



IRSEM

INSTITUT DE RECHERCHE STRATÉGIQUE
DE L'ÉCOLE MILITAIRE

LE MINISTÈRE DES ARMÉES FACE À L'AGENDA FEMMES, PAIX ET SÉCURITÉ

ÉVOLUTION DES APPROCHES ET DÉFIS DE MISE EN ŒUVRE

Dr Camille Boutron

Chercheuse Sociologie du genre et des conflits à l'IRSEM



**MINISTÈRE
DES ARMÉES**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Octobre 2021

ÉTUDE – n° 88



LE MINISTÈRE DES ARMÉES FACE À L'AGENDA FEMMES, PAIX ET SÉCURITÉ

ÉVOLUTION DES APPROCHES ET DÉFIS DE MISE EN ŒUVRE

Dr Camille Boutron

Chercheuse Sociologie du genre et des conflits à l'IRSEM

Pour citer cette étude

Camille Boutron, *Le ministère des Armées face à l'agenda Femmes, paix et sécurité – Évolution des approches et défis de mise en œuvre*, Étude 88, IRSEM, octobre 2021.

Dépôt légal

ISSN : 2268-3194

ISBN : 978-2-11-155510-5

DERNIÈRES ÉTUDES DE L'IRSEM

87. *Les Groupes djihadistes au Sahel : Une communication globale à l'épreuve des réalités locales*
Marc-Antoine PÉROUSE DE MONTCLOS
86. *Defence cooperation in the 21st century*
Camille MOREL & Friederike RICHTER (eds)
85. *L'Influence sécuritaire chinoise à Singapour*
Éric FRÉCON
84. *Innovation technologique du secteur Aérospatial et Défense – Une approche comparative par les brevets*
Cécile FAUCONNET
83. *Le Lion, l'Ours et les Hyènes : Acteurs, pratiques et récits de l'influence informationnelle en Afrique subsaharienne francophone*
Maxime AUDINET
82. *L'Enjeu du soldat augmenté pour les puissances démocratiques : Les États-Unis à l'heure du choix*
Pierre BOURGOIS
81. *La Coopération sécuritaire et judiciaire en Afrique de l'Ouest face au défi de la lutte contre les groupes armés jihadistes*
Antonin TISSERON
80. *L'Arabie saoudite : le pari sur la jeunesse de Mohammed Bin Salman*
Fatih DAZI-HÉNI
79. *L'Entrée en vigueur du TIAN : un tournant pour la campagne d'interdiction des armes nucléaires ?*
Tiphaine de CHAMPCHESNEL
78. *Le Monument OPEX et la mémoire de la 4^e génération du feu*
Marie-Caroline VAUZANGES

ÉQUIPE

Directeur

Jean-Baptiste JEANGÈNE VILMER

Directrice adjointe

Marjorie VANBAELINGHEM

Directeur scientifique

Jean-Vincent HOLEINDRE

Secrétaire générale

Caroline VERSTAPPEN

Éditrice

Chantal DUKERS

Retrouvez l'IRSEM sur les réseaux sociaux :

@ <https://www.irsem.fr>



@IRSEM1



AVERTISSEMENT : l'IRSEM a vocation à contribuer au débat public sur les questions de défense et de sécurité. Ses publications n'engagent que leurs auteurs et ne constituent en aucune manière une position officielle du ministère des Armées.

© 2021 Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM).

PRÉSENTATION DE L'IRSEM

L'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM), créé en 2009, appartient au ministère des Armées. Composé d'une cinquantaine de personnes, civiles et militaires, dont la plupart sont titulaires d'un doctorat, il est le principal centre de recherche en études sur la guerre (*War Studies*) dans le monde francophone. En plus de conduire de la recherche interne (au profit du ministère) et externe (à destination de la communauté scientifique) sur les questions de défense et de sécurité, l'IRSEM apporte un soutien aux jeunes chercheurs (la « relève stratégique ») et contribue à l'enseignement militaire supérieur et au débat public.

L'équipe de recherche est répartie en six domaines :

- Le domaine Espace euratlantique – Russie analyse les évolutions stratégiques et géopolitiques en Amérique du Nord, en Europe, en Russie et dans l'espace eurasiatique qui comprend l'Europe orientale (Moldavie, Ukraine, Biélorussie), le Caucase du Sud (Arménie, Géorgie, Azerbaïdjan) et les cinq pays d'Asie centrale. Il s'intéresse plus particulièrement à la compétition de puissances dans cette zone, aux évolutions du rôle de l'OTAN, à la sécurité maritime et aux stratégies d'influence.
- Le domaine Afrique – Asie – Moyen-Orient analyse les évolutions stratégiques et géopolitiques en Afrique, Asie et Moyen-Orient, autour des axes transversaux suivants : autoritarisme politique et libéralisation économique dans les pays émergents ; rôle et place des armées et des appareils de sécurité dans le fonctionnement des États et des sociétés ; enjeux stratégiques et de sécurité régionale ; idéologies, nationalismes et recomposition des équilibres interétatiques régionaux.
- Le domaine Armement et économie de défense s'intéresse aux questions économiques liées à la défense et, plus largement, a vocation à traiter des questions stratégiques résultant des développements technologiques, des problématiques d'accès aux ressources naturelles et de celles liées aux enjeux environnementaux. Les travaux de recherche du domaine s'appuient sur une approche pluri-disciplinaire, à la fois qualitative et quantitative, qui mobilise des champs scientifiques variés : économie de défense, histoire des technologies, géographie.

- Le domaine Défense et société est à l'interface des problématiques spécifiques au monde militaire et des évolutions sociétales auxquelles celui-ci est confronté. Les dimensions privilégiées sont les suivantes : lien entre la société civile et les armées, sociologie du personnel militaire, intégration des femmes dans les conflits armés, relations entre pouvoir politique et institution militaire, renouvellement des formes d'engagement, socialisation et intégration de la jeunesse, montée des radicalités. Outre ses activités de recherche, le domaine Défense et société entend aussi promouvoir les questions de défense au sein de la société civile, auprès de l'ensemble de ses acteurs, y compris dans le champ académique.

- Le domaine Stratégies, normes et doctrines a pour objet l'étude des conflits armés contemporains, en particulier sous leurs aspects politiques, militaires, juridiques et philosophiques. Les axes de recherche développés dans les productions et événements réalisés portent sur le droit international, en particulier sous l'angle des enjeux technologiques (cyber, intelligence artificielle, robotique), les doctrines de dissuasion, la maîtrise des armements avec la lutte contre la prolifération et le désarmement nucléaires. Les transformations des relations internationales et leurs enjeux de puissance et de sécurité ainsi que la philosophie de la guerre et de la paix font également partie du champ d'étude.

- Le domaine Renseignement, anticipation et menaces hybrides mène des recherches portant sur la fonction stratégique « connaissance et anticipation » mise en avant par le Livre blanc de la défense depuis 2008. Ce programme a donc d'abord pour ambition de contribuer à une compréhension plus fine du renseignement entendu dans son acception la plus large (c'est-à-dire à la fois comme information, processus, activité et organisation) ; il aspire ensuite à concourir à la consolidation des démarches analytiques, notamment dans le champ de l'anticipation ; enfin, il travaille sur les différentes dimensions de la guerre dite « hybride », en particulier les manipulations de l'information. Le domaine contribue du reste au renforcement du caractère hybride de l'IRSEM en diffusant des notes se situant à l'intersection de la recherche académique et de l'analyse de renseignement en sources ouvertes.

BIOGRAPHIE

Camille Boutron est chercheuse à l'IRSEM au sein du domaine « Défense et société ». Docteure en sociologie de l'Institut des hautes études sur l'Amérique latine (Université Paris III Sorbonne Nouvelle), ses recherches portent sur les questions de genre en situation de conflit armé, et plus particulièrement sur la place des femmes dans les organisations armées et leur participation aux conflits. Sa thèse portait sur l'expérience combattante des femmes pendant le conflit armé péruvien, sujet sur lequel elle a continué à travailler pendant son post-doctorat au Centre d'études et de recherches internationales de l'Université de Montréal. Entre 2012 et 2014, elle a rejoint l'Institut de recherche sur le développement en affectation à Lima, où elle a mené des recherches sur les organisations sociales comme ressources de gestion de crise en milieu urbain. Entre 2015 et 2018, elle a été professeure assistante au Centre d'études interdisciplinaires sur le développement (CIDER) de l'Université de Los Andes à Bogotá, où elle a conduit des recherches sur la participation des femmes à la construction de la paix en Colombie. Ses recherches actuelles s'intéressent aux politiques internationales du genre dans le cadre de la paix et de la sécurité internationale, la place des femmes dans les organisations armées, ainsi qu'à la réorganisation des rapports sociaux de sexe en sortie de conflit.

Contact : camille.boutron@irsem.fr

SOMMAIRE

RÉSUMÉ.....	11
ACRONYMES	13
INTRODUCTION	
L'AGENDA FEMMES, PAIX ET SÉCURITÉ, UN ENJEU POUR LA DÉFENSE ?	15
I. CONTEXTUALISATION	21
Brève trajectoire des femmes et du genre aux Nations unies.....	21
<i>Les droits des femmes : un véritable enjeu international</i>	21
<i>Vers une reconnaissance internationale des « droits humains des femmes »</i>	24
<i>Des femmes au gender mainstreaming : glissement de perspectives</i>	28
<i>Maintien de la paix et gender mainstreaming</i>	31
La résolution 1325 et la constitution de l'agenda Femmes, paix et sécurité....	34
<i>La priorité donnée à la lutte contre les violences sexuelles</i>	34
<i>La question de la participation des femmes à la prévention et résolution des conflits</i> ..	37
<i>Réception internationale de l'agenda FPS</i>	41
II. LE MINARM FACE À L'AGENDA FPS : DIFFÉRENTS NIVEAUX D'IMPLICATION.....	49
Le PNA français comme feuille de route de mise en œuvre de la 1325.....	49
Le MINARM face à la 1325 et l'agenda Femmes, paix et sécurité : un bref panorama.....	53
<i>Les engagements spécifiques du MINARM face à l'agenda FPS.....</i>	53
<i>De la formulation à la mise en œuvre : les mesures mises en place depuis 2013.....</i>	59
III. DE LA CONCEPTION À LA MISE EN ŒUVRE : UN BILAN MITIGÉ ...	71
Bref retour sur l'évaluation générale du dernier PNA français par le HCE ...	71
Problèmes spécifiques rencontrés par le MINARM à l'heure de la mise en œuvre du plan	74
<i>Malentendus et tensions autour de la notion de genre</i>	74
<i>Un problème de coordination et de suivi</i>	78
<i>Des formations qui restent inexploitées</i>	81
<i>La difficulté de répondre aux attentes onusiennes.....</i>	84
IV. MISES EN PERSPECTIVE ET RECOMMANDATIONS.....	91
Promouvoir une meilleure compréhension des enjeux liés aux questions de genre au sein des armées	91
<i>Se réconcilier avec la notion de genre.....</i>	91
<i>Résoudre la tension entre quantitatif et qualitatif</i>	93
<i>Mieux cerner et mobiliser les ressources disponibles</i>	95

Se saisir de l'agenda FPS comme une opportunité stratégique de rayonnement international.....	98
Une opportunité de repenser les objectifs en matière de paix et de sécurité...	103
CONCLUSION	109

RÉSUMÉ

Cette étude a pour objectif d'établir un premier état des lieux de la mise en œuvre de l'agenda Femmes, paix et sécurité par le ministère des Armées (MINARM). La résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies, adoptée en octobre 2000, a en effet signifié un tournant dans la prise en compte des femmes et du genre pour le maintien de la paix et de la sécurité internationale.

Depuis 2000, pas moins de neuf autres résolutions ont été adoptées, conformant l'architecture d'un agenda international Femmes, paix et sécurité (FPS), véritable cadre de référence en matière de participation des femmes à la prévention et résolution des conflits, et plus largement de promotion de l'égalité femmes-hommes face aux enjeux sécuritaires contemporains.

L'étude s'appuie sur les constatations effectuées par d'autres chercheurs ayant observé l'existence d'un décalage entre la formulation de politiques de mise en œuvre de l'agenda FPS et leur mise en pratique. Elle montre que si l'agenda fait l'objet d'un véritable investissement de la part des différents acteurs concernés – dont le MINARM –, il reste sous-investi en raison d'un manque de vision globale. En résulte une faible réappropriation de ses enjeux par le monde de la défense, qui l'aborde essentiellement à partir des politiques de mixité ou d'activités de formation et de sensibilisation aux violences de genre en situation de conflit. Ce travail montre ainsi que si plusieurs dispositifs pouvant permettre la mise en œuvre de l'agenda FPS existent au sein des armées, ces derniers restent déconnectés les uns des autres, ce qui en limite l'efficacité. Ainsi, une recommandation centrale de cette étude est de veiller à une meilleure coordination des initiatives relevant de l'agenda FPS, ce qui permettra une plus grande mobilisation des ressources disponibles et facilitera la réappropriation par les armées des enjeux soulevés.

Cette étude s'inscrit dans un travail de recherche en cours portant sur les politiques internationales du genre pour le maintien de la paix et de la sécurité et sur l'implication des forces armées

dans ce domaine. L'analyse développée ici n'est pas exhaustive et vise avant tout à l'ouverture d'une réflexion collective sur les opportunités stratégiques qu'engage un tel sujet.

ACRONYMES

Af1d2 : Avec les femmes de la défense
AFD : Agence française pour le développement
CEMA : Chef d'état-major des armées
CICR : Communauté internationale de la Croix-Rouge
CNCDH : Commission nationale consultative des droits de l'homme
CONSEHO : Conseiller environnement humain des opérations
CSNU : Conseil de sécurité des Nations unies
DDR : programmes de Désarmement, démobilisation et réintégration
DIH : Droit international humanitaire
DPKO : Department of peacekeeping operations – DPO : département des opérations de maintien de la paix
EMA : État-major des armées
EMSOM : État-major spécialisé pour l'Outre-Mer
FAC : Forces armées canadiennes
FARC : Forces armées révolutionnaires de Colombie
FFS : Études féministes sur la sécurité – FSS : Feminist Security Studies
FPS : Femmes, paix et sécurité – WPS : Women, Peace and Security
GENAD : *Gender advisor* (conseiller genre)
GFA : *Gender field advisor* (conseiller genre sur le terrain)
GFP : *Gender focal point* (point de contact genre)
HCE : Haut Conseil à l'égalité
HFED : Haut fonctionnaire à l'égalité des droits
JUROPS : Section juridique opérationnelle de l'État-major des armées
LEGAD : *Legal advisor* (conseiller juridique)
MEAE : Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères
MINUSMA : Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali
MINUSTAH : Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti
MINARM : Ministère des Armées
MININTER : Ministère de l'Intérieur
MSF : Médecins sans frontières
NGOWGWPS : NGO Working Group on Women, Peace and Security (coalition d'ONG formant un groupe de travail permanent sur les Femmes, la paix et la sécurité auprès du CSNU)
NCGM : Nordic Centre of Gender in Military Operations
OFPRA : Office français pour les réfugiés et les apatrides
OIF : Organisation internationale de la francophonie
OISD : Organisation internationale de sécurité et défense
OMP : Opération de maintien de la paix
ONG : Organisation non gouvernementale
OPEX : Opération extérieure
OSCE : Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe

OTAN : Organisation du traité de l'Atlantique nord - NATO : North Atlantic Treaty Organization

PIA : Publication interarmées

PNAF : Plan national d'action français (de suivi de la RCSNU 1325)

RDC : République démocratique du Congo

RETEX : Retour d'expérience

RCSNU : Résolution du Conseil de sécurité des Nations unies

RSS : Réforme de système de sécurité

SEA : Sexual Exploitation and Abuse - EAS : Abus et exploitation sexuels

SG : Secrétaire général des Nations unies

SWEDINT : Swedish Armed Forces International Centre

UE : Union européenne

WIIS : Women in International Security

WILPF : Women's International League for Peace and Freedom (Ligue internationale des femmes pour la paix et la liberté)

INTRODUCTION

L'AGENDA FEMMES, PAIX ET SÉCURITÉ, UN ENJEU POUR LA DÉFENSE ?

L'agenda Femmes, paix et sécurité (FPS), mis en place progressivement à partir du début des années 2000 à la suite de l'adoption de la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU) du même nom, a rendu possible l'élaboration de nouveaux types d'instruments permettant de mieux prendre en compte la perspective de genre en tant qu'enjeu sécuritaire dans le monde contemporain¹. Longtemps resté mal connu – ou sous-estimé par la plupart des acteurs de la sécurité internationale –, l'agenda FPS fait aujourd'hui l'objet d'une importante mobilisation, tant au niveau des États que des organisations internationales de sécurité et de défense (OISD). Initialement conçu comme une feuille de route de mise en application de la politique de *gender mainstreaming* – ou approche intégrée de la dimension de genre officiellement adoptée par les Nations unies à la fin des années 1990² –, il se présente comme un cadre de référence pour l'ensemble des politiques et initiatives visant à promouvoir l'égalité femmes-hommes dans le maintien de la paix et de la sécurité. L'agenda FPS fait ainsi aujourd'hui l'objet de Plans nationaux d'action (PNA) dans plus de soixante-dix pays, dont la France, mais aussi au sein de diverses organisations internationales, notamment celles engagées sur des missions de défense et sécurité. Parmi celles-ci l'OTAN joue un rôle particulièrement actif, alors qu'elle a mis en place ces dernières années une série de dispositifs innovants visant à concrétiser la mise en œuvre de

1. <https://wps.unwomen.org/key-actors/>.

2. Hilary Charlesworth, « Not Waving but Drowning: Gender Mainstreaming and Human Rights in the United Nations », *Harvard Human Rights Journal*, vol. 18, 2005, p. 4.

l'agenda FPS tant au niveau de la planification stratégique que dans le champ opérationnel³.

Cette prise en compte croissante des femmes et du genre en tant qu'enjeux de sécurité internationale reste cependant appréhendée avant tout comme une question relevant du champ humanitaire, l'agenda étant mobilisé de préférence dans des objectifs de protection des femmes victimes de violences, sexuelles notamment, en situation de conflit armé et de promotion de leurs droits. Or l'agenda comporte une dimension stratégique qui n'a pas encore été nécessairement investie par tous les acteurs de la sécurité internationale, en particulier militaires. Si les forces armées de pays comme le Canada, la Norvège ou la Suède apparaissent comme des figures de proue concernant la prise en compte du genre et de la promotion de l'égalité femmes-hommes, il est possible d'observer une certaine déconnexion entre les politiques internes mises en œuvre pour l'égalité professionnelle femmes-hommes dans les forces armées et les engagements pris au niveau international pour la concrétisation de l'agenda FPS⁴. Plus généralement, on constate une réelle difficulté pour les États, et plus particulièrement encore pour les acteurs de la défense, de traduire l'agenda en actions concrètes. Le manque de moyens financiers et humains s'ajoute ainsi à la difficulté persistante de prendre en compte l'aspect à la fois multidimensionnel et transversal de l'agenda, entre politique étrangère et questions de défense, d'une part, mais aussi entre politiques publiques nationales et action extérieure, d'autre part.

En France, un Plan national d'action (PNA) de mise en œuvre de la résolution 1325 et plus largement de l'agenda FPS existe depuis 2010, mais sa traduction en pratiques reste insuffisante. Le pays joue un rôle majeur dans le plaidoyer pour une plus grande prise en compte de l'agenda FPS sur la

3. Heidi Hardt et Stéphanie von Hlatky, « NATO's About-Face: Adaptation to Gender Mainstreaming in an Alliance Setting », *Journal of Global Security Studies*, 5:1, 2020, p. 141.

4. Helena Carreiras et Teresa Fragoso, « WPS in Military Training and Socialization », dans Sara E. Davies et Jacqui True (dir.), *The Oxford Handbook of Women, Peace and Security*, Oxford, Oxford University Press, 2019, p. 256.

scène internationale, tout en apportant un soutien financier conséquent à diverses organisations de la société civile engagées dans la promotion de l'égalité femmes-hommes en situation de conflit et post-conflit. Un examen détaillé de la façon dont l'agenda FPS a été mis en pratique révèle qu'il est d'abord associé à la promotion de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ainsi qu'à une volonté de mieux former et sensibiliser les différents acteurs concernés par les questions de défense et sécurité aux enjeux relevant de la protection des droits des femmes en situation de conflit armé.

Toutefois certains domaines sont restés relativement imperméables à l'agenda alors qu'un décalage persiste entre les engagements pris par la France pour la promotion de l'agenda FPS sur la scène internationale et sa concrétisation au niveau national.

L'objectif de cette étude est de faire le point sur les différents types de dispositifs prévus par le ministère des Armées (MINARM) concernant la mise en œuvre de l'agenda FPS depuis la publication du premier PNA français de 2010. À partir des observations établies, au travers d'une étude comparative prenant en compte plusieurs pays, par Helena Carreiras et Teresa Fragoso sur l'existence d'un décalage entre les dispositions prises par les États pour la mise en œuvre de l'agenda FPS et leur traduction en actions concrètes au niveau national⁵, ce travail tente d'identifier parmi les différentes thématiques composant l'agenda celles qui sont investies de façon privilégiée par le MINARM, et celles qui sont minorées. Loin de se vouloir exhaustive et aboutie, elle vise à établir un premier bilan de la mise en œuvre de l'agenda FPS par les acteurs de la défense permettant de susciter une réflexion collective sur une thématique qui reste encore circonscrite au droit humanitaire sans que soient pris en compte ses apports stratégiques et son potentiel opérationnel.

L'analyse livrée ici s'appuie sur une série d'entretiens réalisés avec des membres du personnel du MINARM, civil et militaire, mais aussi d'autres administrations ou organismes publics tels

5. *Ibid.*

que le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) ou encore le Haut Conseil à l'égalité (HCE). À cela s'ajoutent des informations collectées dans le cadre d'échanges informels avec des représentants d'organisations de la société civile engagées sur les droits humains et la promotion des femmes dans le secteur de la défense, mais aussi avec des collègues chercheuses basées à l'étranger. Un autre ensemble de données est constitué d'observations menées dans le cadre parlementaire *via* la participation à divers types d'événements (ateliers, tables rondes, auditions) ayant pour thématique centrale l'égalité femmes-hommes dans la construction de la paix ou encore la promotion du rôle des femmes dans les armées.

À ces sources directes s'ajoute la « littérature grise » produite sur l'agenda FPS, c'est-à-dire les nombreux rapports, études, évaluations, plans, *toolkits* ou *handbooks* publiés par les organisations internationales et États. La perspective adoptée ici est celle des « études féministes sur la sécurité » (*feminist security studies*) – FFS – constituant un champ d'études à la croisée des relations internationales, des études de genre, de la sociologie militaire et des études stratégiques. En ce sens, notre positionnement s'appuie sur les différents concepts développés par les FFS, qui, à partir du genre, proposent une relecture des grands enjeux sécuritaires contemporains tout en proposant de nouvelles pistes méthodologiques quant à la production et la diffusion de connaissances dans le champ stratégique.

Une dernière clarification concerne le concept de genre, qui fait l'objet de nombreuses controverses et suscite parfois l'incompréhension. De façon générale, la notion de genre fait référence à la construction sociale de la féminité et de la masculinité, au regard des différents rôles, comportements et caractéristiques qui leur sont attribués. En cela, le genre se différencie du sexe en tant que désignation strictement biologique comme mâle ou femelle. Or parce qu'il est abordé comme une construction sociale, le genre apparaît comme une notion permettant de comprendre comment se structurent les rapports sociaux entre individus selon qu'ils sont considérés comme hommes ou femmes. En ce sens, le genre « fait système », sans pour autant rester figé

dans des définitions strictes. La notion fait d'ailleurs l'objet de nombreuses discussions au sein du champ académique, ce qui en montre bien la complexité⁶. Nous n'entrerons pas dans la profondeur de ces débats dans le cadre de cette étude, et partirons d'une conception du genre rappelant que celui-ci résulte d'abord d'une construction sociale et qu'il s'inscrit dans le champ des rapports sociaux. Par ailleurs, nous l'abordons aussi en rappelant que la notion n'est pas sans poser un certain nombre de problématiques spécifiques dans le cadre de l'univers militaire⁷.

Cette étude se divise en quatre parties. La première propose une contextualisation ayant pour objectif de resituer la résolution 1325 du CSNU et l'agenda FPS au sein d'une dynamique plus large caractérisée par la montée en puissance du genre dans les politiques internationales. Elle revient par ailleurs brièvement sur l'élaboration progressive de l'agenda FPS et sa réappropriation par les différents acteurs de la sécurité. La deuxième partie s'intéresse au PNA élaboré par la France pour la mise en œuvre de la 1325, et plus particulièrement à la façon dont il a été investi par le MINARM. Elle procède à l'identification de différents types de dispositifs qui, s'ils ne sont pas tous explicitement mis en relation avec l'agenda FPS, contribuent néanmoins à sa mise en œuvre dans le secteur de la défense. La troisième partie tente d'établir un bilan de ces différentes mesures. S'il est difficile d'en apprécier l'effectivité, il est néanmoins possible de constater que certaines d'entre elles ont permis une réelle évolution des

6. Laure Bereni, Sébastien Chauvin, Alexandre Jaunait et Anne Revillard, *Introduction aux Gender Studies. Manuel des études sur le genre*, Paris, de Boeck, 2008, 247 p. ; Danielle Juteau, « "Nous" les femmes : sur l'indissociable homogénéité et hétérogénéité de la catégorie », *L'Homme & la Société*, 176-177:2, 2010, p. 65-81 ; Irène Théry et Pascale Bonnemère, *Ce que le genre fait aux personnes*, Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, 2020, 318 p. ; Eléonore Lépinard et Marylène Lieber, *Les Théories en étude de genre*, Paris, La Découverte, 2020, 122 p.

7. Camille Boutron, « Femmes, genre(s), armées : émergence de nouvelles problématiques », dans Barbara Jankowski, Anne Muxel et Mathias Thura (dir.), *La Sociologie militaire. Héritages et nouvelles perspectives*, Oxford, Peter Lang, 2021.

représentations et des pratiques dans plusieurs domaines tandis que d'autres sont restés peu investis. La quatrième partie en toute logique émet un ensemble de recommandations formulées plus spécifiquement à destination du MINARM.

