

RAPPORT DE RECHERCHE

FAIRE QUE LES FEMMES COMPTENT - NE PAS SIMPLEMENT LES COMPTER :

ÉVALUATION DE L'INCLUSION ET
DE L'INFLUENCE DES FEMMES DANS
LES NÉGOCIATIONS DE PAIX



THANIA PAFFENHOLZ,
NICK ROSS, STEVEN DIXON, ANNA-LENA SCHLUCHTER ET JACQUI TRUE

RAPPORT DE RECHERCHE

FAIRE QUE LES FEMMES COMPTENT - NE PAS SIMPLEMENT LES COMPTER :

ÉVALUATION DE L'INCLUSION ET
DE L'INFLUENCE DES FEMMES DANS
LES NÉGOCIATIONS DE PAIX



**THANIA PAFFENHOLZ,
NICK ROSS, STEVEN DIXON, ANNA-LENA SCHLUCHTER ET JACQUI TRUE**

Avec le soutien de :



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des affaires étrangères FDFA
Direction des affaires politiques DP
Direction de la sécurité des personnes

IPTI est une initiative de :



—
INSTITUT DE HAUTES
ÉTUDES INTERNATIONALES
ET DU DÉVELOPPEMENT
GRADUATE INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AND
DEVELOPMENT STUDIES

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES ENCADRÉS	3
LISTE DES FIGURES	4
ACRONYMES	6
RÉSUMÉ ANALYTIQUE	7
1. INTRODUCTION	11
2. MÉTHODOLOGIE	13
3. INCLUSION DES FEMMES : UNE QUESTION CONTESTÉE	17
4. FAIRE QUE LES FEMMES COMPTENT, NE PAS SIMPLEMENT LES COMPTER	20
5. MODALITÉS D'INCLUSION DANS LES DIFFÉRENTES PHASES DES PROCESSUS DE PAIX	23
6. FACTEURS FAVORISANT OU CONTRAIGNANT LA PARTICIPATION ET L'INFLUENCE DES FEMMES	30
7. CONCLUSIONS	41
ANNEXE 1 : LISTE DES ÉTUDES DE CAS	43
ANNEXE 2 : CADRE CONCEPTUEL DU PROJET DE RECHERCHE « ÉLARGIR LA PARTICIPATION »	44
ANNEXE 3 : LISTE DES PARTICIPANTS AUX ATE- LIERS DE JANVIER 2015	45
8. RÉFÉRENCES SUPPLÉMENTAIRES AUX ÉTUDES DE CAS UTILISÉES	46

LISTE DES ENCADRÉS

Encadré 2.1 Définir l'influence	15
Encadré 3.1 Inclusion exigée par les femmes	17
Encadré 3.2 Soutien des médiateurs à l'inclusion des femmes	18
Encadré 3.3 Résistance à l'inclusion des femmes	18
Encadré 3.4 Inclusion imposée par les acteurs internationaux	19
Encadré 3.5 Inclusion imposée par les parties au conflit	19
Encadré 4.1 Quantité versus qualité de l'engagement des femmes : l'importance de l'influence au Népal et en Irlande du Nord	21
Encadré 5.1 Accroître le nombre de femmes dans les délégations officielles de négociation de paix	25
Encadré 5.2 Rédaction de constitution inclusive	25
Encadré 5.3 Exemples de pression exercée par les femmes sur les hommes pour signer des accords de paix	29
Encadré 6.1 Les femmes ont exercé des pressions pour qu'un quota leur soit attribué	31
Encadré 6.2 Un quota élevé de femmes, mais un pouvoir de décision limité	32
Encadré 6.3 Ateliers de résolution de problème pour préparer les femmes au dialogue inter-congolais	32
Encadré 6.4 Femmes unifiées ou groupes hétérogènes ?	33
Encadré 6.5 Coopérations efficaces des femmes dans leurs rôles d'observateur	34
Encadré 6.6 Exemples de déclarations communes de femmes	35
Encadré 6.7 Le rôle joué par Graça Machel pour renforcer l'influence des femmes	36
Encadré 6.8 Centre de soutien aux femmes	37
Encadré 6.9 Se préparer au référendum : La coalition des femmes d'Irlande du Nord	39

LISTE DES FIGURES

Figure 1 Modalités d'inclusion	14
Figure 2 Modèles d'inclusion dans les différentes phases d'un processus de négociation	23
Figure 3 Répartition des modalités par phases	24

REMERCIEMENTS

Les auteurs souhaitent exprimer leur gratitude à ONU Femmes pour l'encouragement et le soutien apportés à la rédaction de cette étude ainsi que pour les nombreuses observations substantielles et les discussions enrichissantes partagées avec l'équipe de recherche. Nous souhaitons aussi remercier Crisis Management Initiative (CMI) pour avoir organisé un atelier conjoint afin de discuter des résultats de recherche du projet « Élargir la participation » touchant à la participation des femmes. Ces résultats de recherche constituent la base de cette étude, et les observations et remarques de tous les participants à l'atelier ont grandement aidé à l'élaboration du rapport (voir la liste des participants en annexe 3). Nous souhaitons aussi remercier tout particulièrement les collègues suivants pour leurs précieuses observations : Mireille Affa'a-Mindzie (ONU Femmes), Rachel Gasser (Swisspeace), Marie O'Reilly (Inclusive Security), Andréa Ó Súilleabháin (IPI), Antonia Potter Prentice (CMI), Dewi Suralaga (Cordaid), Barbro Svedberg (WILPF), Nahla Valji (ONU Femmes), et Angelic Young (Inclusive Security). Nous remercions également tous les auteurs d'études de cas et les correcteurs externes, ainsi que les collègues ayant participé à l'analyse des données, i.e. Christoph Spurk, Lais Meneguello Bresson, Christian Keller et Débora Reymond. Merci aussi à nos collègues de l'Inclusive Peace and Transition Initiative, en particulier Estefania Charvet et Farrah Hawana, pour la révision finale de ce rapport et à Natasha Lamoreux et Emily Kenney d'ONU Femmes pour leur soutien efficace lors de la rédaction finale, ainsi que le gouvernement suisse pour son soutien financier. Nous souhaitons enfin remercier Madeleine Rees (WILPF) pour tout le soutien qu'elle nous a apporté.

ACRONYMES

- AC** Assemblée constituante
- CCG** Conseil de Coopération du Golfe
- CEDAW** Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes RDC République démocratique du Congo
- DAPNU** Département des affaires politiques des Nations Unies
- DRC** Democratic Republic of Congo
- EZLN** Armée zapatiste de libération nationale
- FMLN** Front de libération nationale Farabundo Marti
- GFA** Accord du Vendredi Saint
- IIG** Indice d'inégalité de genre
- Index ISE** Index Institutions sociales et Égalité homme-femme
- MARWOPNET** Réseau des femmes du fleuve Mano pour la paix
- MSU** Groupe d'appui à la médiation
- NIWC** Coalition des femmes d'Irlande du Nord
- OCDE** Organisation de coopération et de développement économiques
- ONGI** Organisation non gouvernementale internationale
- ONG** Organisation non gouvernementale
- ONU-Femmes** Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes
- ONU** Organisation des Nations Unies
- OSCE** Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
- PNUD** Programme des Nations Unies pour le développement
- RCS** Résolution du Conseil de sécurité
- SAF** Forum des sœurs arabes pour les droits de l'homme
- UA** Union africaine
- UE** Union européenne
- UNIFEM** Fonds de développement des Nations Unies pour la femme
- WANEP** Réseau Ouest africain pour l'édification de la paix
- WIPNET** Réseau des Femmes dans l'édification de la paix

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Quinze ans après l'adoption de la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies, les femmes demeurent considérablement sous-représentées dans les processus de paix et de transition. Le manque de connaissances factuelles sur le rôle et l'impact précis de l'inclusion des femmes dans les processus de paix est un problème central. Par le passé, l'inclusion des femmes a principalement été le résultat de la pression normative exercée par des groupes de femmes et leurs sympathisants internationaux.

Les résultats du projet « Élargir la participation aux processus de négociations politiques et d'application des accords » : un projet de recherche pluriannuel débuté en 2011 à l'Institut de Hautes Études Internationales et du Développement, à Genève, en Suisse, sous la direction du Dr Thania Paffenholz, remédie à ces lacunes de connaissance empirique. Ce projet, qui comprend 40 études qualitatives de cas, examine le rôle et l'impact de tous les acteurs et groupes, en sus des principales parties au conflit, inclus dans les processus de paix et de transition politique à travers différentes phases, y compris celle de la mise en œuvre d'accords de paix.

Ce rapport vise à présenter une analyse de l'inclusion des femmes tirée du plus large projet de recherche « Élargir la participation », afin de fournir à ONU Femmes (et à d'autres organisations étudiant l'inclusion des femmes) des preuves comparatives directes de l'influence des femmes lors de processus de paix, depuis les années 90.

Aux fins de la recherche, les « femmes » ont été définies comme des groupes organisés (comme par exemple des délégations de femmes ou des organisations de la société civile, des réseaux ou des coalitions composées de femmes) participant aux processus de paix et de transition parallèlement à d'autres acteurs : tels que la société civile, les partis politiques ou les groupes armés précédemment mis à l'écart.

PRINCIPALES CONCLUSIONS

La recherche a avant tout démontré que l'inclusion directe des femmes n'augmente pas en soi la probabilité de signature et d'application des accords de paix. La différence se situe au niveau de l'influence que les femmes exercent sur un processus. En résumé, faire en sorte que la participation des femmes compte est plus important que

le simple fait de compter le nombre de femmes engagées dans les processus de paix. Six conclusions principales renforcent cette constatation :

Premièrement, les femmes ont **contribué de manière substantielle aux négociations pour le rétablissement de la paix, à la rédaction de constitutions ainsi qu'à la mise en œuvre des accords finaux**, et ce même si leur inclusion reste contestée ou traitée avec indifférence par de nombreuses parties aux négociations et médiateurs.

Deuxièmement, **l'importance de l'influence des femmes est positivement corrélée à la signature et l'application des accords**. Dans les cas où les femmes pouvaient exercer une forte influence sur un processus de négociation, les chances de signature d'un accord final étaient bien plus élevées que dans les cas où l'influence des femmes était, dans la pratique, modérée, faible ou inexistante. Les chances qu'un accord de paix soit mis en œuvre (que la paix résultant de l'accord soit durable), étaient aussi beaucoup plus élevées lorsque les groupes de femmes exerçaient une influence forte sur le processus.

Troisièmement, **l'implication des femmes ne compromet pas les processus de paix**. Au contraire, la présence de femmes a renforcé l'influence qu'exerçaient les acteurs additionnels (autres que les parties principales au conflit) sur les processus de paix étudiés. En effet, dans les cas analysés, les groupes de femmes organisés faisaient bien plus souvent pression pour signer les accords de paix, que les autres groupes participant au processus de paix. Il est évident que l'engagement des femmes n'est pas le seul facteur permettant d'aboutir à des accords de paix : certains accords ont aussi été signés sans l'implication de femmes.

Quatrièmement, **l'inclusion des femmes ne se limite pas à leur participation directe à la table des négociations.**

L'inclusion des femmes s'est manifestée dans le passé selon diverses modalités, de multiples façons et dans les différentes phases du processus de paix (négociation préalable, négociation et application de l'accord). Différentes modalités d'inclusion peuvent être identifiées dans chaque processus de paix, séparément ou plus fréquemment, en combinaison, à travers toutes les phases du processus. Sept modalités d'inclusion ont été identifiées :

- **Représentation directe à la table des négociations :** Les quotas de femmes, comme critère de sélection pour les délégations aux négociations, sont un moyen efficace d'élargir la représentation des femmes à la table des négociations. Toutefois, les quotas seuls ne renforcent pas automatiquement l'influence des femmes : les études de cas indiquent que la loyauté aux partis politiques a souvent nui aux véritables intérêts des femmes. Les chances qu'avaient les femmes d'exercer une influence à la table des négociations étaient plus grandes lorsqu'elles possédaient leur propre délégation composée uniquement de femmes, et/ou lorsqu'elles pouvaient stratégiquement se coordonner entre femmes de différentes délégations afin de faire valoir leurs intérêts communs, par exemple en formulant des positions communes sur des points clés et/ou en formant des coalitions de femmes unifiées par-delà les délégations officielles.
- **Statut d'observateur :** Les femmes peuvent rarement influencer le processus lorsqu'elles ont le statut d'observateur. Aucun modèle d'évaluation de l'influence des femmes en tant qu'observateur n'a été établi ; la manière dont les femmes ont pu utiliser leur statut d'observateur pendant les négociations variait en fonction de facteurs contextuels.
- **Consultations :** La mise en place de forums consultatifs formels (avalisés officiellement par l'équipe de médiation et les parties aux négociations) ou informels, dans le but d'identifier les problèmes clés, les revendications et les propositions des femmes, parallèlement aux négociations de paix en cours, s'est révélé être la modalité la plus commune d'inclusion des femmes dans les processus de paix et de transition. Toutefois, pour que ces consultations aient une véritable influence sur le processus, des stratégies de transfert claires et efficaces communiquant de manière systématique les résultats des consultations aux négociateurs et médiateurs doivent obligatoirement

être établies. Dans l'ensemble, les femmes étaient les plus influentes au sein de consultations lorsqu'elles pouvaient avancer des positions communes sur des problèmes clés. Les positions communes étaient alors présentées, souvent dans des documents concis, pour expliquer les revendications des femmes aux principales parties aux négociations, lesquelles se trouvaient alors formellement obligées, ou du moins sous pression informelle, de prendre en compte les revendications dans la rédaction de l'accord de paix final.

- **Commissions inclusives :** Les commissions inclusives s'avèrent être un mécanisme de participation commun pour les femmes dans toutes les phases du processus de paix. Trois types de commissions peuvent être distinguées : les commissions établies pour préparer et conduire les processus de paix et de transition, les commissions supervisant la mise en place des accords (par exemple les mécanismes de justice transitionnelle, la surveillance du cessez-le-feu, la rédaction de la constitution), et les commissions permanentes qui sont établies sur le long terme. De manière spécifique, dans les commissions d'application des accords, l'inclusion des femmes résultait généralement de dispositions en matière de parité déjà inscrites dans l'accord de paix. Garantir la participation des femmes dans toutes les commissions et à travers les différentes phases d'un processus de paix requiert l'introduction aussi précoce que possible de dispositions explicites en matière de parité (telles que des quotas spécifiques).
- **Ateliers de résolution de problème :** Les femmes sont largement sous-représentées dans ces processus. Des exceptions à ce constat ont été observées lorsque les ateliers étaient spécifiquement conçus pour les femmes, comme un moyen d'apaiser les tensions politiques et les griefs. Dans ce contexte, des positions communes ont souvent été formulées, augmentant ainsi l'influence globale des femmes.
- **Prise de décision publique :** Dans certains cas, les accords de paix négociés ou les nouvelles constitutions sont soumis à un vote public (par ex. sous la forme d'un référendum national). Les données fiables ventilées par sexe sur les modèles de vote font souvent défaut. Les données disponibles démontrent que l'expression des votes des femmes ne diffère pas de celle des hommes. Cependant, des groupes de femmes ont lancé avec succès des campagnes publiques nationales de mobilisation électorale,

en faveur du vote d'approbation d'un accord de paix, par exemple en Irlande du Nord.

