

EXAMEN THÉMATIQUE SUR LA CONSOLIDATION DE LA PAIX TENANT COMPTE DES QUESTIONS DE GENRE

RÉSUMÉ ANALYTIQUE



Écrit par Katharina Merkel
Edition par Kelly O'Neill
Traduction par Anne-Laure Gilard
Novembre 2021

Cet **Examen thématique sur la consolidation de la paix tenant compte des questions de genre**, commandé par le Bureau d'appui à la consolidation de la paix (PBSO) des Nations Unies, en partenariat avec le Ministère fédéral allemand des Affaires étrangères (GFFO) et ONU-Femmes, a été préparé dans le cadre du vingtième anniversaire de la résolution 1325 (2000)¹ du Conseil de sécurité des Nations Unies. Il recense les bonnes pratiques, lacunes, défis, tendances nouvelles et priorités en matière d'action dans le domaine de la consolidation de la paix tenant compte de la dimension du genre. En 2014, le premier Examen thématique du PBSO sur la consolidation de la paix et les questions de genre² avait identifié plusieurs domaines nécessitant une action accélérée, notamment le besoin d'une allocation budgétaire accrue et d'un meilleur suivi des résultats des projets. Le présent Examen thématique, portant sur la période 2015-2020, analyse les progrès

réalisés dans ces domaines ainsi que dans d'autres domaines liés à la consolidation de la paix tenant compte des questions de genre, en accordant une attention particulière à la mesure dans laquelle les recommandations formulées dans l'Examen de 2014 ont été mises en œuvre.

L'Examen thématique actuel s'appuie également sur des consultations réalisées sur le terrain auprès d'organisations de femmes de la société civile **au Guatemala, au Mali, au Niger, en Somalie, au Soudan du Sud et au Sri Lanka**, des entrevues auprès d'informateurs clés tels que des décideurs politiques, des universitaires et des membres du personnel de l'ONU, menées entre avril et juin 2021 ; ainsi que sur un examen de la littérature universitaire, des professionnels et des politiques, de documents de projet, rapports d'évaluation et notes d'orientation du Fonds pour la consolidation de la paix (PBF) de l'ONU.

¹ S/RES/1325 (2000), [https://undocs.org/fr/S/RES/1325\(2000\)](https://undocs.org/fr/S/RES/1325(2000)).

² https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/final_report_thematic_review_on_gender_peacebuilding_0.pdf

RÉSULTATS DE RECHERCHE

CONTEXTE, TENDANCES ET DÉBATS ÉMERGENTS

- ▶ Il ne fait aucun doute que l'année 2020 a présenté des défis inattendus et sans précédent pour la paix et la sécurité. L'épidémie du coronavirus (COVID-19) a mis en évidence et, dans de nombreux cas, intensifié les effets dévastateurs des inégalités sociales, des structures discriminatoires et des normes sociales néfastes. Cet Examen thématique soutient vivement la notion d'une « pandémie fantôme » de la violence sexiste. Des mesures restrictives visant à protéger la santé publique ont, dans certains cas, servi de prétexte pour fermer les espaces civiques, les organisations de femmes constituant des cibles faciles dans le cadre de telles répressions. Les mesures de renforcement de la confiance – élément essentiel d'une consolidation de la paix efficace – ont été fragilisées par l'absence de contacts humains directs. En plus des difficultés traditionnellement rencontrées pour obtenir un soutien politique en faveur d'une consolidation de la paix tenant compte de la dimension du genre, la pandémie de COVID-19 a généré de nouveaux obstacles pour ceux travaillant à la prévention des conflits et au maintien d'une paix fragile.
- ▶ Malgré des contextes socioéconomiques et politiques difficiles, les avancées réalisées en matière de politiques et de recherche depuis le dernier Examen thématique du PBF sur la consolidation de la paix et les questions de genre soulignent les progrès substantiels accomplis dans ce domaine depuis 2014. Plusieurs examens de haut niveau et réformes de l'ONU ont réaffirmé l'importance de l'égalité entre les genres et de l'autonomisation des femmes dans les processus de consolidation de la paix. Une base croissante de recherche à l'échelle locale contribue à des débats solides sur des sujets tels que les risques de l'essentialisme du genre, et la valeur des perspectives inclusives qui soulignent les défis associés au modèle binaire du genre et prennent en compte les besoins et intérêts des groupes minoritaires. Par conséquent, les activistes ont commencé à réclamer des approches plus nuancées équilibrant et intégrant les questions de genre, afin de mieux refléter les complexités des identités liées au genre, les différences en termes d'expériences et de besoins chez les femmes, et les interrelations entre guerre et notions de masculinités et de féminités. Il s'agit ici d'évolutions positives susceptibles de produire des résultats encore plus solides pour une consolidation de la paix tenant compte de la dimension du genre. Dans le même temps, cet Examen thématique indique que ces bonnes pratiques émergentes restent cependant à mettre en œuvre dans leur intégralité.