I. CONTEXTUALISATION

BRÈVE TRAJECTOIRE DES FEMMES ET DU GENRE AUX NATIONS UNIES

L'adoption de la résolution 1325 par le Conseil de sécurité des Nations unies a signifié un tournant majeur pour la prise en compte des femmes et du genre dans le maintien de la paix et la sécurité internationale¹. Elle se présente notamment comme un cadre de référence pour l'ensemble des acteurs amenés à élaborer et mettre en œuvre des politiques de promotion de l'égalité de genre, qu'il s'agisse d'organisations internationales multilatérales, des États ou encore des organisations de la société civile. Or si la RCSNU 1325 est apparue comme une première étape dans la construction d'un agenda de plus en plus complexe, elle n'en représente pas moins l'aboutissement de plusieurs décennies de mobilisations féministes sur la scène internationale.

Les droits des femmes : un véritable enjeu international

C'est avant tout autour de la question des droits civils et politiques que se concentre l'ensemble des débats portant sur la condition féminine lorsqu'est créée l'Organisation des Nations unies (ONU) au sortir de la Seconde Guerre mondiale. Déjà, au moment de la rédaction de sa Charte, plusieurs déléguées féministes, latino-américaines notamment comme la Dominicaine Minerva Bonardino, la Brésilienne Bertha Lutz ou encore l'Uruguayenne Isabel de Vidal, avaient activement fait campagne pour qu'y soient explicitement mentionnés les droits des femmes et les principes de la non-discrimination fondée sur le sexe, faisant du texte le premier accord international à reconnaître l'égalité de droits des hommes et des femmes. Ce principe d'égalité entre les sexes se verra plus tard réaffirmé dans le préambule de

1. Louise Olsson et Théodora I. Gizelis, « AN introduction to UNSCR 1325 », *International Relations*, 39:4, p. 425-434.

la Déclaration universelle des droits de l'homme, sous la pression de femmes comme Lakshmi Menon, déléguée de l'Inde à la Troisième Commission de l'Assemblée générale en 1948, qui outre la question des droits des femmes assume un discours résolument anticolonial.

Les débats relatifs à la condition féminine de l'époque sont représentatifs d'un contexte historique spécifique : celui de la fin de la sortie de guerre et de la constitution d'un système de coopération internationale devant permettre de ne plus y avoir recours, marqué par la croissante polarisation entre les États-Unis et l'URSS, et l'effondrement du système colonial. En ce sens, il est intéressant de noter que ce sont avant tout des déléguées de pays « du Sud » qui revendiquent le plus activement l'introduction d'une mention explicite aux droits des femmes dans la Charte des Nations unies et la Déclaration universelle des droits de l'homme. Un certain décalage existe entre les déléguées venues des pays industrialisés – protagonistes et vainqueurs – de la Seconde Guerre mondiale, et celles venues représenter des nations marquées par un héritage colonial, ancien ou récent. Tandis que les premières abordent les enjeux de l'émancipation féminine sous l'angle de l'acquisition de l'égalité des droits civils et politiques, les secondes insistent sur le rôle joué par les structures coloniales dans la reproduction des inégalités. Si ces deux postures ne résument pas à elles seules les différentes lignes discursives des débats sur l'égalité hommes-femmes sur la scène internationale, elles restent néanmoins représentatives de la diversité des perspectives et des formes d'engagement ayant accompagné la mise à l'agenda des droits des femmes dans les organisations internationales. L'amélioration de la condition des femmes dans le monde s'impose comme un véritable enjeu politique et stratégique, qui dès les débuts du système onusien a représenté une arène où s'exercent différents types d'influences.

La Commission de la condition de la femme (Commission of Status of Women, CSW) créée en 1947 se présente comme le premier organe onusien destiné à traiter de la condition féminine. Intégrée au sein du Conseil économique et social (ECOSOC), elle a pour mission de formuler des conventions internationales

permettant d'améliorer le statut juridique des femmes, comme la Convention sur leurs droits politiques ratifiée en 1953. De telles initiatives ont joué un rôle non négligeable dans l'obtention du droit de vote pour les femmes dans les pays où il ne leur était pas encore acquis. Les années 1960 voient se renforcer la légitimité de la CSW qui est invitée par l'Assemblée générale à proposer un projet de convention plus universelle. À la suite de cette demande, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) est ratifiée en 1979. La CEDEF se présente comme l'un des neuf principaux traités internationaux pour les droits humains et fait partie intégrante des structures onusiennes dédiées à la question. Elle sert par ailleurs de cadre de référence pour des revendications émises contre les États grâce à l'introduction en 1999 d'un protocole additionnel facultatif permettant de traiter des plaintes individuelles déposées contre des États. Alors qu'elle aboutit après plusieurs années de travaux, de négociations diplomatiques et d'échanges avec des représentants de la société civile, la CEDEF peut être considérée comme une réalisation majeure de la CSW, et ce alors qu'elle se présente comme l'un des principaux instruments juridiques internationaux de défense des droits des femmes.

Les années 1960 marquent aussi l'apparition des premiers discours sur la pauvreté et le sous-développement. Les femmes sont les plus affectées par la pauvreté, notamment en milieu rural. La CSW dédie une partie de ses travaux sur des sujets comme le développement communautaire ou encore la planification familiale, en se concentrant plus particulièrement sur les pays en voie de développement. Cette évolution va de pair avec l'émergence et la multiplication de mouvements féministes un peu partout dans le monde. C'est dans ce contexte qu'est organisée en 1975, décrétée « année internationale de la femme » par les Nations unies, la première conférence mondiale des femmes à Mexico, où est adopté un programme d'action proposant des directives de travail aux États et à la communauté internationale à mettre en œuvre au cours des dix années suivantes – déclarées « la décennie de la femme ». C'est à cette occasion que sont créés de nouveaux organismes spécifiquement dédiés à la condition féminine

comme le Fonds des Nations unies pour la femme (UNIFEM) ou encore l'Institut international de recherche et de formation des Nations unies pour la promotion de la femme (INSTRAW).

S'il était tenu pour acquis en 1975 que dix ans suffiraient pour éliminer les discriminations contre les femmes, cela est largement remis en question au cours de la troisième conférence mondiale des femmes à Nairobi en 1985². Ayant réuni plus de 1 900 délégués représentant 157 pays³, elle représente un véritable tournant. Pour le militantisme féministe tout d'abord. En effet, plus de 12 000 représentantes d'ONG sont présentes pour participer aux divers échanges et activités organisés en parallèle des rencontres et assemblées officielles⁴. Alors que le mouvement féministe reste divisé à Mexico, il apparaît beaucoup plus unifié et institutionnalisé à Nairobi qui, à bien des égards, marque la naissance du féminisme mondial. Mais c'est aussi à ce moment-là qu'est constaté l'échec des politiques antérieures, alors que les inégalités hommes-femmes persistent. Une nouvelle stratégie d'action est alors envisagée, qui ne se centre plus exclusivement sur la dimension économique et l'intégration des femmes au développement, mais cherche à articuler des enjeux d'ordre juridique, social et politique.

Vers une reconnaissance internationale des « droits humains des femmes »

De Mexico à Nairobi, c'est avant tout sous l'angle du développement que sont débattus les différents moyens d'améliorer la condition féminine et d'accéder à l'égalité hommes-femmes dans

2. Une deuxième conférence mondiale des femmes a été organisée en 1980 à Copenhague. Alors que son objectif principal était d'établir un bilan des avancées du programme d'action formulé à Mexico, le contexte de guerre froide s'accompagne de tensions ayant alors négativement impacté la participation des différents États et n'a par conséquent pas suscité autant d'engagement qu'auparavant à Mexico, puis ensuite à Nairobi et Beijing.

3. Un Women, *A Short History of the Commission on the Status of Women*, New York, Intergovernmental Support Division UN Women, 2019, p. 10, <https://www.unwomen.org/en/csw/brief-history> [consulté le 02/04/2020].

4. *Ibid.*

le monde. Après avoir constaté une inégale répartition des bienfaits des programmes d'aide au développement et à la croissance économique selon le sexe, s'impose l'idée que pour permettre aux femmes de « rattraper leur retard » il faudrait les intégrer à l'économie de marché. Ces perspectives évoluent peu à peu lors de la décennie suivante. Deux événements majeurs illustrent ce changement d'optique. Le premier est la conférence mondiale sur les droits de l'homme à Vienne en juin 1993, à l'issue de laquelle les « droits fondamentaux des femmes et des fillettes font inaliénablement, intégralement et indissociablement partie des droits universels de la personne⁵ ». Ainsi les droits fondamentaux des femmes entrent-ils au sein du système onusien des droits humains. Le deuxième se réfère à la signature en 1998 du traité de Rome prévoyant l'instauration de la Cour pénale internationale (CPI), dont le statut reconnaît formellement les violences sexuelles comme incriminantes de crimes de génocide, de crimes de guerre et de crime contre l'humanité⁶.

Plusieurs facteurs permettent d'expliquer ce renversement de perspectives. La fin du monde bipolaire en premier lieu entraîne la redistribution des cartes d'influence sur la scène internationale, alors qu'éclatent de nouveaux types de conflits, comme en ex-Yougoslavie. Certes, les points de vue divergent sur la meilleure façon de qualifier ces conflits, opposant les partisans de la théorie des « nouvelles guerres⁷ » aux auteurs soulignant au contraire les liens de continuité entre les différents épisodes de guerres civiles dans l'histoire⁸. En réalité, ce qui change avec les conflits éclatant dans l'après-guerre froide, c'est avant tout le regard qu'on porte sur eux, et le brouillage des frontières permettant de distinguer les groupes combattants des populations civiles, les violences privées des violences politiques, ou encore les motivations idéologiques des intérêts économiques. Les dynamiques caractérisant les

5. Déclaration et Programme d'action de Vienne, 1993, §18.

6. Statut de Rome, art. 6 (d), art. 7 (1.g.), art. 8 (2-b. xxiv).

7. Mary Kaldor, « In Defence of New Wars », *Stability: International Journal of Security and Development*, 2:1, 2013, p. 14.

8. Stathis Kalyvas, « "New" and "Old" Civil Wars. A Valid Distinction? », *World Politics*, 54:1, 2001, p. 99.

guerres civiles font dans ce contexte l'objet d'une lecture élargie ayant permis de rendre visibles des pratiques de guerre comme les violences sexuelles⁹. Les différentes scènes de conflit dans les Balkans¹⁰, au Rwanda¹¹ ou encore en Colombie¹², pour ne citer que quelques exemples, ont mis en évidence le recours massif à ce type de violence en tant qu'arme et tactique de guerre¹³. Cette visibilité est le fruit d'une intense mobilisation de la part des organisations féministes, associations de victimes, journalistes ou encore militants des droits humains, qui mènent des actions dans différents champs d'intervention (plaidoyer, soutien aux victimes, judiciarisation, etc.), et à plusieurs échelles (locales, nationales, transnationales).

C'est en effet au travers d'actions à large échelle que les mouvements féministes parviennent à se faire entendre sur la scène internationale. La reconnaissance formelle des droits des femmes en tant que droits humains, telle qu'elle se trouve formulée dans la Déclaration de Vienne, fait ainsi suite à deux ans de plaidoyer de la part des organisations féministes des cinq continents. En témoigne la campagne mondiale des 16 jours d'activisme, lancée en 1991 par l'ONG américaine Center for Women's Global Leadership (CWGL), qui a pu compter sur près de 6 000 organisations réparties dans plus de 180 pays afin de réunir des

9. Le terme de « violences sexuelles » recouvre en réalité une grande diversité de pratiques telles que le viol, l'esclavage sexuel, l'avortement ou la grossesse forcés, la stérilisation forcée, la torture sexuelle, etc. Bien qu'il convienne de les aborder chacune à partir de leur contexte afin de mieux comprendre les usages, les effets et les conséquences, le terme de « violences sexuelles » tel qu'il est mobilisé dans cette étude sert à désigner un ensemble de violations ayant trait à une forme ou une autre de coercition sexuelle.

10. Véronique Nahoum-Grappe, « La purification ethnique et les viols systématiques. Ex-Yougoslavie 1991-1995 », *Clio*, n° 5, 1997, <https://journals.openedition.org/cli/416> [consulté le 26/04/2020].

11. Jennie E. Bumet, « Situating Sexual Violence in Rwanda (1990-2001): Sexual Agency, Sexual Consent, and the Political Economy of War », *African Studies Review*, 55:2, 2017, p. 109.

12. Lina Céspedes Báez, « La violencia sexual en contra de las mujeres como estrategia de despojo de tierras en el conflicto armado colombiano », *Estudios Socio-Jurídicos*, 12:2, 2010, p. 300.

13. Elizabeth Wood, « Rape as a tactic of War: Toward a Typology of Political Violence », *Politics & Society*, 46:4, 2018, p. 513-537.

témoignages sur toutes les formes de violences faites aux femmes¹⁴. Cette action à large échelle a permis de conduire un plaidoyer efficace pendant la conférence, en présentant notamment une sélection de témoignages représentatifs des différentes formes de violences faites aux femmes partout dans le monde. Son succès est dû à plusieurs facteurs. Tout d'abord à la capacité de convocation du mouvement féministe transnational qui réussit à articuler plusieurs types d'organisations, des plus locales et informelles aux plus institutionnalisées et intégrées aux mécanismes de gouvernance internationale. Mais aussi au fait que la campagne est parvenue à cibler clairement la question des violences faites aux femmes de façon à ce qu'elle fasse sens dans le cadre des principes de défense des droits humains tels qu'ils sont institués par les Nations unies. Cet effort de ciblage, conjugué à la capacité de rassemblement à large échelle, caractérise une évolution majeure du mouvement féministe international.

Les défenseurs de la cause des femmes ont de cette manière joué un rôle prépondérant dans la prise en compte des violences sexuelles comme constitutives de crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocides. Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) et le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR) ont créé des précédents en incluant les violences sexuelles dans la liste des pratiques incriminantes relevant de leur compétence, et contribué à l'élaboration du cadre politique et légal concernant la prise en compte des violences sexuelles en temps de guerre¹⁵. La création de la CPI a dès lors permis de pérenniser cette approche, alors que le Statut de Rome dont elle est issue peut être considéré comme un moment clef de la jonction entre le droit international humanitaire et le droit pénal. Néanmoins, la prise en compte des crimes liés au genre par le Statut de Rome se présente avant tout comme le fruit de

14. <https://www.un.org/fr/chronique-onu/la-campagne-mondiale-de-16-jours-d%E2%80%99activisme-prend-une-existence-propre> [consulté le 04/04/2020].

15. Kelly-Jo Bluen, « Globalizing Justice, Homogenizing Sexual Violence: The Legacy of the ICTY and ICTR in Terms of Sexual Violence », *AJIL Unbound*, vol. 110, 2016, p. 215.

la mobilisation des organisations et militantes féministes réunies autour du Women's Caucus for Gender Justice – WCGJ (Comité des femmes pour la justice de genre) créé en 1997 afin de sensibiliser les déléguées à la cause des femmes¹⁶. Le Women's Caucus, actif entre 1997 et 2002, rassemble des militantes féministes ayant déjà participé aux différentes conférences onusiennes comme celle de Vienne, ainsi que des juristes s'étant mobilisées autour de la question des violences sexuelles dans le cadre des TPIY et TPIR¹⁷. En ce sens, il se présente comme une organisation hybride réunissant divers profils et types d'organisations. Il est représentatif du processus de professionnalisation qui caractérise les militantes féministes au sein des organisations internationales, devenues des expertes de la question de genre.

Des femmes au *gender mainstreaming* : glissement de perspectives

La quatrième et dernière conférence mondiale des femmes à Pékin en 1995 a permis d'asseoir définitivement la question des droits des femmes dans le cadre des droits humains. Ainsi, des problématiques liées à l'accès au logement, aux droits reproductifs et sexuels, au développement durable ou encore à l'éducation sont désormais abordées sous l'angle des droits des femmes¹⁸. Il ne s'agit plus seulement de rendre visible l'aspect systématique des violences faites aux femmes comme cela a été le cas lors de la conférence de Vienne, mais bien de mettre en évidence la dimension structurelle des inégalités entre les hommes et les femmes en tant que problématique des droits humains. Le mouvement féministe passe ainsi d'une stratégie de ciblage à un élargissement des perspectives permettant de mesurer les inégalités entre les sexes afin d'en déterminer les différents effets.

16. Louise Chappel, *The Politics of Gender Justice at the International Criminal Court*, New York, Oxford University Press, 2016, p. 2.

17. Jane Freedman, « Genre, justice et droit pénal international », *Cahiers du Genre*, 57:2, 2014, p. 45.

18. Manisha Desai, « Le transnationalisme : nouveau visage de la politique féministe depuis Beijing », *Revue internationale des sciences sociales*, 184:2, 2005, p. 354.

Cette évolution est fondamentale. En premier lieu parce qu'elle illustre le glissement conceptuel qui s'effectue « des femmes » en tant que catégorie d'actrices prédéterminée, au « genre » en tant que notion permettant d'aborder les diverses formes de construction sociale des sexes et des rôles qui en découlent. En second lieu, l'élargissement des perspectives permettant de mesurer les inégalités hommes-femmes a conduit les différents acteurs impliqués dans la promotion du droit des femmes à s'interroger tant sur les causes structurelles de ces inégalités que sur leurs effets à long terme. Les discussions menées à Pékin s'articulent ainsi autour de plusieurs domaines thématiques considérés comme « critiques », de la pauvreté à l'éducation en passant par la question des médias ou de la situation des jeunes filles¹⁹, qui servent de cadre d'analyse afin d'évaluer la condition féminine dans le monde. Ces « domaines de préoccupation » constituent par la suite la base de la Déclaration et du Programme d'action de Pékin adopté par les 189 pays participants à l'issue de la conférence. Ce Programme d'action représente encore aujourd'hui la principale ligne directrice des différentes formes d'intervention pour l'égalité hommes-femmes, tant sur la scène internationale qu'au niveau des États. Depuis 1995, il fait l'objet d'un suivi régulier de la part des Nations unies, dans le cadre de l'Assemblée générale²⁰, ou plus généralement de la CSW²¹.

C'est aussi à Pékin que la perspective de *gender mainstreaming* se voit explicitement formulée et adoptée en tant qu'action

19. Les douze domaines de préoccupation identifiés à Beijing étaient : Femmes et pauvreté, éducation et formation des femmes, femmes et santé, violence à l'égard des femmes, femmes et conflits armés, femmes et économie, femmes et prises de décision, mécanismes institutionnels œuvrant à la promotion de la femme, droits fondamentaux des femmes, femmes et médias, femmes et environnement, jeunes filles.

20. En 2000 l'Assemblée générale a tenu une 23^e session spéciale intitulée « Les femmes en l'an 2000 : égalité des sexes, développement et paix pour le XXI^e siècle », qui a donné lieu à une déclaration politique et l'adoption de nouvelles mesures pour la mise en œuvre du Programme d'action.

21. En 2005 (lors de 49^e session), en 2015 (lors de la 54^e session) et en 2015 (lors de la 59^e session). Chaque évaluation a établi un bilan des avancées effectuées sur le Programme d'action et donné lieu à des déclarations réaffirmant l'engagement des pays membres à sa mise en œuvre.

transversale et instrument de gouvernance internationale²². Le *gender mainstreaming* est pensé comme un moyen d'atteindre l'égalité entre les genres dans tous les domaines, et ce même lorsque les questions de genre ne sont pas immédiatement apparentes, comme dans le domaine de la sécurité étrangère, ou encore lorsque l'impact d'une politique sur les relations entre les sexes est indirect, comme cela peut être le cas des politiques macroéconomiques. Dans une telle perspective, le *gender mainstreaming* – ou approche intégrée par le genre, n'est pas conçu comme un but à atteindre en tant que tel, ni comme une mesure spécifique destinée à accroître la participation des femmes aux prises de décisions, mais bien comme une stratégie de reformulation des processus d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques, tant au niveau global que national. Le Conseil économique et social des Nations unies définit ainsi le *gender mainstreaming* comme une façon « d'évaluer les incidences pour les femmes et pour les hommes de toute action envisagée, notamment dans la législation, les politiques ou les programmes, dans tous les secteurs et à tous les niveaux. Il s'agit d'une stratégie visant à incorporer les préoccupations et les expériences des femmes aussi bien que celles des hommes dans l'élaboration, la mise en œuvre, la surveillance et l'évaluation des politiques et des programmes dans tous les domaines – politique, économique et social – afin que les femmes et les hommes bénéficient d'avantages égaux et que l'inégalité ne puisse se perpétuer. Le but ultime est d'atteindre l'égalité entre les sexes²³ ».

Les débats portant sur l'efficacité réelle du *gender mainstreaming* sont nombreux²⁴. Alors qu'il se présente aux yeux de ses partisans comme une perspective permettant de systématiser la

22. Jacqui True et Laura Parisi, « Gender Mainstreaming Strategies in International Governance », dans Gülay Caglar, Elisabeth Prügl et Susanne Zwingel (dir.), *Feminist Strategies in International Governance*, Londres, Routledge, 2013, p. 60.

23. ECOSOC, E/1997, adopté le 14 juillet 1997.

24. Sylvia Walby, « Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice », *Social Politics*, 12:3, 2005, p. 321-343 ; Petra Meier et Karen Celis, « Sowing the Seed of its Own Failure: Implementing the Concept of Gender Mainstreaming », *Social Politics*, 18:4, 2011, p. 469-489.

prise en compte des effets potentiellement discriminatoires de l'action publique en fonction du genre, on lui reproche aussi d'être porté par des acteurs institutionnels et de dépolitiser le féminisme²⁵. Au-delà de son potentiel transformateur, et peut-être justement parce qu'elle reste ouverte à de nombreuses formes d'interprétation, la perspective de *gender mainstreaming* connaît un véritable succès auprès des acteurs de la gouvernance globale. C'est le cas, par exemple, de l'Union européenne (UE) au travers de l'article 3.2 du traité d'Amsterdam²⁶, mais aussi de l'Organisation économique pour l'Asie et le Pacifique (APEC), qui fait de cette perspective une stratégie permettant de multiplier les capacités d'échanges commerciaux aux niveaux domestique et international²⁷.

Maintien de la paix et *gender mainstreaming*

La montée en puissance du mouvement féministe et la généralisation du *gender mainstreaming* vont permettre aux questions de genre de s'inviter dans des arènes où elles étaient jusque-là restées très marginales. C'est notamment le cas des questions relatives au maintien de la paix et à la sécurité internationale. Pendant longtemps les femmes n'apparaissent en effet que comme les victimes des conflits armés, en étant assimilées à la population civile, comme le montre la Déclaration sur la protection des femmes et des enfants en période de conflit armé adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies en 1974²⁸.

25. Sandrine Dauphin et Réjane Sénac-Slawinski, « Gender Mainstreaming : analyse des enjeux d'un "concept-méthode" », *Cahiers du Genre*, 44:1, 2008, p. 9.

26. Sophie Jacquot, « Le *gender mainstreaming* et l'Union européenne : de l'égalité d'impact des politiques publiques à l'impact des politiques d'égalité », *Lien social et politiques*, vol. 69, 2013, p. 20.

27. Jacqui True, « Gender Mainstreaming and Regional Trade Governance in Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) », dans Shirin M. Rai et Georgina Waylen (dir.), *Global governance. Feminist Perspectives*, Londres, Palgrave Macmillan, 2008, p. 131.

28. Résolution 3318 – La guerre : Déclaration sur la protection des femmes et des enfants en période d'urgence et de conflit armé, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 14 décembre 1974.

Un tournant s'opère à Pékin, alors que les situations de conflits armés sont identifiées comme l'un des douze domaines critiques pour le Programme d'action. De victimes passives de la guerre, les femmes deviennent ainsi des actrices de la paix, tandis qu'est soulignée l'importance de leur participation aux processus de sortie de conflit. S'il n'est pas encore question d'examiner la multiplicité des rôles et fonctions pouvant être assumés par les femmes en temps de guerre, la conférence de Pékin a permis de rendre visible l'impact différencié des conflits selon le genre et d'élaborer des objectifs stratégiques promouvant la participation des femmes à la résolution des conflits armés²⁹.

L'idée que les femmes puissent être des protagonistes de la paix n'est certes pas nouvelle alors que le mouvement des femmes pour la paix voit le jour au cours de la Première Guerre mondiale pendant le congrès de La Haye tenu du 28 avril au 1^{er} mai 1915. Près 1 130 déléguées représentant 150 organisations, venues de 12 pays différents, participent au congrès et à la formation du Women's Peace Party, plus tard renommé Women's International League for Peace and Freedom (WILPF)³⁰. La WILPF, dont le siège est à New York, se présente ainsi aujourd'hui comme l'une des ONG les plus emblématiques et influentes pour les questions de genre relatives à la paix et à la sécurité. Elle est aussi l'une des plus anciennes, puisqu'elle compte sur plus d'un siècle de mobilisation. Il n'est donc pas surprenant que ce soit elle qui soit à l'origine en 1998 du Women and Armed Conflicts Caucus, un consortium d'ONG militant pour une meilleure prise en compte de la problématique de genre par le CSNU.

C'est avant tout grâce à la pression conjuguée des représentants de la société civile et des défenseurs internes du système onusien de la cause des femmes que les questions de genre vont finalement s'imposer en tant qu'enjeux pour la paix et la sécurité internationale. Les ONG rassemblées au sein du Women and

29. Vanessa Farr, « Le rôle des femmes et des hommes dans les processus de désarmement, de démobilisation et de réinsertion », *Forum du désarmement* - UNRISD -, 3, 2003, p. 30.

30. Joshua Goldstein, *War and Gender. How Gender Shapes War System and Vice Versa*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, p. 324.

