécurité au sujet des rapports, écrits et oraux, présentés par le Secrétariat de l'ONU au Conseil de sécurité au cours de la même période pour y évaluer le contenu relatif au genre. De plus, l'analyse s'inspire des recherches et publications réalisées dans le cadre de l'affiliation professionnelle d'Amanda Roberts avec Security Council Report, en plus de l'ancienne affiliation de Sarah Taylor avec le Groupe de travail des ONG sur les femmes et la paix et la sécurité.

1. Y compris, à l'époque, certains des cinq membres permanents (ou P5), dont deux, les États-Unis et le Royaume-Uni, sont maintenant chefs de file pour cette question au Conseil de sécurité.
2. Pour le Conseil, c'est peut-être en partie dû à une augmentation de la charge de travail, le Conseil devant réagir à la prolifération de nouvelles crises et aux crises en cours, ainsi qu'à une fragmentation de l'approche adoptée pour la paix et la sécurité au sein du système. Voir, « The Challenge of Sustaining Peace », document de l'ONU A/69/968-S/2015/490 (Groupe consultatif d'experts pour l'Examen 2015 du dispositif de consolidation de la paix des Nations Unies, 29 juin 2015), § 67.
3. Il convient de noter que la distinction entre participation et protection, en particulier dans le programme FPS, est en grande partie arbitraire, étant donné que les violences sexuelles et la menace de violences sexuelles entravent aussi la participation politique, économique et sociale des femmes et que les efforts de protection seront affaiblis si on ne met pas l'accent sur la participation des femmes pour les orienter.
4. Le Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix des Nations Unies a noté qu'en général, « [la] question des femmes et de la paix et de la sécurité est perçue à tort par beaucoup comme une question qui ne concerne que les femmes, au lieu d'être vue comme une question de paix et de sécurité concernant la société dans son ensemble. » Voir « Uniting Our Strengths for Peace - Politics, Partnership and People », document de l'ONU A/70/95-S/2015/446 (Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix des Nations Unies, 16 juin 2015), § 239(i).
5. L'une des principales conclusions du rapport du Groupe consultatif d'experts pour l'Examen 2015 du dispositif de consolidation de la paix des Nations Unies concernait la fragmentation du système de l'ONU et son impact sur la consolidation de la paix, et sur la paix et la sécurité de manière plus générale. Voir, « Report of the Advisory Group of Experts for the 2015 Review of the United Nations Peacebuilding Architecture (2015) », § 61-67.
6. Les réunions selon la formule Arria sont des rencontres informelles et confidentielles, qui permettent aux membres du Conseil de sécurité d'échanger leurs points de vue en toute franchise et en privé avec des personnes qui, selon les membres qui les invitent ou les membres du Conseil, valent la peine d'être entendues. Ces réunions ne font pas partie des activités du Conseil, et chaque membre est libre de décider d'y participer ou non. Les réunions selon la formule Arria sont une pratique relativement récente du Conseil de sécurité, lancée par l'ambassadeur du Venezuela Diego Arria en 1992.
7. « Report of the Secretary-General: Conflict-Related Sexual Violence », document de l'ONU S/2015/203 (Conseil de sécurité des Nations Unies, 23 mars 2015), § 4.
8. Le DAP rapporte que l'intégration de données ventilées par sexe dans les rapports des missions politiques spéciales a considérablement augmenté depuis 2010, année où cet organisme a pris 15 engagements liés au programme FPS.
9. « Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations (2015) », § 239(viii).
10. En ce qui concerne l'analyse statistique présentée dans ce chapitre, les résolutions techniques, comme les prolongations de missions, ont été exclues de l'ensemble de documents analysés, de même que les missions de maintien de la paix qui n'étaient pas chargées d'appuyer les processus d'après-conflit dans les pays d'accueil, par exemple la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL) ou la Force des Nations Unies chargée d'observer le désengagement sur le plateau du Golan (FNUOD). Ont également été exclues les reconductions des groupes d'experts aidant les comités des sanctions qui s'occupent d'affaires où l'on ne peut raisonnablement s'attendre à ce que les questions relatives aux femmes, à la paix et à la sécurité fassent partie du périmètre de travail (par exemple, la non-prolifération).
11. Le cas du Timor-Leste (décrit plus en détail au chapitre 10 : *Intervenantes et intervenants clés — les Nations Unies*) et celui de la Somalie montrent que, bien qu'il soit important que les documents finaux du Conseil utilisent systématiquement des termes liés aux femmes, à la paix et à la sécurité, on peut avoir une interprétation et une mise en œuvre solides en l'absence d'un tel langage (Timor-Leste) et, inversement, qu'un langage résolu ne se traduit pas toujours par une mise en œuvre de grande envergure sur le terrain (Somalie). Il faut toute la force de la volonté politique, de l'expertise et du leadership, tant au sein du Conseil de sécurité que dans l'ensemble du système des Nations Unies, pour faire progresser la mise en œuvre.

12. Par exemple, lorsque le Conseil de sécurité a adopté la résolution 2100 en avril 2013 pour créer la MINUSMA au Mali, le Conseil a expressément appelé au déploiement d'une expertise en matière de genre. Néanmoins, la direction du DOMP et des missions a opposé à l'époque beaucoup de résistance à la mise en place d'une dotation en effectifs permettant un tel déploiement.