FINANCEMENT TENANT COMPTE DE LA DIMENSION DU GENRE

► L'Examen thématique de 2014 du PBSO sur la consolidation de la paix et les questions de genre avait identifié le manque de financement comme obstacle majeur à une consolidation de la paix tenant compte de la dimension du genre³. En 2010, le Secrétaire général a engagé l'ONU à allouer à l'égalité entre les genres un minimum de 15 % des fonds consacrés à la consolidation de la paix et au relèvement⁴. Dès lors, différents fonds communs de l'ONU ont expérimenté divers moyens d'atteindre cet objectif. Après avoir atteint l'objectif de 15 % en 2015, le PBF s'est alors engagé à atteindre l'objectif plus ambitieux de 30 %⁵ – un objectif qu'il a chaque année atteint ou dépassé⁶. Cependant, au-delà du PBF, les augmentations de financement ont été lentes à se concrétiser, et de nombreux fonds de l'ONU ne disposent

toujours pas de systèmes adéquats pour ne serait-ce que rendre compte de leurs objectifs. L'indice d'égalité des genres (Gender Marker, GM) du PBF est communément considéré comme une bonne pratique et d'autres fonds des Nations Unies s'inspirent largement des directives du PBF.

► L'aide bilatérale directe aux organisations de femmes dans les pays fragiles et touchés par des conflits constitue l'un des aspects du programme pour les femmes et la paix et la sécurité qui demeure insuffisamment financé, et ce de manière chronique. Les données de l'OCDE indiquent qu'entre 2016 et 2017, seulement 1 % de l'ensemble des financements axés sur la dimension du genre a été versé à des organisations locales de femmes⁷. Entre 2017 et 2018, ce taux a encore diminué pour atteindre seulement 0,39 %⁸. Malgré les plaidoyers du Secrétaire général de l'ONU visant à multiplier par cinq le pourcentage du financement direct alloué aux organisations de femmes dans les pays fragiles et touchés par des conflits⁹, des écarts de financement persistants subsistent au niveau local. De nombreuses organisations communautaires de femmes interrogées dans le cadre de cet Examen thématique se sont déclarées préoccupées par la lenteur des progrès réalisés au niveau mondial pour rendre les fonds plus facilement disponibles. Cette situation persiste malgré des efforts accélérés dans l'ensemble du système des Nations Unies. Par exemple, en 2016 et pour la première fois, le PBF a mis à disposition des financements pour des projets de consolidation de la paix axés sur l'autonomisation des jeunes et a étendu l'éligibilité pour bénéficier des fonds aux organisations de la société civile. La même année a vu le lancement du Fonds pour les femmes, la paix et l'action humanitaire, un mécanisme de financement innovant et souple pour les organisations féminines communautaires.



³ Ibid.

⁴ Le rapport du Secrétaire général de 2010 sur les femmes et la paix et la sécurité a introduit le Plan d'action en sept points proposant l'objectif des 15 %. Texte disponible à l'adresse suivante : https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org/peacebuilding/files/documents/seven_point_action_plan.pdf.