Armed Conflicts Caucus ne sont pas en effet les seules à tenter d'exercer une pression sur les membres du CSNU pour qu'une politique de *gender mainstreaming* soit officiellement adoptée. Elles peuvent en effet compter sur des représentants de pays s'étant positionnés de longue date sur la question comme le Canada, à l'origine en 2000 du groupe des « amis des femmes, de la paix et de la sécurité » (Friends of Women, Peace and Security Group)³¹. La fin de la guerre froide va en outre signifier une évolution des pratiques au sein du CSNU. C'est dans ce contexte que se généralise le recours à la « formule Arria » – du nom d'un représentant du Venezuela auprès des Nations unies en 1992 –, qui permet aux membres du CSNU d'organiser des rencontres informelles avec des invités gouvernementaux et non gouvernementaux. Ces possibilités d'échanges, difficilement envisageables pendant la guerre froide, vont favoriser l'action conjuguée des représentants de la société civile, et des pays « amis » des femmes, comme le Canada, mais aussi le Bangladesh ou la Namibie.

En mai 2000 est adopté le plan d'action de Namibie pour l'approche intégrée d'une perspective de genre dans les opérations de paix (*Namibia Plan of Action on « Mainstreaming a Gender Perspective in Multidimensional Peace Support Operations »*)³². Le texte pose les bases du *gender mainstreaming* dans le cadre des opérations de paix et se présente comme un premier pas vers l'adoption d'une politique générale de promotion d'égalité des genres par le CSNU. S'il concerne plus précisément les activités menées par le Département des opérations de paix des Nations unies (DPKO), il a posé la toute première pierre du *gender mainstreaming* et des politiques du genre dans le domaine de la paix et de la sécurité. C'est en effet six mois plus tard qu'est adoptée à l'unanimité la résolution du CSNU n° 1325 intitulée « Femmes, paix et sécurité », qui permet officiellement d'établir un lien entre la promotion des droits des femmes, la paix et la sécurité

31. Torunn L. Tryggstad, « Trick or Treat? The UN Implementation of Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security », *Global Governance*, 15:4, 2009, p. 547.

32. Pour l'ensemble de la déclaration : <https://www.peacewomen.org/node/89426> [consulté le 06/04/2020].

internationale. Cette reconnaissance préalable constitue un pré-requis essentiel pour toute nouvelle norme émergeant sur la question du genre, de la paix et de la sécurité.

LA RÉOLUTION 1325 ET LA CONSTITUTION DE L'AGENDA FEMMES, PAIX ET SÉCURITÉ

La résolution 1325 tente de répondre aux demandes des mouvements féministes en soulignant, d'une part, l'impact disproportionné que les conflits armés ont sur les populations féminines et reconnaissant, d'autre part, la nécessité de la participation des femmes à tous les stades de prise de décision et dans les processus de prévention, maintien et consolidation de la paix et de la sécurité internationale. Articulée autour des quatre « piliers » thématiques que sont 1) la participation des femmes à la résolution des conflits, 2) la protection des femmes et des filles contre toutes les formes de violences de genre, 3) la prévention de ces violences et enfin, 4) la prise en compte du genre dans la réponse aux situations de crise, elle se présente comme la résolution fondatrice de l'agenda FPS. Depuis 2000, neuf résolutions portant sur la thématique des « Femmes, paix et sécurité » ont été adoptées par le CSNU, ce qui a permis de préciser les différents domaines d'intervention compris dans l'agenda, mais aussi de le confirmer en tant que cadre normatif concernant l'intégration d'une politique de *gender mainstreaming* dans le champ sécuritaire³³.

La priorité donnée à la lutte contre les violences sexuelles

Il a cependant fallu attendre jusqu'à l'année 2008 pour qu'une seconde résolution thématique « Femmes, paix et sécurité » voie le jour. Essentiellement orientée autour de la question des violences sexuelles en situation de conflit et post-conflit, la résolution

33. UNSCR 1820 (2008), UNSCR 1888 (2009), UNSCR 1889 (2009), UNSCR 1960 (2010), UNSCR 2122 (2013), UNSCR 2242 (2015), UNSCR 2467 (2019), UNSCR 2493 (2019).

1820 reconnaît le viol comme une arme et tactique de guerre (§1), et le considère comme un crime de guerre et un crime contre l'humanité (§4). La lutte contre les violences sexuelles apparaît de fait comme un fil conducteur dans l'évolution de l'agenda. Les résolutions 1888 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013) et 2467 (2019) ont permis de réaffirmer la dimension systémique de ces violences envisagées comme des freins à la construction d'une paix durable, et suggèrent la mise en place de programmes et dispositifs permettant de mieux les contrer. La résolution 1888 prévoit ainsi la création d'un poste de Représentant spécial du SG sur les violences sexuelles en situation de conflit armé ainsi que la formation d'équipes d'experts pouvant assister les autorités des pays concernés (§4).

Les résolutions suivantes se sont quant à elles plus volontiers centrées sur l'accès à la justice invoquant notamment la responsabilisation des États et rappelant l'inscription des violences sexuelles dans le droit pénal international. La résolution 1960 prévoit ainsi de considérer le viol et les autres formes de violences sexuelles comme des critères de qualification pour l'adoption ou le renouvellement de sanctions ciblées dans les situations de conflits armés (§7). Elle demande la mise en place de mécanismes de suivi et d'analyse sur les faits de violences sexuelles, adaptés à chaque contexte, et ce de façon à garantir une plus grande coordination sur le terrain (§8). La résolution 2106, quant à elle, se centre plus volontiers sur l'opérationnalisation des dispositions et obligations antérieures. Elle insiste sur la nécessité de mieux communiquer les informations relevant de cas de violences sexuelles (§5), ainsi que sur l'urgence de rendre effectif le déploiement de « conseillers pour la protection des femmes » (Women Protection Advisors) sur le terrain, tel que prévu par la résolution 1888 (§7). Elle réitère l'exigence du CSNU de mettre fin à tout acte de violence sexuelle par les parties en conflit (§10) et réaffirme son souhait d'appliquer des sanctions ciblées contre les agents responsables de violences sexuelles (§13).

La résolution 2467, enfin, reconnaît que les violences sexuelles se situent dans un continuum de violences et encourage les États membres à mettre en place des dispositifs de prévention et des

mécanismes de réponse centrés sur les rescapés et les droits des victimes, prenant en compte leurs spécificités (§15 et 16). Elle affirme par ailleurs que les violences sexuelles perpétrées par des groupes armés désignés comme étant des organisations terroristes doivent être considérées au même titre que des pratiques de guerre, les rescapés devant avoir accès à la reconnaissance et aux réparations auxquelles elles ont droit (§28). Elle rappelle finalement que les hommes peuvent aussi être victimes de violences sexuelles et qu'il apparaît dès lors comme nécessaire de les inclure au sein des programmes de prévention (§32). La résolution 2467 est intéressante dans la mesure où elle présente une approche plus holistique des violences sexuelles en introduisant notamment l'idée de violences « fondées sur le genre » (*gender-based violence*), un terme qui revient régulièrement dans le texte. Cette évolution du langage illustre une volonté de « dé-essentialiser » les violences sexuelles, alors que la notion de genre, de plus en plus présente à mesure qu'évolue l'agenda, permet d'insister sur la dimension construite et située des masculinités et des féminités, en insistant sur la façon dont ces constructions agissent dans l'organisation sociale.

Ces résolutions représentent un cadre normatif pour la lutte contre les violences sexuelles, qui ne sont plus seulement considérées comme des dommages collatéraux des conflits mais bien comme une problématique à part entière. La récolte et l'analyse de données apparaissent comme une préoccupation constante du CSNU, tandis que la création de nouvelles fonctions, comme celle de « conseiller pour la protection des femmes », a pour objectif de mieux répondre aux besoins spécifiques des victimes. Ces résolutions se sont faites l'écho de l'inscription des violences sexuelles dans le droit pénal international, alors qu'est constamment rappelée l'obligation légale des États d'enquêter sur ces faits de violence et d'engager des procédures pénales contre leurs responsables. En ce sens, et ce malgré le caractère consensuel de l'agenda FPS, elles peuvent susciter des crispations entre les États membres et se convertir en véritables espaces de confrontation diplomatique, comme cela a pu être le cas pour la résolution 2467. En effet, alors qu'elle prévoyait initialement une mention

sur le respect des droits sexuels et procréatifs des femmes victimes de violences sexuelles en situation de conflit armé, cette dernière a dû être amputée en raison de la menace de veto des États-Unis³⁴. La résolution a finalement été adoptée après trois heures de discussion visant à reformuler le passage controversé, et ce malgré l'abstention de la Chine et de la Russie.

La question de la participation des femmes à la prévention et résolution des conflits

Si la lutte contre les violences sexuelles apparaît comme une thématique centrale de l'agenda FPS, d'autres objectifs ont été fixés par la résolution 1325. Parmi ceux-ci, une plus grande participation des femmes à la prévention et résolution des conflits. La participation est ici envisagée dans un sens très large, puisqu'elle se réfère aux femmes appartenant à des organisations de la société civile mobilisées pour la paix, mais aussi à celles faisant partie des administrations nationales et assemblées parlementaires des pays concernés, ou encore aux membres du personnel onusien (au siège et en missions). Ainsi, la résolution 1889 (§1) rappelle l'importance de faire participer les femmes à l'ensemble des différentes étapes marquant la sortie de conflit et la consolidation de la paix, tandis que la 2122 réitère les encouragements du CSNU à nommer plus de femmes en tant que médiatrices des Nations unies, tout en incitant les différentes parties à faciliter leur accès aux postes de prise de décision (§7). Au travers de cette résolution, le CSNU réaffirme sa volonté d'intégrer le genre en tant qu'approche intégrée à l'ensemble des interventions menées par la coopération internationale pour la résolution des conflits, suggérant pour ce faire la mise en place de mesures concrètes. La résolution 2242 de 2015, quant à elle, évoque pour la première fois l'importance d'associer les hommes et les garçons dans la

34. Liz Ford, « UN waters down rape resolution to appease US's hardline abortion stance », *The Guardian*, 23 avril 2019, <https://www.theguardian.com/global-development/2019/apr/23/un-resolution-passes-trump-us-veto-threat-abortion-language-removed>.

promotion du rôle des femmes et filles dans le règlement des conflits et la consolidation de la paix (§12). Cette résolution, qui s'inscrit dans un contexte marqué par la montée des radicalités et à la suite d'actes terroristes, mentionne pour la première fois le rôle pouvant être joué par les femmes pour la prévention de la radicalisation (§13), mais aussi les répercussions de l'extrémisme violent et du terrorisme sur les femmes et filles (§14).

La question des ressources allouées par les États membres et organisations de la coopération internationale à la mise en œuvre de l'agenda FPS est mentionnée en de multiples occasions. En effet, si la résolution 1325 a signifié un tournant concernant la prise en compte des femmes et du genre dans le champ de la sécurité internationale, sa traduction en pratique reste difficile. Le financement des programmes et initiatives visant à permettre la mise en œuvre effective de l'agenda est ainsi abordé à diverses reprises dans les résolutions adoptées les années suivantes. La résolution 2493, dernière en date, insiste fortement sur la nécessité d'accroître le financement des activités relatives à la mise en œuvre de l'agenda, et « exhorte » les États membres à renforcer l'aide apportée aux programmes visant à atteindre une plus grande égalité des sexes en situation de conflit et post-conflit (§5). Le choix des termes n'est pas anodin alors que jusqu'à présent le CSNU s'était contenté d'« encourager » les États membres à fournir plus d'efforts financiers, ainsi que l'illustre la résolution 2242 (§3). Adoptée à la veille de la célébration du vingtième anniversaire de la résolution 1325, la 2493 a permis de dresser un bilan de sa mise en œuvre, et ce alors que de nombreuses manifestations devaient avoir lieu l'année suivante. Beaucoup d'entre elles ne se sont pas réalisées alors que la crise sanitaire provoquée par la pandémie de Covid-19 a quelque peu bouleversé l'agenda international tout en introduisant de nouvelles problématiques à l'agenda FPS.

De façon générale, la participation des femmes à la prévention et à la résolution des conflits armés est envisagée à la fois sous un angle qualitatif – l'idée partagée étant que les femmes soient mieux représentées dans les différents espaces de prise de décision de la sortie de conflit en les dotant de véritables capacités d'action ; et quantitatif, c'est-à-dire par l'obtention

d'un plus grand nombre de femmes présentes au sein des divers organismes, locaux, nationaux ou internationaux mobilisés pour la construction de la paix. L'augmentation effective du nombre de femmes dans les contingents militaires et policiers déployés dans les opérations de maintien de la paix (OMP) est en ce sens présentée comme un objectif constant. Alors que la question fait débat depuis la fin des années 1990, la féminisation des Casques bleus a en effet fini par s'imposer comme une solution au problème causé par l'exploitation et les abus sexuels commis par certains membres des contingents militaires onusiens³⁵. L'idée généralement partagée est qu'une plus forte présence des femmes parmi le « personnel en uniforme » contribuerait à décourager les comportements indésirables, tout en facilitant l'accès aux populations civiles. Les femmes Casques bleus serviraient ainsi avant tout de « modèles », non seulement pour leurs collègues, mais aussi les femmes et filles des communautés dans lesquelles elles interviennent. On considère par ailleurs que le fait qu'elles soient des femmes les amène plus « naturellement » à mieux comprendre les expériences vécues par les femmes victimes de violences sexuelles en situation de conflit armé³⁶.

La volonté d'augmenter le nombre de femmes dans les contingents et personnels de police déployés dans les OMP est régulièrement mentionnée dans les résolutions composant l'agenda FPS. Dès la 1325, résolution fondatrice, il est demandé au SG de « chercher à accroître le rôle et la contribution des femmes [...] en particulier en qualité d'observateurs militaires, de membres de la police civile, de spécialistes des droits de l'homme et de membres d'opérations humanitaires » (§4). Orientée essentiellement vers la prévention et la protection des femmes face aux risques de violences sexuelles en situation de conflit armé, la résolution 1820 encourage quant à elle les pays contributeurs

35. Olivera Simic, « Does the Presence of Women Really Matter? Towards Combating Male Sexual Violence in Peacekeeping Operations », *International Peacekeeping*, 17:12, 2010, p. 188.

36. Deborah Gibbons et Sally Baho, « Building Skills to Integrate, Protect, and Empower Women During Peacekeeping », *Journal of Business Diversity*, 20:4, 2020, p. 115.

de troupes à déployer « chaque fois que possible, un plus grand nombre de femmes soldats ou agents de police ».

Alors que la présence de femmes en uniforme est considérée comme un moyen de mieux prendre en compte les besoins spécifiques des femmes dans les populations civiles tout en jouant un rôle de prévention face aux violences sexuelles pouvant être perpétrées par le personnel onusien, le CSNU souligne aussi l'importance de dispenser des formations aux forces armées et de police mobilisées dans les OMP. Bien souvent d'ailleurs, les deux objectifs vont de pair, comme dans la résolution 1888 (§19) au travers de laquelle le CSNU engage « les États membres à accroître le nombre de femmes parmi les militaires et les fonctionnaires de police déployés dans le cadre des opérations de maintien de la paix des Nations unies et à dispenser à tous les membres des forces armées et de la police la formation voulue pour qu'ils remplissent leur devoir ».

Les résolutions 1960 (§15) et 2122 (§9) rappellent ces objectifs presque dans les mêmes termes. Mais il faut en réalité attendre la résolution 2244 pour qu'un objectif chiffré soit défini, demandant notamment la mise en œuvre « en collaboration avec les États membres, dans la limite des ressources existantes, [d']une stratégie révisée visant à doubler le nombre de femmes dans les contingents militaires et les effectifs de police des opérations de maintien de la paix des Nations unies au cours des cinq années à venir » (§8). Si cet objectif n'a pas été atteint, pour la première fois l'augmentation des femmes dans les contingents et forces de police a été traitée de manière séparée des questions touchant aux formations et actions de sensibilisation pour la prévention des violences sexuelles données en pré-déploiement.

La résolution 2493, enfin, réaffirme le lien entre la participation des femmes aux processus de paix et l'augmentation de leur nombre dans le personnel, civil ou en uniforme, des OMP (§2).

Au total, sur les dix résolutions composant l'agenda FPS, huit d'entre elles mentionnent explicitement la volonté du CSNU d'augmenter le nombre de femmes parmi les Casques bleus et fonctionnaires de police mobilisés au sein des OMP. Si cet objectif de féminisation est au départ avant tout envisagé comme une

stratégie de prévention face aux violences, abus et exploitations sexuels pouvant être perpétrés sur le terrain par les différentes parties en présence, il évolue avec le temps. Les deux dernières résolutions présentent en effet plus volontiers l'augmentation du nombre de femmes dans les forces armées et de police comme une façon de rendre plus effective leur participation aux processus de paix tout en promouvant l'égalité des sexes, mais aussi comme un moyen de rendre plus systématique la prise en considération des questions de genre. Il est en outre possible d'observer une progression dans le vocabulaire employé. La résolution 1325 « encourage » les États membres contributeurs de troupes à s'efforcer de déployer plus de femmes, « chaque fois que possible ». Cet encouragement évolue par la suite en recommandation d'« engagements » dans les résolutions suivantes, puis en « demande » dans la résolution 2242, et enfin en « exhortation » dans la 2493. Ainsi, si les résolutions composant l'agenda FPS restent peu contraignantes vis-à-vis des États membres, l'évolution des termes mobilisés illustre les enjeux suscités par sa mise en œuvre, en particulier concernant le déploiement d'effectifs féminins.

L'agenda FPS n'est pas resté circonscrit au CSNU. Il s'est en effet peu à peu imposé comme véritable cadre de référence global pour les différents acteurs de la paix et de la sécurité, au niveau des États, mais aussi des organisations régionales et organisations internationales de sécurité.

Réception internationale de l'agenda FPS

L'agenda FPS a fait l'objet d'une réappropriation au niveau national par les différents pays engagés dans sa mise en œuvre. Ainsi, en avril 2021, quatre-vingt-douze pays avaient élaboré un Plan national d'action (PNA) pour l'intégrer en tant que politique publique³⁷. Outre les États membres, d'autres acteurs ont tenté d'intégrer l'agenda FPS au sein de leurs missions et activités, en particulier les organisations d'intégration régionale comme l'Union européenne ou l'Union africaine, mais aussi dans

37. <http://1325naps.peacewomen.org/>.

des organisations internationales de défense et sécurité comme l'OTAN ou l'OSCE.

Les plans d'action nationaux pour la mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies se présentent ainsi comme des documents stratégiques de niveau national qui décrivent l'approche et la ligne de conduite d'un gouvernement pour identifier les actions relatives à l'Agenda pour les femmes, la paix et la sécurité. Ces documents exposent les objectifs et les initiatives que les pays entreprennent, tant au niveau national qu'international, pour garantir les droits fondamentaux des femmes et des filles dans les situations de conflit, prévenir les conflits armés et la violence, et assurer la participation significative des femmes à la paix et à la sécurité.

Le Danemark est le premier pays à avoir élaboré un PNA en 2005, suivi par le Royaume-Uni, la Suède et la Finlande. Les États africains quant à eux se sont assez vite dotés de PNA, comme l'Ouganda et le Liberia, encouragés pour ce faire par la Déclaration de Goma sur l'élimination de la violence sexuelle et la lutte contre l'impunité dans la région des Grands Lacs, prononcée le 18 juin 2008 à la veille de l'adoption de la résolution 1820 par le CSNU. On observe en effet que la plupart des pays africains ayant rapidement conçu des PNA ont accueilli, ou accueillent encore, des OMP sur leur territoire. En ce sens, ils se sont convertis en « laboratoires » pour la mise en œuvre de l'agenda FPS qui a notamment permis dans certains cas de rendre visible l'action collective des femmes en faveur de la paix et de créer de nouveaux espaces de concertation avec la société civile³⁸. Actuellement en Afrique, outre l'Ouganda et la Côte d'Ivoire, qui ont été les premiers à élaborer et présenter un programme d'actions visant à intégrer la 1325 en tant que politique publique, une vingtaine d'autres pays ont depuis présenté un PNA, comme la République démocratique du Congo, le Mali,

38. Caitlin Hamilton, Anuradha Mundkur et Laura Shepherd, *Civil Society, Care Labour and the Women, Peace and Security Agenda*, Londres, Routledge, 2021, p. 10.

le Ghana, le Burkina Faso, la République centrafricaine, la Tunisie, le Soudan ou encore l'Afrique du Sud.

On observe de fait une accélération de la conception de PNA à partir de 2010, ceci faisant suite à la demande réitérée du CSNU aux États membres d'intégrer la résolution 1325 dans leurs agendas nationaux respectifs. À l'heure actuelle, la grande majorité des pays membres de l'Union européenne se sont dotés d'un PNA, à l'exception de la Grèce, de la Lituanie, de la Hongrie et de la Roumanie. De l'autre côté de l'Atlantique, les États-Unis et le Canada ont quant à eux élaboré leur premier PNA respectivement en 2010 et 2011, tandis que l'on observe une réception plus progressive par les pays d'Amérique latine. Bien que la région ait été, et soit encore, la scène de nombreuses mobilisations féministes et de conventions sur les droits des femmes³⁹, les États latino-américains sont restés timides dans l'adoption de plans nationaux d'action implémentant l'agenda FPS, et un peu moins d'un tiers d'entre eux ont présenté un PNA⁴⁰.

En Asie et Océanie, la mise en œuvre de la résolution 1325 a fait l'objet de PNA en Nouvelle-Zélande, en Australie, en Indonésie, au Japon, mais aussi en Afghanistan ainsi que dans des pays du Moyen-Orient comme l'Iraq et les Émirats arabes unis. Il existe donc une véritable géopolitique de l'agenda FPS qui, tout autant consensuel et malléable, suppose un engagement que tous les États membres ne sont pas à même de prendre. Parmi les cinq membres permanents du CSNU, deux d'entre eux, la Chine et la Russie, ont refusé de se doter d'un PNA, ce qui peut sembler quelque peu contradictoire au regard de la position qu'ils occupent dans le jeu des relations internationales. D'autres pays comme la Colombie ou Israël, se montrent réticents à intégrer la résolution 1325 au sein de leurs agendas, et ce malgré la pression constante exercée par les organisations de la société civile et par

39. Mary Meyer MacAleese, « WPS and the Organization of American States », dans Sara Davies et Jacqui True (dir.), *Oxford Handbook on Women, Peace and Security*, Oxford, Oxford University Press, 2018, p. 414.

40. C'est notamment le cas du Chili (2009), du Paraguay (2015), de l'Argentine (2015), du Brésil (2017), du Guatemala (2017), du Salvador (2017) et du Mexique (2020).

les acteurs de la coopération internationale, alors même qu'ils se trouvent en contexte de conflit armé.

De nombreux pays ont au fil des années élaboré des PNA de deuxième, troisième, voire quatrième génération, en s'appuyant sur le travail et les enseignements tirés des plans précédents. Le plus souvent, les PNA sont alignés sur les agendas nationaux de développement, les politiques d'égalité des sexes, ainsi que d'autres cadres politiques pertinents. On constate cependant que les pays ont pu adopter des approches très différentes en matière de planification, de développement et de mise en œuvre de leur PNA. Ces derniers varient beaucoup en termes d'objectifs, de calendrier, de contenu, de budget mais aussi de cadres de suivi et d'évaluation.

Au cours des quinze dernières années de développement et d'adaptation des PNA, la mise en œuvre de l'agenda FPS a également progressé à d'autres niveaux, notamment aux niveaux régional, organisationnel et local. Pas moins de onze plans d'action régionaux (PAR) ont ainsi été mis en place, comme celui de l'Union africaine en 2016⁴¹ ou encore de l'Union européenne⁴². En 2008 en effet, sous la présidence française, le Conseil de l'UE a élaboré un premier document faisant part de son engagement et présentant sa politique sur les Femmes, la paix et la sécurité dans le but d'intégrer les résolutions 1325 et 1820 du Conseil de sécurité⁴³. Le Conseil a tenu à souligner l'importance d'intégrer les hommes à ce processus, considérant que l'égalité des genres produit un impact positif non seulement pour les femmes, mais pour tous les membres d'une société. Un deuxième texte faisant suite à cet engagement de 2008 et incorporant les éléments des nouvelles résolutions du Conseil de sécurité est adopté en 2014⁴⁴.

41. <https://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/pubs/2016womenpeacesecurity-auc.pdf>.

42. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11031-2019-INIT/en/pdf>.

43. Council of the European Union, *Comprehensive approach to the EU implementation of the United Nations Security Council Resolutions 1325 and 1820 on women, peace and security*, décembre 2008.

44. Council of the European Union, *Second Report on the EU-indicators for the Comprehensive Approach to the EU Implementation of the UN Security Council Resolutions 1325 & 1820 on Women, Peace and Security*, février 2014.

En dehors de l'Europe et de l'Afrique, d'autres regroupements de coordination régionale ont pu se mettre en place autour de l'agenda FPS, ainsi que l'illustre l'organisation à Bangkok en 2016 d'un symposium Asie-Pacifique réunissant dix-sept pays de la région, dont les objectifs étaient de permettre aux participants de partager leurs retours d'expérience sur les différentes façons d'intégrer la 1325 dans leurs politiques nationales⁴⁵.

Les organisations internationales de défense et sécurité ont elles aussi mis en place un certain nombre d'initiatives visant à intégrer l'agenda FPS dans le cadre de leurs missions. L'OSCE a notamment publié en 2020 un rapport faisant le point sur la mise en œuvre de l'agenda par les différents pays de la région et proposant des lignes directrices communes à l'ensemble des pays concernés⁴⁶. Mais c'est peut-être l'OTAN qui a le plus avancé sur la question en mettant rapidement en place un ensemble de dispositifs ayant permis d'intégrer l'agenda FPS au sein de ses diverses activités et fonctions. Dès 2007 en effet, l'organisation publie un premier PNA visant essentiellement à affirmer son attachement aux principes définis dans la résolution 1325. De nombreux documents ont été produits et diffusés depuis, comme la commande directive bi-stratégique 40-1 dont une première version voit le jour dès 2009, formulant l'ensemble de la politique OTAN concernant l'agenda FPS. En 2018, un deuxième PNA, bien plus complexe et ambitieux que le précédent, a par ailleurs été publié⁴⁷.