- **Action de masse** : Plus que tout autre groupe, les femmes ont organisé des campagnes d'action massive en faveur des accords de paix. Elles ont exercé une pression sur les parties au conflit pour entamer des négociations dans le but de signer des accords de paix. Les femmes ont également lancé des campagnes d'action massive pour exiger de prendre part à des processus officiels dont elles étaient exclues.

Cinquièmement, **des facteurs liés au processus et au contexte interagissent pour favoriser ou limiter la capacité des femmes à participer et exercer une influence.**

Neuf facteurs principaux liés au processus affectent la capacité des femmes à participer et exercer une influence sur les processus de paix :

- **Les critères et procédures de sélection** déterminent les groupes qui seront inclus dans un processus, et identifient les membres du groupe qui pourront influencer les résultats des négociations. Les femmes n'ont pu exercer une influence significative que lorsque des procédures leur étant favorables étaient déjà en place au niveau de la sélection des participants.
- **Les procédures de prise de décision** établissent les moyens par lesquels les préférences des différents acteurs sont validées tout au long du processus de paix. Les procédures de prise de décision permettent de déterminer si la participation sera symbolique ou significative et sont pertinentes dans le cadre de nombreuses modalités. En réalité, les opportunités qu'ont les femmes d'exercer une influence sont limitées en l'absence de procédures leur permettant explicitement d'influencer le processus de prise de décision, et ce même si les femmes se trouvent représentées en nombre important.
- **La formation de coalition** permet aux femmes, sous une égide collective, de se mobiliser autour de problèmes communs et de négocier en tant que groupe unifié et représentatif, augmentant ainsi leurs chances d'être entendues. Surmonter ses différences et partager des griefs communs ont souvent été des conditions essentielles à l'efficacité de ces coalitions.
- **Les stratégies de transfert** garantissent que les observations formulées par les acteurs en dehors de la table des négociations soient prises en compte au sein de l'accord et du processus de paix en général. Ces mécanismes

sont particulièrement importants pour les modalités d'inclusion en dehors de la table des négociations. En ce qui concerne les femmes, la création d'un document définissant une position ou une politique commune a été particulièrement utile pour renforcer leur influence.

- **Les médiateurs favorables à l'inclusion** offrent un soutien solide et actif dans les négociations de paix et sont un facteur incitatif majeur garantissant une inclusion effective des femmes. L'orientation claire et active prodiguée par ces acteurs a joué un rôle décisif dans l'accompagnement des femmes pendant les processus de paix.
- **L'inclusion précoce dans le processus de paix** peut établir un précédent qui garantit par la suite l'implication continue des groupes de femmes et renforce leur capacité à contribuer de manière significative. L'implication précoce des femmes, de préférence dans la phase de négociation préalable, a souvent ouvert la voie à une inclusion durable des femmes dans les processus de négociation et d'application des accords. Toutes les études de cas ont démontré que la communauté internationale porte une attention toute particulière à la phase de négociation.
- **Les structures de soutien** avant, pendant et après les négociations offrent aux femmes l'opportunité de fournir des contributions plus efficaces et de meilleure qualité à un processus. De précédents cas ont démontré que les structures de soutien renforçaient les rôles et l'influence des femmes dans les négociations de paix et la mise en œuvre consécutive des accords finaux.
- **Le suivi de la mise en œuvre de l'accord** est une activité clé suite à la signature d'un accord de paix. Cependant, le rôle des femmes dans ce suivi a en général été limité. Même dans les cas où les femmes ont exercé une forte influence dans les négociations, où elles ont pu inclure de nombreuses clauses dans l'accord final et établir un quota hommes/femmes dans les principaux organes d'application, le suivi de l'application de ces dispositions a rarement été assuré.
- **Le financement** est un moyen d'encourager l'action et est particulièrement pertinent en ce qui concerne les modalités d'inclusion informelles. Le financement peut favoriser la préparation des femmes, les faire bénéficier de structures de soutien, et leur permettre d'agir avec souplesse et indépendance. Enfin, le financement peut renforcer la participation des femmes en leur offrant les conditions élémentaires préalables à leur participation.

Les autres facteurs pertinents sont les facteurs liés au contexte qui non seulement peuvent favoriser et contraindre l'inclusion des femmes, mais aussi influencer les trajectoires des processus de paix. Ces facteurs sont : le soutien ou la résistance des élites ; l'appui du public ; l'influence des acteurs régionaux et internationaux sur un processus de paix ; la présence de groupes de femmes influents ; la préparation des femmes ; l'hétérogénéité des identités des femmes ; les attitudes sociales et politiques et les attentes quant aux rôles liés au genre ; les réseaux régionaux et internationaux de femmes ; l'existence d'engagements préalables en matière d'égalité hommes-femmes et d'inclusion des femmes.

Lorsque les femmes exercent une forte influence dans un processus de négociation particulier impliquant diverses parties prenantes, c'est souvent parce qu'elles ont fait pression pour l'adoption de réformes plus concrètes et fondamentales. Dans les différents processus de paix analysés les organisations de femmes ont communément défendu quatre aspects :

1) la cessation des hostilités, la mise en place d'accords sur des cessez-le-feu à long terme, et/ou le début de nouvelles négociations de paix (ou la poursuite de négociations de paix interrompues) ; 2) la signature des accords de paix : pour cela les femmes ont exercé des pressions aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des négociations officielles ; 3) davantage de représentation des femmes dans le processus de paix en cours mais aussi dans la structure politique étatique après le conflit ; et 4) de nouvelles réformes d'ordre politique et juridique faisant place aux femmes (par ex. en exigeant la modification des lois sur la propriété terrienne, la succession ou la santé), les questions relatives à la justice transitionnelle (par ex. en demandant de traiter de toute forme de violence faite aux femmes ainsi que des violations des droits de l'homme survenant pendant le conflit, ou exiger des commissions de trêve ou de réconciliation) et les questions liées à la reconstruction à l'issue des conflits (par ex. égalité d'accès aux programmes de désarmement, démobilisation et réintégration des femmes et/ou des enfants soldats, le cas échéant).

1.

INTRODUCTION

En 2000, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté une résolution majeure (1325) soulignant l'importance de la participation des femmes « sur un pied d'égalité à tous les efforts visant à maintenir et promouvoir la paix et la sécurité et qu'elles y soient pleinement associées. » Sept autres résolutions sur les Femmes, la Paix et la Sécurité ont ensuite été adoptées. Malgré cela, la plupart des parties aux négociations et de nombreux médiateurs ne considèrent toujours pas l'inclusion des femmes et des questions relatives à l'égalité des sexes comme une composante essentielle des processus de négociation et d'application des accords de paix et de transition. Cette attitude perdure malgré les précédentes contributions réussies des groupes de femmes dans la conclusion et la mise en œuvre des accords de paix, et en dépit de la mobilisation d'ONU Femmes et des autres organisations internationales et locales militant pour davantage de participation des femmes. Le manque de données factuelles sur les modalités d'inclusion des femmes et leur impact sur les processus de paix et les autres processus de transition politique constitue un problème majeur. Par conséquent, les négociations politiques et les processus de paix se fondent souvent sur des hypothèses non vérifiées et des arguments normatifs et non pas sur des preuves empiriques et une analyse visant à déterminer le moment, la manière et les conditions dans lesquelles l'inclusion des femmes peut être bénéfique.

Dirigé par le Dr Thania Paffenholz, le projet de recherche pluriannuel « Élargir la Participation »¹ a été mené par l'Institut de Hautes Études Internationales et du Développement de Genève. Le projet a adopté une approche comparative consistant en l'examen minutieux

de 40 études de cas qualitatives analysant les négociations de paix et l'application des accords (voir la liste des études de cas entre 1989 et 2014 en annexe 1). Le projet ciblait tous les groupes d'acteurs concernés, y compris les femmes en tant que groupe distinct, en parallèle des principales parties au conflit engagées dans les processus de paix et de transition. En particulier, ce projet de recherche a examiné les actions de ces acteurs dans le cadre de sept modalités d'inclusion. Ces modalités sont exhaustives et incluent des fonctions officielles et non officielles, aussi bien à la table des négociations qu'en dehors de celle-ci (à travers des consultations et d'autres modalités [voir le chapitre 2]).

Les termes « participation » et « inclusion » sont utilisés de manière interchangeable dans ce rapport et font référence à la participation aux processus officiels de rétablissement de la paix ou de rédaction de constitution dans le cadre d'une modalité d'inclusion formelle, avant les négociations, à la table des négociations, en parallèle des négociations officielles ou après les négociations, pendant la phase d'application de l'accord.

En ce qui concerne les femmes, le projet a principalement porté sur la participation de groupes organisés, réseaux ou coalitions composés de femmes, intervenant dans le

¹ Le titre intégral du projet est le suivant : « Élargir la participation aux processus de négociations politiques et d'application des accords » et sera désigné dans ce rapport comme le projet « Élargir la participation ». Ce projet, lancé en 2011 et toujours en cours, a été financé par les gouvernements de Finlande, Allemagne, Norvège, Suisse et Turquie. Le projet « Élargir la participation » a aussi été réalisé en coopération avec des établissements universitaires situés en dehors de la Suisse : certaines parties du projet ont été réalisées en coopération avec Dr Esra Çuhadar de l'Université de Bilkent à Ankara entre 2013 et 2014 ; des études de cas ont également été réalisées en coopération avec le Dr Eileen Babbit de l'Université Tufts de Boston en 2013 et 2014. Pour obtenir un résumé des résultats des études réalisées à ce jour, consultez la page « Research » du site de l'IPTI à <http://www.inclusivepeace.org/content/broadening-participation>

cadre des modalités d'inclusion précédemment mentionnées. La décision de se concentrer sur les groupes de femmes organisés en tant qu'unité centrale d'analyse n'a pas résulté d'un choix délibéré mais du fait que le projet « Élargir la participation » analysait les influences et les contributions des acteurs engagés dans un processus en parallèle des principales parties au conflit, au lieu d'adopter une approche numérique de la participation. Le projet a ainsi révélé que les femmes contribuaient le plus visiblement lorsqu'elles s'organisaient entre elles que ce soit au sein d'une délégation indépendante de femmes ou d'organisations de la société civile de femmes, de réseaux, ou de coalitions formées de manière plus informelle. Le projet n'a pas étudié le rôle des femmes en tant que médiateurs ou négociateurs.

Le rapport est structuré en sept chapitres. Après cette introduction, le deuxième chapitre fournit un bref aperçu

de la méthodologie du projet. Le troisième chapitre analyse les raisons de l'inclusion dans les études de cas et les acteurs l'ayant initiée. Le chapitre 4 examine ensuite l'impact de l'inclusion des femmes, en mettant en évidence les observations quantitatives sur la conclusion et la consolidation des accords. Le chapitre 5, le corps principal du rapport, présente les résultats qualitatifs de la participation des femmes dans les différents modes et phases des processus de paix et analyse l'inclusion des femmes dans les sept modalités identifiées. Le chapitre 6 identifie et présente les principaux facteurs liés au processus et au contexte qui augmentent et restreignent la qualité de la participation des femmes. La conclusion récapitule les principaux résultats. Les différents encadrés du rapport sont extraits des 40 études de cas qui illustrent les conclusions. Une liste de ces cas et le cadre conceptuel de la recherche du projet sont fournis en annexe.

2.

MÉTHODOLOGIE

Axe de recherche

Le projet « Élargir la participation » (projet EP) vise à analyser l'inclusion dans les processus de paix et les transitions politiques. L'objectif du projet est de favoriser une compréhension d'ensemble des négociations inclusives, en établissant comment et sous quelles conditions les acteurs engagés participent et influencent les processus de négociation et l'application des accords. Le projet permet ainsi d'éloigner le débat de la dichotomie inclusion-exclusion qui a jusqu'ici caractérisé la recherche académique et les discussions politiques (Paffenholz 2014a).

Le projet EP conçoit l'inclusion dans les processus de paix et de transition à travers sept modalités (Paffenholz, 2014a; Paffenholz, 2014b)². Ces modalités décrivent les différents formats de participation possibles via lesquels les acteurs, autres que les principales parties aux négociations, ont été inclus au sein des processus de négociation officiels et non officiels. Les processus de négociation étudiés dans le projet EP englobent les négociations de paix, les transitions politiques et les processus de rédaction de constitutions, incluant la phase préalable à la négociation ainsi que la mise en œuvre des accords. Les principales parties aux négociations ont été définies comme les acteurs détenant un droit de veto indépendant sur les négociations, et par conséquent, sans lesquelles aucune négociation ne peut être menée. Par exemple, dans le cas d'un conflit armé interétatique, les gouvernements ou les responsables des deux États constitueraient les principales parties aux négociations, tandis que dans les guerres civiles, ce sont généralement le gouvernement et les principaux opposants armés. Les acteurs « inclus » ont été définis comme tout individu ou groupe autre que ces principales parties aux négociations, prenant part à une ou plusieurs modalités d'inclusion.

Phases

Le projet a commencé en 2011 par l'étude des modalités d'inclusion dans la littérature théorique et empirique et l'élaboration d'un cadre conceptuel nécessaire à une analyse comparative rigoureuse des études de cas. En 2013/2014, le cadre conceptuel a été appliqué à 40 études de cas qualitatives approfondies³. Au cours du deuxième semestre de 2014 et du premier semestre de 2015, les données obtenues pendant la phase de l'étude de cas ont été analysées. L'analyse des études de cas s'est fondée sur une approche comparative, utilisant des méthodes principalement qualitatives, mais aussi quantitatives.

Cadre de recherche

Le cadre de recherche incluait une analyse du contexte, notamment celui du conflit et du processus de paix ou de transition en question (tous les cas n'impliquaient pas de conflit armé), afin d'identifier les ruptures sociales et politiques et les principaux griefs ayant conduit au processus de négociation. La deuxième partie du cadre de recherche s'intéressait à la présence et au déroulement des sept modalités pendant la période de l'étude de cas. Les données obtenues concernaient les acteurs présents ainsi que les modalités, formes et raisons de leur inclusion, les procédures de participation dans chaque modalité (y compris les modes d'allocation du travail et les prises de décisions), ainsi que le mode de communication des informations, des revendications et des résolutions au processus de négociation officiel. Ces données ont permis d'évaluer l'influence des acteurs sur les processus de négociation, leurs résultats et l'application des accords. Le cadre de recherche portait aussi sur l'inclusion et l'influence des femmes parmi d'autres acteurs.

2 Les modalités utilisées au sein du projet EP ont été décrites pour la première fois par Paffenholz, 2014. Cette publication présentait neuf modalités. Ce nombre a ensuite été réduit à sept en regroupant les différents forums consultatifs dans une seule catégorie.

3 Les études de cas ont été réalisées en coopération avec le Dr Esra Çuhadar de l'Université Bilkent d'Ankara et son équipe et avec l'Université Tufts de Boston.