⁵ En raison de la diversité des priorités et des domaines d'intervention des investissements du PBF, l'objectif de 30 % du Fonds pour la consolidation de la paix est calculé sur la base des allocations budgétaires allouées à l'égalité entre les genres et à l'autonomisation des femmes à travers l'ensemble du portefeuille de projets du PBF (parmi les projets GM1, GM2 et GM3).

⁶ Trente-six pour cent en 2017, voir rapport du Secrétaire général sur le PBF de 2017 : <https://undocs.org/fr/A/72/740> ; quarante pour cent en 2018, voir rapport du Secrétaire général sur le PBF de 2018 : <https://undocs.org/fr/A/73/829> ; quarante pour cent en 2019, voir rapport du Secrétaire général sur le PBF de 2019 : <https://undocs.org/fr/A/74/688> ; quarante pour cent en 2020, voir rapport du Secrétaire général sur le PBF de 2020 : <https://undocs.org/fr/A/75/735>.

⁷ <https://www.oecd.org/development/gender-development/OECD-Gendernet-Financing-UNSCR.pdf>.

⁸ Ibid.

⁹ S/2020/946 Rapport du Secrétaire général sur les femmes et la paix et la sécurité de 2020, <https://undocs.org/fr/S/2020/946>.

CONCEPTION, SUIVI, ÉVALUATION ET APPRENTISSAGE

- ▶ L'un des domaines prioritaires identifiés dans le cadre de l'Examen thématique de 2014 était la nécessité de disposer de théories du changement validées afin d'améliorer la conception, le suivi et l'évaluation des interventions de consolidation de la paix tenant compte de la dimension du genre. Des progrès ont été réalisés sur ce front. Tous les projets du PBF sont désormais tenus de soumettre une théorie du changement au stade de la proposition. Cependant, comme le suggère une étude d'échantillons sélectionnés, les théories du changement mises en avant par les bénéficiaires du Fonds manquent généralement de précision quant aux résultats attendus des projets. De nombreux termes utilisés, tels que « femmes », « participation », « prise de décision » et « paix », doivent être davantage élaborés. Les cadres de référence des théories du changement considèrent souvent la participation des femmes comme l'objectif final, alors que la manière dont cette participation est censée contribuer à la paix est rarement explicitée. Les théories du changement doivent accorder une plus grande attention aux diverses manières dont différentes femmes participent à la consolidation de la paix et aux dynamiques de conflit plus larges.
- ▶ En tant que l'un des quatre piliers du programme pour les femmes et la paix et la sécurité, la « participation » tend à dominer le cadrage de la consolidation de la paix tenant compte de la dimension du genre. Il est toutefois nécessaire d'examiner de plus près les autres piliers – protection, prévention, assistance et relèvement – et leurs interconnexions. Par exemple, les interventions visant à répondre aux besoins psychosociaux et de justice des survivants à la violence sexuelle et fondée sur le genre sont souvent articulées autour de « l'hypothèse protection-participation ». En d'autres termes, puisque les survivants à la violence sexuelle et fondée sur le genre bénéficient d'une assistance, on suppose que la participation des femmes à la prise de décisions en matière de paix et de sécurité augmente. Bien que l'évaluation de la validité de cette hypothèse dépasse le cadre en question, la tendance à privilégier le pilier de la participation risque de diminuer, voire négliger, d'autres dimensions importantes de la consolidation de la paix. Les projets qui répondent aux besoins de justice des survivants à la violence sexuelle et fondée sur le genre peuvent, par exemple, également conduire à la lutte contre l'impunité, les reliant alors au pilier de la prévention.
- ▶ L'élargissement de la portée conceptuelle de la consolidation de la paix tenant compte des questions de genre – une recommandation clé avancée dans cet Examen thématique – offre également des possibilités de travailler sur d'autres thèmes pertinents, y compris les normes de genre telles que celles associées aux notions de masculinité et de féminité. Par exemple, les taux élevés de violence sexuelle et fondée sur le genre peuvent révéler des causes complexes, notamment un endoctrinement violent des jeunes hommes dans les groupes armés et des normes sexospécifiques liées à la notion de « virilité ». Si les projets visant à répondre aux besoins psychosociaux et de justice des victimes de violence sexuelle et fondée sur le genre sont essentiels – cet Examen thématique ne demande en aucun cas leur suspension –, ces types d'intervention n'en traitent que le symptôme et non la cause. Pour réaliser des progrès pour les femmes et les filles, il est nécessaire de s'attaquer aux normes sexospécifiques qui nuisent aux femmes et aux filles ainsi qu'aux hommes et aux garçons. Cet Examen thématique recommande de mettre davantage l'accent sur ces interrelations et d'explorer plus en profondeur les racines sexospécifiques des conflits armés et de la violence dès le stade de conception des projets.