La politique FPS de l'OTAN s'articule ainsi autour de trois principes fondateurs : celui de *l'intégration*, tout d'abord, qui consiste à « veiller à ce que l'égalité des genres soit considérée

45. <https://asiapacific.unwomen.org/-/media/field%20office%20eseasia/docs/publications/2016/12/3-un-women-nap-report-online.pdf?la=en&vs=1556>.

46. Henri Myrntinen, Laura Shepherd et Hannah Wright, *Implementing the Women, Peace and Security Agenda in the OSCE Region*, OSCE - LSE Centre for Women, Peace and Security, 2020, 79 p.

47. OTAN/CPEA, Femmes, paix et sécurité, Politique et plan d'action, 2007 ; NATO Lisbon Summit Declaration, Press release, 2010, para. 7 ; NATO Bi-Strategic Command Directive (BI-SCD) 40-1, Integrating UNSCR 1325 and gender perspective into the NATO Command Structure, 2012.

comme faisant partie intégrante des politiques, programmes et projets de l'OTAN, sur la base de mécanismes efficaces d'intégration de la dimension de genre⁴⁸ ». Le second principe est celui de l'*inclusivité*, qui vise à promouvoir une meilleure représentation des femmes à l'échelle de l'organisation mais aussi au sein des forces nationales afin d'en accroître l'efficacité et d'en assurer la réussite sur le plan opérationnel. L'*intégrité*, enfin, se présente comme le troisième principe fondateur, et cherche à renforcer la redevabilité des grands cadres du commandement mobilisés dans le champ opérationnel.

Ces politiques se traduisent par la création de fonctions spécifiques et l'émergence de nouvelles figures, illustrées notamment par la création en 2012 du poste de représentante spéciale pour les questions liées aux femmes, à la paix et à la sécurité, qui représente un point focal au sein de l'organisation pour les questions liées à l'agenda FPS.

L'OTAN met également en place une force spéciale et un comité d'experts ayant pour objectif de promouvoir l'intégration des questions de genre aux opérations. Un groupe de travail mené par le Commandement allié d'opérations (ACO) a également été formé afin d'évaluer les mesures à prendre pour incorporer davantage les éléments demandés par les résolutions constituant l'agenda FPS au cœur des missions et activités de l'organisation. Suivant l'exemple des Nations unies, des *gender advisors* – ou « conseillers genre » – sont aussi formés et déployés à différents niveaux de structures de commandement militaire, ainsi qu'au siège de l'organisation pour appliquer et intégrer une perspective de genre aux activités et opérations. À l'instar de ce qui est prévu dans le système onusien, les fonctions de *gender focal point* et *gender field advisor* sont par la suite créées afin de permettre une meilleure circulation et compréhension des enjeux soulevés par la mise en œuvre de l'agenda FPS à toutes les étapes et tous les niveaux des opérations. En 2020, enfin, l'OTAN a présenté pour la première fois sa politique de prévention de l'exploitation et des abus sexuels qui s'applique à tout le personnel

48. *Ibid.*

en réaffirmant le principe de tolérance zéro de l'organisation et leur engagement à l'égalité des genres et au respect des droits de la personne⁴⁹.

Formulé initialement depuis le CSNU à destination des États membres, l'agenda FPS a connu ces dernières années de multiples formes de réappropriation, aussi bien de la part des États, que des organisations régionales, sécuritaires, ou même issues de la société civile. Cette résonance globale incarne une véritable montée en puissance des questions relatives à la participation et prise en compte des femmes et du genre dans la prévention et résolution des conflits, et plus largement dans les questions de sécurité internationale. Tous ces acteurs cependant n'abordent pas de la même façon l'agenda FPS, dont la mise en œuvre suit des lignes directrices élaborées à partir d'enjeux préalablement identifiés et déterminés par le contexte national et sécuritaire spécifique à chacun. En ce sens, si l'agenda FPS semble bien avoir été adopté de manière irrévocable en tant que cadre de référence commun à l'ensemble des acteurs intervenant dans le champ sécuritaire, son interprétation reste conditionnée par la nature et le contexte de leurs missions respectives. La France a élaboré un premier PNA de mise en œuvre de la 1325 en 2010, réactualisé en 2015. Depuis 2018, cette politique est en suspens, alors que le troisième plan continue de faire l'objet de concertation entre ses différents auteurs. Bien que ces questions restent encore largement circonscrites à l'action extérieure de la France, faisant du MEAE le leader « naturel » de la conception et du suivi du PNA, le MINARM se présente néanmoins comme un partenaire essentiel de sa mise en œuvre. Invité à participer au PNA depuis sa toute première édition, ce dernier a en effet pris un certain nombre d'engagements concernant l'égalité femmes-hommes qui, s'ils ne sont pas tous reliés directement à l'agenda FPS, contribuent néanmoins à son implémentation.

49. NATO Policy on Preventing and Responding to Sexual Exploitation and Abuse, janvier 2020.

II. LE MINARM FACE À L'AGENDA FPS : DIFFÉRENTS NIVEAUX D'IMPLICATION

LE PNA FRANÇAIS COMME FEUILLE DE ROUTE DE MISE EN ŒUVRE DE LA 1325

Jusqu'à présent la France a publié deux PNA, couvrant chacun une durée de trois ans (2010-2013 et 2015-2018). Le premier voit le jour à la suite de la demande du CSNU faite en 2004 aux États membres de formuler des plans nationaux d'action de mise en œuvre de la résolution 1325. Il a permis d'identifier les différents champs d'intervention faisant partie de l'agenda FPS, ainsi que les acteurs concernés. Le second plan quant à lui se situe dans la continuité du premier en intégrant les résolutions FPS adoptées par le CSNU entre 2010 et 2015 (RES 1960, RES 2106 et RES 2122). En ce sens il apparaît plus approfondi et précis au niveau tant des actions envisagées que des résultats escomptés. À l'heure actuelle, un troisième PNA intégrant les plus récentes résolutions FPS, ainsi que les différentes observations et remarques effectuées par les évaluations du dernier plan, est en cours de préparation et doit être publié incessamment.

La France publie son premier PNA à la fin de l'année 2010. Il s'agit d'une année charnière, puisque l'on célèbre à la fois respectivement les quinzième et dixième anniversaires de la Conférence de Pékin et de l'adoption de la résolution 1325, des événements pour lesquels la France s'était mobilisée. Le PNA français, tel qu'il est présenté, se situe en continuité de son action (principalement extérieure) pour la protection des femmes face aux violences et la promotion de l'égalité femmes-hommes. Bien qu'il soit né originellement de l'initiative du MEAE, il rend compte de la dimension transversale des enjeux soulevés par la résolution 1325 et de la nécessité de faire participer plusieurs autres administrations et agences publiques, tant pour sa formulation que pour sa mise en œuvre. Pas moins de sept ministères sont ainsi amenés à participer à ce premier plan, dont le MINARM, aux côtés de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA), de

l'Agence française pour le développement (AFD) et de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF).

Cette première feuille de route se décline autour de quatre objectifs principaux que sont 1) la protection des femmes contre les violences, 2) la promotion de la participation des femmes à la résolution des conflits, 3) la sensibilisation au respect des droits des femmes, 4) le développement de l'action politique et diplomatique en faveur de l'agenda FPS. À chacun de ces objectifs généraux correspondent des objectifs spécifiques : pas moins de seize d'entre eux sont identifiés, auxquels sont associées des actions concrètes devant permettre d'atteindre les résultats espérés. Toutefois, ce premier PNA se concentre sur trois catégories d'actions transversales à chacun des objectifs généraux. Une première série de mesures concerne le soutien technique et financier pouvant être apporté par la France aux organisations de la société civile œuvrant à la promotion de l'égalité femmes-hommes et mobilisées dans les zones de conflit. Une seconde catégorie d'actions se rapporte à la question des formations destinées à sensibiliser les différents acteurs de la sécurité internationale, militaires et civils, aux droits des femmes et à la lutte contre les violences sexuelles. Plus largement, il s'agit aussi d'élaborer une stratégie de diffusion de l'agenda FPS afin de susciter une plus grande mobilisation de la part des acteurs concernés. La production de connaissances sur les différents enjeux soulevés par l'agenda doit permettre de mieux cibler les actions entreprises. Enfin, la prise en compte des indicateurs internationaux apparaît comme une dernière catégorie d'actions.

Le PNA prévoit de procéder à un suivi de ses engagements par le biais de réunions périodiques associant non seulement les ministères participants, mais également les organisations de la société civile dont la coordination est en théorie assurée par la Commission nationale consultative pour les droits de l'homme (CNCDH). En outre, il contrôle sa mise en œuvre par le biais d'un rapport annuel présenté devant les commissions parlementaires compétentes, et assure une coordination conjointe avec les actions menées par l'UE. En effet, le plan est combiné avec les efforts entrepris par l'UE et pour cela incite aux échanges de pratiques et consultations entre États membres par la création

de groupes de travail informels, ainsi que par l'intégration des indicateurs définis par l'Union¹.

Ce premier PNA a pris fin en 2013 : il n'a pas été possible de consulter son évaluation, soit parce qu'elle n'a pas été réalisée, soit parce qu'elle n'est plus accessible. Ses résultats ont cependant fait l'objet d'une concertation entre les différents acteurs impliqués en vue d'élaborer un nouveau document qui a vu le jour en 2015 pour une durée de trois ans. Ce PNA de « deuxième génération » reprend ainsi les objectifs du premier, tout en insistant sur la nécessité de procéder à une véritable évaluation menée conjointement par le HCE et la CNCDH. Il se montre par ailleurs plus spécifique quant aux différents objectifs affichés, indicateurs de mesure et niveau d'intervention.

Le deuxième PNA français apparaît d'ores et déjà comme un document plus contentant, alors qu'il fait vingt pages de plus que le premier. En effet, si les objectifs principaux n'ont pas réellement changé, ils sont mieux définis, et surtout, font l'objet d'une déclinaison selon le niveau d'intervention, qu'il s'agisse de politique interne, d'activités bilatérales et de programme de coopération ou d'actions multilatérales. Ainsi, les objectifs principaux ont été transformés en cinq « piliers » s'appuyant notamment sur ceux mentionnés par la résolution 1325. Les différents « piliers » identifiés sont ainsi 1) la promotion de la participation des femmes à la gestion des situations de conflit et de post-conflit, 2) la protection des femmes contre les violences et la protection des droits des femmes dans les périodes de conflit et de post-conflit, 3) la lutte contre l'impunité, 4) la prévention par la sensibilisation aux enjeux liés à la lutte contre les violences de genre, aux droits des femmes et à l'égalité femmes-hommes, et enfin 5) la promotion de l'agenda FPS à l'échelon régional et international. Pour chacun des quatre premiers piliers, plusieurs actions sont envisagées, au niveau interne comme sur le plan des actions extérieures, ce qui rend possibles plusieurs types d'articulation, entre les différentes échelles d'interventions et les multiples catégories d'acteurs.

1. MEAE, Plan national d'action de la France, Mise en œuvre des résolutions « Femmes, paix et sécurité » du Conseil de sécurité, 2010-2013, p. 11.

Les administrations amenées à contribuer à la mise en œuvre de ce deuxième PNA sont en effet sensiblement les mêmes que celles ayant participé au premier. Les ministères de la Défense et de l'Intérieur ainsi que celui des Affaires étrangères et du Développement international² apparaissent cependant comme les principaux agents de sa mise en œuvre. Le ministère de la Défense notamment se trouve engagé dans chacun des cinq piliers, et plus particulièrement au niveau de la participation des femmes à la gestion des situations de conflit et de post-conflit. Cet objectif correspond à une volonté générale d'augmenter les effectifs féminins dans les diverses structures composant le ministère, et plus particulièrement les armées. L'agenda FPS ne concerne pas exclusivement l'action humanitaire dans la mesure où il s'agit aussi pour les pays de se doter de ressources et de structures nécessaires à sa mise en œuvre au moyen de politiques publiques adaptées, dans le cadre notamment de l'égalité professionnelle femmes-hommes.

Le PNA apparaît en réalité comme un objet quelque peu hybride : s'il ne peut en effet être totalement considéré comme une politique publique – en ceci qu'il est finalement relativement peu contraignant vis-à-vis des acteurs et administrations impliqués dans son élaboration et sa mise en œuvre, il n'en apparaît pas moins comme une feuille de route pour la gouvernance interministérielle en matière d'égalité femmes-hommes dans le domaine sécuritaire. Le plan reflète par ailleurs la conception française de l'agenda FPS et des différents enjeux qui y sont associés : en ce sens il serait erroné de le considérer comme une simple mise en application de prescriptions onusiennes valables essentiellement pour les interventions de la France sur la scène internationale. L'articulation entre plusieurs échelles d'intervention (politiques internes, actions bilatérales et activités multilatérales) telle qu'elle est prévue dans le PNA français permet d'investir l'agenda FPS en tant qu'espace de concertation entre différentes catégories d'acteurs, mais aussi en tant que « boîte à outils » pour la réalisation d'actions concrètes.

2. Selon leur dénomination au moment de l'élaboration du plan.

Le MINARM fait logiquement partie des institutions les plus concernées par la mise en œuvre de l'agenda FPS. La section suivante se propose de faire le point sur les différentes actions et initiatives menées depuis 2010 qui, directement ou indirectement, contribuent à une plus grande prise en compte des enjeux FPS par les acteurs de la défense.

LE MINARM FACE À LA 1325 ET L'AGENDA FEMMES, PAIX ET SÉCURITÉ : UN BREF PANORAMA

Le MINARM se présente comme l'un des principaux protagonistes de la mise en œuvre de l'agenda FPS, et ce dès la formulation du premier PNA français en 2010. Si le pilotage du plan reste en charge du MEAE, l'investissement du MINARM est primordial dans la mesure où une grande partie des mesures envisagées concerne le domaine de la défense, et plus particulièrement militaire. Des cinq « piliers » structurant le PNA français de 2015-2018, quatre d'entre eux définissent des objectifs relevant directement ou indirectement de politiques de défense. En tout, ce ne sont pas moins de quatorze actions auxquelles s'est engagé le MINARM à travers la mobilisation de ses différents services. La mise en œuvre de l'agenda FPS suppose par ailleurs d'intégrer plusieurs approches et perspectives, puisqu'elle concerne tout aussi bien la politique interne qu'étrangère.

Les engagements spécifiques du MINARM face à l'agenda FPS

Un premier ensemble de mesures concerne la promotion de la participation des femmes à la gestion des situations de conflit et de post-conflit (pilier 1). Au niveau de la politique interne, il s'agit avant tout de faire en sorte que plus de femmes participent aux missions de maintien et de consolidation de la paix auxquelles la France prend part. Dans la mesure où il intègre à la fois un volet civil et militaire, cet objectif ne concerne pas exclusivement le MINARM. Cependant, le rôle majeur tenu par les armées dans le cadre des opérations de maintien de la paix les

place logiquement en première ligne, et ce alors que la RCSNU 2242 de 2015 envisageait un doublement du nombre de femmes dans les contingents militaires et effectifs de police déployés dans les OMP³.

Afin de répondre à ces aspirations, le MINARM s'est engagé sur plusieurs types d'actions. Au niveau de la politique interne tout d'abord, il s'agit d'instaurer des conditions favorables afin de créer le vivier nécessaire pour accroître le nombre de femmes déployées. Cela suppose de poursuivre la mise en œuvre d'une politique d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ainsi que de renforcer les effectifs féminins dans les centres de recrutement, lycées militaires et écoles d'officiers et de sous-officiers⁴. Un autre enjeu est celui de la plus grande présence des femmes à des postes de commandement militaire, facilitée par la création d'un vivier de candidatures féminines pour des nominations aux emplois d'encadrement, mais aussi par la production de statistiques sexuées des effectifs militaires. Au niveau bilatéral, le MINARM est par ailleurs appelé à contribuer à l'amélioration de la prise en compte du rôle spécifique des femmes dans les programmes de Désarmement, démobilisation et réintégration (DDR)⁵. L'intégration de la dimension de genre dans le cadre du retour à la vie civile des ex-combattants fait notamment partie des standards conçus par les Nations unies pour l'élaboration et la mise en œuvre de programmes de DDR dits de « deuxième génération » (IDDRS) depuis 2006⁶. Beaucoup de chemin a été accompli depuis les premiers programmes de DDR à la fin des années 1990 et le sujet fait aujourd'hui l'objet d'une littérature conséquente⁷, alors que plusieurs guides normatifs ont été publiés à destination des praticiens de la paix, tant

3. RCSNU 2242 (2015), art. 8.

4. PNAF 2015-2018, p. 12.

5. PNAF 2015-2018, p. 18

6. *Integrated Disarmement, Demobilization and Reintegration Standards, Level 5 Cross-cutting Issues*, 5.10 « Women and Gender and DDR », 2006.

7. Elisa Tarnaala, *Women in Armed Groups and Fighting Forces: Lessons Learned From Gender-Sensitive DDR Programmes*, Oslo, Norwegian Peacebuilding Resources Centre, 2016.

civils que militaires⁸. Le PNA ne précise cependant pas quel rôle spécifique pourrait être endossé par le MINARM, alors qu'aucun autre objectif que celui de mieux prendre en compte le rôle spécifique des femmes dans les programmes de DDR n'est précisé.

En ce qui concerne le deuxième pilier du PNA centré sur la protection des femmes contre les violences et la protection des droits des femmes, le MINARM est engagé, là encore, avant tout sur des actions inscrites dans le cadre de la politique interne. Cependant, si l'objectif affiché est de renforcer la prise en compte du genre et de la protection des femmes contre les violences sexuelles dans les opérations militaires, les mesures envisagées ne s'adressent pas seulement au personnel susceptible d'être déployé, mais à l'ensemble des armées. Pour atteindre cet objectif, le MINARM mise en premier lieu sur la prévention, par le biais d'une formation obligatoire à destination des agents envoyés en opérations extérieures afin de les sensibiliser à la problématique des violences sexuelles dans les opérations militaires. Au-delà de la prévention et du cadre spécifique des opérations extérieures, il est par ailleurs question d'adopter une politique de « tolérance zéro » au sein de l'armée en matière de violences sexuelles et de harcèlement, par la mise en place, entre autres mesures, de structures à même de recueillir et d'orienter les plaintes. Le MINARM prévoit en outre de produire des données chiffrées sur ce type de violences dans les bilans sociaux de la défense publiés chaque année par la Direction des ressources humaines (DRHMD).

Dans le champ opérationnel, il est question de recourir plus spécifiquement aux actions civilo-militaires (CIMIC). Destinées à établir des relations entre le personnel militaire déployé et les acteurs locaux dans le but d'atteindre des objectifs opérationnels, les actions CIMIC font en effet intervenir une multitude d'acteurs des populations locales aux ONG humanitaires présentes sur le terrain en passant par les autorités traditionnelles

8. Inter-Agency Working Group on DDR (IAWG), *How to Guide Gender-Responsive Disarmement, Demobilisation and Reintegration*, New York, UNFPA - UNDP - UN Women, 2012 ; mais aussi : African Union Disarmement, Démobilisation and Reintegration Capacity Program, *Operational Guideline on DDR for Women*, Addis Ababa, African Union Commission, 2014.

ou représentants de la société civile. De par leurs fonctions, les actions CIMIC sont logiquement les plus à même d'intégrer des initiatives spécifiques prenant en compte les enjeux liés au genre et à la protection des droits des femmes en opérations. Au niveau multilatéral enfin, le MINARM est appelé à contribuer au renforcement du cadre juridique et des mesures contre l'exploitation et les abus sexuels perpétrés par des membres du personnel des OMP ou toute autre forme d'opérations extérieures. Plusieurs études ont montré la corrélation entre la présence de Casques bleus et l'intensification de la prostitution et du trafic de personnes⁹. Les Nations unies se sont emparées du problème par le biais de l'adoption de plusieurs résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité visant à prévenir et sanctionner ce type de pratiques¹⁰, ainsi que par l'élaboration d'une politique de responsabilisation en matière de déontologie et de discipline dans les missions¹¹. Le PNA prévoit ainsi une participation active de la France aux différentes instances mises en place dans les OMP afin de veiller à la mise en œuvre de cette politique.

Le pilier 3 du PNA « lutte contre l'impunité » concerne peu le MINARM, en faisant plus volontiers appel aux ministères de la Justice et de l'Intérieur, tant au niveau de la politique interne que des activités bilatérales et politiques multilatérales. Le MINARM est cependant mis à contribution dans le cadre du renforcement du soutien à la documentation et aux enquêtes en matière de violences sexuelles pendant les conflits dans le cadre multilatéral. Cet objectif concerne l'ensemble des ministères participant au PNA, coordonnés par le MEAE. En ce sens, il peut paraître quelque peu général et laisser sans réponse la question de l'apport spécifique que pourrait apporter le MINARM. Or parmi les actions envisagées pour la réalisation de cet objectif figurent le

9. Keith J. Allred, « Peacekeepers and Prostitutes: How Deployed Forces Fuel the Demand for Trafficked Women and New Hope for Stopping It », *Armed Forces and Society*, 33:1, 2006, p. 8.

10. A/RES/62/62 (2008) ; CSNU 2272 (2016).

11. DPA, DPKO, DFS, *Accountability for Conducts and Discipline in Field Missions*, Réf. 2015.10, révisée le 31 juillet 2017, <https://conduct.unmissions.org/documents-standards> [consulté le 12/04/2020].

soutien et le financement d'experts « genre » dans les organisations internationales et l'UE, ainsi que l'identification d'experts mobilisables en situation de crise. C'est sur ce dernier point que le MINARM est susceptible de représenter un atout majeur, en raison notamment de la dimension opérationnelle de sa mission. L'expérience de terrain accumulée par ses agents permet en effet une récolte de données sans cesse réactualisées et la production de connaissances empiriques grâce aux retours d'expérience (RETEX). Le MINARM est donc à même de former et valoriser différentes formes d'expertises relevant de l'agenda FPS dans le cadre opérationnel. La formation de coalitions a par ailleurs permis l'intensification des échanges de savoirs et de pratiques entre différentes armées, créant des conditions propices à l'émergence d'un champ d'expertise spécifique aux questions de genre dans les interventions militaires.

Le quatrième pilier du PNA français concerne la prévention aux enjeux liés à la lutte contre les violences de genre, aux droits des femmes et à l'égalité femmes-hommes. Les objectifs affichés visent à améliorer et à généraliser la formation sur ces questions, tant sur le plan national qu'international. Au niveau de la politique interne, le MINARM s'engage à collaborer avec le MEAE afin de systématiser et rendre obligatoires les formations sur les droits des femmes et l'égalité femmes-hommes pour l'ensemble du personnel français envoyé sur des opérations extérieures, qu'il soit militaire, policier ou civil. Le MINARM prévoit par ailleurs la multiplication de conseillers sur l'environnement humain des opérations (CONSEHO) de façon à ce qu'ils soient plus présents sur le terrain. Au niveau de la formation continue, il affiche sa volonté d'intégrer de façon plus systématique des sessions de formation relatives à l'égalité femmes-hommes, par le biais de la création de modules spécifiques ou de l'intégration de contenus concernant la thématique dans d'autres modules. Là encore, ces actions ne concernent pas que le MINARM, mais aussi d'autres ministères comme le MEAE, le ministère des Solidarités et de la Santé ou encore de l'Intérieur. La sensibilisation à l'égalité femmes-hommes s'adresse aussi à la jeunesse. En ce sens, le MINARM a intégré la problématique dans le contenu

de formation des journées défense et citoyenneté dont il a la charge. À l'instar des autres ministères participant au PNA, il s'engage aussi à soutenir les efforts de formation de spécialistes et d'experts dans le domaine de la lutte contre les violences de genre dans les organisations internationales.

Le dernier pilier du PNA (pilier 5) cherche à promouvoir l'agenda FPS sur la scène internationale. Il concerne plus particulièrement le MEAE dans le cadre de ses interventions aux Nations unies. Le MINARM quant à lui est plus spécifiquement chargé de soutenir la mise en œuvre de l'agenda dans le cadre de l'OTAN. L'OTAN s'est en effet très tôt mobilisée sur les questions de genre en élaborant une première politique et un plan d'action en 2007 (révisés en 2018), ayant permis de poser les bases de sa politique-cadre relative à la mise en œuvre de l'agenda FPS¹². Elle a par ailleurs produit un grand nombre de documents à destination des décideurs tant au niveau stratégique qu'opérationnel¹³. Dans un tel contexte, les États membres sont sollicités afin de contribuer au développement des doctrines sur le genre en opérations, ainsi qu'à leur mise en pratique.

Le MINARM est donc engagé sur la plupart des grands objectifs formulés par le PNA français. Les actions menées doivent permettre une plus grande participation des femmes à la gestion des situations de conflit et une meilleure représentation des femmes à des postes de commandement. Cela implique d'une part la mise en œuvre d'une politique d'égalité au sein des armées, mais aussi la mobilisation d'une expertise spécifique dans le cadre de la coopération internationale. Une autre série d'initiatives concerne plus spécifiquement la lutte contre les violences sexuelles et prévoit la mise en œuvre ou poursuite de formations et initiatives de sensibilisation à destination du personnel envoyé en opération. Au-delà du champ opérationnel,

12. OTAN/CPEA, Femmes, paix et sécurité. Politique et plan d'action 2018.

13. Quelques exemples : OTAN, Bi-Strategic Command Directive 040-001 (public version), *Integrating UNSCR 1325 and Gender Perspective Into the NATO Command Structure*, 2017 ; OTAN SHAPE VCOS - JTF HQ SOP 106, *Gender Advisors's Functions in JFC & JTF Headquarters*, 2016 ; OTAN SHAPE - ACO, *Gender Functional Planning GuideI*, 2015.

une volonté d'intégrer des contenus sur l'égalité femmes-hommes dans les formations continues militaires est désormais clairement affichée. Au niveau international, l'enjeu est de réussir à former et à identifier des experts susceptibles de participer aux formations données par les organisations internationales, répondant à l'ambition française de promouvoir l'agenda FPS sur la scène internationale. L'OTAN se présente dès lors comme un espace stratégique. Les objectifs affichés par le MINARM dans le PNA soulèvent ainsi des enjeux relevant tout autant des ressources humaines et de l'évolution des politiques institutionnelles concernant l'égalité femmes-hommes que de la planification et de la conduite d'opérations.