FIGURE 1

Modalités d'inclusion

7 MODALITÉS D'INCLUSION

- 1. Représentation directe à la table des négociations**
 - a. Inclusion dans les délégations de négociation
 - b. Élargissement du nombre des délégations de négociation (i.e. incluant une délégation distincte de femmes)
- 2. Statut d'observateur**
- 3. Consultations**
 - a. Consultations officielles
 - b. Consultations non officielles ou semi-officielles
 - c. Consultations publiques
- 4. Commissions inclusives**
 - a. Commissions d'application des accords
 - b. Commissions préparant ou conduisant les processus de paix
 - c. Commissions permanentes
- 5. Ateliers de haut niveau de résolution de problème**
- 6. Prise de décision publique (i.e. referendum)**
- 7. Action de masse**

Les femmes dans les processus de négociation : Définitions

Les femmes ont été identifiées par le projet EP comme l'un des groupes distincts impliqués dans les processus de paix, de transition et de rédaction d'une constitution. Aux fins de cette recherche, les femmes étaient définies comme des groupes plus ou moins organisés : délégations, organisations de la société civile, réseaux ou coalitions composés de femmes. Les délégations (de femmes) sont définies comme des groupes d'acteurs mis en place précisément dans un but d'inclusion au sein d'un processus de négociation ou d'application d'un accord. Les organisations de femmes de la société civile sont définies comme remplissant les critères suivants : ce sont des organisations volontaires évoluant dans la sphère publique, dont les objectifs, intérêts, et idéologies sont principalement orientés sur les questions relatives au genre et aux femmes. Les

coalitions se composent de femmes de différents horizons se réunissant pour une cause ou autour d'une question spécifique ; les réseaux sont considérés comme des coalitions interconnectées de différentes organisations de femmes. Le projet a également étudié le rôle des quotas, qui attribuent aux femmes un certain pourcentage de toutes les places de délégués dans un processus de négociation. Selon ces définitions, l'implication des femmes est mesurable dans 28 cas sur 40.

Type d'études de cas et leur sélection

Les cas étaient définis comme des négociations politiques officielles de haut niveau, comprenant les phases de négociation préalable, de négociation et d'application de l'accord de paix (le cas échéant) ; une étude de cas porte sur un cas de négociation et non sur un pays. Par conséquent, dans les pays où l'on dénombre plusieurs négociations officielles de haut niveau, le projet EP choisit d'étudier soit

un seul cas de négociation, soit d'inclure plusieurs études de cas par pays (voir l'annexe avec la liste des études de cas⁴). Les études de cas ont été sélectionnées pour fournir des données sur les différents types de rétablissement de la paix, rédaction de la constitution et réforme politique majeure conduisant à une transition politique, afin de couvrir un ensemble de régions géographiques et d'inclure au moins deux modalités d'inclusion. Un des cas a débuté dans les années 1980, 22 ont débuté dans les années 1990, 15 ont débuté dans les années 2000, et deux ont commencé dans les années 2010. Dix-sept des cas sont situés en Afrique, treize en Asie, quatre en Amérique latine, trois en Europe et trois en Océanie⁵. Le projet n'a pas analysé les cas d'exclusion (i.e. les cas incluant uniquement les parties de voie 1), car l'objectif était de mieux comprendre les processus de négociation inclusifs. Nilsson (2012) a mené une étude comparative des processus exclusifs et inclusifs et leur capacité à sceller des accords de paix durable : il a déterminé que l'inclusion d'acteurs de la société civile réduit le risque d'échec des accords de paix (voir l'annexe 1).

Collecte de données

La collecte des données pour les études de cas a été réalisée sur la base de sources de données secondaires et primaires ainsi que sur des entretiens approfondis avec des médiateurs, négociateurs et acteurs inclus dans ces négociations et des universitaires démontrant de l'expérience dans les pays ou les contextes des études de cas. L'accès aux médiateurs, négociateurs et acteurs inclus a été facilité par des réseaux universitaires, mais aussi en grande partie par le Centre pour le dialogue humanitaire, les Ressources de conciliation, Crisis Management Initiative et les Groupes d'appui à la médiation du Département des affaires politiques des Nations Unies, l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe), le Centre de prévention des conflits et les gouvernements de Norvège, de Suisse et de Turquie. Toutes les études de cas ont été soumises à un processus de révision interne et externe. Les experts des cas et des professionnels du milieu ont fait office de correcteurs externes.

- 4 Par exemple, nous avons examiné trois cas pour la Somalie, deux pour le Mali, un seul cas pour Aceh ou la Colombie.
- 5 Les désignations régionales proviennent des codes de pays et régions à usage statistique (Division des statistiques des Nations Unies) "Composition des régions macro géographique (continentales), des sous-régions géographiques et des groupements économiques sélectionnés des autres groupements" 2013 <http://yunstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm#asia> [accessible le 18.02.2016]

ENCADRÉ 2.1 :

Définir l'influence

L'influence des groupes et des réseaux composés de femmes est définie comme leur capacité à faire valoir leurs préférences avant, pendant et après le processus de négociation.

Les préférences peuvent porter sur :

- L'inscription des questions dans l'agenda des négociations et de la mise en œuvre des accords ;
- L'intégration des revendications dans le texte de l'accord ;
- La participation à la mise en œuvre d'un accord ;
- L'exigence d'entamer des négociations, reprendre des négociations ou signer un accord.

Les préférences peuvent être positives et négatives : les préférences négatives concernent une opposition aux négociations et une opposition à un accord ou à son application. Bien que le projet EP étudie l'influence de tous les acteurs inclus, ce rapport se concentre sur le rôle et l'influence des femmes en particulier.

Analyse des données

Les études de cas ont été analysées de manière comparative selon les catégories du cadre de recherche, au moyen d'un progiciel d'évaluation des données qualitatives. Cela a permis d'évaluer la présence des femmes, leurs activités, leurs rôles, les questions liées aux procédures et à l'influence des femmes sur le processus dans différentes modalités d'inclusion, ainsi que les facteurs favorisant ou contraignant la présence et l'influence des femmes. Par la suite, la présence et l'influence des femmes ont été analysées quant à leur corrélation avec l'issue des négociations : signature ou non de l'accord et degré de mise en œuvre. Les méthodologies d'évaluation de l'influence et du calcul des corrélations sont décrites ci-dessous⁶.

- 6 Toutes les données de l'étude de cas utilisées dans les corrélations et les tableaux à multiples entrées qui éclairent ce rapport ont été analysées avant le 30 avril 2015. Les conclusions formulées après cette date ne sont pas reflétées dans les calculs de ce rapport.

Évaluation de l'influence

Pour comparer, analyser et évaluer l'influence des femmes sur les négociations dans les différents cas, les chercheurs ont jugé l'influence des femmes dans les modalités d'inclusion selon la définition de l'influence établie par le projet (voir l'Encadré 2.1 ci-dessus). L'influence des femmes a été définie sur une échelle ordinale à quatre niveaux, allant de « pas d'influence » à « très forte influence positive ». L'influence des femmes était considérée comme faible lorsque les femmes ne parvenaient à inscrire que quelques points à l'agenda ou ne faisaient pression que de manière limitée pour entamer des négociations ou pour faire signer un accord. Au contraire, l'influence des femmes était définie comme forte lorsque les femmes inscrivaient plusieurs points importants à l'agenda ainsi que des propositions d'accord, ou faisaient fortement pression pour entamer des négociations ou pour faire signer un accord. Ainsi, l'influence des femmes n'a pas été évaluée en terme d'impact sur le texte de l'accord en lui-même, mais d'impact sur l'agenda des négociations ou sur des propositions mises en avant pendant les négociations. **Cela signifie que l'influence des femmes était basée sur les activités réalisées pour influencer l'accord et sa mise en œuvre, et non pas sur la conclusion ou l'application effective de l'accord.**

Dans les cas où les informations sur l'influence des femmes étaient jugées insuffisantes pour être analysées, l'influence des femmes a été codée comme manquante. Deux équipes de chercheurs ont évalué de manière indépendante cette variable pour tous

les cas et tout écart a fait l'objet d'un examen en consultation avec les auteurs de l'étude et des experts indépendants.

Corrélations entre l'influence et la signature et l'application des accords

Les catégories de résultats dans les processus de négociation mesuraient la conclusion d'un accord et dans quelle mesure ledit accord avait été appliqué. Tous les cas étaient classés en fonction de la conclusion ou non d'un accord. Les cas dans lesquels un accord a été conclu étaient classés selon le degré d'application de l'accord.

Les cas où pas ou peu de dispositions ont été mises en œuvre après cinq ans étaient classifiés comme des cas « non mis en œuvre » ; les cas où certaines dispositions étaient appliquées, mais où certaines dispositions majeures ne l'étaient pas, ont été classés comme « partiellement mis en œuvre », et les cas où la plupart des dispositions étaient pleinement appliquées, étaient classés comme « entièrement mis en œuvre ».

La variable « influence des femmes » a été croisée avec les variables de résultat identifiées ci-dessus (conclusion d'accord et niveaux d'application) pour identifier les corrélations entre ces variables. Les tests statistiques ont été réalisés pour identifier la portée et la puissance des associations entre les variables (Chi-carré; tau-b de Kendall).

3.

INCLUSION DES FEMMES : UNE QUESTION CONTESTÉE

Le projet d'étude « Élargir la participation » a permis d'observer que la participation des femmes dans les processus de paix était souvent l'objet de débats, rarement perçue comme un élément procédural naturel et évident. L'inclusion des femmes a pratiquement toujours été initiée pour des raisons normatives et a été accueillie avec indifférence et résistance dans les cas étudiés. Les principales parties au conflit ou aux négociations n'ont quasiment pris aucune mesure active pour inclure les femmes dans les processus de paix. Au contraire, les femmes devaient souvent compter sur leurs propres efforts (voir l'Encadré 3.1) ou le soutien externe de la communauté internationale et de médiateurs tiers pour garantir leur participation.

ENCADRÉ 3.1 :

Inclusion exigée par les femmes

Processus de paix d'Arta, en Somalie, 1999

Dans la société somalienne, les femmes ont traditionnellement été exclues de la sphère politique, comme cela a été le cas lors des premières délibérations du processus de paix d'Arta en 1999. Le pouvoir décisionnaire était détenu par les hommes les plus âgés provenant des cinq clans somaliens traditionnellement dominants. Les chefs des cinq clans entendaient établir un accord de paix répartissant le pouvoir entre les clans. Certaines femmes déléguées ont cependant réalisé qu'un processus de paix strictement fondé sur la structure de clan somalienne traditionnelle reviendrait à exclure les femmes des prises de décision. Par conséquent, sur les 100 femmes déléguées présentes, 92 ont formé une coalition commune de femmes visant à dépasser la structure clanique et à voter d'un seul bloc. Ces femmes ont ainsi efficacement initié leur propre inclusion en tant que groupe basé sur une identité de genre. Ce dénommé « sixième clan » a pu participer à l'élaboration d'une charte nationale qui réservait 25 sièges aux femmes dans l'Assemblée transitionnelle comptant 245 membres, et a négocié des garanties visant à protéger les droits des enfants, des femmes et des minorités.

Les raisons de la préférence des parties au conflit et des médiateurs pour l'inclusion de certains acteurs aux dépens d'autres sont nombreuses. Par exemple, les organisations de la société civile ou les partis politiques ont été inclus pour des raisons stratégiques : tenter de remédier au manque de légitimité et assurer le soutien du public au processus global de paix. Outre ces raisons politiques, les médiateurs qui ont soutenu l'inclusion entendaient souvent accélérer les négociations de paix et générer

de nouvelles perspectives permettant d'élargir les agendas de négociation ou de tester de nouvelles idées. On observe cependant au sein des équipes de médiation une sensibilisation et une reconnaissance générale des cadres normatifs stipulant la nécessité de l'inclusion et de la participation des femmes dans les processus de paix et les transitions politiques (voir l'encadré 3.2).

ENCADRÉ 3.2 :

Soutien des médiateurs à l'inclusion des femmes

Burundi, 1996-2013

Certains médiateurs ont eux-mêmes été à l'origine de l'inclusion des femmes dans les processus de paix officiels. Dans le cadre du processus de paix au Burundi, les groupes de femmes ont fait pression pour être incluses dans les négociations formelles, mais leur inclusion a été catégoriquement rejetée par la délégation du gouvernement. L'équipe de médiation tanzanienne, menée à l'époque par Julius Nyerere, soutenait toutefois le principe de l'inclusion des femmes. Bien que M. Nyerere n'ait pas pu garantir la représentation directe des groupes de femmes à la table des négociations, il est tout de même parvenu à ce qu'elles obtiennent le statut d'observateur dans le processus.

Dans les sociétés où les femmes ne jouent généralement pas un rôle visible et où les dispositions prenant en compte les droits des femmes demeurent contestées, la participation des femmes est souvent accueillie avec résistance. Les parties au conflit ont résisté à la participation des femmes de plusieurs manières, allant de la remise en question de l'indépendance et de la légitimité de leur participation jusqu'au harcèlement direct et aux menaces graves dans certains cas (voir l'encadré 3.3).

Dans plusieurs cas, la résistance à l'inclusion des femmes a été vaincue avec le soutien d'équipes de médiation externes, et d'autres parties tierces impliquées, y compris les acteurs internationaux. Dans les cas où les femmes avaient précédemment acquis de l'autorité et de l'expérience en règlement de différends et résolution de conflits, leur participation aux processus de paix était acceptée et reconnue avec moins de réticence (voir l'encadré 3.4 et l'encadré 3.5).

ENCADRÉ 3.3 :

Résistance à l'inclusion des femmes

Yemen, 2013-2014

À la Conférence du dialogue national pour un nouveau Yemen, les femmes ont bénéficié d'un quota de 30 pour cent dans les délégations de négociation officielles, et ce pendant toute la durée de la conférence. Les femmes ont aussi formé une délégation distincte et indépendante avec 40 sièges réservés. En dépit de ces conditions encourageantes, les femmes déléguées ont dû faire face à d'importants défis, car l'environnement social et politique n'était pas favorable à la participation des femmes.

Les acteurs traditionnels, associés à des mouvements religieux fondamentaux, se sont opposés aux revendications des femmes et des jeunes qui remettaient en question les pratiques culturelles et récits historiques. Les questions de genre et les droits des femmes ont non seulement été des sujets hautement controversés lors des discussions dans le cadre de la Conférence du dialogue national, mais les femmes déléguées ont aussi dans de nombreux cas fait l'objet de menaces publiques, voire d'attaques physiques. Des rapports ont fait état de femmes déléguées prises pour cible nommément et à travers des photos sur Internet, traitées d'« indignes », car elles se rendaient aux négociations non accompagnées et de nuit.

Pour contrer ces dynamiques, des organisations des droits des femmes, telles que le Forum des sœurs arabes pour les droits de l'homme (SAF), et le Conseiller spécial de l'ONU et son équipe ont intensifié leurs efforts pour soutenir et encourager les femmes à participer et à soulever les problèmes au cœur de leurs préoccupations. Plusieurs ONG ont aussi soutenu les femmes en organisant des ateliers et en animant des sessions de formation. Les femmes ont ainsi pu participer de manière significative en dépit du climat socioculturel défavorable.

ENCADRÉ 3.4 :**Inclusion imposée par les acteurs internationaux**

Négociations du Darfour, 2006

Les négociations de paix du Darfour de 2006 menées par l'Union africaine (UA) à Abuja, préalablement au processus de Djibouti, illustrent la manière dont l'inclusion des femmes peut également être favorisée par les acteurs internationaux autres que les médiateurs externes. Alors que les médiateurs avaient réuni les représentants masculins des groupes rebelles provenant de la diaspora, l'envoyé spécial canadien chargé des négociations, le Sénateur Mobina S.B. Jaffer, a interrogé le médiateur responsable de l'UA sur les motifs de l'absence de participation des femmes. Avec le consentement du médiateur responsable de l'UA, des femmes provenant des camps de réfugiés du Darfour ont été incluses. Leur inclusion a apporté une valeur substantielle aux négociations, car les femmes comprenaient les problèmes sur le terrain et les besoins de la population civile, de manière beaucoup plus précise que les groupes rebelles de la diaspora.