► Bien que tous les projets du PBF soient désormais tenus de prendre en compte les questions de genre dans leurs analyses de contexte et de conflit, la qualité de l'analyse varie considérablement au travers du portefeuille de projets du PBF, avec des différences marquées entre l'indice d'égalité des genres 3 (GM3) et les autres projets. Les analyses de conflits qui ne relèvent pas de l'Initiative pour la promotion de l'égalité des genres (GPI)¹⁰ ont tendance à n'inclure qu'un examen superficiel des questions de genre. Les analyses du projet GM3 explorent souvent le genre de manière plus systématique, par exemple en examinant comment les relations entre les sexes ont changé durant et à cause du conflit. Les analyses de conflit de la GPI et autres projets GM3 parviennent généralement à éviter les représentations stéréotypées des femmes, et tiennent même parfois compte de manière pertinente des formes croisées d'exclusion et de discrimination. Toutefois, dans l'ensemble, la plupart des analyses continuent de négliger les différents rôles et identités des femmes et les dépeignent plutôt comme des acteurs à caractère unidimensionnel.



► Certains défis non résolus subsistent également en ce qui concerne la mesure des résultats. Malgré l'adoption généralisée de programmes et politiques d'intégration transversale des questions de genre, l'impact de la promotion de l'égalité des sexes dans les interventions de consolidation de la paix reste difficile à mesurer. La paix elle-même demeure un concept flou, car elle peut être vécue différemment d'une personne à l'autre. Il est important de le reconnaître notamment dans le cadre d'une consolidation de la paix qui tient compte de la dimension du genre. Les indicateurs qui n'intègrent pas la dimension du genre et/ou qui sont biaisés sur le sujet ne refléteront probablement pas les différences d'expériences vécues entre les femmes et les hommes en termes de conflit ou de paix. Pourtant, les cadres de résultats s'appuient souvent sur les mêmes paramètres de succès pour les femmes et les hommes. Dans l'ensemble, le secteur de la consolidation de la paix reste inutilement préoccupé par les chiffres (« compter les femmes »), alors que des questions plus fondamentales sont souvent laissées en marge, comme celle du suivi des perceptions de la sécurité ou des niveaux de violence sexuelle ou fondée sur le genre liée aux conflits afin de déterminer la qualité de la « paix » pour les femmes.

► Au-delà des défis que pose l'identification de paramètres de succès adéquats, le suivi et l'évaluation sont également entravés par le manque de collecte de données ventilées par sexe. Alors que la majorité des cadres de résultats des projets PBF exigent la collecte de données ventilées par sexe et par âge, l'étude d'un échantillon sélectionné d'évaluations de projets GM2 montre que ces données sont souvent indisponibles. Environ un cinquième des rapports d'évaluation examinés faisaient référence aux « bénéficiaires » comme un groupe homogène. Dans l'ensemble, la prise en compte d'autres variables croisées reste limitée dans les cadres de résultats. Par exemple, alors que la plupart des projets qui relèvent de l'Initiative pour la promotion des jeunes (YPI) considèrent le sexe comme une variable croisée, l'âge est rarement pris en compte en dehors de la YPI. En raison de ces limitations, les preuves tangibles de ce qui fonctionne dans la consolidation de la paix tenant compte de la dimension du genre demeurent rares, et bon nombre des hypothèses qui sous-tendent la programmation tenant compte de la dimension du genre n'ont pas été rigoureusement testées.