De la formulation à la mise en œuvre : les mesures mises en place depuis 2013

- *État des lieux de l'égalité professionnelle femmes-hommes dans la Défense*

Plusieurs initiatives relatives à la mise en œuvre de l'agenda FPS ont été prises par le MINARM dans la période 2013-2019. Certaines d'entre elles ont pour cadre explicite les résolutions onusiennes, tandis que d'autres apparaissent plus volontiers comme le résultat de politiques internes répondant aux besoins de recrutement du personnel militaire. La politique d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique adoptée depuis le protocole d'accord de 2013 a en ce sens exercé une influence non négligeable en permettant de fixer des objectifs communs à l'ensemble des institutions et services publics¹⁴. Grand nombre des mesures mises en place par le MINARM dépassent le cadre du PNA français. Elles répondent à

14. Ministère de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, *Protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique*, 2013, <https://www.fonction-publique.gouv.fr/fonction-publique/la-modernisation-de-la-fonction-publique> [consulté le 14/04/2020] ; Ministère de l'Action et des Comptes publics, *Accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique*, 2018, <https://www.fonction-publique.gouv.fr/legalite-professionnelle-entre-femmes-et-hommes> [consulté le 14/04/2020].

l'évolution sociologique des forces armées ainsi qu'à la nécessité d'intégrer de nouvelles problématiques de défense. Devenues professionnelles à la fin des années 1990, les armées françaises ne peuvent en effet faire l'économie de recrues féminines si elles veulent être à même d'atteindre leurs objectifs de recrutement¹⁵. Alors que les écoles d'officiers avaient progressivement commencé à accepter des femmes depuis la fin des années 1970¹⁶, la professionnalisation a signifié l'abandon des quotas limitant le recrutement féminin et la poursuite d'une politique d'ouverture de l'ensemble des carrières militaires aux femmes. Le taux de féminisation de l'armée française en 2018 était de 15,5 %¹⁷, ce qui en fait l'une des armées les plus féminisées au monde derrière la Hongrie, les États-Unis et Israël.

L'apparition de nouveaux enjeux sécuritaires (risques environnementaux, terrorisme transnational, multiplication des armes de destruction massive, cybercriminalité organisée, etc.) supposent une adaptation des forces armées qui passe par l'acquisition de nouvelles compétences et par la diversification de leurs effectifs. La féminisation des armées apparaît comme un moteur de transformation des institutions militaires. Il n'est plus possible aujourd'hui « de se passer de la moitié des talents du pays¹⁸ ». Là encore, les directives onusiennes s'articulent autour des enjeux nationaux concernant les politiques de défense, notamment en ce qui concerne le renforcement de la participation des femmes dans les missions de maintien de la paix auxquelles la France prend part.

15. Bernard Boëne, « La professionnalisation des armées : contexte et raisons, impact fonctionnel et sociopolitique », *Revue française de sociologie*, 44:4, 2003, p. 665.

16. L'École de l'Air est la première à accepter des femmes en 1976, suivie par l'ESM Saint-Cyr Coëtquidan en 1982, puis l'École navale en 1992.

17. DRHMD, *Bilan social 2018 & rapport de situation comparée*, Ministère des Armées, 2018, p. 18, sur <https://www.defense.gouv.fr/sga/le-sga-en-action/ressources-humaines/bilan-social/bilan-social-2018>.

18. À propos de la féminisation des armées : réponse du ministère des Armées (JO Sénat du 27/06/2019, p. 3385) à la question écrite n° 09769 de Me Corinne Imbert (JO Sénat du 04/04/2019, p. 1761), <https://www.senat.fr/questions/base/2019/qSEQ190409769.html> [consulté le 14/04/2020].

Un tournant est marqué par la nomination en 2012 d'un haut fonctionnaire à l'Égalité des droits (HFED) auprès du secrétaire général pour l'administration des armées (SGA). L'une de ses fonctions est de conduire avec l'ensemble des acteurs pertinents, les travaux produits dans le cadre de l'Observatoire de la parité mis en place fin 2013. Cet Observatoire pour la parité a pour mission d'identifier les causes des déséquilibres entre les parcours professionnels des femmes et des hommes de la Défense, en constituant un tableau de bord pour suivre et évaluer les carrières féminines. Des indicateurs permettent de mieux saisir les différentes étapes de la trajectoire professionnelle des femmes militaires, tant au niveau de la formation que de l'avancement. Il a en outre permis d'identifier les raisons pour lesquelles les femmes décidaient de sortir de l'institution en interrogeant les différents modes de reconversion qui leur étaient offerts.

Si ce premier ensemble de mesures n'a pas eu d'impact direct sur la gestion du personnel, il a néanmoins engendré plusieurs effets. En premier lieu, la production de statistiques comparées entre les hommes et les femmes au sein de la Défense a permis de mieux saisir les enjeux spécifiques à la féminisation des armées. En 2015, le SGA publie en même temps que le bilan social de la défense pour l'année 2014 le premier *Rapport de situation comparée relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes de la Défense*¹⁹. À partir de 2016, ce rapport sera directement intégré au bilan social effectué chaque année, ce qui a permis de constituer une base de données solide permettant de mieux identifier les facteurs susceptibles de freiner les carrières militaires des femmes. L'intégration d'une approche comparée dans la politique statistique du MINARM a par ailleurs mis en lumière la diversité des carrières et des situations des femmes de la Défense. Des facteurs comme le statut (civil ou militaire), le type de contrat (militaire de carrière ou sous contrat), le grade ou encore l'armée

19. *Rapport de situation comparée relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes de la Défense*, <https://www.defense.gouv.fr/fre/sga/le-sga-en-action/ressources-humaines/bilan-social/rapport-de-situation-comparee-2014> [consulté le 14/04/2020].

d'appartenance représentent autant de paramètres influençant la trajectoire professionnelle des femmes dans la Défense. À cet effet, et dans le cadre de sa participation au Comité interministériel aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes, le MINARM élabore dès 2013 des feuilles de route établissant un bilan de la situation pour chaque année ainsi qu'un programme d'actions pour les deux années suivantes²⁰.

Ces évolutions se sont accompagnées d'un développement des réseaux professionnels féminins au sein de la fonction publique (mais aussi dans le secteur privé). Pour la défense, l'association Avec les femmes de la défense (Af1d2) formée en 2016 a notamment permis de rendre plus visibles les enjeux liés aux carrières féminines de la défense, tant civiles que militaires. En s'insérant dans un large réseau d'échanges constitué par les différentes associations professionnelles féminines, Af1d2 a su gagner une reconnaissance tant à l'extérieur qu'à l'intérieur du monde de la défense. L'association s'est notamment convertie à plusieurs reprises en interlocutrice privilégiée lors des consultations menées au sein du MINARM dans le cadre de la politique d'égalité professionnelle femmes-hommes.

- *Du Plan famille au Plan mixité : vers une approche intégrée*

Ces différentes initiatives ont abouti à l'élaboration de politiques-cadres favorisant une approche intégrée des différentes problématiques ; le Plan famille (2018) et le Plan mixité (2019) ont posé les bases de réformes institutionnelles profondes. Alors que le Plan famille lancé en 2018 ne concerne pas directement ni explicitement l'égalité professionnelle femmes-hommes, visant surtout à mieux prendre en compte la conciliation entre vie militaire et vie familiale, il permet d'opérer un certain rééquilibrage²¹. Il se

20. Comité interministériel aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes, Feuille de route du ministère de la Défense. Bilan 2013 et programme d'actions 2014 & Feuille de route 201/2016-2017.

21. *Plan d'accompagnement des familles et d'amélioration des conditions de vie des militaires 2018-2022* (2018), <https://www.defense.gouv.fr/familles/votre-espace/plan-d-accompagnement-des-familles/le-plan-famille/le-plan-famille> [consulté le 15/04/2020].

présente comme un effort d'adaptation des armées à l'évolution des familles de militaires, qui se trouvent être elles-mêmes représentatives des nouvelles dynamiques familiales caractérisant la société française²². Ces mesures profitent à tous certes, d'autant plus que ces dernières années ont vu une implication croissante des pères dans la parentalité²³. Elles soulagent cependant particulièrement les femmes, qui continuent de souffrir d'une inégale répartition des tâches domestiques et qui représentent la majorité des familles monoparentales.

Le Plan mixité lancé en 2019 est quant à lui spécifiquement tourné vers l'égalité professionnelle femmes-hommes dans les armées²⁴. Le terme choisi de mixité montre bien l'évolution de la problématique, qui dépasse aujourd'hui le cadre posé par la protection des droits des femmes pour s'adresser à l'ensemble du personnel militaire. En ce sens, le Plan mixité se présente comme une politique de ressources humaines intégrant une perspective de *gender mainstreaming*. Il marque une rupture avec les initiatives précédentes, plus volontiers fondées sur une politique de ciblage et de « féminisation », pour adopter une perspective d'ensemble permettant d'instaurer des mécanismes pour une meilleure gestion des carrières militaires. Le Plan mixité doit permettre de créer le « vivier » nécessaire pour que les femmes puissent accéder aux plus hautes fonctions militaires, ce qui permettra entre autres à la France de répondre aux exigences onusiennes pour la nomination d'officiers féminines à des postes d'encadrement dans les OMP. En effet, la conquête des hautes fonctions de commandement par les femmes reste timide mais néanmoins visible. En 2018, les femmes représentaient ainsi en

22. Henri Leridon, « Évolution de la famille en France », dans Maryse Bonnefoy (dir.), *Ordres et désordres dans la sexualité, la conjugalité, la parentalité. Que peut la prévention*, Toulouse, ERES, p. 17-28.

23. Alice Mainguené, « Couples, famille, parentalité, travail des femmes. Les modèles évoluent avec les générations », *INSEE Première*, 1339, 2011, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1281216> [consulté le 15/04/2020].

24. *Plan mixité du ministère des Armées. Y aller, y rester, y évoluer. La mixité au service de la performance opérationnelle de la France*, 2019, <https://www.defense.gouv.fr/actualites/articles/le-plan-mixite-du-ministere-des-armees-y-aller-y-rester-y-evoluer> [consulté le 15/04/2020].

moyenne 7,5 % des officiers supérieurs²⁵. En 2015, pour la première fois un bataillon de Saint-Cyr a été commandé par une femme, qui a pris par la suite la tête du 31^e régiment du génie. Ces avancées s'accompagnent d'une valorisation croissante des femmes militaires qui ne concernent pas exclusivement les officiers. En 2017, c'est une femme caporal-chef qui est élue, avec une très large majorité, présidente des engagés volontaires de l'armée de terre du 2^e régiment d'infanterie de marine²⁶.

Le Plan mixité a permis de repréciser et de développer le rôle des référents « mixité-égalité » en charge de renforcer la cohésion tant au sein du personnel civil que militaire²⁷. Si la figure du référent « mixité-égalité » existe depuis le début des années 2000 dans l'armée de terre, qui a joué un rôle précurseur en la matière, elle a progressivement été adoptée par l'ensemble des autres armées et services à petite et grande échelle. Alors qu'ils jouent un rôle d'intermédiaires entre les militaires et leur hiérarchie, les référents « mixité-égalité » représentent une médiation alternative qui peut permettre d'éviter l'engagement de procédures formelles en s'inscrivant dans une démarche compréhensive. Début 2020, on comptait environ 960 référents « mixité-égalité », fonctionnant en binôme femmes-hommes²⁸.

- *Lutte contre les violences et harcèlement sexuels*

En ce qui concerne la protection des femmes contre les violences, plusieurs politiques sont adoptées à partir de l'année 2014. Au niveau des politiques internes, on observe une réelle

25. Députées Béragère Couillard et Bénédicte Taurine, *Rapport d'information n° 1337 au nom de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur les femmes et les forces armées*, 2018, p. 40.

26. « Les femmes dans l'armée de terre : une réalité forte », 08/03/2017, <https://www.defense.gouv.fr/terre/actu-terre/les-femmes-dans-l-armee-de-terre-une-realite-forte#pevat> [consulté le 14/04/2020].

27. Ltn Mélissa Genua, « Lancement du réseau de référents "mixité-égalité" du ministère des Armées, 10/01/2020, <https://www.defense.gouv.fr/actualites/articles/lancement-du-reseau-de-referents-mixite-egalite-du-ministere-des-armees> [consulté le 15/04/2020].

28. <https://www.fonction-publique.gouv.fr/des-referents-mixite-egalite-dans-l-armee> [consulté le 18/04/2020].

prise de conscience du problème posé par la perpétuation de pratiques de violences et de harcèlement sexuels au sein des armées. Une première mesure, et non des moindres, concerne ainsi la proscription explicite du harcèlement sexuel dans le code de la Défense, par l'article L4123-10²⁹. À la suite de la publication, la même année, de l'ouvrage *La Guerre invisible* sur les violences sexuelles dans les armées françaises³⁰, une enquête est mandatée début 2014 par le ministre de l'époque Jean-Yves le Drian. Elle est à l'origine d'un rapport remis en avril 2014 dont les résultats et recommandations vont servir de base pour la création de la cellule Thémis qui a lieu dans la foulée³¹. La cellule Thémis est chargée de réaliser des actions de suivi de plaintes pour harcèlement et violences sexuels. Elle propose un accompagnement des victimes, mais elle peut aussi jouer un rôle de conseil auprès du commandement et mener des enquêtes administratives en toute autonomie du pouvoir judiciaire ou militaire. La cellule Thémis va par ailleurs permettre de produire des statistiques sur les cas de violences et de harcèlement sexuels intégrés dans le Bilan social depuis l'année 2016.

Au niveau international et dans le cadre de l'engagement de la France dans la lutte contre les violences sexuelles perpétrées en temps de guerre, le MINARM contribue en outre au financement d'un programme ayant permis l'envoi aux Nations unies début 2019 d'une juriste au sein de l'équipe d'experts attachés au bureau de la Représentante spéciale du secrétaire général, chargée de la question des violences sexuelles commises en période de conflit armé.

29. Relatif à la Loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes et modifié par la Loi n° 20106-483 du 20 avril 2016.

30. Leila Miñano, Julia Pascual, *La Guerre invisible. Révélations sur les violences sexuelles dans l'armée française*, Paris, Les Arènes, 2014, 256 p.

31. Contrôle général des Armées & Inspecteur général des Armées - Terre, *Rapport de la mission d'enquête sur les cas de harcèlement, agressions et violences sexuels dans les armées*, N° 034/DEF/IGAT/NP - N° 14-117/DEF/CGA/NP/BD, 2014, <https://www.defense.gouv.fr/actualites/articles/lutte-contre-le-harcelement-dans-les-armees-le-rapport-d-enquete> consulté le 14/04/2020.

- *Formations et actions de sensibilisation*

Au niveau de la formation et de la communication, plusieurs initiatives sont mises en œuvre de façon plus ou moins systématique selon les structures et les publics concernés. Un module spécifique pour sensibiliser les jeunes aux enjeux d'égalité et de parité femmes-hommes a été inséré dans le contenu de la formation dispensée lors de la journée Défense et Citoyenneté. La création de la figure du référent mixité au sein des écoles et centres de formation initiale a par ailleurs permis de résoudre certaines difficultés relationnelles entre élèves tout en apportant un éclairage pertinent au commandement. Les actions de communication promouvant l'image des femmes au cœur des métiers opérationnels se sont multipliées, ainsi que l'illustre la dernière campagne de recrutement de l'armée de terre.

En ce qui concerne plus spécifiquement la protection des droits des femmes en situation de conflit armé, les efforts déployés par le MINARM en matière de formation se dirigent principalement vers le personnel assumant des fonctions dans le champ juridique. Des « formations de formateurs » sont ainsi organisées conjointement par la DGRIS, le CICR et la DAJ. Dispensées sur une journée, elles ont pour objectif de diffuser les « bonnes pratiques » promouvant l'égalité femmes-hommes et garantissant les droits des femmes. Les bénéficiaires peuvent ensuite agir en tant que conseillers auprès du CEMA (ainsi que dans d'autres organismes du MINARM avec des perspectives de déploiement). Une formation à la fois théorique et pratique dispensée par le CICR est par ailleurs rendue obligatoire pour tous les conseillers juridiques opérationnels (LEGAD) au cours de leur stage pour passer au second niveau, condition de leur projection en opérations extérieures³². Finalement, la France organise tous les ans depuis 2015 un stage de formation de formateurs aux OMP d'une durée de deux semaines,

32. <https://www.defense.gouv.fr/commissariat/recrutement/devenir-commissaire-des-armees/qu-est-ce-qu-un-commissaire-des-armees/les-expertises/focus-sur-le-conseil-juridique-en-operation-et-action-de-l-etat-en-mer> [consulté le 14/04/2020].

pour le personnel d'armées étrangères francophones, au sein de laquelle est inséré un module sur les questions de genre. La session s'étant tenue en 2019 comptait ainsi trente-huit officiers francophones venus de vingt-huit pays différents, principalement d'Afrique³³.

- *Prise en compte du genre dans le champ opérationnel*

La nécessité de mieux prendre en compte les besoins différenciés des femmes et des hommes en situation de conflit et post-conflit apparaît comme un fil conducteur articulant la plupart des RCSNU adoptées dans le cadre de l'agenda FPS. Au niveau des OMP, cela signifie non seulement l'augmentation du nombre de femmes en « uniforme », mais aussi une meilleure intégration de la perspective de genre dans la planification et conduite d'opérations. Plus spécifiquement, il s'agit pour le personnel militaire de mieux comprendre comment le genre permet de mieux appréhender l'environnement humain des opérations³⁴, mais aussi de mieux identifier les populations les plus vulnérables.

La guerre en Afghanistan a en ce sens représenté le cadre d'un certain nombre d'innovations tactiques dans le champ opérationnel militaire. Les normes sociales et culturelles de la société afghane, traduites par une division relativement stricte de l'espace et du travail entre les femmes et les hommes, ont en effet poussé les forces en présence à mettre en œuvre des stratégies spécifiques afin de pouvoir entrer en contact avec les femmes présentes au sein des populations locales. En raison de leur rôle prépondérant dans l'espace domestique, les femmes afghanes représentaient en effet des agents clefs pour le renseignement,

33. <https://www.emsome.terre.defense.gouv.fr/index.php/fr/actualites/184-stage-de-formation-des-formateurs-aux-operations-de-maintien-de-la-paix> [consulté le 15/04/2020].

34. Par « environnement humain en opération » (EHO) est désigné l'ensemble des interactions entre différents types d'acteurs, individuels et collectifs, composés en systèmes susceptible d'influer sur les opérations dans une zone donnée. Le concept s'inscrit dans une approche globale des conflits dans un environnement toujours plus complexe.

mais aussi pour les actions d'influence³⁵. Un certain nombre d'initiatives ont ainsi été mises en œuvre afin d'avoir accès à ces ressources potentielles. Parmi elles, figure l'emploi des *Female Engagement Team* (FET), des brigades féminines dont la mission était d'établir des contacts avec les femmes afghanes dans le cadre des opérations d'influence. La plupart des pays de la coalition ont à un moment ou un autre eu recours à ce type d'action. L'armée américaine reste néanmoins celle qui a le plus développé le concept. Les femmes afghanes ont aussi pu représenter des alliées stratégiques de l'armée américaine, par exemple en jouant un rôle d'intermédiaires avec des chefs tribaux hostiles à la coalition³⁶.

L'intégration du genre dans le champ opérationnel par les armées françaises a été formulée en 2013 par la PIA-3.10.5_RCSNU 1325 (2013) *Mise en œuvre de la résolution 1325 du CSNU dans les opérations*³⁷. Alors que le terme d'environnement humain est préféré à celui de genre, le document présente la façon dont la problématique est intégrée aux différents stades du processus de planification et de conduite des opérations. On y retrouve l'idée que la prise en compte du genre permet un meilleur accès aux populations et acteurs locaux, de diversifier les sources d'information et de renseignement, ou encore de garantir une meilleure protection aux populations les plus vulnérables. La PIA (publication interarmées) envisage notamment l'intégration de composantes « féminines » dans les opérations comme une façon d'améliorer les interactions avec les populations locales³⁸. Elle explicite par ailleurs les fonctions associées au conseiller environnement humain des opérations

35. Les actions d'influence sont un type d'action dont l'objectif est d'obtenir de la part d'individus ou de groupes d'individus un comportement favorable à la mission.

36. Brenda Opperman, « Women and Gender in the US Military: A Slow Process of Integration », dans Robert Egnell et Mayesha Alam (dir.), *Women and Gender Perspectives in the Military. An International Comparison*, Washington, Georgetown University Press, 2019, p. 127.

37. Publication interarmées n° D-13-005337/DEF/EMA/EMP.2/NP du 2 mai 2013.

38. *Ibid.*, p. 22.

(CONSEHO) – terme préféré là encore à celui de *gender advisor* (GENAD) mobilisé par les armées étrangères. Le CONSEHO mène ses différentes missions aux trois niveaux stratégique, opératif et tactique et est consulté au cours des différentes étapes de la conduite des opérations. Projetée en opération, la fonction de CONSEHO est le plus souvent assumée en « double casquette » par un officier LEGAD, qui pourra avoir bénéficié d'une formation spécifique en la matière comme cela a pu être le cas lors du stage organisé en juin 2019 auquel ont participé une trentaine de commissaires LEGAD.

Sur la scène internationale la France s'est engagée à soutenir l'initiative canadienne Elsie pour les opérations de paix lancées à l'issue de la Conférence ministérielle des Nations unies sur le maintien de la paix à Vancouver en 2017. Portée initialement par le Canada, le Ghana et la Zambie, l'initiative Elsie cherche à accroître la participation des femmes aux OMP par le biais d'une série d'actions allant de l'élaboration d'une méthode d'évaluation globale permettant d'identifier les obstacles qui continuent de se poser en la matière à une assistance techniques aux pays partenaires. En mars 2019, l'initiative Elsie a lancé un fonds afin de soutenir les pays déployant des femmes. Si le MINARM n'est pas le seul à porter l'engagement de la France dans cette initiative qui concerne avant tout les relations extérieures, son expertise reste précieuse au regard de ses enjeux opérationnels. Il faut par ailleurs noter qu'en 2019 la France a contribué à hauteur de 300 000 euros à la formation francophone en direction du personnel militaire féminin sélectionné par ONU Femmes dans le cadre du programme Female Military Officer Course (FMOC).

La mise en œuvre de la 1325 par le MINARM a donc fait l'objet d'une série de mesures et d'initiatives qui, mises bout à bout, illustre un véritable engagement. Toutes ne sont pas explicitement liées à la mise en œuvre de l'agenda FPS, notamment en ce qui concerne la mixité et les politiques d'égalité professionnelle femmes-hommes. Néanmoins elles permettront à terme de créer le vivier nécessaire pour que la France atteigne ses objectifs concernant la participation des femmes aux OMP et aux autres interventions militaires françaises. D'autres initiatives concernent plus explicitement l'agenda FPS et les RCSNU qui en représentent l'architecture. C'est le cas de la figure relativement nouvelle du CONSEHO, mais aussi de la présence du MINARM et de ses agents au sein des structures dédiées aux questions de genre dans le cadre de la coopération internationale, comme à l'OTAN par exemple. Par ailleurs, si des actions concrètes ont été engagées, la question reste de savoir si elles ont réellement permis d'atteindre les objectifs fixés. À l'heure du bilan, plusieurs problèmes continuent de se poser. S'ils illustrent un éventuel manque de compréhension et de réappropriation de l'agenda FPS par certains agents du MINARM, ils dévoilent plus largement les tensions et formes de résistance auxquelles doivent encore faire face les questions de genre dans le monde militaire.

III. DE LA CONCEPTION À LA MISE EN ŒUVRE : UN BILAN MITIGÉ

BREF RETOUR SUR L'ÉVALUATION GÉNÉRALE DU DERNIER PNA FRANÇAIS PAR LE HCE

Le PNA français (PNAF) sur la période 2015-2018 devait faire l'objet d'une évaluation conjointe entre le HCE et la CNCDH. Ces deux organismes jouent en effet à la fois un rôle de consultants, de moniteurs et d'évaluateurs selon les différentes phases du plan, de son élaboration à son implémentation. Or, alors que le PNA français a pris fin en 2018, seul le HCE a depuis rendu une évaluation publique¹. Ses observations concernent en particulier les piliers 1, 2 et 4, correspondant respectivement à la participation des femmes à la résolution des conflits, leur protection contre les violences en situation de conflit et sortie de conflit, et finalement la prévention par la sensibilisation aux enjeux liés aux droits des femmes et à l'égalité femmes-hommes. L'évaluation des piliers 3 (lutte contre l'impunité) et 5 (promotion de l'agenda) a été laissée à la CNCDH qui n'a finalement pas remis de rapport².

Un premier point souligné par le HCE concerne la méconnaissance du PNA, et plus généralement de l'agenda FPS en tant que tel, par la plupart des acteurs impliqués. En effet, si le MEAE, qui se présente comme le coordinateur du plan, joue de fait un rôle moteur dans sa mise en œuvre, les autres ministères et administrations concernés n'ont guère investi la thématique. La plupart des actions présentées dans le cadre du bilan d'évaluation apparaissent en effet avant tout comme un listing d'initiatives identifiées *a posteriori* et situées pour la plupart d'entre elles en dehors du cadre d'engagement établi par l'agenda FPS. L'application de la loi Sauvadet, l'élaboration de feuilles de route des hauts fonctionnaires à l'égalité, la mise en avant d'une stratégie « Genre et

1. Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, *Rapport final d'évaluation du 2^e plan national d'action « Femmes, paix et sécurité » (2015-2018)* », Rapport n° 2018-10-23- INT-36 publié le 10/12/2018, 67 p.