ENCADRÉ 3.5 :**Inclusion imposée par les parties au conflit**

Négociations de Papouasie-Nouvelle-Guinée/Bougainville, 1997-2005

Bien que cela soit rare, l'inclusion des femmes dans les négociations de paix est parfois imposée par les parties au conflit. Dans le cadre des négociations de paix de Papouasie-Nouvelle-Guinée/Bougainville, la coalition des femmes, dénommée les « femmes de Bougainville » était l'un des trois principaux groupes présents à la table des négociations (avec les parties locales en conflit et le Conseil des Anciens). La coalition des femmes a participé activement aux négociations de haut niveau et aux processus de prise de décision, et a aussi signé le principal Accord de paix en 2001. Les principales parties en conflit ont rapidement accepté la légitimité de la participation des femmes en raison de l'importance de leurs rôles dans les pratiques traditionnelles de règlement de différend et dans les efforts locaux de paix préalables au processus formel de négociation. En général, l'environnement politique national était favorable à un règlement pacifique et au rôle joué par les femmes pendant toute la durée du processus.

4.

FAIRE QUE LES FEMMES COMPTENT - NE PAS SIMPLEMENT LES COMPTER

Une bonne partie des efforts de pression exercés par les femmes et les partisans de l'inclusion des femmes se concentre sur l'augmentation du nombre de femmes dans les délégations officielles présentes à la table de négociation. Toutefois, les conclusions du projet de recherche « Élargir la participation » illustrent combien il est important de comprendre la différence entre la présence numérique des femmes et l'influence effective exercée par ces dernières sur les processus de paix. **Certaines études de cas ont démontré que même lorsque les femmes étaient dûment représentées à la table des négociations, elles n'exerçaient pas nécessairement une influence significative** (voir l'Encadré 4.1). Un « comptage de fréquence » ou un « comptage des effectifs » des femmes participantes n'informe que sur le nombre de femmes présentes : ce comptage ne permet pas de déterminer l'influence effectivement exercée par celles-ci.

L'influence que les femmes peuvent exercer sur le processus peut être décisive pour conclure et mettre en œuvre des accords. Le projet « Élargir la participation » a démontré qu'une influence plus forte des femmes sur les processus de paix est positivement corrélée à la conclusion et l'application des accords. **Dans les cas où les femmes pouvaient exercer une forte influence sur un processus de négociation, les chances de signature des accords étaient beaucoup plus élevées que dans les cas où l'influence des groupes de femmes était modérée, faible ou inexistante.**

Bien que la participation des femmes ne soit évidemment pas le seul facteur influençant la conclusion des accords (voir le chapitre 6 sur les facteurs favorisant ou contraignant l'inclusion des femmes), cette corrélation est importante et puissante statistiquement⁷.

Il est intéressant de noter qu'aucune corrélation n'a été établie entre la forte implication des femmes et le score de l'Indice d'inégalité de genre du PNUD (GII)⁸. En fait,

notre recherche a déterminé que les pays présentant les scores les plus élevés dans cet indice étaient aussi les pays où les femmes n'étaient pas ou peu représentées dans un processus de paix, alors que les pays où les scores d'indice sont faibles étaient associés à un impact plus fort des femmes dans les processus de paix. Nous avançons trois explications : en premier lieu, l'indice d'écart de genre n'est peut-être pas le meilleur indice pour évaluer ces aspects, car il ne fournit aucune donnée sur les femmes dans les pays concernés par les conflits. À cet égard, l'Indice des institutions sociales et de genre de l'OCDE (SIGI)⁹ est peut-être plus adapté. En second lieu, dans les pays où l'écart de genre est particulièrement élevé, la communauté internationale entreprend des efforts soutenus pour lancer de nombreux programmes d'habilitation de femmes, dont l'objectif est de soutenir les organisations agissant pour les droits des femmes. En troisième lieu, la présence de quelques groupes de femmes particulièrement actives peut suffire à produire une différence significative, comme le démontrent plusieurs études de cas où les femmes ont elles-mêmes mené des mouvements.

7 Cette corrélation entre l'influence des femmes et la conclusion des accords est statistiquement significative : niveau de confiance de 95 pour cent (test au chi carré), et affiche une puissance moyenne de 0.4 (tau-b de kendall).

8 Pour plus de renseignements, consulter : <http://hdr.undp.org/en/content/gender-inequality-index-gii>

9 Pour en savoir plus, consulter : <http://www.genderindex.org/>

ENCADRÉ 4.1 :

Quantité versus qualité de l'engagement des femmes : l'importance de l'influence au Népal et en Irlande du Nord

Au **Népal** (2008), la participation des femmes dans l'Assemblée constituante (AC) a été renforcée par l'adoption d'un système de quotas, qui a abouti à la participation de 197 femmes sur un total de 601 membres de l'AC. Les femmes ont donc représenté près de 33 pour cent de l'AC totale. Elles étaient aussi représentées dans plusieurs comités thématiques de l'AC.

Toutefois, l'influence globale des femmes dans l'AC est demeurée faible : l'augmentation de leur représentation s'est avérée ne pas avoir d'impact majeur sur leur influence. D'une part, les partis politiques (composés principalement d'hommes) ont opposé une forte résistance à la remise en question des inégalités et aux discussions concernant les revendications des femmes. Par exemple, les élites politiques masculines ont compromis les processus de prise de décision inclusive en organisant des réunions informelles à huis clos excluant les femmes. D'autre part, l'influence que les femmes pouvaient exercer était également atténuée par leur manque de voix collective. Dans l'idée de renforcer leur capacité à défendre les intérêts des femmes et afin d'élaborer un agenda commun, des participantes de l'AC ont formé un caucus de femmes. Ces efforts ont toutefois été vains, car, in fine, les fidélités politiques l'ont emporté. Ces dynamiques ont limité l'impact des femmes en dépit de leur important effectif et démontrent que lorsque les femmes sont divisées sur des questions critiques et manquent d'objectif commun, cela se traduit souvent par une faible influence globale, même lorsqu'un système de quotas avantageux est en place.

Au contraire, en **Irlande du Nord** pendant les négociations en vue de l'Accord du Vendredi Saint (1998), aucune femme ne faisait partie des dix principaux partis politiques représentés à la table des négociations. Cette situation a incité plusieurs femmes éminentes à former un parti politique féminin indépendant, la Coalition des femmes d'Irlande du Nord (NIWC), qui a bénéficié d'un soutien public et obtenu un siège aux côtés des autres partis politiques à la table des négociations. Bien que la NIWC n'eut pas de pouvoir de signature et a été dépassée en nombre par les partis dominés par les hommes, le pouvoir décisionnel de la coalition a été renforcé, car ses membres négociaient au même niveau que ceux des autres partis politiques et pouvaient donc faire pression pour la prise en compte des questions de genre, dont plusieurs ont été intégrées dans l'accord final. La NIWC a promu l'égalité, les droits de l'homme et l'inclusion au sens large. Elle a favorisé un processus inclusif, coopératif et fait de la participation des femmes et des droits des femmes des priorités de l'agenda politique. La NIWC a aussi travaillé à la mise en place de mesures préventives contre la violence, en se concentrant notamment sur les poursuites judiciaires en cas de violence à l'égard des femmes.

L'étude a démontré que lorsque les femmes ont exercé une forte influence, leur autorité s'est révélée à travers quatre types d'actions entraînant l'inscription d'enjeux majeurs au processus de paix :

- **Cessation des hostilités et/ou pression pour entamer ou poursuivre les négociations de paix** : dans plusieurs cas pendant la phase préalable aux négociations, les groupes de femmes ont participé à des actions visant à réunir les parties autour de la table des négociations. Lors de la phase de négociation, les groupes de femmes ont souvent fait pression pour que les parties reviennent ou restent à la table des négociations, si jamais les pourparlers se trouvaient dans l'impasse. Ces actions,

encourageant de manière globale la résolution du processus de paix, ont directement amélioré la qualité des négociations.

- **Pression pour signer des accords de paix dans le cadre ou en dehors des négociations** : dans plusieurs cas, les femmes ont fait pression pour que les principales parties au conflit signent un accord. En République démocratique du Congo (1999) et au Liberia (2003), par exemple, les femmes ont littéralement bloqué les portes de la salle de négociation jusqu'à ce que les hommes à l'intérieur signent l'accord.

- **Plus grande représentation des femmes dans le processus de paix :** les groupes de femmes ont favorisé une plus grande représentation des femmes dans l'intégralité du processus de paix, en particulier pendant les phases de négociation et d'application de l'accord. Dans plusieurs processus, les groupes de femmes ont activement agi pour favoriser l'inclusion des femmes, souvent en exigeant l'institution d'un quota de femmes. Lorsque les groupes de femmes ont été en mesure d'influencer le processus – que ce soit parce qu'elles étaient fortement représentées dans les négociations ou parce qu'elles possédaient des sièges dans les assemblées transitionnelles, les commissions ou les législatures inclusives – cela s'est traduit par des garanties d'inclusion des femmes, non seulement au sein du processus de négociation, mais aussi au sein des institutions politiques à la fin du conflit ou suite à la conclusion de l'accord.
- **Dispositions en matière de sensibilisation au genre :** les groupes de femmes ont fait pression pour l'inclusion des dispositions en matière de sensibilisation au genre dans les accords de paix. Elles ont souvent insisté pour que les procédures ainsi que les dispositions des accords reflètent leurs revendications liées au genre. Ces procédures et dispositions apportaient généralement des

réponses aux besoins particuliers des groupes de la société les plus vulnérables dans les situations de conflit ou post-conflit. Il est important de noter que ces points ont plus de chances d'être soulevés et traités dans les processus de paix auxquels participent les femmes que dans ceux où elles sont absentes. Le projet de recherche indique aussi que plus l'influence exercée par les femmes sur le processus est forte, plus les dispositions en matière de genre sont pointues.

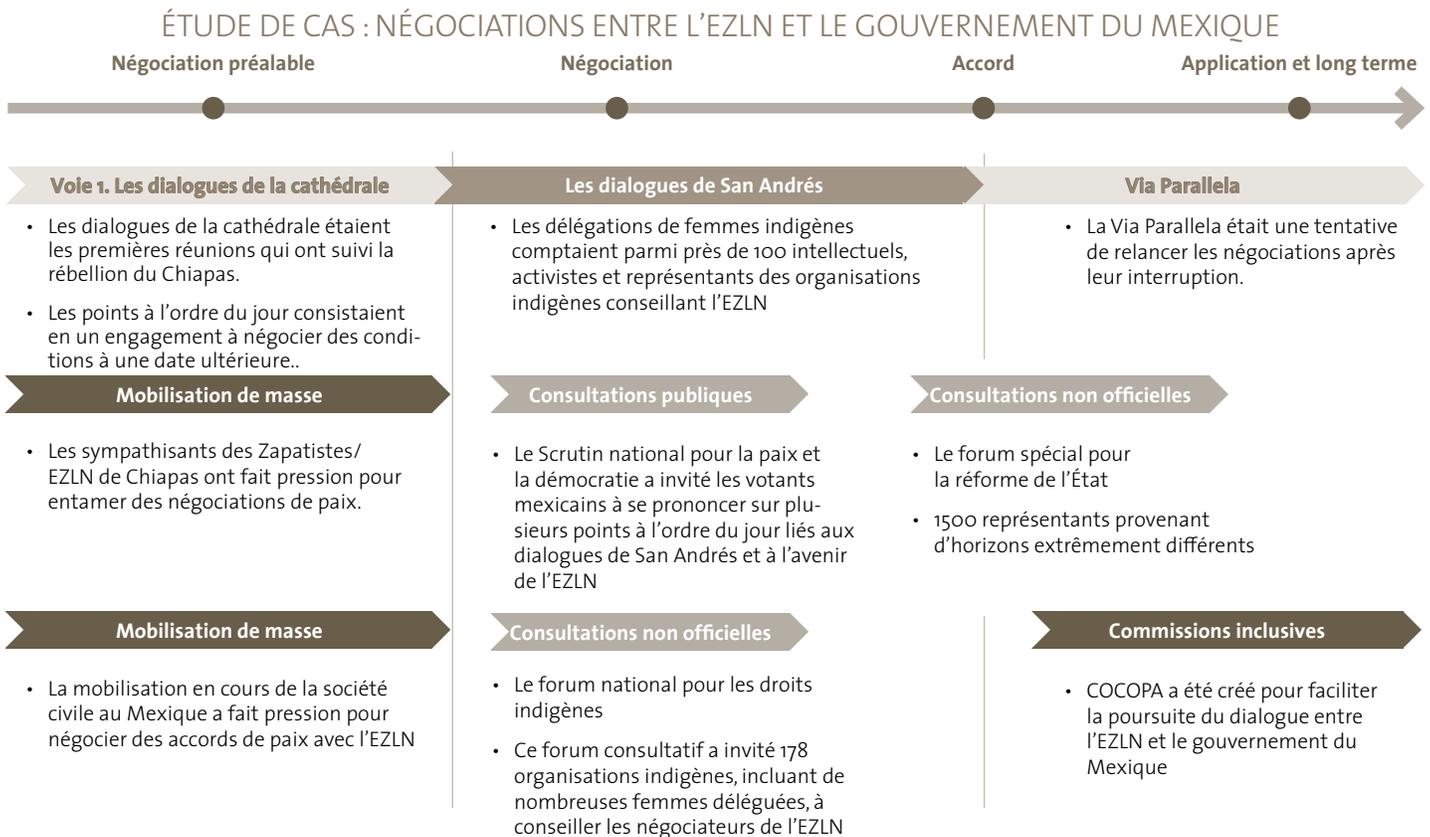
Ces conclusions indiquent que la capacité des groupes de femmes à exercer de l'influence a des répercussions positives et variées pour les processus de paix. L'étude a aussi démontré que les opportunités pour les femmes d'exercer cette influence étaient souvent limitées. **La capacité des femmes à exercer une influence significative dépend fortement de différents facteurs incitatifs ou limitatifs survenant lors des différentes phases des processus de paix et dans le cadre de modalités d'inclusion spécifiques.** Ces facteurs sont traités dans le chapitre 6.

5.

MODALITÉS D'INCLUSION DANS LES DIFFÉRENTES PHASES DES PROCESSUS DE PAIX

Les partisans de l'inclusion des femmes se sont jusqu'ici principalement concentrés sur leur participation à la table des négociations. Toutefois, selon le projet de recherche « Élargir la participation », la table des négociations ne doit être considérée ni comme le seul mode de participation des femmes ni comme leur seul point d'entrée dans le processus. En réalité, la « table des négociations » elle-même peut offrir plusieurs points d'entrée aux revendications des femmes.

FIGURE 2 :
Modèles d'inclusion dans les différentes phases d'un processus de négociation



*Le calendrier des cas est approximatif. Les flèches représentent des modalités d'inclusion à des degrés approximatifs de retrait du processus de négociation de voie 1 (en gris)..