¹⁰ Les projets GPI sont tenus de remplir les conditions GM3.

RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATIONS POUR LES DÉCIDEURS POLITIQUES

- ▶ **Renforcer le langage de la diversité et de l'intersectionnalité¹¹ dans le discours politique sur les femmes et la paix et la sécurité** en faisant explicitement référence aux différentes expériences et besoins des femmes de divers milieux et origines.
- ▶ **Renforcer le cadre général des indicateurs concernant les femmes et la paix et la sécurité** en élargissant son champ d'action pour inclure non seulement des indicateurs quantitatifs mesurant la promotion des femmes, mais aussi leur représentation effective, c'est-à-dire en examinant le nombre de femmes impliquées mais également le type de pouvoir dont elles disposent. Appliquer une grille de lecture intersectionnelle et reconnaître l'impact de la diversité des femmes sur leur accès à la prise de décisions. Évaluer la consolidation de la paix tenant compte de la dimension du genre en appliquant largement des indicateurs fondés sur les récits et les expériences des femmes en matière de conflit et de paix.
- ▶ **Prêter davantage attention à la construction des identités masculines** et des normes masculines (par rapport aux féminités/identités féminines) dans le contexte des conflits armés.
- ▶ **Veiller à ce que le programme pour les femmes et la paix et la sécurité soit véritablement inclusif et intersectionnel**, notamment en faisant explicitement référence aux expériences et aux besoins des groupes de minorités sexuelles et de genre



RECOMMANDATIONS POUR LES DONATEURS

- ▶ **Financer le programme pour les femmes et la paix et la sécurité dans un contexte de crise majeure** en augmentant le financement direct des organisations communautaires de femmes dans les pays fragiles et touchés par les conflits et en soutenant les initiatives de consolidation de la paix qui placent l'égalité entre les sexes et l'engagement communautaire au centre de leurs stratégies (par exemple, la GYPI du PBF et le Fonds pour les femmes, la paix et l'action humanitaire).
- ▶ **Soutenir les réponses pacifiques et tenant compte de la dimension du genre face à la pandémie de COVID-19** en veillant à ce que les questions de genre et les conflits soient considérés comme des thèmes transversaux pour l'ensemble des mesures adoptées.
- ▶ **Renforcer les approches de consolidation de la paix tenant compte de la dimension du genre grâce à un processus solide de suivi et évaluation** en investissant suffisamment dans des approches d'évaluation rigoureuses et fondées sur des théories qui évaluent les liens et les hypothèses sous-tendant la consolidation de la paix tenant compte des questions de genre.

¹¹ Voir la note d'information d'ONU-Femmes sur le problème de l'exclusion au travers de l'intersectionnalité dans le contexte de l'état de droit, de la paix et de la sécurité : « Émanant de la théorie critique de la race et du genre, les approches intersectionnelles encouragent les responsables politiques et les professionnels à dépasser les catégories particulières d'identité (telles que le genre, la race, le handicap ou l'âge) et à considérer les relations et interactions plus complexes entre toutes les identités et l'impact des systèmes d'oppression – y compris le racisme, le sexisme et la discrimination fondée sur la capacité physique. La grille d'analyse de l'intersectionnalité, conçue au sens large, permet d'éclairer des situations complexes et les vecteurs d'exclusion car elle prête attention aux relations entre les expériences de marginalisation, la dynamique du pouvoir et l'inégalité structurelle. » Texte intégral disponible à l'adresse suivante : <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/12/brief-addressing-exclusion-through-intersectionality-in-rule-of-law-peace-and-security-context>



RECOMMANDATIONS POUR LE FONDS POUR LA CONSOLIDATION DE LA PAIX (PBF)