2. Ou qu'il ne soit pas accessible dans le domaine public.

développement » ou plus récemment encore la définition d'une « diplomatie féministe », apparaissent ainsi comme autant d'objectifs dont le cadrage peut éventuellement prêter à confusion. En résulte un manque de réappropriation de l'agenda par les acteurs concernés. Cela est particulièrement le cas pour la « diplomatie féministe ». Revendiquée par la France depuis 2018 afin de qualifier ses actions de politique étrangère³, elle a été confondue, à de nombreuses reprises, avec la stratégie de mise en œuvre de l'agenda FPS⁴. Or si la « diplomatie féministe » définit le cadre de l'action extérieure de la France en matière d'égalité femmes-hommes, elle ne se substitue pas à l'élaboration d'une stratégie d'action pour la réalisation de l'agenda FPS. Ainsi que le constate le HCE dans un rapport d'évaluation publié fin 2020, l'agenda FPS reste relativement absent de la « diplomatie féministe, et ce malgré un fort engagement de la France sur la thématique à l'international.

Profitant de ses présidences du G7 et du CSNU en 2019, la France a entrepris un certain nombre d'actions visant à renforcer son engagement pour les femmes, la paix et la sécurité, apportant son soutien à l'adoption des résolutions 2467 et 2493 portant respectivement sur la lutte contre les violences sexuelles et la mise en œuvre de l'agenda FPS. Elle est parvenue à inscrire l'agenda FPS à l'ordre du jour de rencontres internationales, comme la réunion des ministres des Affaires étrangères à Dinard ou encore le Sommet du G7 à Biarritz. Outre son plaidoyer international en faveur de l'agenda, la France s'est engagée à contribuer à hauteur d'un peu plus de 6 millions d'euros au Fonds mondial pour les survivant.es de violences sexuelles liées aux conflits, porté par les prix Nobel de la paix Nadia Murad et Denis Mukwege. En 2019, le financement par la France de projets contribuant à la mise en œuvre de l'agenda FPS représente près de 230 millions d'euros. Cet engagement français à l'international reste

3. Plus particulièrement dans la politique de défense et sécurité, l'aide au développement et la politique commerciale.

4. Un premier bilan de la « diplomatie féministe » française a été réalisé par le HCE : *La diplomatie féministe. D'un slogan mobilisateur à une véritable dynamique de changement ?* Rapport n° 2020-09-22 DIPLO-44, publié le 04/11/2020, 60 p.

cependant généralement conceptualisé comme le corollaire de la politique française de l'aide au développement, et non comme un véritable enjeu de défense. Si la France fait preuve d'un engagement financier manifeste vis-à-vis de l'agenda FPS dans le cadre de la coopération internationale, celui-ci ne se reflète pas nécessairement dans ses autres domaines d'intervention. Ainsi que l'observe le HCE, les enjeux soulevés par l'agenda FPS restent mal connus et peu visibles en dehors des sphères diplomatiques, tandis qu'il est avant tout considéré comme un sujet de politique extérieure ne concernant que de très loin la réalité nationale. Pour cette raison, les autres ministères et administrations sollicités pour la formulation du PNA ne s'y investissent en réalité que de façon limitée. Dans la mesure où leur participation au PNA est conçue comme devant se faire « à partir des moyens existants », ils doivent en effet faire face à un manque d'expertise et/ou de ressources faisant passer l'agenda au second plan.

De façon générale, le PNA français souffre d'un manque de pilotage, tant au niveau interministériel qu'au sein de chacune des administrations concernées – excepté, peut-être, le MEAE. La précarisation des contrats au sein de l'administration publique et les politiques de mutation tendent à provoquer une certaine volatilité des groupes de travail mobilisés sur sa mise en œuvre. Les personnes « points de contact » dans les différentes administrations participant au PNA peuvent en effet changer de poste sans qu'elles soient nécessairement remplacées ou que ce changement soit porté à la connaissance des autres parties prenantes et coordinateurs du plan, rendant son suivi et son évaluation difficiles. Cette difficulté se trouve accentuée par le manque de consensus sur les indicateurs mesurant les résultats obtenus. La plupart de ceux mobilisés par les différentes administrations participant au PNA, en réalité, n'ont pas fait l'objet de désignation préalable. N'étant mobilisés qu'après coup ils ne permettent qu'une appréciation partielle des résultats obtenus. Si l'évaluation statistique rend compte de façon concrète des politiques visant à accroître la participation des femmes à la prévention et à la résolution des conflits, et aussi plus largement aux politiques de sécurité, elle doit nécessairement être complétée par

une approche plus qualitative. Les femmes ne doivent pas seulement être présentes et visibles, elles doivent aussi pouvoir agir en tant que preneuses de décision et détentrices de leadership. Si l'on prend l'exemple des armées, il ne s'agit ainsi pas seulement de constater que la proportion de femmes ayant atteint le grade de général est atteinte, mais aussi de vérifier qu'elles bénéficient de la même capacité de commandement, d'un accès comparable aux responsabilités, et à une même légitimité que leurs homologues masculins.

Le PNA français peut donc être amélioré à bien des égards : dans la méthodologie caractérisant sa formulation, tout d'abord, mais aussi dans la construction des critères d'évaluation qui mériteraient d'être précisés et harmonisés. Alors que chacune des administrations concernées fait valoir sa propre conception de l'agenda FPS, il devient en réalité difficile de mesurer leur engagement. La planification de sa mise en œuvre consiste en majorité à identifier celles de leurs actions pouvant être intégrées dans le PNA et susceptibles de « remplir des cases » sans faire nécessairement l'objet d'une véritable politique interne. La portée politique de l'agenda FPS reste majoritairement sous-estimée par l'ensemble des acteurs de sa mise en œuvre. En ce sens, il est souvent considéré comme un enjeu d'ordre secondaire (même par le MEAE). Le retard pris par la publication du troisième plan (qui aurait dû sortir en 2019) est en ce sens emblématique de la contradiction entre un engagement affiché de la France sur l'agenda FPS et son investissement réel.

PROBLÈMES SPÉCIFIQUES RENCONTRÉS PAR LE MINARM À L'HEURE DE LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN

Malentendus et tensions autour de la notion de genre

Un certain flou subsiste autour de la notion même de genre, ce qui conduit à un relatif brouillage des problématiques désignées selon des notions telles que « mixité », « genre » ou encore « diversité ». Alors que le terme de « genre » en anglais *gender* dans le monde anglophone ne pose pas de problème particulier

– l'usage courant qui en est fait au sein de l'OTAN en est une illustration – son emploi continue de susciter une véritable réticence au sein des armées françaises. Il est en effet reproché au mot « genre » de ne pas vouloir dire la même chose, en se référant plus volontiers à la question des identités et orientations sexuelles, un sujet qui reste tabou au sein des armées françaises. La référence au terme *gender* apparaît comme un garde-fou permettant d'éviter la controverse, et ce alors que les deux termes veulent dire exactement la même chose. Parler de *gender* permet ainsi de sous-entendre que l'on se réfère explicitement aux normes et doctrines internationales forgées par des organisations multilatérales, portant ainsi le regard à l'extérieur de nos frontières. En ce sens, il apparaît comme un terme technique et nécessaire dans le champ opérationnel pour interagir avec les pays alliés. À l'inverse, le mot « genre » soulève la possibilité d'une adhésion à une conception des identités sexuées et sexuelles étrangère au monde militaire.

Les armées françaises préfèrent ainsi parler « d'environnement humain », terme qui est considéré comme étant plus approprié dans la mesure où il se rapproche de la réalité opérationnelle et du langage spécifique au monde militaire. La PIA sur le rôle du CONSEHO définit ainsi le genre comme un terme désignant « les deux catégories de population, masculine et féminine, [qui] se réfère aux différences entre les hommes et les femmes qui entraînent des rôles, des rapports et des comportements qui peuvent être influencés par des facteurs multiples tels que le milieu social, la culture, la religion, l'âge, le handicap, etc.⁵ ». Si cette définition permet en effet d'intégrer dans une perspective plus large l'ensemble des groupes sociaux présents dans les communautés locales, prenant en compte notamment les différentes identités construites et la façon dont elles déterminent l'attribution de rôles et fonctions spécifiques, elle n'en reste pas moins incomplète dans la mesure où elle ne prend pas assez en compte la dimension relationnelle et la façon dont elles agissent sur la

5. PIA-3.10.5_RCSNU 1325(2013), Mise en œuvre de la résolution 1325 du CSNU dans les opérations, p. 15.

production de différentes formes d'autorité et la constitution de rapports de pouvoir au sein des communautés locales. Le genre en effet permet avant tout de désigner l'organisation de rapports sociaux selon un principe de division (hommes-femmes) et de hiérarchisation (le masculin prédomine sur le féminin). C'est donc avant tout au travers d'une observation des interactions entre les individus que la notion prend sens, permettant de mieux saisir l'environnement humain.

Le manque de définition commune de la notion même de genre rend difficile une véritable compréhension de ses enjeux. Cette absence de consensus limite les possibilités d'opérer une approche intégrée prenant en compte l'ensemble des aspects soulevés par l'agenda FPS. Ainsi, les problématiques de genre dans la conduite d'opérations, par exemple, sont avant tout associées aux exigences d'efficacité opérationnelle, sans inclure nécessairement la question de l'égalité professionnelle femmes-hommes dans les métiers militaires. Or les deux aspects se retrouvent intrinsèquement liés : on ne saurait en effet déployer plus de femmes en opérations extérieures et mieux comprendre les problématiques de genre dans les différents théâtres opérationnels sans avoir au préalable constitué le vivier nécessaire. Il ne s'agit cependant pas seulement de pouvoir compter sur un nombre « suffisant » de femmes militaires, mais aussi et surtout d'avoir à disposition suffisamment de personnel formé et sensibilisé sur les questions de genre, hommes comme femmes. Cela suppose l'engagement d'un certain nombre de réformes institutionnelles et d'initiatives concrètes permettant aux femmes d'accéder aux professions militaires au même titre que les hommes et une plus grande sensibilisation des armées aux questions de genre, ces dernières allant au-delà de la seule question de la féminisation. De telles mesures ne sauraient ainsi reposer exclusivement sur des objectifs chiffrés, mais doivent aussi pouvoir s'appuyer sur une évaluation qualitative des nouvelles formes d'identités et de mobilités professionnelles engendrées par la mixité et sur une appréciation de l'impact de celle-ci sur la culture militaire.

Le traitement des violences sexuelles est un autre exemple de la difficulté à penser le genre dans le cadre militaire. Les violences

et les agressions sexuelles ne font pas l'objet du même traitement selon qu'elles sont perpétrées dans le cadre de l'activité professionnelle ou durant la conduite d'opérations. Cette distinction est certes compréhensible dans la mesure où il s'agit de situations bien différenciées, en raison du cadre dans lequel s'exerce ce type de violences, mais aussi de leurs vecteurs et des individus concernés (tant perpétrateurs que victimes). Plusieurs initiatives tournées vers l'accompagnement des victimes, la sensibilisation du personnel militaire à ces questions ou à la formation juridique ont été menées mais sans être nécessairement associées à une réflexion en profondeur prenant en compte les différentes logiques sous-tendant la reproduction de ces comportements, considérés soit comme « exceptionnels », soit comme « commis par d'autres ». La question des violences sexuelles n'a pas été suffisamment explorée en raison de sa sensibilité, mais aussi et surtout parce qu'elle n'est pas suffisamment reliée aux problématiques d'ensemble relevant du genre. En résulte une approche qui tend à reproduire involontairement les stéréotypes faisant des femmes de perpétuelles victimes d'une sexualité masculine « irrépressible » et la construction de catégories figées fondées sur la binarité victimes/agresseurs. Il s'agit là d'une grille de lecture limitée du phénomène qui participe d'une invisibilisation de la dimension construite (et non innée) des violences sexuelles, mais aussi des autres profils de victimes, notamment lorsque ces dernières sont des hommes.

La réappropriation de l'agenda FPS par les armées dépend ainsi en grande partie de leur capacité à élaborer leur propre conception de la notion de genre. De cette façon, elles seraient mieux à même de proposer une vue d'ensemble sur les divers enjeux couverts par celle-ci, qui ne se limitent pas à la seule question de l'égalité professionnelle femmes-hommes mais qui prennent aussi en compte des aspects plus opérationnels. Les engagements pris par le MINARM dans le PNAF s'inscrivent dans une approche encore trop segmentée selon les différents domaines d'intervention concernés et manquent de stratégie d'ensemble. Cet effort de conceptualisation peut paraître quelque peu rébarbatif et éloigné des réels besoins institutionnels et opérationnels.

Mais nous avançons ici l'idée que l'introduction de la notion de genre, et son assimilation, permettraient une meilleure réappropriation de l'agenda FPS par le MINARM.

Un problème de coordination et de suivi

Le dernier rapport d'évaluation du PNAF réalisé par le HCE a souligné le manque de connaissance de l'agenda FPS et de ses enjeux par la plupart des acteurs institutionnels concernés⁶. Mis à part le MEAE, qui reste le coordinateur principal du plan au niveau national, la plupart des autres ministères participant à sa mise en œuvre ont intégré l'agenda FPS de façon transversale dans leurs différents domaines d'intervention plutôt que de le considérer comme l'objet d'une politique spécifique. Si cela peut sembler un choix cohérent en raison des multiples dimensions que comporte l'agenda, cela contribue cependant à maintenir un certain flou sur la nature et la portée de ses enjeux. Dans un tel contexte, les mesures programmées dans le cadre du PNAF par les différents acteurs impliqués dans sa mise en œuvre relèvent plus du recensement des types d'actions préexistantes susceptibles de « correspondre » à l'agenda FPS, plutôt que de l'élaboration et de la planification d'initiatives spécifiques. En d'autres termes, le PNAF se présente avant tout comme un patchwork des différentes initiatives menées dans le cadre de la promotion de l'égalité femmes-hommes – tant au niveau domestique que sur la scène internationale – par les différents ministères participants, alors qu'il devrait faire l'objet d'une véritable concertation et surtout d'une planification.

L'élaboration du PNAF s'effectue au travers de réunions rassemblant des représentants des divers ministères et d'autres organismes participants comme la CNCDDH, le HCE ou encore l'AFD, au cours desquelles sont discutées les grandes orientations. Le suivi de sa mise en œuvre est ensuite théoriquement effectué par le biais de rencontres régulières (deux par semestre

6. HCE, Rapport final d'évaluation du 2^e plan national d'action « Femmes, paix et sécurité », *op. cit.*

en principe). Or dans la pratique, cela se trouve impossible à réaliser. D'une part parce que l'agenda FPS passe souvent derrière d'autres priorités selon les aléas rythmant l'agenda politique national et international. Mais aussi parce que ce ne sont pas nécessairement toujours les mêmes personnes qui assistent aux réunions, en raison des mutations, changements de personnel ou réorientations institutionnelles propres à l'administration publique. Le comité de pilotage formé à l'occasion des réunions portant sur l'agenda FPS est de fait volatile et peu à même de renforcer le portage politique du PNAF. Le MEAE apparaît ainsi à ce jour comme le seul ministère à avoir désigné une personne référente qui est aussi chargée d'autres dossiers, ce qui limite sa disponibilité pour le suivi et le pilotage du plan. Les autres ministères et organismes impliqués n'ont pas désigné de personne référente, préférant solliciter ponctuellement l'expertise de leur personnel lorsque cela se révèle nécessaire. Dans de telles conditions, la mise en œuvre de l'agenda souffre de la faible réappropriation institutionnelle dont il est l'objet. Cela limite la création d'un véritable champ d'expertise sur les enjeux associés à l'agenda FPS non seulement au niveau interministériel, mais aussi au sein de chaque ministère.

La façon dont les questions relevant de la mise en œuvre de l'agenda FPS sont prises en charge par le MINARM illustre bien ce manque d'ancrage institutionnel. En effet, à l'instar des autres acteurs participant à l'élaboration du PNAF, le MINARM n'a pas désigné de personne référente qui serait explicitement en charge du dossier FPS. Cela est dû en partie à un manque de consensus sur ce qui relève ou non de l'agenda. Ainsi, les actions en faveur de l'égalité professionnelle hommes-femmes et de la mixité dans les armées sont menées sans que soit précisée explicitement la façon dont elles agissent pour la mise en œuvre de l'agenda FPS alors qu'elles y contribuent largement. C'est le cas, par exemple, des politiques conduites afin d'améliorer la mixité dans les armées, dans la mesure où elles permettront à terme de constituer le vivier nécessaire à une plus grande participation des femmes aux opérations de maintien de la paix. À l'inverse, on constate que la plupart des initiatives répondant

explicitement aux engagements du MINARM dans la mise en œuvre de l'agenda FPS, comme les formations sur la protection des droits des femmes, restent cloisonnées et peu mises en relation avec les problématiques internes. Cela peut s'expliquer par le fait que ce type d'intervention est conçu pour un personnel spécifique – comme cela peut être le cas des LEGAD ayant reçu des formations pour devenir CONSEHO –, destiné à servir à des postes bien précis en opérations extérieures. Les formations reposent le plus souvent sur des acteurs extérieurs qui restent en charge de leur contenu. Elles apparaissent en ce sens comme des savoirs périphériques de la formation militaire initiale. Les questions relatives à l'agenda FPS sont ainsi le plus souvent circonscrites à la problématique des violences sexuelles en situation de conflits armés et restent abordées à partir des grands principes du droit humanitaire international (DIH).

Le frein principal de la mise en œuvre de l'agenda FPS par le MINARM réside dans le manque d'articulation entre les différents services susceptibles d'être concernés, soit parce qu'ils ne le considèrent pas comme étant réellement pertinent, soit parce qu'ils l'envisagent essentiellement dans le cadre des interventions extérieures. Ce cloisonnement entre les différents domaines d'intervention composant le champ d'action de l'agenda limite la portée des actions engagées par le MINARM dans sa mise en œuvre.

Des tensions susceptibles de surgir entre les différents acteurs impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'agenda peuvent aussi être dues au décalage existant entre les différentes conceptions sur les questions de genre et la façon de les intégrer dans le monde militaire. L'importance croissante de la thématique suppose l'émergence de nouvelles figures d'experts ayant pu susciter des rivalités professionnelles affectant négativement les actions engagées pour la promotion de l'agenda. De façon générale, l'absence d'une personne référente, clairement identifiée, et réellement disponible pour traiter le dossier, rend l'élaboration d'une stratégie d'action prévoyant une véritable articulation entre les différents services impliqués. À cela s'ajoute le manque de ressources. À l'instar des autres ministères

impliqués, le MINARM n'alloue pas de budget spécifique à la mise en œuvre de l'agenda FPS. Les diverses actions engagées telles qu'elles figurent dans le PNAF doivent dès lors être intégrées dans des politiques et programmes préalablement planifiés et budgétés. Les actions en faveur de l'agenda FPS telles qu'elles sont envisagées par le MINARM souffrent ainsi non seulement d'un manque de ressources humaines, c'est-à-dire de personnes référentes sur le dossier de façon pérenne, mais aussi de moyens financiers.

Des formations qui restent inexploitées

Des moyens sont néanmoins ponctuellement débloqués afin de permettre à des officiers de participer à des formations portant sur l'agenda FPS. Quelques officiers féminins ont ainsi pu participer au *Female military officers course* (FMOC) ou encore au *NATO Gender advisor course*, deux formations qui, bien que distinctes, offrent la possibilité à ses participants d'acquérir les compétences nécessaires afin de pouvoir assumer des fonctions de GENAD au sein des armées. Organisé par ONU Femmes, en collaboration avec le DPKO, et financé par des pays comme les Pays-Bas, la Norvège, la Finlande et l'Australie, le FMOC a pour objectif d'encourager la constitution d'un vivier féminin d'officiers militaires susceptibles d'être déployés dans le cadre des OMP⁷. Il ne s'agit pas d'une formation spécifiquement centrée sur l'agenda FPS, dans la mesure où l'objectif est avant tout de former des officiers féminins originaires de divers pays aux grands principes régulant les OMP. La perspective de genre est néanmoins mobilisée en tant que grille de lecture transversale et certains sujets, comme la lutte contre les violences sexuelles, sont particulièrement approfondis. Le *Nato Gender advisor course* quant à lui est organisé par le NCGM, un centre de recherche et de formation sur les questions de genre dans les opérations militaires intégré au Swedish Armed Forces International Centre

7. <https://www.unwomen.org/en/news/stories/2018/5/feature-fmoc-peacekeeper-training>.

(SWEDINT). Le stage a explicitement pour objectif de former des officiers afin qu'ils puissent assumer des fonctions de GENAD, son contenu étant élaboré à partir des grands principes définis par l'OTAN sur les questions relatives à l'agenda FPS. Cela en fait un passage quasiment obligé pour toute personne souhaitant y occuper un poste de GENAD.

Les deux cours sont distincts, non seulement dans leurs objectifs, mais aussi dans leur méthodologie. Tandis que le FMOC, exclusivement destiné à des officiers féminins, compte sur la non-mixité pour créer un réseau d'expertes et accroître le nombre de femmes dans les OMP, le *Gender advisor course* du NCGM est mixte et cherche avant tout à former des experts sur le genre dans les opérations militaires qui soient à même d'exercer leurs fonctions dans les différents organes de l'OTAN. Les deux stages ont cependant en commun de familiariser leurs participants avec l'agenda FPS dans son cadre international et constituent des opportunités stratégiques dans la mesure où elles permettent à la France de se positionner sur ces questions, en contribuant notamment à la création d'un réseau d'expertise dont les capacités d'influence sur la scène internationale ne devraient pas être négligées. Or, s'il est vrai que des officiers féminins français ont pu suivre ces formations, leur nombre reste trop limité pour qu'ils puissent réellement exercer un retour d'influence sur les armées⁸. Les compétences nouvelles acquises par ces officiers à l'issue de ces formations sont par ailleurs rarement mises à contribution. L'un d'entre eux ayant suivi le FMOC n'a finalement jamais été déployé en OMP et occupe des fonctions pour lesquelles son expertise « genre » n'est que rarement mise à contribution. À la suite de sa participation au cours en 2015 (date de sa première édition), cet officier est cependant régulièrement intervenu en tant que facilitatrice lors des éditions suivantes. Un autre officier ayant suivi récemment la formation GENAD du NCGM a quant

8. Nous ne disposons pas de statistiques précises sur le nombre d'officiers ayant suivi l'une ou l'autre formation. D'après les différents échanges que nous avons eus dans le cadre cette étude, il est peu probable cependant qu'il dépasse la dizaine.

à elle rencontré quelques difficultés à opérer une réorientation de carrière pour servir en tant que GENAD. Alors qu'elle sert dans une arme susceptible de souffrir d'une carence de personnel au niveau des cadres dirigeants, ses chefs se sont d'abord montrés réticents à la laisser s'engager sur d'autres voies, avant de lui permettre finalement de quitter son poste pour servir en tant que GENAD à l'étranger. Si l'officier en question a finalement pu partir, c'est avant tout parce qu'elle a pu compter sur la compréhension de ses supérieurs. La possibilité pour un officier de se former, puis ensuite de servir, en tant qu'expert sur les questions associées à l'agenda FPS dépend ainsi d'une hiérarchie qui peut ne pas y voir d'intérêt et refuser à l'officier sa demande de formation ou mutation. Si, dans l'exemple cité ici, la hiérarchie a représenté un allié, cela pourrait ne pas être toujours le cas, ce qui pose la question d'une véritable politique de ressources humaines spécifiquement dédiée à la formation de futurs experts mobilisables ensuite aussi bien sur le territoire national que dans le cadre de la coopération internationale.

Plusieurs facteurs permettent d'expliquer le manque d'entrain du commandement vis-à-vis de ces formations. En premier lieu, le fait qu'elles soient relativement mal comprises ou sous-estimées. Une partie des décideurs ne saisit pas l'intérêt stratégique et opérationnel de ces stages, les considérant comme un moyen de pression exercé par les Nations unies, l'OTAN et d'autres pays plus investis dans la mise en œuvre de l'agenda FPS. Par ailleurs, les questions liées au genre restent trop souvent considérées par les officiers exerçant des fonctions de commandement comme un risque pouvant porter atteinte à la cohésion de leur groupe. Enfin, les changements de personnel ne permettent pas d'installer durablement les dispositifs requis dans les pratiques institutionnelles.

Les formations sur l'agenda FPS reposent essentiellement sur des acteurs extérieurs. Concernant les sessions organisées au niveau national, l'accent est mis avant tout sur la lutte contre les violences sexuelles et les grands principes du DIH qui s'y rattachent. Parce qu'il n'est pas considéré comme un enjeu stratégique par les armées, l'agenda FPS ne fait pas partie du contenu

des formations suivies par les militaires tout au long de leur carrière. À l'exception des officiers motivés ayant fait une demande pour suivre une formation extérieure, ou des LEGAD destinés à assumer la fonction de CONSEHO, les militaires français dans leur ensemble ne sont pas formés à ces questions, ni réellement encouragés par leur hiérarchie à le faire : on constate en effet que les offres de stages émanant des organismes formateurs ne sont guère relayées par les différents services de gestion du personnel du MINARM. Le manque d'empressement à envoyer des officiers participer aux stages organisés par des organismes comme ONU Femmes ou le NCGM représente une perte d'opportunité pour la France de se positionner par rapport à ces questions sur la scène internationale. En ce qui concerne le volet militaire, la France peine en effet à exercer son leadership, en raison notamment du décalage existant entre les doctrines militaires françaises et les objectifs fixés par les Nations unies.

La difficulté de répondre aux attentes onusiennes

L'augmentation du nombre de femmes dans le personnel en uniforme (armée et police) mobilisé dans les OMP se présente comme un objectif constant des Nations unies depuis l'adoption de la RCSNU 1325. Au-delà des enjeux soulevés par la promotion de l'égalité femmes-hommes, l'idée communément partagée par les partisans de l'agenda FPS est qu'une plus grande participation des femmes aux OMP permettrait de lutter contre les violences sexuelles perpétrées par les Casques bleus⁹. Si des allégations d'exploitation et d'abus sexuels (SEA) commis par le personnel onusien avaient été révélées une première fois en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo dans les années 1990, la publication en 2001 d'un rapport conjoint de l'ONG internationale Save the Children et de l'UNCHR en 2001 a provoqué un véritable

9. Simic Olivera, « Does the Presence of Women Really Matter? Towards Combating Male Sexual Violence in Peacekeeping Operations », *International Peacekeeping*, 17:2, 2010, p. 195.