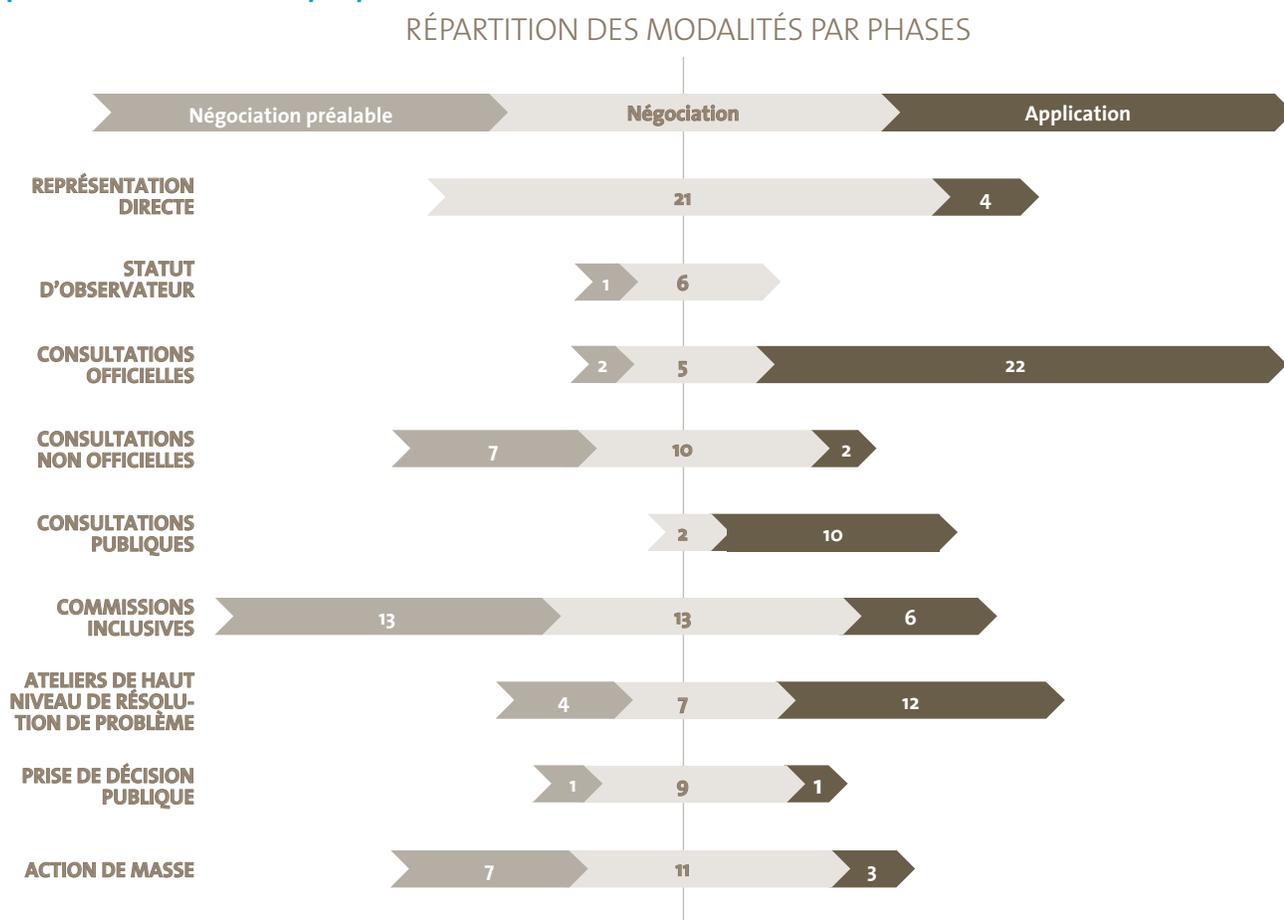
Les femmes peuvent faire partie des délégations de négociation officielles (en tant que représentantes d'une partie principale au conflit) ou elles peuvent faire partie de délégations composées uniquement de femmes, agissant parallèlement aux autres délégations officielles. Elles peuvent également détenir le statut d'observateur à la table des négociations, ou elles peuvent jouer différents rôles dans des sous-comités ou des comités techniques pendant les négociations. Par ailleurs, les négociations formelles (souvent désignées comme les processus de voie 1) ne sont pas les seules « voies » possibles des processus de paix contemporains. D'autres niveaux de processus de paix (par ex. les voies 1,5, 2 et 3) peuvent se dérouler avant, parallèlement ou après le début des négociations officielles de voie 1. L'inclusion et la participation des femmes dans ces « voies » complémentaires, parallèles à la table officielle des négociations, peuvent être observées à travers différentes modalités d'inclusion (voir les modalités dans le chapitre 2).

Les négociations de paix qui ont eu lieu au Mexique entre 1994 et 1997 ont démontré que les différentes modalités d'inclusion ne sont pas mutuellement

exclusives et témoignent de la multiplicité des opportunités et des points d'entrée possibles des femmes dans les processus de négociation de paix (Figure 2). Dans le cadre des négociations avec le Gouvernement du Mexique, l'Armée zapatiste de libération nationale (EZLN) a eu recours à de nombreuses modalités d'inclusion pour que le gouvernement entame et poursuive les négociations, pour renforcer sa propre légitimité et pour permettre à ses délégués dans les négociations de contribuer sur de nouveaux sujets.

Le processus de négociation est typiquement divisé en trois phases : la phase préalable aux négociations, la phase des négociations et la phase d'application de l'accord. La Figure 3 ci-dessous illustre que la majorité des modalités peut survenir dans les trois phases, bien que toutes les modalités (à l'exception de trois modalités) se retrouvent de manière prédominante pendant les négociations. Une autre conclusion importante est que plusieurs modalités peuvent être observées au cours de plusieurs phases. Lorsque des modalités sont survenues plusieurs fois dans la même phase, elles n'ont été comptées qu'une seule fois.

FIGURE 3 :
Répartition des modalités par phases



La section suivante décrit chacune des sept modalités d'inclusion, leurs formes et leur fonctionnement pendant les phases où elles peuvent se présenter.

Modalité 1 : Représentation directe à la table des négociations

La modalité de la représentation directe fait référence à la présence des femmes à la table des négociations. La représentation directe survient communément pendant la phase de négociation, bien que parfois les processus de dialogue surviennent dans le cadre de la mise en œuvre d'un accord précédent, comme cela a été le cas en Afghanistan avec les deux Loya Jirgas tenues après l'Accord de Bonn de 2001. Les femmes peuvent aussi être incluses dans un gouvernement de transition, comme à la suite de l'Accord global de paix au Liberia en 2003.

Les femmes peuvent être incluses dans les délégations de négociation officielle des principales parties au conflit ou avoir leurs propres délégations, aux côtés des autres parties. Il est possible d'inclure davantage de groupes à la table des négociations en créant des groupes de travail, sous-comités ou comités techniques traitant de problèmes spécifiques.

Lorsque les femmes ont été incluses dans de vastes processus de rédaction de constitution, elles ont formé des délégations officielles pour négocier de nouvelles constitutions et ont été, dans quelques cas, reconnues en tant que groupe indépendant sur la base de leur identité de femme. De nombreux processus de rédaction de constitution ont succédé à des pourparlers de paix officiels exclusifs, comme au Népal ou au Yémen (voir l'encadré 5.2). Dans les deux cas, les accords de paix n'incluaient que les principales parties armées au conflit. Toutefois, les processus de rédaction de la constitution étaient conçus de manière inclusive. En ce qui concerne l'influence des femmes à la table des négociations, la recherche comparative basée sur les études de cas a déterminé que les quotas de femmes, comme critère de sélection pour les délégations de négociation, se sont avérés efficaces pour accroître la représentation des femmes. **Toutefois, les quotas seuls ne renforcent pas automatiquement l'influence des femmes : en effet, les fidélités aux partis politiques ont souvent nui aux intérêts communs des femmes.** Les chances qu'ont les femmes d'exercer une influence à la table des négociations étaient beaucoup plus importantes lorsqu'elles évoluaient au sein de leur propre délégation composée uniquement de femmes, et/ou lorsqu'elles pouvaient se coordonner entre femmes de manière stratégique pour faire valoir leurs intérêts communs : formuler des positions communes sur des points clés et/ou former des coalitions de femmes unifiées au-delà des délégations officielles. Toutefois, les femmes devaient également faire partie des organes de

ENCADRÉ 5.1 :

Accroître le nombre de femmes dans les délégations officielles de négociation de paix

La République démocratique du Congo (RDC), 1999-2003

Pendant le dialogue inter-congolais (1999-2003), seules six femmes sur 362 délégués ont initialement participé aux négociations. Les femmes ont pu passer de six à quarante déléguées à Sun City grâce à une intervention du Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM) et de groupes locaux de femmes. Ces organisations ont mis en place un atelier pour encourager la participation des femmes et les six premières déléguées ont publié une lettre ouverte exigeant d'accroître la participation des femmes. Dans leur lettre, ces femmes ont justifié leurs revendications pour davantage de représentation en citant la Convention de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) et la Résolution 1325 de l'UNSC adoptée en 2000.

ENCADRÉ 5.2 :

Rédaction de constitution inclusive

Népal (2005-2012) et Yémen (2013-2014)

L'Assemblée constituante népalaise a jusqu'à présent été l'entité la plus inclusive observée en Asie. Le système électoral comprenait des quotas pour les femmes et pour les communautés marginalisées pour garantir un meilleur niveau d'inclusion. Pour les élections législatives de 2008, le pays a adopté un quota législatif garantissant l'attribution d'au moins 33 pour cent des sièges de l'Assemblée aux femmes.

En 2013, pendant la Conférence de dialogue national yéménite, un quota de femmes de 30 pour cent a été établi pour toutes les délégations de négociation ; les groupes de la société civile ont également été reconnus comme une délégation indépendante et 40 sièges sur 365 leur ont été réservés.

prise de décision à la table des négociations pour exercer une influence.

Modalité 2 : Statut d'observateur

Les observateurs n'exercent pas de fonctions officielles, mais assistent directement aux négociations (Paffenholz 2014b). Cette modalité est le plus souvent rencontrée dans la phase de négociation, que ce soit pour le rétablissement de la paix ou la rédaction d'une constitution. Puisque les observateurs sont physiquement situés dans la même pièce, ils sont généralement bien informés sur l'agenda des négociations. Les médiateurs peuvent tirer profit du positionnement privilégié des observateurs en les utilisant pour surveiller le déroulement des pourparlers, obtenir des conseils informels pour eux-mêmes et pour les parties au conflit négociatrices, le cas échéant, former des alliances avec d'autres groupes d'observateurs dans le but de signer un accord final. Le statut d'observateur offre aux groupes inclus la possibilité de maintenir une pression normative et/ou politique sur les parties au conflit, ou de faire pression pour que de nouveaux points soient inscrits dans l'agenda des négociations.

Accorder aux femmes le statut d'observateur est une approche commune pour faciliter l'inclusion des femmes, même s'il ne s'agit pas de la modalité d'inclusion la plus courante.

Il existe aussi des inconvénients associés à cette modalité : les obstacles potentiels associés à la sélection, la représentation et l'activité marginale des observateurs en pratique. Le statut d'observateur ne sera octroyé qu'à quelques groupes de femmes uniquement dans un processus de paix, et leur sélection joue un rôle crucial pour garantir que leur participation soit significative. Dans de nombreux cas, la pertinence du travail des groupes inclus lors des phases de négociation préalable ou leur proximité avec les principales parties, a permis à ces groupes de gagner la reconnaissance et la légitimité de leur participation en tant qu'observateurs.

Par ailleurs, en raison de leur nombre généralement peu élevé, les observateurs ne seront jamais entièrement représentatifs. Il existe aussi un risque fréquent que les observateurs soient perçus comme cooptés. Si et comment ces questions liées à la sélection des observateurs ou à une plus large représentativité affectent la capacité des femmes à influencer le processus, dépendent fortement du contexte. On constate que les femmes ont rarement influencé un processus en ayant le statut d'observateur. Aucun modèle d'évaluation de l'influence des femmes en tant qu'observateur n'a émergé de la recherche ; au lieu de cela, la manière dont les femmes ont utilisé le statut d'observateur pendant les négociations variait en fonction d'un ensemble de facteurs spécifiques tels que la sélection, l'influence sur les délégations

de négociation (principalement sur les parties au conflit), et la formation de coalition avec des groupes en dehors des négociations pour constituer une alliance stratégique. Ce n'est que dans le cas du Liberia (2003) que les femmes ont pu exercer une influence en tant qu'observateurs, car elles travaillaient en étroite collaboration avec un puissant mouvement de femmes en dehors du cadre des négociations.

Modalité 3 : Consultations

Les consultations peuvent avoir lieu avant, en parallèle à, ou après des négociations officielles (voir la Figure 3 ci-dessus). Les consultations peuvent cibler un groupe restreint de personnes, un groupe représentatif ou être publiques. Chacun de ces formats peut être une partie officielle de l'architecture des négociations ou une initiative informelle de l'une des parties aux négociations, du médiateur ou du facilitateur, ou des groupes dont l'objectif est d'influencer les négociations d'une certaine façon.

Les consultations peuvent aussi être officiellement approuvées, non-officielles ou publiques. Les consultations officiellement approuvées visent à canaliser les revendications dans un processus de paix formel et à mieux comprendre comment le public évalue le contenu des négociations en cours, y compris ce qui peut être perçu comme absent des agendas officiels. Ce type de consultation officiel est souvent choisi lorsque le processus de négociation officiel est exclusif, et lorsque les négociateurs et les médiateurs reconnaissent que le soutien public est nécessaire à un moment donné. Les consultations non officielles sont parfois utilisées pour inciter les parties à entamer des négociations ou dans les cas où les principales parties refusent les consultations officielles. Ces consultations sont donc plus fréquemment mises en place lors de la phase préalable aux négociations. Les consultations publiques ont souvent été utilisées pour diffuser les résultats d'un processus de négociation et pour générer des suggestions de la part du public. En ce qui concerne le dernier objectif, la collecte des propositions et des avis de la société dans son ensemble est liée à la possibilité que ces recommandations soient inscrites dans l'agenda des négociations officielles, comme un moyen de développer chez le public un sentiment d'appropriation du processus de paix (par ex. en renforçant la légitimité du processus global) et de pérenniser un accord négocié. Les consultations publiques ont souvent été utilisées pour informer les commissions d'application des accords, et sont donc le plus fréquemment engagées dans la phase d'application.

En général, alors que les consultations officielles et non officielles peuvent cibler un groupe restreint ou un groupe représentatif à des degrés plus ou moins élevés, les consultations publiques ont tendance à cibler un groupe plus vaste et plus représentatif. Les

consultations publiques ont été menées dans de nombreux processus de paix. Par exemple, différentes commissions chargées de questions telles que la vérité et la réconciliation, la justice transitionnelle, la rédaction constitutionnelle et les réformes, ou le suivi de l'application de l'accord, ont tendance à organiser de vastes consultations publiques afin de communiquer leurs conclusions.

Mener des consultations présente l'avantage d'inclure un vaste ensemble de perspectives, ce qui confère une plus grande légitimité au processus, tout en évitant le problème d'une complexité impossible à gérer (souvent citée par les parties au conflit ou les médiateurs peu enclins à l'idée d'augmenter le nombre des acteurs à la table des négociations). Les consultations peuvent aussi permettre de faciliter les discussions sur les questions difficiles et offrir une voie alternative aux négociations, en cas d'enlèvement des négociations officielles. Les forums et les processus consultatifs sont aussi un moyen pour les différents groupes de faire l'expérience des procédures démocratiques.