13. Pour un complément d'information à ce sujet, voir « Women, Peace and Security », rapport transversal (rapport du Conseil de sécurité, avril 2014) ; « Women, Peace and Security: Sexual Violence in Conflict and Sanctions », rapport transversal (rapport du Conseil de sécurité, 10 avril 2013) ; Simon Tordjman et Anthony Amicelle, « The Gendered Dimensions of International Sanctions: Normative Evolution and Operational Dilemmas » (ONU Femmes, à paraître).
14. Dans les années 1990 et 2000, le Conseil a aussi commencé à inclure des sanctions sur les matières premières comme le bois d'œuvre, les diamants et le charbon afin de contenir l'extraction des ressources naturelles finançant les conflits.
15. Maria Butler, Kristina Mader et Rachel Kean, « Women, Peace and Security Handbook: Compilation and Analysis of United Nations Security Council Resolution Language (2000- 2010) » (PeaceWomen Project of the Women's International League for Peace and Freedom, octobre 2010), 10.
16. Données provenant de : http://www.un.org/sc/committees/list_compend.shtml.
17. Six régimes de sanctions mentionnent implicitement ou explicitement les crimes sexistes parmi leurs critères d'inscription sur la liste, mais seules 16 personnes physiques et quatre entités ont été désignées sur la base de tels critères : 12 personnes et quatre entités ont été désignées par le Comité des sanctions concernant la RDC, une personne par le Comité des sanctions concernant le Soudan du Sud et trois autres personnes par le Comité des sanctions concernant la Côte d'Ivoire.
18. La Côte d'Ivoire, la RDC, le Soudan et le Soudan du Sud.
19. Données provenant de : http://www.un.org/sc/committees/list_compend.shtml.
20. Données provenant de : http://www.un.org/sc/committees/list_compend.shtml.
21. Service des informations des Nations Unies, « Boko Haram, Nigerian Group That Kidnapped Schoolgirls, Put on UN Terror Sanctions List », Centre d'actualités de l'ONU, 23 mai 2014, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=47874#.VfHQGBFVhHx>.
22. C'est une question qui est fréquemment posée par les membres du Conseil de sécurité et la direction de l'ONU au Siège et sur le terrain. Les conseillères et conseillers en matière d'égalité des sexes sont responsables de l'intégration d'une perspective de genre dans tous les aspects des opérations de paix. Les conseillères et conseillers à la protection des femmes ont un mandat spécifique, consistant à surveiller les violations commises contre les femmes en lien avec un conflit et à prodiguer des conseils en la matière. Cette confusion a conduit à un mélange des deux rôles dans les esprits, si bien que beaucoup pensent que si l'un de ces postes est mentionné dans un mandat, cela suffit à répondre aux besoins.
23. Le DAP a fourni des éléments montrant que de telles questions complémentaires peuvent avoir des retombées positives. Ainsi, au cours de consultations à huis clos, un membre du Conseil a posé une question portant expressément sur l'égalité des sexes à la ou au chef de mission, qui n'a pas été en mesure d'y répondre en apportant des informations pertinentes. Il semble que la ou le chef de mission ait prêté une attention accrue au groupe de la problématique hommes-femmes après son retour sur le terrain.
24. Le DAP signale que l'intégration de données ventilées par sexe dans les rapports des missions politiques spéciales a considérablement augmenté depuis 2010, année où cet organisme a pris 15 engagements liés au programme FPS.
25. Déclaration du Président du Conseil de sécurité, document de l'ONU S/PRST/2002/32 (2002) (Conseil de sécurité des Nations Unies, 31 octobre 2002).
26. Les rapports des missions du Conseil de sécurité sont disponibles à l'adresse : <http://www.un.org/en/sc/documents/missions/>
27. « Résolution 2122 (2013) », document de l'ONU S/RES/2122 (2013) (Conseil de sécurité des Nations Unies, 18 octobre 2013), § 17.
28. Une seule résolution sur le Mali contenait des références comparables aux volets de protection et de participation – toutefois, comme noté ci-dessus, l'utilisation de termes forts relatifs aux rapports hommes-femmes dans un document final du Conseil ne s'est pas traduite par une mise en œuvre sur le terrain, et celle-ci s'est d'ailleurs heurtée à la résistance de la haute direction de la mission. En 2014, le Conseil de sécurité a mieux réussi à refléter la participation des femmes dans les paragraphes opérationnels de ses résolutions (48 pour cent).
29. Le leadership de l'Espagne en 2015, notamment en relation avec l'examen des 15 années d'application du programme pour les femmes, la paix et la sécurité, en est un exemple.
30. Voir, par ex., « Children and Armed Conflict », rapport transversal (rapport du Conseil de sécurité, 21 février 2014) ; « Children and Armed Conflict », rapport transversal (rapport du Conseil de sécurité, 27 août 2012).
31. Le groupe d'experts informel sur la protection des civils a un aide-mémoire comportant des dispositions spécifiques sur les questions de genre, qu'un nouveau groupe sur les femmes, la paix et la sécurité pourrait utiliser et développer pour son propre travail. « Aide Memoire for the Consideration of Issues Pertaining to the Protection of Civilians in Armed Conflict », Policy and Studies Series (Bureau de la coordination des affaires humanitaires [OCHA], Service de l'élaboration des politiques et des études, 2014).