émoi médiatique en révélant l'ampleur de ces pratiques¹⁰. Loin d'apparaître comme anecdotiques ou le fait d'individus isolés, les SEA se présentent comme un phénomène observable dans la quasi-totalité des missions, tandis que des recherches ont montré que la présence massive de contingents militaires pouvait encourager la prostitution et le trafic de personnes¹¹. L'ONU a ainsi pris depuis une quinzaine d'années une série de mesures destinées à lutter contre l'impunité caractérisant ces crimes en adoptant une politique de « tolérance zéro »¹². Outre l'adoption de plusieurs résolutions par l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité, des outils et des procédures spécifiques ont été mis en place afin de renforcer la transparence des informations relatives aux SEA. Un site web dédié aux questions déontologiques en mission de terrain fournit notamment des données statistiques régulièrement actualisées sur le nombre de cas faisant l'objet d'une enquête¹³. Ces mesures se mettent en place sous la pression de la société civile, comme l'ONG internationale AIDS-Free World qui a lancé en mai 2015 la campagne *Code Blue* (Code bleu) pour interpellier les Nations unies sur l'impunité persistante dont font l'objet les violences sexuelles malgré les mesures mises en place et pour émettre un ensemble de propositions afin d'y remédier¹⁴. Dans un tel contexte, le discours sur la nécessité d'accroître le nombre de femmes au sein des Casques bleus et des unités de police déployées par l'ONU s'est affirmé, les femmes étant

10. UNCHR & Save the Children UK, « Note for Implementing and Operational Partners on Sexual Violence and Exploitation: The Experience of Refugee Children in Guinea, Liberia and Sierra Leone », 2002, 19 p., <https://resourcecentre.savethechildren.net/library/note-implementing-and-operational-partners-unhcr-and-save-children-uk-sexual-violence> [consulté le 12/05/2020].

11. Higate Paul, « Peacekeepers, Masculinities and Sexual Exploitation », *Men and Masculinities*, 10:1, 2007, p. 100.

12. Karim Sabrina et Beardsley Kyle, « Explaining Sexual Exploitation and Abuse in Peacekeeping Missions: The Role of Female Peacekeepers and Gender Equality in Contributing Countries », *Journal of Peace Research*, 53:1, 2016, p. 101.

13. <https://conduct.unmissions.org/fr/donn%C3%A9es> [consulté le 13/05/2020].

14. Pour plus de détails sur la campagne : <http://www.codebluecampaign.com/>.

considérées comme plus à même d'établir un lien avec les femmes des populations locales, notamment lorsqu'il s'agit de victimes de violences. Par ailleurs, elles sont aussi davantage susceptibles d'inciter d'autres femmes à embrasser une carrière dans la sécurité et le maintien de la paix¹⁵. Ce discours est problématique à bien des égards. S'il n'est pas question ici d'en proposer une analyse approfondie, tout du moins faut-il en souligner le caractère essentialiste qui postule qu'en raison de leur genre, les femmes Casques bleus seraient plus à même de comprendre et soutenir les femmes victimes de violences, sexuelles notamment, tout en créant une sorte de « pare-feu » contre les SEA pouvant être perpétrés par leurs homologues masculins. Or cette conception fonctionnaliste du rôle des femmes dans les OMP ne remet pas en cause les racines mêmes du problème, tout en réduisant les femmes à leur sexe. S'il est vrai que la présence de femmes semble contribuer à améliorer la performance des Casques bleus sur le terrain¹⁶, des études ont cependant montré qu'elles restaient mal préparées aux missions auxquelles elles étaient destinées¹⁷. La catégorie générique « femmes Casques bleus » est loin d'être aussi homogène qu'elle semble en avoir l'air, notamment lorsque l'on pose la question des grades et des pays contributeurs. L'accroissement du nombre de femmes au sein des OMP ne dépend pas seulement de la bonne volonté de ces derniers, mais bien du vivier dont ils disposent en rapport avec les postes occupés. C'est notamment ce qui limite le déploiement de femmes par les armées françaises ne disposant pas du vivier suffisant pour répondre aux attentes des Nations unies. Un poste de commandement à la MINUSTAH leur a été ainsi retiré alors que la France avait, deux fois de suite, échoué à

15. <https://peacekeeping.un.org/en/female-bangladeshi-peacekeepers-inspire-women-of-wau-to-join-security-forces> [consulté le 14/05/2020].

16. Phillimore Arabella, « We need more female peacekeepers in war zones », *Financial Times*, 17/10/2019, <https://www.ft.com/content/87e2c5cc-4ef1-11e9-8f44-fe4a86c48b33> [consulté le 14/05/2020].

17. Holmes Georgina, « Situating Agency, Embodied Practices and Norm Implementation in Peacekeeping Training », *International Peacekeeping*, 26:1, 2019, p. 78.

y nommer une femme. Cet exemple illustre le décalage existant entre les conceptions onusienne et française de la participation des femmes aux OMP.

Du côté français, cette politique volontariste soulève la crainte d'une éventuelle prédominance du genre sur la compétence. Ce positionnement s'accompagne d'une certaine réticence de l'administration publique en général, et du MINARM en particulier, face à l'éventualité de l'instauration de quotas permettant aux femmes de progresser plus efficacement dans leur carrière. Le Plan mixité lancé en 2019 devrait à ce titre encourager l'augmentation du nombre de femmes à des postes de haut commandement, alors qu'il prévoit une série de mesures permettant aux militaires (hommes et femmes) de mieux aménager leurs plans de carrière de manière à rester dans l'institution le temps suffisant pour monter en grade. Il risque cependant de ne pas suffire, dans la mesure où l'aspect quantitatif n'est pas le seul à devoir être pris en compte. Si l'accès des femmes aux plus hauts grades et fonctions fait théoriquement l'objet d'un principe d'égalité avec les hommes, les femmes militaires continuent d'être confrontées à des résistances pouvant les contraindre à réorienter leur carrière vers des postes jugés plus adaptés à leur genre. L'idée que les femmes doivent rester éloignées du champ de bataille et des fonctions opérationnelles en raison de leur faiblesse physique et de leur destin biologique reste fortement ancrée dans l'esprit de certains chefs pouvant considérer que la disparité des carrières militaires entre les hommes et les femmes correspond à « un juste équilibre entre les aspirations des jeunes femmes et les carrières qui leur sont proposées¹⁸ ».

L'enjeu n'est donc pas seulement d'accroître le nombre de femmes dans les armées, mais bien d'encourager une plus grande mixité dans des postes où elles sont encore très minoritaires. Outre la mise en œuvre de politiques institutionnelles, cet objectif ne pourra être atteint que par une évolution des

18. Gal Bruno Dary, « La féminisation des armées » éditorial, *Le Casoar*, 229, 2018, p. 3.

représentations associées au monde combattant reposant sur une virilité exacerbée¹⁹.

L'absence de vivier n'est pas le seul facteur expliquant la faible participation féminine aux OMP auxquelles contribue la France, qui reste en effet avant tout mobilisée sur ses propres opérations extérieures. À titre d'exemple, en mars 2020, plus de 6 000 militaires français étaient déployés dans le cadre des opérations Barkhane et Chammal, contre un peu plus de 700 dans les OMP sous mandat de l'ONU²⁰. Si les armées françaises contribuent activement aux opérations menées dans le cadre de coalitions internationales (ONU, UE, OTAN), le nombre de personnels projetés reste réduit en comparaison des effectifs mobilisés pour les opérations extérieures dirigées par la France. Dans un tel contexte, l'augmentation du nombre de femmes dans les OMP ne représente pas une priorité pour le commandement cherchant à privilégier avant tout l'efficacité opérationnelle.

Il est malaisé de mesurer l'efficacité opérationnelle réelle de l'intégration d'une perspective de genre dans le champ opérationnel, dans la mesure où ses apports restent difficilement quantifiables. La lutte contre les SEA fait par ailleurs l'objet d'un certain nombre de désaccords entre la France et l'ONU, qui demande aux États membres contributeurs de troupes de vérifier les antécédents de son personnel militaire projeté en OMP²¹. Cet exemple illustre le décalage entre les objectifs poursuivis par la France dans ses opérations extérieures, et ceux mis en avant par l'ONU dans le cadre des OMP. En ce sens, l'agenda FPS peut paraître quelque peu inadapté pour le type d'interventions menées par la France.

19. Emmanuelle Prévot, « Féminisation de l'armée de terre et virilité du métier des armées », *Cahiers du Genre*, 48:1, 2010, p. 88.

20. Voir carte des opérations et missions militaires, mise à jour le 10/03/2020, https://www.defense.gouv.fr/operations/rubriques_complementaires/carte-des-operations-et-missions-militaires [consulté le 17/05/2020].

21. Voir RCSNU 2272 (2016).

Si de nombreuses initiatives ont été menées afin de mieux intégrer l'agenda FPS au sein des politiques de défense, plusieurs facteurs continuent d'en limiter la mise en œuvre effective. La méconnaissance de l'agenda par les acteurs de la défense se présente comme un premier frein, renforcé par un manque de coordination entre les différents acteurs et services susceptibles d'être impliqués. Si elles existent, les formations sur cette thématique restent trop peu nombreuses et restreintes, non seulement au niveau du public auquel elles s'adressent, mais aussi des sujets abordés. Trop souvent les actions de sensibilisation ou formations autour de l'agenda FPS se centrent avant tout sur la question des violences sexuelles, laissant de côté ses enjeux stratégiques et opérationnels. La question du genre dans le cadre du maintien de la paix et de la sécurité internationale reste ainsi considérée comme relativement marginale et n'est pas suffisamment investie. Plusieurs initiatives pourraient être cependant conduites afin de mieux réinvestir l'agenda tout en contribuant à la construction d'une vision française à même d'exercer son influence sur la scène internationale.

IV. MISES EN PERSPECTIVE ET RECOMMANDATIONS

Si la mise en œuvre de l'agenda FPS par le MINARM a jusqu'à présent plutôt été perçue comme une contrainte, c'est parce qu'il est le plus souvent considéré comme un instrument du DIH, laissant de côté ses aspects opérationnels et stratégiques. La protection des droits des femmes et la lutte contre les formes de violences (sexuelles notamment) dont elles sont les cibles spécifiques se présentent bien sûr comme deux des principaux objectifs de l'agenda. Cela étant posé, il est utile de rappeler qu'il soulève d'autres enjeux, tant en ce qui concerne l'influence française sur la scène internationale que dans le cadre des politiques internes. Une plus grande prise en compte de ces enjeux par le MINARM permettrait d'investir des espaces d'influence stratégique tout en contribuant à une plus grande efficacité opérationnelle. Les efforts déployés depuis plusieurs années afin d'instaurer l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes au sein des armées, ou encore l'émergence de nouvelles menaces et formes de conflictualité se présentent comme autant de défis majeurs pour la défense française. Dans un tel contexte, l'agenda FPS, et plus généralement la perspective de genre, se présentent comme de véritables outils permettant aux armées de s'adapter à ces transformations. Plusieurs pistes d'analyse et types d'initiatives pourraient être initiées dans ce sens.

PROMOUVOIR UNE MEILLEURE COMPRÉHENSION DES ENJEUX LIÉS AUX QUESTIONS DE GENRE AU SEIN DES ARMÉES

Se réconcilier avec la notion de genre

Une première piste de réflexion concerne les opportunités offertes par l'agenda pour mieux saisir les différents enjeux posés par les problématiques du genre dans le monde militaire. Si les institutions militaires, à l'instar d'autres secteurs professionnels, connaissent de véritables bouleversements en raison de la

féménisation du marché du travail, elles restent néanmoins fortement ancrées dans un système de valeurs où le cadre familial traditionnel joue un rôle pivot. Le métier des armes s'accompagne de perspectives de déploiement en opérations extérieures et de mutations fréquentes, rendant difficile la poursuite d'une carrière professionnelle pour le ou la conjointe du ou de la militaire. Si des politiques d'accompagnement social des militaires élaborées par le MINARM, comme le récent Plan famille, permettent aux militaires de mieux concilier vie familiale et carrière professionnelle, un modèle traditionnel de la famille dans lequel la femme privilégie la maternité et l'éducation des enfants sur sa propre carrière reste encore prégnant. La féminisation a certes contribué à remettre en question ce modèle et l'intégration des femmes dans les armées ne semble plus devoir poser question aujourd'hui. Néanmoins, les institutions militaires doivent pouvoir se réapproprier la notion de genre, comme cela est le cas dans le cadre international. Un certain nombre de personnes interrogées dans le cadre de cette étude ont mentionné la difficulté de trouver un consensus sur la notion, arguant que le « genre » n'était pas compris de la même façon par tous les pays. Bien que ce constat soit vérifié, il fait l'impasse sur le fait que l'adoption de la résolution 1325 et l'élaboration subséquente de l'agenda Femmes, paix et sécurité ont justement permis d'atteindre un consensus sur une compréhension explicite de la dimension construite des identités de genre et de la façon dont elles participent à la reproduction des inégalités. Un effort de pédagogie reste donc à accomplir au sein des armées françaises pour mieux faire comprendre l'intérêt et l'importance de cette notion et de la diversité des problématiques auxquelles elle renvoie. Il est nécessaire de développer les formations qui aillent au-delà des aspects humanitaires de l'agenda FPS (et donc de son volet « protection ») pour couvrir d'autres dimensions comme la participation effective des femmes aux OMP, mais aussi leur prise en compte dans la planification des opérations. Pour cela il faut connecter les initiatives prises dans le cadre de politiques internes (dans le cadre de la formation initiale notamment, mais pas exclusivement), avec

celles touchant au domaine international et privilégier un effort d'articulation entre les différents niveaux d'application, mais aussi entre les diverses thématiques structurant l'agenda. Dans le cas du MINARM, un enjeu supplémentaire consiste à articuler le genre entre politique institutionnelle et champ opérationnel, dans le cadre notamment des actions sur l'environnement. Une recherche plus approfondie sur la façon dont le genre – ou l'environnement humain – se trouve intégré aux opérations CIMIC, par exemple, pourrait permettre de mieux concevoir la façon dont l'agenda peut être mobilisé sur le terrain des opérations, mais aussi dans la formulation des retours d'expérience.

Résoudre la tension entre quantitatif et qualitatif

Les armées françaises n'ont pas à rougir de leur taux de féminisation, bien au contraire. Avec un taux d'environ 15 % de femmes au sein de ses rangs, elles se positionnent comme l'une des armées les plus féminisées du monde. Ce taux stagne cependant depuis une petite dizaine d'années, tandis qu'il est difficile de fidéliser les femmes dans les carrières militaires suffisamment longtemps pour qu'elles aient le temps d'atteindre les plus hauts échelons hiérarchiques. Il existe un certain déséquilibre entre des unités et des services qui compteront un nombre important de femmes (notamment en position de soutien ou dans le domaine administratif) et ceux où elles restent encore quasiment absentes (plus directement liés à la fonction combattante et aux missions opérationnelles).

Un premier effet attendu de l'augmentation du nombre de femmes dans les armées est que leur nombre soit suffisant pour que les armées s'adaptent d'elles-mêmes à la diversification des profils militaires en faisant évoluer leurs représentations. En d'autres termes, l'objectif est d'atteindre une masse critique suffisamment consolidée pour avoir un effet d'entraînement sur la mise en œuvre de réformes drastiques, en particulier en matière de discrimination positive. Le Plan mixité devrait permettre d'atteindre cette masse critique sans toutefois renoncer

aux principes fondamentaux structurant les armées françaises. Reste à définir un seuil pour atteindre cette masse critique. Un récent article portant sur la féminisation des forces armées canadiennes, montre en effet qu'il n'est pas aisé d'établir un consensus sur la question, notamment en raison des effets de contexte. Dans le cas du Canada, les objectifs sont d'atteindre un taux de 25 % de femmes dans les FAC d'ici 2026, et de nombreuses initiatives ont été menées en ce sens. Malgré cela, le nombre de militaires canadiennes continue de stagner, et ce en raison de la persistance de certaines pratiques discriminatoires telles que le harcèlement sexuel ou la permanence d'une culture organisationnelle rendant difficile l'exercice du haut commandement pour les femmes¹. L'opération *Honour*, lancée en 2015, et la publication régulière de rapports sur le harcèlement et les violences sexuels et sexistes dans les FAC n'ont pas suffi à l'heure actuelle à endiguer le problème². La situation dans les armées françaises apparaît comparable, alors que la création de structures et de services spécifiquement destinés à lutter contre ce type d'abus existent depuis déjà plusieurs années – à l'instar de la cellule Thémis mise en place en 2014.

Outre les statistiques, il semble indispensable d'interroger l'aspect qualitatif. Cela consiste à observer le fonctionnement des unités où les femmes sont peu ou pas représentées, mais aussi celles où elles sont au contraire particulièrement visibles. Au-delà d'une plus grande participation des femmes aux OMP, l'agenda FPS promeut la mobilisation d'une grille de lecture genrée des questions de sécurité. Cela concerne aussi bien l'identification des nouvelles menaces reconnues comme étant « globales » (comme le terrorisme islamique, ou encore les conflits environnementaux), mais aussi une lecture plus pertinente des théâtres d'intervention et du rôle que les femmes peuvent jouer. La guerre en Afghanistan a notamment montré l'importance de pouvoir toucher les femmes parmi les populations civiles. Outre la création

1. James Pierotti, « Les obstacles dressés devant les femmes dans les armées canadiennes », *Revue militaire canadienne*, 20:4, 2020, p. 25.

2. *Ibid.*

d'unités exclusivement féminines, très largement utilisées par l'armée américaine notamment³, les femmes ont pu représenter des interlocutrices privilégiées entre les effectifs déployés sur le terrain et les populations locales, allant dans certains cas jusqu'à assumer des rôles d'intermédiaires permettant de résoudre des conflits latents avec des chefs tribaux hostiles à la coalition⁴.

Les aspects quantitatifs (*gender balancing*) et qualitatifs (*gender perspective*) se complètent et doivent être articulés entre eux dans la mise en œuvre de l'agenda FPS. La présence effective de femmes ne suffit pas à opérer les changements espérés et à mieux intégrer les nouveaux défis sécuritaires. Elle doit être complétée par une approche qualitative prenant en compte l'aspect fonctionnel de la différence des sexes, tant au niveau des populations locales qu'au sein des armées.

Mieux cerner et mobiliser les ressources disponibles

Les ressources existantes au MINARM ne sont pas seulement financières, elles sont aussi humaines et institutionnelles. Le terrain réalisé afin de produire cette étude a révélé que si l'agenda FPS restait mal connu au sein du monde militaire, certains membres du personnel du MINARM civils ou militaires, hommes et femmes, portaient un véritable intérêt à la question. Quelques-uns sont de véritables experts et ont suivi une formation complète sur la résolution 1325 et l'agenda FPS (souvent à l'étranger), tandis que d'autres, sans être de véritables spécialistes, le connaissent et cherchent à mieux le diffuser au sein de leurs unités et services respectifs. Techniquement, le MINARM dispose ainsi d'un effectif déjà constitué de praticiens, plus ou moins spécialistes de l'agenda FPS, qui pourrait suffire à en

3. Ashley Nicolas, « What the Female Engagement Team experience can teach us about the future of women in combat », *Military Review*, 95:2, 2015, p. 56-61.

4. Brenda Operman, « Women and gender in the US Military: A slow process of integration », dans Robert R. Egnell et M. Ayesha Alam, *Women and gender perspectives in the military*, Washington, Georgetown University Press, 2019, p. 127.

faciliter la mise en œuvre. Or ces experts sont disséminés dans différents services et ne sont que peu, ou pas, mis en relation les uns avec les autres. Leur isolement est d'autant plus grand que les questions relatives à l'agenda FPS restent encore systématiquement ramenées aux politiques de mixité dans les armées, ce qui n'est pas sans provoquer une certaine confusion. S'y rajoute la volatilité provoquée par le rythme des mutations des personnels au sein de l'institution.

La mise en relation de ces personnes par la constitution d'un réseau d'experts sur les questions relatives à l'agenda FPS serait un premier pas. Cela suppose, dans un premier temps, d'identifier les différentes individualités susceptibles de l'intégrer, au sein du MINARM, mais aussi au sein d'autres administrations proches du monde de la défense, comme le ministère de l'Intérieur ou encore la gendarmerie. Une telle démarche suppose de circonscrire le champ défini par l'agenda FPS en tant qu'enjeu de défense et de sécurité afin de rester centré sur des objectifs précis au niveau des initiatives à mettre en place. L'agenda FPS, on le sait, se présente comme un enjeu transversal à différents domaines d'interventions et s'articule autour d'une série de sous-thématiques (pensées comme des « piliers ») dont certaines n'ont pas à faire appel aux compétences militaires et ne concernent pas les armées. La mise en place d'un pool d'experts de l'agenda FPS au sein du MINARM pourrait prendre en compte en priorité les enjeux relevant de la défense et sécurité, tant sur le territoire national qu'en opérations extérieures. Cet effort de délimitation du sujet est essentiel dans la mesure où le manque de réappropriation de l'agenda par les armées est dû en grande partie au fait qu'elles le considèrent volontiers comme relevant essentiellement de l'action du MEAE. En ce sens, la constitution d'un champ d'intervention spécifique au MINARM concernant les enjeux soulevés par l'agenda FPS se présente comme inhérente au projet de constitution d'un pool d'experts sur la question.

Identifier les personnes susceptibles d'intégrer ce réseau d'experts ne sera cependant pas suffisant. Une deuxième étape consisterait à dégager des ressources matérielles permettant

au réseau de fonctionner efficacement. La mise en place d'un groupe de travail sur ces questions à temps plein représenterait une solution au problème posé par la volatilité des mutations et la dissémination des personnes mobilisées sur la mise en œuvre de l'agenda. Cela suppose ici plus concrètement de créer un ou des postes, afin de disposer d'un personnel dédié capable d'animer le réseau d'experts, d'apporter un éclairage politique, stratégique et éventuellement tactique aux différents acteurs de la défense, de suivre une veille technique et scientifique tout en contribuant à la production de connaissances sur les questions relatives à l'agenda FPS, et enfin de monter et mener des projets allant dans le sens de la mise en œuvre de celui-ci. Certaines de ces différentes activités sont déjà menées à l'heure actuelle. Leur impact reste cependant limité parce qu'elles sont le plus souvent réalisées en dehors des fonctions officielles exercées par les personnes en ayant l'initiative. Il s'agit souvent, sinon systématiquement, d'un travail bénévole parfois effectué avec des ressources limitées.

La création d'une *Task Force* attachée à la mise en œuvre de l'agenda FPS permettrait en outre de rompre avec l'idée, encore trop répandue, qu'il suffit d'être une femme pour en être spécialiste. Trop souvent en effet, le rôle de *gender advisor* est donné à des personnes (presque exclusivement des femmes) n'ayant pas suivi de formation préalable sur le sujet. Lorsqu'une formation est prévue, elle est le plus souvent donnée trop près de la prise de poste, ce qui rend la fonction difficile, au moins dans les premiers temps. Le rôle de la *Task Force* pourrait être ici de proposer un accompagnement sur le long terme, qui non seulement faciliterait la prise de poste mais permettrait aussi de consigner les différents types de retours d'expérience sur ces postes.

Un autre enjeu consiste à positionner l'action d'une telle *Task Force* dans le paysage formé par les diverses administrations, agences et associations dont les domaines d'intervention concernent l'agenda FPS. On pense ainsi logiquement à l'association Avec les femmes de la défense (Af1d2), créée en 2016 dans le but de rendre visible et de valoriser la contribution des femmes, civiles et militaires à la défense française, qui peut ici jouer un

rôle moteur pour la constitution d'un vivier féminin permettant à la France d'accroître la participation des femmes aux OMP. En dehors du MINARM, d'autres réseaux féminins du secteur public comme Femmes de l'Intérieur (MININTER), Femmes et Diplomatie (MEAE) ou encore Administration moderne (Association interministérielle des femmes hauts fonctionnaires) sont susceptibles de se poser en tant que partenaires stratégiques. Dans la société civile, il existe par ailleurs, outre les grandes ONG engagées sur la scène humanitaire comme Amnesty International ou le CICR, des associations se mobilisant pour la promotion du rôle des femmes dans la sécurité internationale telles Women in International Security (WIIS), dont les actions visent à promouvoir l'expertise des femmes dans la sécurité, la défense et le développement international. Alors que l'une des particularités de l'agenda FPS est de promouvoir un dialogue constant entre pouvoirs publics, organisations internationales et société civile, la création d'un groupe de travail spécifiquement dédié au sein du MINARM permettrait de favoriser des échanges entre acteurs de la défense et représentants de la société civile, mais aussi au niveau interministériel. En ce sens, l'agenda représente une opportunité d'innovation en matière d'action publique et de politiques de sécurité, tant au niveau national qu'international.