Toutefois, ces avantages sont contrebalancés par une certaine prise de distance par rapport à la table officielle des négociations. Il existe aussi un risque que le forum consultatif soit coopté par les principaux négociateurs cherchant à utiliser la société civile ou d'autres groupes pour promouvoir leurs propres agendas de négociation. En dépit de son mandat, le forum consultatif peut toujours être ignoré, marginalisé ou révoqué par les négociateurs principaux. Les participants du forum peuvent aussi ne pas parvenir à la cohésion souhaitée et au niveau d'organisation nécessaire pour influencer de manière significative les négociations officielles.

Globalement, le projet de recherche « Élargir la participation » a déterminé que la consultation était la modalité d'inclusion la plus commune dans les processus de paix pour tous les acteurs, y compris les groupes de femmes. Même si la plupart des consultations publiques ont inclus des femmes, les consultations ciblant les femmes en particulier étaient rares. Dans certains cas, l'accent était mis sur l'amélioration de la compréhension des besoins et des revendications des femmes.

Il est nécessaire d'établir des stratégies de transfert claires et efficaces qui communiquent de manière systématique les résultats des consultations aux négociateurs et médiateurs, pour que ces consultations soient effectivement influentes. Dans l'ensemble, les femmes étaient les plus influentes au sein de consultations lorsqu'elles pouvaient avancer des positions communes sur des problèmes clés. Les positions communes étaient alors présentées, souvent dans des documents concis, pour expliquer aux principales parties aux négociations les demandes des femmes sur des questions spécifiques ; ces documents de travail étaient ensuite soit formellement imposés ou informellement

présentés afin d'être pris en compte dans la rédaction d'un accord de paix final. Par exemple, la Coalition nationale des femmes en Afrique du Sud (1990) a mené des consultations publiques au niveau national qui ont directement contribué à la publication de la Charte des femmes pour une égalité effective. La Charte a ensuite influencé de manière significative les dispositions en matière d'égalité énoncées dans la constitution de 1997.

Modalité 4 : Commissions inclusives

Les commissions inclusives sont communément mises en place lors de la phase d'application de l'accord, mais elles sont occasionnellement utilisées pour engager ou exécuter une partie du processus de négociation. Mettre en place des commissions et des mécanismes spécifiques pour la mise en œuvre d'un accord de paix est crucial pour l'avenir d'un pays. Il existe trois types de commissions : a) les commissions préparant et conduisant un processus de paix ; b) les commissions d'application d'un accord telles que les commissions de mécanismes de justice transitionnelle, de surveillance des cessez-le-feu ou de rédaction de la constitution ; et c) les commissions établies en tant qu'organes constitutionnels permanents, tels que la commission interethnique au Kirghizstan (2013) ou la Commission d'intégration et de cohésion nationale au Kenya (2008), qui étaient chargées de gérer l'égalité des droits entre tous les groupes ethniques du pays.

La présence des femmes dans les *commissions d'application des accords* a principalement été le résultat de dispositions en matière d'égalité homme-femme (telles que les quotas) déjà inscrites dans l'accord de paix. Afin de garantir la présence des femmes, les dispositions en matière d'égalité des sexes doivent être explicites, d'autant plus lorsque plusieurs critères de sélection sont définis en plus du critère de genre. Cela permet aussi une plus grande inclusion de femmes hautement qualifiées dans le processus.

Globalement, les femmes ont fait partie de cette modalité de participation dans toutes les phases de négociation. **Cependant, l'exercice de leur influence dans les commissions nécessite l'engagement des femmes aussi tôt que possible. La garantie de la participation des femmes dans toutes les phases d'un processus de paix requiert aussi l'introduction, dès les phases initiales, de dispositions explicites en matière de parité (telles que des quotas spécifiques), afin que ces dispositions soient intégrées dans l'accord de paix final.**

Modalité 5 : Ateliers de résolution de problème de haut niveau (voie 1.5)

Les ateliers de résolution de problème de haut niveau rassemblent les représentants proches des dirigeants des parties au conflit et leur offrent un espace de discussion où ils ne sont pas soumis à la pression d'avoir à conclure

un accord. Ces ateliers ne sont pas officiels et ne sont généralement pas rendus publics. De plus, les ateliers de résolution de problème sont des espaces de rencontre qui peuvent exister plusieurs années et sont organisés et animés par des ONGI ou des institutions académiques (parfois en coopération avec des partenaires locaux). Ils sont aussi une option lorsque les belligérants refusent de se rencontrer en public (Paffenholz; 2014b). **Le projet de recherche « Élargir la participation » a démontré que les femmes étaient sous-représentées dans cette modalité, à moins que les ateliers soient spécifiquement conçus pour les groupes de femmes comme un moyen de surmonter leurs tensions et griefs.** Dans ce scénario, les femmes étaient en mesure de déterminer des positions communes et d'élaborer des déclarations conjointes qui ont ultérieurement influencé les négociations ou soutenu l'inclusion des femmes. Les femmes ont participé à ces ateliers avant, en parallèle à, et/ou après des négociations officielles, et ont été en mesure d'influencer avec succès les processus de paix, comme cela a été le cas lors des Négociations politiques inter-congolaises en RDC (2002). Il est important de noter que l'influence que les acteurs peuvent exercer dans le cadre de cette modalité de participation dépend principalement de la présence de stratégies de transfert effectives et efficaces (voir la modalité 3 ci-dessus).

Modalité 6 : Prise de décision publique

Les processus de prise de décision publique sont caractéristiques des démocraties. Les accords de paix et/ou les nouvelles constitutions peuvent être soumis à la population pour ratification et les résultats sont généralement contraignants. L'aval par le public d'un accord de paix permet aussi de protéger l'accord négocié, offrir une légitimité démocratique au processus et garantir le soutien du public et la durabilité de l'accord.

La décision de soumettre un accord de paix négocié à un vote du public doit être considérée avec attention. Un vote contre l'accord bloquera sa mise en œuvre et interrompra l'intégralité du processus. Plusieurs accords de paix ont été soumis à référendum ; à Chypre (1999), par exemple, le Plan de paix Annan élaboré par l'ONU a été accepté par les Chypriotes turcs, mais rejeté par les Chypriotes grecs. Le vote négatif de l'un des camps a interrompu le processus. Au contraire, le référendum de 1998 visant à ratifier l'accord de paix du Vendredi Saint a été accepté.

Le manque ou la difficulté à rassembler des données fiables, ventilées selon le genre rendent difficile l'analyse de tendances de vote chez les femmes. Selon Northern Ireland Life and Time Survey, une enquête sociale annuelle majeure conduite depuis 1998¹⁰, 71 pour cent des hommes et 72 pour cent des femmes ont indiqué avoir voté en

10 Tous les résultats de l'enquête annuelle de the Northern Ireland Life and Times Survey depuis 1998 sont disponibles et sont accessibles en cliquant sur le lien suivant : <http://www.ark.ac.uk/nilt/>

faveur de l'Accord du Vendredi Saint, l'année précédente. La même enquête a indiqué que l'abstention des votants était quasi équivalente entre les hommes (16 pour cent) et les femmes (18 pour cent), ce qui est cohérent avec les données disponibles sur le taux de participation de 81 pour cent pour les deux genres (impliquant un taux d'abstention total de 19 pour cent)¹¹. Cela indique que, au moins dans le cas de l'Irlande du Nord, les femmes ne se sont pas prononcées en faveur de la paix de manière significativement plus marquée que les hommes. Dans le cas du Guatemala (1989), l'engagement dans le processus de paix ne peut être qu'indirectement présumé sur la base des taux de participation enregistrés dans la Consultation populaire de 1999 organisée pour ratifier l'accord de paix. Cela s'explique par l'absence de toutes données ventilées par genre sur la participation des votants. Dans ce cas, le taux de participation des hommes alphabètes était de 41 pour cent pour un taux de participation de 28 pour cent des femmes alphabètes. La différence en matière de participation électorale était moins importante parmi les votants analphabètes, avec 17 pour cent des hommes et 14 pour cent des femmes. Les votants alphabètes représentaient 69 pour cent de la participation électorale totale alors que les votants¹² analphabètes représentaient 31 pour cent. Les taux de participation des femmes aux élections guatémaltèques étaient bien inférieurs à ceux des hommes, reflétant un phénomène mondial de disparités de genre dans la participation à la sphère publique.

Modalité 7 : Action de masse

L'action citoyenne de masse mobilise un nombre important de personnes, et se traduit principalement par des manifestations publiques. Comme les événements internationaux de la dernière décennie l'ont confirmé, l'action de masse demeure un puissant instrument de pression publique sur les pouvoirs établis et les élites politiques, en particulier lorsqu'elle est utilisée conjointement aux médias sociaux et aux médias de masse, par exemple par le biais de diffusions en direct par satellite. La plupart des actions de masse sont le résultat de mouvements populaires et de dynamiques sociales, et se focalisent sur un objectif commun d'intérêt national : des réformes politiques pour mettre fin à un régime autoritaire, la cessation de la guerre et des conflits armés, et/ou la signature d'un accord de paix (Paffenholz, 2014b). Au Népal en 2006, par exemple, trois mois de manifestations de masse ont exercé une pression sur les principales parties au conflit pour arrêter la guerre et prendre des engagements publics pour mettre fin au régime autoritaire, ouvrant ainsi la voie à un Accord de paix global. Cependant, l'action de masse n'est pas nécessairement en faveur de la paix : elle peut aussi se mobiliser contre les accords de paix. Par exemple, au Sri Lanka en 2000, les manifestations contre les négociations de paix ont été plus fréquentes et plus

11 (Northern Ireland Life and Times Survey, 1999)

12 (Organisation des États américains, 2000)

puissantes que les mouvements en faveur de la paix et ont finalement entraîné l'arrêt des négociations. **Il est important de noter que le projet de recherche « Élargir la participation » n'a observé aucun cas où des groupes de femmes ont organisé une action de masse contre un accord de paix. Au contraire, les femmes ont, plus que tout autre groupe, organisé et mené à bien des campagnes d'actions de masse en faveur d'accords de paix. Les femmes ont souvent exercé une pression sur les parties au conflit pour entamer des négociations et signer des accords de paix.**

À de rares occasions, les groupes de femmes ont effectivement mené des actions de masse pour faire pression sur les médiateurs et les parties aux négociations afin d'accroître leur participation officielle. Au Liberia, des manifestations massives organisées sur des sites clés par le Réseau des Femmes dans l'édification de la paix (WIPNET) ont directement conduit

à l'invitation de femmes aux négociations officielles en tant qu'observateurs. Bien que WIPNET ait finalement rejeté cette invitation, l'organisation a ainsi renforcé sa capacité à influencer les négociations de paix. De manière similaire, au Somaliland (1991), les groupes de femmes ont régulièrement organisé des manifestations sur les sites des négociations. Ces actions des groupes de femmes ont aidé à faire entendre leur voix et ont influencé la décision de les inclure en tant qu'observateurs dans la conférence de Boroma. Par ailleurs, ces actions ont permis que leurs revendications soient prises en compte dans la création d'un Guurtii national (conférence) puis formalisées dans une charte nationale. Le cas de l'Irlande du Nord (voir l'encadré 6.9) illustre comment la mobilisation de masse des femmes a conduit à un résultat positif dans les urnes, en faveur de la ratification de l'accord de paix.

ENCADRÉ 5.3 :

Exemples de pression exercée par les femmes sur les hommes pour signer des accords de paix

On reconnaît souvent aux femmes leur rôle dans la facilitation des accords de paix et en soutien de la poursuite des négociations indépendamment des points inscrits à l'agenda. Dans bon nombre de cas analysés par le projet « Élargir la participation », les femmes ont fait pression pour entamer les négociations de paix ou pour signer les accords de paix. Notre recherche indique que, dans la plupart des cas démontrant une forte implication des femmes (15 cas sur 40), les femmes ont expressément œuvré pour faire débiter et faire réussir le processus de paix. En particulier, la participation des femmes dans les modalités 1 (représentation directe), 2 (statut d'observateur) et 7 (action de masse) semble offrir les points d'entrée les plus favorables pour leurs activités en faveur de la paix.

Par exemple, en **RDC** (modalité 1), les 40 femmes déléguées à Sun City se sont assurées de la signature d'un accord en formant une chaîne humaine bloquant la sortie de la salle du comité. Elles ont insisté pour que les hommes n'en sortent pas avant d'avoir signé l'accord. Lors de la Conférence de 1993 sur la réconciliation nationale en **Somalie**, certaines des femmes observatrices (modalité 2) de la conférence ont décidé de faire publiquement pression sur les chefs de faction en jeûnant jusqu'à ce qu'un accord soit conclu. Les hommes ont élaboré un plan de paix 24 heures plus tard. En **Somaliland** pendant les négociations qui ont été menées suite aux violences entraînées par l'indépendance (1991-1994), les groupes de femmes détenant le statut d'observateur (modalité 2) ont exercé une forte pression pour que les parties au conflit s'assoient à la table des négociations et y restent tant que des avancées concrètes n'avaient pas été obtenues. Elles ont rempli de facto des fonctions de médiation et de communication. Les femmes étant généralement perçues comme étant plus impartiales que leurs collègues masculins ; cette confiance leur a permis de favoriser un déroulement sans heurt des négociations.

De manière similaire, au **Liberia** et en **Somaliland** (modalité 7), les femmes non admises dans l'enceinte des négociations ont fait pression sur les hommes pour signer l'accord en menaçant de se déshabiller publiquement sous le regard des négociateurs. Dans un contexte culturel où il est particulièrement inapproprié pour un fils de voir sa mère nue, ces femmes ont utilisé et instrumentalisé le statu quo sur les rôles associés à chaque sexe pour plaider la cause de la paix. Bien que ces exemples de cas impliquent une proximité physique et un accès aux sites de négociation, le cas de l'Irlande du Nord démontre que les femmes peuvent aussi se mobiliser pour la paix par le biais de campagnes de masse (modalité 7) dont la portée est plus vaste et globale.

6.

FACTEURS FAVORISANT OU CONTRAIGNANT LA PARTICIPATION ET L'INFLUENCE DES FEMMES

Plusieurs facteurs peuvent favoriser ou restreindre l'influence des femmes sur les processus de paix et de transition. Ces facteurs expliquent pourquoi les femmes dans les processus étudiés pouvaient ou non exercer une influence sur les négociations de paix et leur mise en œuvre. Il est nécessaire d'optimiser les facteurs incitatifs et d'écarter les facteurs limitatifs afin d'établir les conditions les plus propices à une participation significative des groupes de femmes et à la réussite du processus de paix dans son ensemble.

Le projet de recherche « Élargir la participation » a identifié deux ensembles de facteurs : les facteurs liés au processus et les facteurs liés au contexte. Le premier ensemble de facteurs concerne la conception de l'inclusion dans le processus, alors que le deuxième ensemble de facteurs concerne le contexte dans lequel se déroule cette inclusion.

En premier lieu, ce chapitre présente et résume les neuf facteurs liés au processus et identifie leurs caractéristiques au fil des sept modalités d'inclusion. En second lieu, ce chapitre examine les facteurs liés au contexte qui non seulement ont le potentiel d'encourager ou de restreindre la participation des femmes, mais aussi d'influencer l'acceptation et la mise en œuvre réussie d'un accord de paix. Les deux ensembles de facteurs revêtent la même importance en ce qui concerne l'inclusion des femmes : même un processus parfaitement conçu peut échouer si les problèmes liés au contexte ne sont pas correctement traités. Par conséquent, protéger le processus de paix des facteurs pouvant nuire à son déroulement est au cœur des politiques d'inclusion en faveur de la paix.