- ▶ **Renforcer l'outil d'indice d'égalité des genres** en élargissant le champ d'action de la Note d'orientation sur l'indice d'égalité des genres du PBF pour inclure les notions de masculinité et de féminité et en précisant les exigences d'une analyse de conflit qui tienne compte de la dimension du genre. Continuer à investir dans l'assurance qualité et la vérification des scores déterminés par l'indice d'égalité des genres, en particulier dans les pays où l'ONU manque d'expertise concernant les questions de genre.
- ▶ **Améliorer les cadres de conception, de suivi et d'évaluation** en se livrant à un enrichissement croisé des connaissances entre les bureaux et divisions du DPPA, en partageant notes d'orientation, outils et analyses de manière plus systématique. Envisager l'introduction d'un cadre de résultats modifié avec un niveau de résultat intermédiaire afin d'encourager les candidats au Fonds à adopter une approche davantage holistique des résultats en termes à la fois de consolidation de la paix et d'égalité entre les genres. Dans la Note d'orientation sur la théorie du changement du PBF¹³, inclure des exemples de diagrammes/représentations graphiques systémiques afin de mieux comprendre l'importance des hypothèses sous-jacentes d'une consolidation de la paix qui tienne compte de la dimension du genre.
- ▶ **Introduire un système de notation axé sur les questions de genre** dans le processus d'évaluation afin d'encourager un examen plus approfondi des impacts sexospécifiques d'une intervention. Le système de notation permettra d'évaluer les projets sur un continuum allant de la détérioration à la transformation de la dimension du genre. Un exemple utile est l'Indice d'Égalité des Genres¹² récemment lancé par CARE, lequel utilise un classement en cinq points pour examiner les résultats en matière d'égalité des sexes plutôt que les résultats escomptés.

¹² <https://insights.careinternational.org.uk/in-practice/care-gender-marker>

¹³ https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org/peacebuilding/files/documents/toc_guidance_note_en.pdf

RECOMMANDATIONS POUR LES BÉNÉFICIAIRES DU FONDS

- ▶ **Améliorer la qualité de l'analyse de conflits tenant compte de la dimension du genre** en assurant une étude plus approfondie des causes profondes sexospécifiques des conflits et de la violence.
- ▶ **Améliorer la qualité des théories du changement** en recourant à des diagrammes/ représentations graphiques systémiques plutôt qu'à des formules « si/alors » et exposer clairement les hypothèses sous-jacentes à la programmation.
- ▶ **Améliorer les paramètres pour dépasser l'idée de participation** en ajoutant aux indicateurs quantitatifs sur la promotion des femmes dans les domaines de la paix et de la sécurité (équilibre entre les genres) des évaluations qualitatives de la représentation effective des femmes ainsi que des diverses manières dont elles participent à la consolidation de la paix. Adopter une optique intersectionnelle pour comprendre l'interaction entre les multiples identités des femmes et les expériences d'exclusion et d'oppression. Effectuer un suivi pour déterminer si et comment les contributions des différentes femmes se traduisent par des objectifs plus larges en matière d'égalité entre les genres.
- ▶ **Améliorer les paramètres pour inclure des définitions de la performance des projets qui prennent en compte les questions de genre** en veillant à ce que l'évaluation des résultats mette davantage l'accent sur les expériences vécues en matière de conflit et de paix, notamment en menant des enquêtes de perception et en intégrant les récits et expériences des femmes en termes de conflit et de paix.
- ▶ **Apporter un appui au renforcement des capacités des partenaires de mise en œuvre locaux** en se concentrant systématiquement sur le développement des capacités institutionnelles des organisations communautaires de femmes, notamment dans des domaines tels que la gestion financière, la rédaction de demandes de subventions, le suivi et l'évaluation.



Le rapport complet de l'examen thématique sur la consolidation de la paix tenant compte de la dimension du genre est disponible sur :

www.un.org/peacebuilding/content/gender-responsive-peacebuilding-2021