SE SAISIR DE L'AGENDA FPS COMME UNE OPPORTUNITÉ STRATÉGIQUE DE RAYONNEMENT INTERNATIONAL

L'adoption de la résolution 1325 représente un aboutissement de plusieurs années de mobilisations et de plaidoyers pour une plus grande prise en compte des femmes dans les politiques internationales de sécurité et de maintien de la paix. La fin de la guerre froide a permis un élargissement du concept de sécurité collective afin d'en explorer de nouvelles dimensions⁵, ainsi que l'illustre la multiplication de l'adoption par le CSNU de

5. Roland Paris, *At War's End. Building Peace After Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 16.

résolutions dites « thématiques⁶ ». Si elles ne sont pas réellement contraignantes, ce type de résolutions n'en représente pas moins un impératif normatif pour les États membres, tant pour leur politique interne que pour leurs actions extérieures. Cet impératif normatif est d'autant plus présent dans la résolution 1325 qu'elle a été adoptée unanimement par l'ensemble des membres du CSNU, ce qui lui confère une légitimité indiscutable. Or cette unanimité n'était pas acquise dès le départ. Elle se présente comme le dénouement d'un long processus diplomatique engagé par plusieurs États membres comme la Namibie, le Bangladesh, le Canada ou les pays nordiques qui, aux côtés d'organisations de la société civile et de membres du personnel onusien engagés dans l'égalité femmes-hommes, ont mené un plaidoyer pour une meilleure prise en compte du genre par le CSNU. Réunis dans un groupe de travail connu comme celui des « amis de la 1325 » ou le « groupe sur les femmes, la paix et la sécurité », ces différents acteurs sont parvenus ensemble à porter la thématique sur le devant de la scène de façon suffisamment convaincante pour ouvrir une réflexion sur ces questions jusqu'à obtenir un certain consensus⁷. L'adoption de la résolution 1325 se présente à ce titre comme une victoire politique et diplomatique pour les différentes catégories d'acteurs engagés dans la campagne.

Au-delà de son aspect consensuel et de sa vocation humanitaire, la résolution 1325 illustre l'émergence de nouvelles pratiques au sein du CSNU observées depuis les années 1990. L'instauration de la formule Arria notamment a eu pour effet de créer un espace interstitiel dans lequel ont lieu des échanges entre les membres officiels du CSNU et divers représentants de

6. Les résolutions dites « thématiques » du CSNU traitent de sujets généraux considérés comme étant des problématiques transversales au maintien de la paix et à la sécurité internationale. Elles ne sont donc pas nécessairement directement liées à une situation de conflit en particulier (même si cela peut être le cas). Adoptées sous le chapitre VI de la Charte des Nations unies, elles ne font pas l'objet de mesures coercitives, contrairement à celles adoptées sous le chapitre VII.

7. Torunn Tryggestad, « Trick or Treat? The UN and Implementation of Security Council Resolution 1325 on Women, Peace, and Security », *Global Governance*, 15:4, 2009, p. 546.

la société civile engagés sur des scènes de conflits⁸. Cette évolution a permis à ces nouvelles catégories d'acteurs de se positionner en tant qu'interlocutrices légitimes des États membres en s'installant durablement dans le périmètre du CSNU. C'est le cas du groupe de travail sur les « Femmes, la paix et la sécurité » (NGOWGWPS) qui, à la suite de l'adoption de la 1325, se transforme en une coalition de près de vingt ONG engagées sur le terrain de l'égalité femmes-hommes dans la résolution des conflits et de la participation des femmes à la construction de la paix⁹. Ces organisations sont représentatives de la société civile internationale mobilisée dans le champ humanitaire comme Amnesty International, Care, Oxfam ou encore Human Rights Watch, tandis que plusieurs d'entre elles sont emblématiques du militantisme des femmes pour la paix comme la Ligue internationale des femmes pour la paix et la liberté (WILPF)¹⁰. La principale raison d'être du NGOWGWPS est de faire avancer la mise en œuvre de l'agenda FPS dans le monde entier, au travers de ses échanges réguliers avec le CSNU. Il assume un rôle de veille, en publiant régulièrement des recommandations concernant les différentes actions à mener dans le cadre du programme FPS. S'ils sont avant tout destinés au CSNU, ces « points d'action mensuels » restent accessibles au grand public, à l'instar d'un certain

8. Lors des sessions et consultations du Conseil de sécurité, l'habitude veut que seuls les délégations, représentants des gouvernements et fonctionnaires des Nations unies puissent s'exprimer. En 1992, lors de la crise en ex-Yougoslavie, l'ambassadeur du Venezuela Diego Arria avait contourné la difficulté en invitant les membres du Conseil de sécurité autour d'un café dans le Salon des délégués afin d'écouter le témoignage d'un prêtre bosniaque. Cette pratique s'est depuis généralisée : la « formule Arria » permet aux membres du Conseil de sécurité d'entendre, lors de rencontres informelles en dehors de sa salle, des personnes dont l'expertise paraît susceptible d'éclairer le Conseil dans les affaires qui l'occupent. Source : <https://onu.delegfrance.org/Glossaire-onusien-a-l-usage-des-neophytes>.

9. <https://www.womenpeacesecurity.org/>.

10. Fondée à l'issue de la conférence internationale féministe s'étant tenue à La Haye en 1915 et ayant réuni plus de mille femmes issues des différentes nations engagées dans la Première Guerre mondiale, la WILPF se présente comme une référence historique du mouvement des femmes pour la paix au niveau mondial.

nombre de ressources mises à disposition sur le site internet du groupe.

Si le NGOWGWPS n'est pas la seule entité issue de la société civile à jouer un rôle central dans la formulation et la mise en œuvre de l'agenda FPS au plus haut niveau, son exemple illustre bien l'importance relativement nouvelle de ce type d'acteur pour la gouvernance de la sécurité collective. En ce sens, l'agenda a fait surgir de nouveaux espaces d'action situés le plus souvent à la périphérie des négociations officielles au sein desquels interviennent des représentants de la société civile. Les ONG se sont converties en acteurs incontournables de la sécurité internationale, en assurant une aide humanitaire, mais aussi en permettant d'apporter aux États des informations précieuses sur le terrain et en se montrant parfois à même de jouer un rôle de médiateurs entre les parties en conflit¹¹. Par-delà le fait de contribuer à une meilleure prise en compte des femmes dans la résolution des conflits, de nouveaux répertoires d'action ont aussi été créés¹². La bonne connaissance de l'agenda et de ses enjeux apparaît comme une valeur ajoutée pour les armées au moment d'appréhender l'environnement humain des opérations.

Les ONG ne sont certes pas les seules à avoir vu dans l'agenda FPS une opportunité pour accroître leur capacité d'action et asseoir la légitimité de leur expertise dans le champ de la sécurité collective. Un certain nombre de pays en effet ont su se positionner sur la scène internationale en tant que véritables moteurs de sa mise en œuvre, concernant l'aspect militaire notamment. C'est le cas du Canada, porteur depuis 2017 de l'initiative Elsie, dont l'objectif est d'accroître significativement la participation des femmes aux opérations de paix. La mise en place en 2019 du fonds de l'Initiative Elsie pour les femmes en uniforme dans les opérations de paix (Elsie Initiative Fund for Uniformed Women In Peace Operations) doit ainsi permettre d'apporter un soutien

11. Delphine Deschaux-Dutard, *Introduction à la sécurité internationale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2018.

12. Carol Cohn, « Mainstreaming Gender in UN Security Policy: A Path to Political Transformation? », dans S. Rai et G. Waylen (dir.), *Global Governance: Feminist Perspectives*, New York, Palgrave MacMillan, 2008, p. 189.

financier aux pays contributeurs de troupes pour les OMP éligibles à l'aide publique pour le développement (APD) porteurs de projets visant à mieux comprendre les facteurs entravant le déploiement de femmes en uniforme et/ou accroître le nombre de femmes en uniforme dans les OMP. Outre le Canada, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Finlande et l'Australie participent au fonds prévu pour rester actif jusqu'en mars 2024¹³.

La Suède et plus généralement les pays nordiques se présentent comme un autre exemple de l'investissement des États dans l'agenda FPS, au travers notamment de la création en 2012 du NCGM, devenu depuis une référence pour la formation du personnel militaire. En 2013 en effet, le NCGM a été désigné par l'OTAN comme centre de formation de référence pour le personnel militaire (et éventuellement civil) amené à occuper des fonctions en tant que GENAD. À ce titre, le centre traduit les besoins opérationnels de l'OTAN en programmes de formation et d'entraînement et accompagne les pays membres de l'Alliance et ses partenaires en mettant à leur disposition un groupe d'experts pouvant intervenir dans différents cadres (formation, entraînement, exercices). Le NCGM est un instrument privilégié des pays nordiques afin d'exercer leur leadership sur les questions relevant de l'intégration de la perspective de genre dans les opérations militaires. Parce qu'ils sont reconnus comme des références pour la mise en œuvre de l'agenda FPS dans le champ opérationnel de la sécurité collective, ces pays parviennent à exercer une influence militaire conséquente, malgré le fait qu'ils disposent d'une capacité opérationnelle relativement faible par rapport à d'autres grandes puissances.

Aucun des cinq pays membres du CSNU ne se positionne en tant que leader reconnu de la mise en œuvre de l'agenda FPS. Si les États-Unis, la France et le Royaume-Uni disposent *a minima* d'un PNA¹⁴, ce n'est pas le cas de la Chine et de la Russie.

13. Les détails sur le fonds peuvent être consultés en ligne : <http://mptf.undp.org/factsheet/fund/EIF00>.

14. De ces trois pays, seul le Royaume-Uni cependant dispose à l'heure actuelle d'un PNA « actif ».

L'importance donnée aux questions de genre dans le champ stratégique et sécuritaire apparaît ainsi inversement proportionnelle à la capacité de puissance militaire. L'agenda FPS semble être quelque peu sous-estimé dès lors qu'il n'est pas jugé utile pour conserver un ascendant dans les rapports de force entre nations. Il soulève pourtant des enjeux de taille pouvant mener à de véritables confrontations, comme l'a montré, en avril 2019, la menace de veto des États-Unis à l'adoption de la résolution 2467 portant sur la protection des femmes face aux violences sexuelles en situation de conflit¹⁵.

Au-delà de son aspect prescriptif, l'agenda FPS se présente comme un espace stratégique d'influence et de négociations, qui mériterait d'être pleinement investi par les acteurs de la défense française. Des formations comme celles proposées par l'EMSOM et mises à profit d'officiers francophones d'armées étrangères, essentiellement africaines, sont des opportunités à saisir en ce sens. À l'heure actuelle, l'agenda FPS est encore trop souvent traité sous l'angle des violences sexuelles. Or une plus grande attention donnée au genre permettrait sans nul doute de mieux appréhender les conflits de demain et d'innover dans le domaine de la paix et de la sécurité.

UNE OPPORTUNITÉ DE REPENSER LES OBJECTIFS EN MATIÈRE DE PAIX ET DE SÉCURITÉ

Les conflits évoluent, et ce de différentes façons. Si le contexte et les acteurs impliqués ne sont pas nécessairement les mêmes d'une situation de conflit à une autre, il reste néanmoins possible de constater une évolution globale de la conflictualité qui se caractérise par une extrême volatilité et la fin de la distinction entre temps de guerre et temps de paix. Trois aspects, plus particulièrement, apparaissent comme des dimensions transversales

15. Jason Opal, « US obstructs UN Resolution Against Rape. Why? A Long Story About Religious Nationalism », *The Conversation*, 28/04/2019, <https://theconversation.com/u-s-obstructs-un-resolution-on-rape-why-a-long-history-of-religious-nationalism-116105>.

à la grande majorité des conflits contemporains. En premier lieu, le brouillage des frontières entre combattants et civils, qui rend difficile une identification claire des parties prenantes, qu'il s'agisse de groupes armés rebelles engagés dans un projet de transformations politiques, de milices mises au service d'intérêts privés ou encore d'organisations appartenant au crime organisé. On assiste en effet, et c'est le deuxième aspect à prendre en considération, à une sorte de collusion entre objectifs politiques et intérêts économiques, alors que les discours et les idéologies révolutionnaires tendent à s'effacer au profit de revendications identitaires – ou à s'y superposer.

Les conflits contemporains s'inscrivent dans une dynamique transnationale tant au niveau de leurs moteurs que de leurs impacts. Ce dernier point implique nécessairement de repenser le rapport au territoire au prisme des interactions entre les différentes catégories d'acteurs impliqués et dont la capacité d'action varie selon l'échelle prise en compte, qu'elle soit locale, nationale ou internationale. Un pays comme la Colombie est une illustration de telles configurations. Alors que la signature d'un accord de paix historique entre le gouvernement colombien et les Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC) en novembre 2016 a permis la démobilisation de l'une des plus anciennes guérillas du monde occidental mettant fin à un conflit de plus d'un demi-siècle, la violence armée continue d'être présente dans une grande partie du pays. Malgré les nombreuses tentatives de démobilisation, les groupes paramilitaires continuent de contrôler de larges portions de territoire qu'ils se disputent avec la dissidence des FARC, mais aussi avec le crime organisé autour du narcotrafic. Plus de mille personnes ont été assassinées en Colombie depuis l'accord de paix, les « leaders sociaux » (dirigeants syndicaux, militants écologistes, féministes ou encore défenseurs des droits humains) et ex-combattants réintégrés des FARC apparaissant dès lors comme des cibles privilégiées¹⁶. Le pays se trouve actuel-

16. Yurany Arciniegas, « Colombia: 1184 líderes sociales y excombatientes de las FARC asesinados desde 2016 », France 24, 20/04/2021, <https://www.france24.com/es/am/C3%A9rica-latina/20210420-colombia-asesinatos-lideres-sociales-exfarc-jep>.

lement plongé dans une crise politique sans précédent, dont la sortie reste incertaine.

La Colombie n'est pas le seul pays confronté à de telles problématiques. Au Mexique, la lutte contre et entre les cartels de drogue a impacté différemment les hommes et les femmes, ces dernières ayant été les cibles de violences spécifiques dans certaines villes et régions contrôlées par le narcotrafic – on pense notamment aux centaines de féminicides de Ciudad Juarez¹⁷. L'attaque en mai 2020 d'une maternité de Kaboul, gérée par l'ONG Médecins sans frontières, ayant visé spécifiquement des mères et des nouveau-nés alors que des négociations de paix étaient engagées entre les Américains et les talibans montre par ailleurs comment le genre peut être mobilisé de façon à multiplier l'impact d'actions terroristes. Le choix de s'attaquer à une maternité a créé un précédent au niveau de la symbolique de l'acte et du message adressé visant à susciter la terreur aussi bien parmi la population afghane que sur la scène internationale. Les violences sexuelles apparaissent comme une stratégie privilégiée des groupes armés non étatiques afin d'exercer leur contrôle territorial ainsi que leur pouvoir d'influence sur les populations locales. Le conflit en République démocratique du Congo (RDC) a tristement mis en lumière les différents usages pouvant être faits des violences sexuelles en tant qu'armes et tactiques de guerre¹⁸. Or si les violences sexuelles ne concernent pas exclusivement les femmes et peuvent aussi bien, à l'image de la Libye¹⁹, viser les hommes, il n'en reste pas moins qu'elles sont explicitement *genrées*, c'est-à-dire qu'elles expriment une puissance virile et sexuelle au travers de laquelle se reproduisent des rapports de domination entre les différents groupes sociaux présents sur le

[france24.com/es/am/C3%A9rica-latina/20210420-colombia-asesinatos-lideres-sociales-exfarc-jep](https://www.france24.com/es/am/C3%A9rica-latina/20210420-colombia-asesinatos-lideres-sociales-exfarc-jep).

17. Mathieu Caulier, « Les politiques du genre face au conflit. Guerre de la drogue et politiques de genre au Mexique », *Journal des anthropologues*, 136-137, 2014, p. 313.

18. Sara Meger, *Rape Loot Pillage: The Political Economy of Sexual Violence in Armed Conflict*, Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 175.

19. Voir le documentaire de Cécile Allegra, *Libye, anatomie d'un crime*, produit par Arte et cinétévé et diffusé sur Arte le 28/10/2018.

territoire. Ces paradigmes sont cependant peu pris en compte au moment de mettre en place les réformes du système de sécurité (RSS) en sortie de conflit. Alors qu'elles concernent en premier lieu les différents types d'entrepreneurs de la sécurité (police, forces armées, services de renseignement, etc.), ces réformes peinent à intégrer dans leur périmètre la violence de genre²⁰. Ce type de violence est encore trop souvent considéré comme un effet collatéral du conflit ou en tant que problème relevant essentiellement de la sphère domestique. Il devient de fait un aspect secondaire dans l'agenda sécuritaire du post-conflit. Les programmes de DDR sont emblématiques de la difficulté à penser le genre en tant qu'enjeu sécuritaire. En effet, bien que des efforts constants soient menés depuis une dizaine d'années pour inclure une perspective de genre dans les programmes de DDR, la réintégration des ex-combattants reste envisagée avant tout comme un moyen d'empêcher le retour à la confrontation armée. Une telle approche tend à invisibiliser les femmes, dans la mesure où elles représentent le plus souvent une minorité numérique par rapport aux hommes, mais aussi parce qu'on les considère le plus souvent comme des victimes et non comme des actrices du conflit²¹. Bien qu'elles assument des fonctions de soutien essentielles à la lutte armée, les femmes combattantes restent sous-représentées dans les négociations de paix et les organes de concertation.

L'agenda FPS est donc aussi une opportunité pour mieux penser les mécanismes de sortie de conflit de façon à ce qu'ils prennent en compte la diversité des expériences vécues et soient plus inclusifs²². Au-delà du discours sur « les bonnes pratiques »

20. Fionnuala Ni Aolain, « Women, Security, and the Patriarchy of Internationalized Transitional Justice », *Human Rights Quarterly*, 31:4, 2009, p. 1083.

21. Wenche Iren Hauge, « Gender Dimensions of DDR: Beyond Victimization and Dehumanization: Tracking the Thematic », *International Feminist Journal of Politics*, 22:2, 2020, p. 208.

22. Alexis Henshaw, « Making Violent Women Visible in the WPS Agenda », LSE Centre for Women, Peace and Security, 07/07/2017, <https://blogs.lse.ac.uk/wps/2017/07/07/making-violent-women-visible-in-the-wps-agenda-alexis-leanna-henshaw-72017/>.

et de la dimension éthique de l'agenda, l'enjeu est de faire en sorte que les diverses interventions menées dans le cadre du post-conflit permettent d'instaurer la stabilité nécessaire à la construction d'une paix effective et durable. Tel objectif suppose de la part des acteurs de la sécurité internationale, militaires et civils, qu'ils soient en mesure de présenter des réponses adaptées aux nouvelles formes de conflictualités et de problématiques sécuritaires. Parmi celles-ci figure la crise sanitaire provoquée par la pandémie de Covid-19, dont on sait déjà qu'elle agit en tant que facteur multiplicateur des conflits²³, mais aussi de la violence de genre²⁴. Outre la Covid-19, le changement climatique se présente aussi comme un enjeu sécuritaire susceptible de concerner l'agenda FPS²⁵, alors qu'un lien étroit peut être tissé entre la problématique du genre, le changement climatique et la sécurité²⁶.

L'ensemble de ces problématiques soulève des enjeux relativement nouveaux pour la planification et la conduite d'opérations et pour établir des liens de collaboration entre différentes catégories d'acteurs intervenant dans le champ de la sécurité. Une plus grande prise en compte de l'agenda FPS par les armées leur permettrait de mieux investir ces espaces et ces leviers d'action.

23. Kari Osland, Maria Gilen Roysamb et Jenny Nortvedt, *The Impact of Covid-19 on the Women, Peace and Security Agenda*, COVID-19 Brief, n° 8, Norwegian Institute of International Affairs - NUPI, 07/05/2020.

24. « UN Chief Calls for Domestic Violence "Ceasefire" Amid "Horrible Global Surge" », *UN News*, 06/04/2020, <https://news.un.org/en/story/2020/04/1061052>.

25. Annica Kronsell, « WPS and Climate Change », dans Sara Davis et Jacqui True (dir.), *The Oxford Handbook of Women, Peace and Security*, Oxford, Oxford University Press, 2018, p. 727.

26. United Nations Environment Program, Un Women, UNDP and UNDP/PA/PBSO, *Gender, Climate & Security. Sustaining Inclusive Peace on the Frontlines of Climate Change*, 2020, 48 p.

CONCLUSION

La réalisation de cette étude a suivi plusieurs étapes qui, comme de coutume dans la recherche en sciences sociales, ne se sont pas déroulées comme prévu. En effet, au moment de démarrer ce travail fin 2018, nous pensions accéder relativement facilement aux personnes en charge de la mise en œuvre de l'agenda, tant au MINARM que dans les autres administrations. Après plusieurs années passées à l'étranger dans des contextes où l'agenda FPS est sans cesse mobilisé en tant que référence pour la prise en compte des femmes et du genre face à différents types d'enjeux sécuritaires, nous pensions qu'il en serait de même dans le cas français. Or nous avons découvert en réalité que si la France fait bien effectivement partie des pays militant activement pour une meilleure prise en compte de l'agenda sur la scène internationale, cet engagement reste encore trop circonscrit aux questions de politiques étrangères, et peu relayé au niveau national. Cette observation coïncide avec celle formulée par Helena Carreiras et Teresa Fragoso, évoquées en introduction de cette étude, sur le décalage existant entre l'élaboration de politiques de mise en œuvre de l'agenda FPS et leur traduction en pratiques¹. Ce décalage peut être observé à de multiples niveaux en France : non seulement entre l'engagement international et la formulation de politiques internes, mais aussi entre les différents niveaux d'interprétation de l'agenda par les acteurs institutionnels concernés.

Le MINARM a su se saisir de deux principales thématiques présentes dans l'agenda : la question de la participation des femmes aux OMP, d'une part, et celle de la protection des femmes face aux violences sexuelles en situation de conflit, d'autre part. En ce qui concerne la participation, cette dernière est envisagée avant tout sous l'angle de la mixité et des politiques de gestion du personnel qui lui sont associées, devant permettre à terme la constitution d'un vivier suffisant pour répondre aux attentes

1. Helena Carreiras & Teresa Fragoso, « WPS in Military Training and Socialization », *op. cit.*

onusiennes. La prévention des violences faites aux femmes est de son côté mobilisée essentiellement dans un cadre légal et normatif, ou dans l'anticipation d'un déploiement. Ces deux « thématiques » font partie de l'agenda, mais ne sont pas reliées entre elles et ne font pas l'objet d'une véritable réflexion au niveau stratégique.

L'une des principales faiblesses du PNA français est de ne pas avoir suffisamment cherché à construire une vision d'ensemble de l'agenda FPS permettant à l'ensemble des acteurs impliqués de s'en réapproprier les enjeux pour engager des actions concrètes au sein de leur domaine d'intervention spécifique. Ainsi, l'agenda FPS reste d'abord considéré comme relevant du MEAE et de l'activité diplomatique, et est peu à peu éclipsé par la formulation de la « diplomatie féministe » revendiquée par la France depuis 2018, alors même que la publication du troisième PNA est continuellement retardée depuis 2019. Outre le manque de vision d'ensemble, la mise en œuvre de l'agenda FPS par la France souffre d'un manque de coordination institutionnelle et de ressources, tant humaines que matérielles. Le MINARM à ce titre en est une bonne illustration. S'il a mis en place plusieurs dispositifs de mise en œuvre tout en pouvant s'appuyer sur une certaine expertise concernant l'agenda FPS, ces possibilités sont en réalité insuffisamment exploitées. Le principal problème réside dans la difficulté de penser les enjeux soulevés par la place des femmes dans les armées et la mixité en lien avec le champ opérationnel. Trop souvent, l'agenda FPS est ramené aux questions relevant de l'égalité professionnelle femmes-hommes ou à la prévention des violences. Il est rarement mobilisé en tant que multiplicateur de l'efficacité opérationnelle. Si une PIA existe depuis 2013 détaillant le rôle du CONSEHO – (*gender advisor* en version française) –, elle reste encore peu exploitée.

Parmi les nombreuses recommandations pouvant être formulées visant à une meilleure prise en compte de l'agenda FPS par la défense française, deux d'entre elles nous semblent majeures : la première concerne l'établissement d'une cartographie des ressources (experts, politiques, dispositifs, formations) déjà existantes susceptibles d'en faciliter la mise en œuvre de façon plus

cohérente et coordonnée – et permettant à terme d'identifier les besoins futurs. La seconde plaide pour l'élaboration d'une politique de formation qui aille au-delà de la prévention des violences pour intégrer les multiples dimensions composant l'agenda, et ce dès la formation initiale, quel que soit le grade. Alors que l'armée française reste l'une des plus déployées au monde, elle ne peut se contenter des formations, tout aussi brillantes et complètes soient-elles, offertes par les acteurs et organisations extérieures.

Remerciements

L'autrice tient à remercier chaleureusement Anne Muxel pour sa relecture attentive et avisée. Des remerciements aussi à Héroïse Padelon, assistante de recherche du domaine « Défense et société » de l'IRSEM, entre 2019-2020, qui a contribué au travail de recherche mené pour cette étude.

LE MINISTÈRE DES ARMÉES FACE À L'AGENDA FEMMES, PAIX ET SÉCURITÉ

ÉVOLUTION DES APPROCHES ET DÉFIS DE MISE EN ŒUVRE

Dr Camille Boutron

Cette étude a pour objectif d'établir un premier état des lieux de la mise en œuvre de l'agenda Femmes, paix et sécurité par le ministère des Armées (MINARM). La résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies, adoptée en octobre 2000, a signifié un tournant dans la prise en compte des femmes et du genre pour le maintien de la paix et de la sécurité internationale. Depuis 2000, pas moins de neuf autres résolutions ont été adoptées, conformant l'architecture d'un agenda international Femmes, paix et sécurité (FPS), véritable cadre de référence en matière de participation des femmes à la prévention et résolution des conflits, et plus largement de promotion de l'égalité femmes-hommes face aux enjeux sécuritaires contemporains. L'étude s'appuie sur les constatations effectuées par d'autres chercheurs ayant observé l'existence d'un décalage entre la formulation de politiques de mise en œuvre de l'agenda FPS et leur mise en pratique. Elle montre que si l'agenda fait l'objet d'un véritable investissement de la part des différents acteurs concernés – dont le MINARM –, il reste sous-investi en raison d'un manque de vision globale. En résulte une faible réappropriation de ses enjeux par le monde de la défense, qui l'aborde essentiellement à partir des politiques de mixité ou d'activités de formation et de sensibilisation aux violences de genre en situation de conflit. Ce travail montre ainsi que si plusieurs dispositifs pouvant permettre la mise en œuvre de l'agenda FPS existent au sein des armées, ces derniers restent déconnectés les uns des autres, ce qui en limite l'efficacité.