Facteurs liés au processus

Les neuf principaux facteurs liés au processus affectant la capacité des femmes à participer et influencer les

processus de négociation de paix sont présentés ci-dessous par ordre d'importance :

- 1. Critères et procédures de sélection** incluant les critères de genre ;
- 2. Procédures de prise de décision** permettant aux femmes de tirer parti de leur présence ;
- 3. Coalitions et positions communes** des femmes participantes, renforçant leur influence ;
- 4. Stratégies de transfert** permettant aux positions et aux avis des femmes d'être transmis à la table des négociations, en particulier dans les modalités d'inclusion en dehors de la table des négociations ;
- 5. Parties au conflit et médiateurs** favorables à l'inclusion des femmes ;
- 6. Implication précoce des femmes dans le processus ;**
- 7. Structure de soutien pour les femmes** avant et pendant les négociations ainsi que lors du processus d'application ;
- 8. Suivi des dispositions relatives aux femmes et au genre** pendant la mise en œuvre ainsi que des principaux gains obtenus dans le processus de paix ;
- 9. Financement.**

1. Critères et procédures de sélection

Les critères et procédures de sélection sont essentiels pour valider et légitimer les différentes phases d'un processus de paix. Non seulement ces critères et procédures de sélection définissent les paramètres d'admissibilité de la participation des acteurs, mais ils fournissent aussi des détails sur le mode de sélection de l'acteur éligible. Ces critères et procédures sont l'un des principaux garants de la participation des femmes et constituent la condition préalable à leur participation dans toutes les modalités d'inclusion, en particulier à la table des négociations, si le statut d'observateur leur est accordé, ou dans toutes consultations et commissions officielles ou non officielles. Tandis que les « critères de sélection » définissent qui est éligible pour être inclus dans un processus de paix ou de transition, les « procédures de sélection » définissent comment les acteurs éligibles seront choisis (c.-à-d., les acteurs habilités à participer sur la base des critères de sélection).

En principe, puisque les critères et les procédures de sélection déterminent qui peut participer dans toutes les modalités, ils conditionnent aussi l'inclusion des femmes à travers les phases du processus de paix. Le projet de recherche « Élargir la participation » indique que des critères et procédures de sélection bien conçus améliorent la représentativité des participants, et en particulier le niveau d'influence des femmes.

Les détenteurs du pouvoir de nomination et d'invitation des participants ont souvent le dernier mot concernant la participation des femmes. Ainsi, les femmes ont été incluses dans les différentes modalités du processus par différents moyens, certains plus efficaces que d'autres. Par exemple, à la table des négociations (où le pouvoir des parties au conflit de sélectionner les personnes autorisées à siéger à la table est souvent problématique), les femmes ont été impliquées dans des négociations officielles soit en tant que membres éminents de leurs partis (d'importantes femmes politiques ou cheffes militaires), ou plus couramment par le biais de quotas. Les femmes remplissant la fonction d'observateur sont un autre exemple. Dans le cadre de la majorité des processus de paix, seuls les parties au conflit et les médiateurs peuvent désigner des observateurs officiels. Il existe ainsi des liens étroits entre les observateurs et les parties négociatrices. C'est la raison pour laquelle certaines femmes libériennes ont, pendant le processus de paix de 2003, activement refusé de participer en tant qu'observateurs. Certaines femmes incluses en tant qu'observateurs étaient les épouses des généraux et par

conséquent ont été accusées de représenter les intérêts de leurs partis respectifs et non pas ceux des femmes au sens large. Toutefois, dans le cas des consultations, l'attribution de quotas s'est avérée critique pour garantir l'implication des femmes. En fait, il a été démontré que les femmes ayant participé aux forums consultatifs par le biais de quotas ont produit un effet positif sur le processus (voir l'encadré 6.1).

Certains critères de sélection peuvent aussi porter préjudice à la participation des femmes. Par exemple, les femmes sont sous-représentées dans les ateliers de résolution de problème, sans doute car le principal critère de sélection pour ces ateliers est souvent la « proximité avec les décideurs ». L'atelier de résolution de problème composé uniquement de femmes observé au Congo était une exception, mais son but était d'atténuer les différences entre les groupes de femmes.

ENCADRÉ 6.1 :

Les femmes ont exercé des pressions pour qu'un quota leur soit attribué

Forum consultatif d'Afghanistan, Bonn, 2001

Parallèlement aux négociations de 2001 pour l'Afghanistan, qui ont été menées à Bonn, en Allemagne, l'ONU, en coopération avec deux instituts de recherche, a mis en place un forum consultatif officiel. Le forum comprenait 35 pour cent de femmes déléguées en raison de la pression exercée par les organisateurs. Les négociations n'ont duré qu'une semaine, ce qui supposait que le Forum soit préparé et mené à terme très rapidement. Il était donc difficile pour les différents groupes représentés d'établir une liste de recommandations conjointe. Cependant, la présence d'un nombre si élevé de femmes a établi un précédent pour le processus à venir. Les femmes présentes, parmi elles des représentantes d'un puissant groupe de jeunes, ont fait pression pour l'inclusion d'un quota de femmes au niveau législatif et pour que les droits des femmes figurent au sein de l'accord et lors de sa mise en œuvre. Cela a été crucial, car la représentation des femmes a continuellement été remise en cause dans le processus qui a suivi. Pouvoir mettre en avant les dispositions explicites de l'accord de Bonn a beaucoup aidé les groupes de femmes dans leur cause, de la signature de l'accord à sa mise en œuvre.

2. Prise de décision

Le facteur de la prise de décision a des conséquences directes sur la capacité des femmes à exercer une influence. Les procédures de prise de décision établissent si la participation sera symbolique ou significative et interviennent dans le cadre des sept modalités. **En fait, même si les femmes sont invitées à s’asseoir à la table des négociations en nombre important, leur opportunité de peser dans les décisions restera limitée en l’absence de procédures explicites les autorisant à influencer le processus de prise de décision.** Par exemple, dans 15 cas sur les 16 processus de dialogue national examinés, la consultation à grande échelle de groupes de femmes a nécessité l’autorisation d’acteurs influents, principalement des hommes. Les femmes (ainsi que de nombreux groupes de la société civile) ont fait partie de la majorité des groupes de travail et des sous-comités, mais n’ont été que peu représentées ou n’ont détenu que peu de pouvoir dans les comités de prise de décision. Ainsi, siéger à la table des négociations n’est pas suffisant pour exercer une influence sur le processus. Il en est de même pour les forums consultatifs et dans les commissions d’application des accords.

ENCADRÉ 6.2 :

Un quota élevé de femmes, mais un pouvoir de décision limité

Assemblée constitutionnelle au Népal, 2008-2012

Lors de l’Assemblée constitutionnelle (AC) au Népal, en dépit d’un quota de 33 pour cent de femmes, ces dernières étaient quasiment exclues des processus de prise de décision. Les décisions ont été prises sur la base d’un vote à la majorité ou à huis clos. Les hauts dirigeants politiques ont justifié ce mode de prise de décision en prétextant la difficulté à aboutir à un accord dans certains des comités cruciaux. Les rapports des comités contentieux de l’AC étaient transmis au Comité constitutionnel de l’AC. Cela signifie qu’aucune discussion plénière n’a eu lieu et qu’aucun des points mentionnés dans le rapport n’a été voté au sein de l’AC. Au lieu d’être débattus en assemblée plénière, ces points ont été discutés et les

décisions prises à huis clos dans des réunions politiques de haut niveau souvent tenues secrètes, même des autres membres des partis. Par conséquent, en dépit de leur présence sans précédent dans l’AC, les femmes n’ont pas eu les mêmes opportunités que les autres participants dans les prises de décision et, par conséquent, leur influence sur le processus a été limitée.

3. Coalitions de femmes

Les coalitions peuvent revêtir plusieurs formes : des groupes de femmes coopérant sous une égide collective : Liberia [2003], Afrique du Sud [1990], Kenya [2008], et Yémen [2013] ; un groupe distinct ou un clan (le « sixième clan » en Somalie, 1999) ; un parti politique (Irlande du Nord, 1994) ; un bloc organisé transcendant les délégations pendant les négociations (RDC, 1999).

ENCADRÉ 6.3 :

Ateliers de résolution de problème pour préparer les femmes au dialogue inter-congolais

La République démocratique du Congo, 2002

L’atelier de résolution de problème exclusivement organisé pour les femmes au début des Négociations politiques inter-congolaises en RDC en février 2002 est une excellente illustration de l’efficacité potentielle de ces ateliers. L’atelier animé et organisé par UNIFEM et des ONG locales telles que Femmes Africa Solidarité a préparé 64 femmes à participer directement aux négociations (modalité 1, représentation directe) qui se sont tenues à Sun City en Afrique du Sud. Dans le cadre de cet atelier où UNIFEM a mené des sessions déterminantes à propos de la place des femmes dans les réformes et des moyens d’une participation effective, les femmes ont élaboré une déclaration et ont défini un plan d’action. Cela a également conduit à une augmentation du nombre de femmes déléguées.

Lorsque les femmes ont formé des coalitions, se sont mobilisées autour de questions communes et se sont présentées en tant que groupe unifié au stade des négociations, leur voix avait beaucoup plus de chances d'être entendue et acceptée.

Pour obtenir une telle cohésion, les femmes ont inévitablement dû surmonter leurs différences, ce qui n'était pas inhabituel, les différents groupes de femmes affichant souvent des préférences politiques nuancées et différenciées. Le processus consistant à former des coalitions et à surmonter les griefs à l'origine de divisions a été parfois soutenu par des femmes puissantes originaires du pays, mais le plus souvent par des femmes de l'extérieur du pays, en particulier des médiatrices influentes. Les ateliers de résolution de problème et d'autres réunions préparatoires ont aussi aidé les femmes à déterminer des positions communes (voir l'encadré 6.3). Les coalitions de femmes ont ainsi pu élaborer des demandes concises et des propositions

concrètes dont la majorité a été intégrée dans les accords finaux.

La visibilité dont bénéficie un mouvement de femmes unifiées a aussi pu faciliter le contact et la coopération avec les équipes de médiation officielles. Les femmes ont enregistré un taux élevé de réussite lorsqu'elles ont conjointement fait pression pour entamer les négociations ou signer les accords, comme cela a été observé en RDC, au Liberia, en Somalie, en Irlande du Nord et en Papouasie-Nouvelle-Guinée/Bougainville (voir l'encadré 6.4).

De manière nette, le projet de recherche « Élargir la participation » a démontré que les coalitions de femmes ont fait pression pour obtenir la signature des accords plus souvent que tout autre groupe d'acteurs. Les coalitions et les réseaux de femmes ont aussi stratégiquement envoyé avec succès leurs représentants en tant que délégués dans d'autres délégations.

ENCADRÉ 6.4 :

Femmes unifiées ou groupes hétérogènes ?

La RDC (1999-2003), le Yémen (2013-2014), et la Somalie (1999)

Bien que provenant d'environnements très différents, les femmes déléguées en **RDC** sont parvenues à surmonter leurs différences. Elles ont formé un caucus de femmes, ont trouvé des compromis sur toutes les questions importantes à leurs yeux et ont produit un document commun (la Déclaration de Nairobi et le Plan d'Action) présentant les déclarations et les revendications de toutes les femmes. Ensuite, les femmes ont envoyé leurs délégués dans chaque commission, tout comme les autres partis. Au moment de la signature d'un Acte final à Sun City, en avril 2003, on comptait 40 femmes déléguées (sur 340). Ce sont les femmes qui ont dû s'assurer que l'accord soit bien signé par le groupe, pourtant restreint, de décideurs. Comme susmentionné, les femmes déléguées ont formé une chaîne humaine, bloquant les sorties de la salle du comité jusqu'à ce que les hommes signent l'accord.

Au **Yémen**, au contraire, les femmes détenaient techniquement un immense pouvoir de veto grâce au quota de 30 pour cent mis en place lors de la Conférence sur le dialogue national de 2013, et aux 40 sièges garantis sur les 565, attribués aux femmes en tant que groupe indépendant. Toutefois, elles n'ont pas formé un groupe unifié et ont rarement voté en tant que bloc. Elles se sont rarement ralliées autour de causes qui concernaient leur groupe dans son ensemble (comme la question des mariages d'enfants) et n'ont pas véritablement fait usage de leur droit de veto.

Les négociations de paix de 1999 de **Somalie** qui se sont tenues à Djibouti ont été organisées sur la base du système de clan, avec un pouvoir de décision réparti en fonction de la structure clanique du pays. Les négociations organisées de la sorte excluaient les préoccupations et les opinions de tous les acteurs ou groupes ne représentant pas les intérêts des clans. Conscientes que cette exclusion pouvait nuire au processus de paix et à la société somalienne, 92 des femmes présentes ont unilatéralement formé une coalition alternative et se sont détachées des loyautés claniques. En acceptant de voter comme un seul bloc et non dans l'intérêt de leurs clans respectifs, ce « sixième clan » de femmes auto-proclamé a introduit au sein des négociations une dimension nouvelle, basée sur une identité de genre. Cette action a permis d'établir un quota de femmes sans précédent de 10 pour cent dans l'Assemblée nationale transitionnelle.

Par ailleurs, les groupes de femmes observateurs ont utilisé leur présence dans les négociations pour informer les femmes hors du cadre des négociations. Cette coopération a pu conduire à la signature d'accords de paix comme dans le cas du Liberia en 2003-2011 (voir l'encadré 6.5).

ENCADRÉ 6.5 :

Coopérations efficaces des femmes dans leurs rôles d'observateur

Liberia, 2003 - 2011

Dans le processus de paix de 2003-2011 au Liberia, les groupes de femmes ont coopéré avec succès, renforçant leur rôle en tant qu'observateur, mais aussi dans le cadre d'autres modalités. Deux groupes de femmes influentes, le Réseau des femmes du fleuve Mano pour la paix (MARWOPNET) et le Réseau des femmes dans l'édification de la paix (WIPNET) ont été très actifs pendant toute la durée du processus. Charles Taylor a autorisé la participation de MARWOPNET, qui a pu siéger à la table mais a ensuite souffert d'accusations de partialité. WIPNET, au contraire, a été largement perçu comme indépendant et a mené de nombreuses actions, visibles et efficaces, en dehors de la table des négociations. L'influence de WIPNET a été telle que le réseau a ensuite été invité à faire partie des observateurs officiels. Souhaitant conserver sa liberté d'action et ne pas connaître les mêmes accusations que celles formulées à l'encontre de MARWOPNET, WIPNET a décliné l'invitation et a poursuivi sa campagne via d'autres modalités. Il est important de noter qu'en dépit de leurs différentes localisations et modalités d'inclusion utilisées, les deux groupes se sont coordonnés pour faire valoir des objectifs communs. Par conséquent, et grâce à leur agenda commun, les femmes ont pu tirer parti des avantages d'un double statut, à la fois au sein et en dehors des négociations.

4. Stratégies de transfert

Les stratégies de transfert jouent un rôle essentiel pour garantir l'intégration des revendications des femmes dans

les accords et les processus de paix dans leur ensemble. En termes généraux, le transfert est particulièrement important en ce qui concerne les modalités éloignées de la table des négociations : les consultations, commissions ou ateliers de résolution de problème non officiels. En pratique, de telles modalités reposent fortement sur des stratégies de transfert pour influencer les négociations.

Les mécanismes de transfert peuvent prendre la forme de stratégies d'« insider » ou d'« outsider ». Les *stratégies d'« insider »* incluent le transfert de rapports et de documents informels aux négociateurs ou médiateurs, les échanges directs avec les médiateurs, les conseillers et les négociateurs, la participation des médiateurs aux consultations ou aux ateliers de résolution de problème. Les *stratégies d'« outsider »* incluent les rapports ou les déclarations publiques, les communications des médias, les déclarations publiques, les communiqués de presse, les messages de paix promus visiblement et les activités de pression pour obtenir l'attention de la communauté internationale ou régionale.

Le projet de recherche « Élargir la participation » a démontré que plusieurs stratégies de transfert clés étaient particulièrement utilisées par les femmes. Dans les cas de la RDC (1999), du Kenya (2008), du Liberia (2003), et de la Somalie (1999), des réunions non officielles ou semi-officielles avec les médiateurs et les facilitateurs ont été organisées. Les groupes de femmes ont souvent sensibilisé le public sur différentes questions par le biais d'annonces publiques, d'action de masse et des médias, comme cela a été le cas au Guatemala (1989), au Liberia (2003), au Mexique (1994), en Irlande du Nord (1994), au Somaliland (1991), en Somalie (1999 & 2001) et au Yémen (2013).

La recherche comparative a mis en évidence que la création d'un document commun était une stratégie de transfert particulièrement efficace pour gagner de l'influence. L'existence d'un document écrit, particulièrement lorsqu'il est utilisé en parallèle de campagnes de sensibilisation publique, a renforcé l'influence des femmes dans les processus de paix. Dans tous les cas, ces documents traitaient des racines du conflit et exigeaient que les droits des femmes et des dispositions égalitaires soient intégrés aux accords finaux ou à la constitution. Les femmes au Burundi (1996), en RDC (1999), au Guatemala (1989), au Kenya (2008), au Mexique (1994), au Liberia (2003) et en Somalie (2001) ont soumis des documents contenant des demandes concrètes et des recommandations claires pour que les processus d'application des accords soient sensibles aux questions de genre ou que les demandes des femmes soient intégrées aux accords de paix.

Dans tous les cas où les femmes ont joué un rôle significatif dans la conclusion d'un accord, on constate la présence d'une combinaison de stratégies d'« insider » et d'« outsider ».

ENCADRÉ 6.6 :

Exemples de déclarations communes de femmes

La création d'un document commun exprimant une position unifiée et pouvant être transmis aux équipes de médiation et de négociation est une stratégie de transfert particulièrement efficace utilisée par les réseaux de femmes et les coalitions. En **RDC** (1999), les groupes de femmes ont rédigé une déclaration et un plan d'action qui a été transmis au facilitateur. Au **Kenya** (2008), un mémorandum de femmes a aussi été transmis au panel de l'Union africaine et la majorité des dispositions ont été inscrites dans l'accord final. De manière similaire, au **Liberia** (2003), les femmes ont rédigé la dénommée « Déclaration Golden Tulip » pour rendre publique et mettre en avant leur position. En **Afrique du Sud** (1990), La Coalition nationale des femmes, après des recherches approfondies, a produit la Charte des femmes pour une égalité effective, qui a exercé une forte influence sur le contenu de la constitution, la loi et la politique du pays. Dans tous ces cas, les documents abordaient les racines du conflit, mais faisaient aussi des références spécifiques aux dispositions sur l'égalité des sexes et aux droits des femmes. La majorité des dispositions de ces documents ont été transférées d'une manière ou une autre dans l'acte final, l'accord ou la constitution.

5. Attitude des parties au conflit et des médiateurs

Les parties au conflit et les médiateurs favorables à l'inclusion des femmes ont été un facteur majeur favorisant l'inclusion des femmes. Dans l'ensemble, la volonté et la capacité des médiateurs, y compris leur bonne compréhension des fonctions et de l'importance des femmes, des questions de genre et de l'inclusion au sens large, peuvent influencer de manière significative l'inclusion des femmes, aussi bien en

permettant leur inclusion qu'en soutenant leur présence et leur influence. Inversement, l'inexpérience, la résistance, ou l'indifférence de la part des médiateurs et d'autres acteurs puissants sont un facteur contraignant la présence et les possibilités d'influence des femmes. Un médiateur peut utiliser son rôle de manière stratégique en démontrant de la souplesse, une ouverture à l'inclusion et en trouvant des manières alternatives de faire entendre les voix des acteurs inclus dans un processus.

Le projet de recherche a aussi déterminé que les médiatrices expérimentées, possédant une solide compréhension des questions touchant aux femmes, peuvent soutenir ces dernières de manière très efficace, comme le démontre l'exemple de Graça Machel lors des négociations kényanes de 2008 (voir l'encadré 6.7). Les femmes ont été fortement soutenues dans les processus de paix lorsqu'elles bénéficiaient du soutien et des conseils des médiatrices et d'autres femmes influentes. **Toutefois, en dépit de l'importance du rôle joué par les femmes médiatrices dans l'initiation et le soutien de l'inclusion des femmes, la communauté internationale sélectionne de manière récurrente des hommes pour les fonctions de médiation.** Parmi tous les médiateurs responsables sélectionnés dans les processus de paix contemporains, seuls 2,4 pour cent d'entre eux ont été des femmes (ONU Femmes 2012:b). Néanmoins, les hommes médiateurs ont aussi fait pression pour inclure des femmes dans de précédents cas : au Yémen, au Darfour, au Guatemala et en RDC.

Les principaux artisans de la paix n'étaient pas nécessairement des membres des équipes de médiation. Dans plusieurs cas, des femmes puissantes, renommées et bien établies faisaient non seulement pression en faveur de l'inclusion des femmes, mais aidaient également celles-ci à surmonter leurs différences et à former des coalitions ou des réseaux sur la base d'un programme unifié. Dans les négociations de paix de Papouasie-Nouvelle-Guinée/Bougainville, Sœur Lorraine Garasu a joué un rôle crucial en tant que porte-parole de la voix des « Femmes de Bougainville ». En RDC, Ruth Perry, l'ancien Président du Liberia (1996-1997), a poussé les femmes à élaborer un document conjoint et Ellen Johnson Sirleaf a joué un rôle important en dirigeant la commission sociale, culturelle et humanitaire. Au Kenya (2008), Florence Mpaai, une artisanne de la paix ayant de l'expérience dans d'autres pays africains et l'ex-directrice de l'Initiative de paix de Nairobi, faisait partie des principaux initiateurs de la coalition des femmes. En général, ces femmes semblaient tirer leur expérience soit d'autres processus de paix soit d'une activité prolongée dans le domaine de la résolution des différends dans leur contexte national respectif.

ENCADRÉ 6.7 :

Le rôle de Graça Machel dans le renforcement de l'influence des femmes.

Kenya, 2007

Après que les résultats contestés des élections aient déclenché des scènes de violence à la fin de 2007, plusieurs femmes basées à Nairobi et provenant de différents horizons politiques et géographiques, travaillant dans des organisations en faveur de la paix, des droits de l'homme, du développement et de l'action humanitaires, se sont rassemblées pour identifier les domaines potentiels dans lesquels les femmes pouvaient contribuer à gérer la crise. Un groupe initial de trois femmes a envoyé des invitations à toutes les organisations de femmes du pays. Différentes réunions et consultations ont eu lieu, rassemblant entre 10 et 200 femmes. La présence de Graça Machel en tant que médiateur aux côtés de Kofi Annan dans le panel de l'Union africaine (UA) a été cruciale pour les femmes. L'impulsion de Graça Machel a permis aux femmes de surmonter leurs propres différences et divisions pour travailler ensemble et faire pression pour que les questions spécifiques aux femmes soient intégrées dans le processus.

Graça Machel a conseillé au groupe de s'unir sur des bases communes, de mettre de côté les divergences politiques et d'élaborer un mémorandum pour le panel de l'Union africaine incluant les préoccupations et les recommandations des femmes. Leurs recommandations ont fait écho à des problèmes critiques touchant la société au sens large. Une équipe de 12 femmes a présenté le Mémorandum des femmes au panel de l'UA. Kofi Annan a invité les femmes à une session de commentaires à l'issue de la signature du premier accord de paix et leur a demandé quelles autres questions devaient être traitées dans les prochains cycles de négociation et dans les prochains accords. Les femmes ont aussi préparé un deuxième mémorandum pour cette session de commentaires. Des échanges informels entre les femmes et l'équipe de médiation se sont ensuite poursuivis.

6. Implication précoce des femmes dans le processus

Le projet de recherche a démontré que lorsque les femmes étaient impliquées à un stade précoce du processus, cela établissait un précédent pour l'intégralité du processus de négociation et de mise en œuvre de l'accord. Cela permettait aussi d'accroître la capacité des femmes à apporter des contributions substantielles. **Les femmes incluses dans la phase de négociation préalable et la phase effective de négociation (souvent par le biais de quotas) ont vu leur participation maintenue durant la phase de mise en œuvre ainsi qu'au sein des institutions politiques post-accord.** Par ailleurs et de manière plus spécifique, lorsque la participation des femmes était déjà mentionnée dans un accord de cessez-le-feu ou dans un accord précédent, leur inclusion dans les principales négociations de paix ou les négociations de transition politique en était facilitée. Cependant, lorsqu'aucune mention explicite de leur participation n'apparaissait dans des accords précédents, elles devaient intensifier leurs efforts de pression de manière drastique pour être acceptées en tant que participantes.

7. Structures de soutien pour les femmes

Le projet de recherche « Élargir la participation » a déterminé que les structures de soutien ont permis aux femmes d'apporter des contributions plus variées et pointues, et de renforcer leur rôle et leur influence dans le cadre des processus de négociations et de mise en œuvre de l'accord. Ces structures peuvent être intégrées dans le processus de négociation, dans le cadre d'arrangements facilités en dehors de négociations, ou les deux. **Les résultats démontrent que les femmes ont davantage bénéficié de structures de soutien ciblées que les autres acteurs inclus, et que ces structures de soutien ont renforcé de manière considérable leur influence avant, pendant et après les négociations.**

Les principales structures de soutien pour les femmes étaient des centres de ressources établis pendant les négociations, offrant un soutien technique (ordinateurs et accès Internet), et fournissant une expertise sur les droits des femmes et à propos des thématiques du processus (voir l'encadré 6.8). Il existe aussi d'autres structures de soutien comme des ateliers et des sessions de formation à propos de questions spécifiques soulevées pendant les pourparlers. Ces structures ont non seulement renforcé la préparation globale des femmes, mais aussi contribué à ce que les femmes fassent pression en faveur d'objectifs liés à l'égalité de sexes.

ENCADRÉ 6.8 :

Centre de soutien aux femmes

Pourparlers de paix en Somalie, 2001

Lors des négociations de paix en Somalie, menées par le Kenya entre 2001 et 2005, les femmes ont bénéficié de plusieurs structures de soutien sponsorisées par des organisations internationales. L'une des principales structures était un centre de ressources soutenu par ONU Femmes, entièrement équipé d'ordinateurs, photocopieurs, imprimantes et d'un accès à Internet. Ce centre a aidé les femmes à produire des documents soutenant leurs positions, qu'elles ont fournis aux délégués, au médiateur et à d'autres individus clés. Étant l'un des rares sites dotés d'un équipement adéquat pour le déroulement des négociations, le centre a offert aux groupes de femmes un accès privilégié aux personnes influentes qui étaient contraintes d'utiliser son équipement. Épaulés par ces structures de soutien, les groupes de femmes ont bataillé et ont obtenu l'introduction de dispositions en matière de droits de l'homme et de dispositions spécifiques au genre dans l'accord, ainsi qu'un quota de femmes de 12 pour cent dans le parlement transitionnel.

8. Suivi de la mise en œuvre de l'accord

La mise en œuvre des décisions prises lors du processus de paix et des dispositions inscrites à l'accord ne peut être considérée comme acquise. Le suivi de la mise en œuvre de l'accord joue un rôle crucial mais faible dans la pratique. Même dans les cas où les femmes ont exercé une forte influence sur l'accord de paix, inclus de nombreuses dispositions et garanti un quota de femmes pour les principaux organes d'application, le suivi de la mise en œuvre de ces réalisations a rarement été menée à bien. On constate à l'international, un manque crucial de données disponibles sur cet aspect. **Bien que l'ONU surveille depuis plusieurs années maintenant le nombre de femmes médiatrices et négociatrices ainsi que le nombre de dispositions de genre dans les accords de paix, la mise en œuvre de ces dispositions ne fait l'objet d'aucun suivi. Les groupes de femmes ont reçu peu de soutien financier pour opérer le suivi de la mise en œuvre des accords de paix en général, et des dispositions relatives aux femmes et au genre en particulier.** Par ailleurs, une fois les accords de paix signés, les coalitions de femmes sont souvent dissoutes, deviennent inactives ou sont transformées en ONG de prestations de services. Par conséquent, il est

souvent difficile de mobiliser les femmes pour qu'elles réagissent efficacement en cas de défaut de mise en œuvre des réformes majeures et des avancées acquises par l'accord de paix.

9. Financement

Le financement est un moyen de faciliter l'action. Il joue un rôle dans toutes les modalités d'inclusion et durant toutes les phases du processus de paix, mais devient particulièrement problématique au niveau des modalités d'inclusion informelles. Le financement peut favoriser la préparation des femmes, leur offrir des structures de soutien utiles et leur permettre d'agir de manière flexible et indépendante. Le financement est essentiel pour mettre en place les conditions préalables à la participation. Par exemple, les processus de paix ayant souvent lieu dans des endroits divers et distants, il peut être difficile, voire impossible de se rendre physiquement sur les sites des négociations ou de faire pression en personne sans des moyens financiers appropriés.

Le financement en faveur des modalités de consultation informelles pose davantage problème que pour d'autres formes de consultations ou modalités. Par exemple, lors des négociations de paix en Somalie au début des années 90, l'institut suédois Swedish Life and Peace a offert un soutien financier et logistique aux groupes de femmes locales et de la diaspora pour leur permettre de participer à des réunions importantes et d'être présentes pendant les négociations. Cela a permis aux femmes de s'exprimer et de faire pression en faveur de leur inclusion. On retrouve un exemple similaire dans le processus de paix du Liberia lors des négociations pour l'Accord de paix global (2003). Les actions du Réseau des femmes dans l'édification de la paix (WIPNET) ont été limitées par un manque de fonds et le réseau n'a pu lancer des campagnes à l'étranger qu'après avoir obtenu un financement supplémentaire auprès du Réseau Ouest africain pour l'édification de la paix (WANEP), un réseau de paix régional, qui les a autorisées à maintenir une présence et une pression sur le processus.

Facteurs liés au contexte

Cette section décrit les neuf facteurs liés au contexte identifiés dans le projet de recherche « Élargir la participation » qui favorisent ou restreignent l'inclusion des femmes, ainsi que protègent ou menacent le processus de paix dans son ensemble. Les trois premiers des facteurs liés au contexte listés ci-dessous sont des facteurs cruciaux liés au contexte politique touchant à la sauvegarde du processus de paix dans son ensemble et affectant tous les

acteurs, tandis que les six autres facteurs sont spécifiques aux femmes.

1. Résistance ou soutien des élites
2. Adhésion du public
3. Influence des acteurs régionaux et internationaux sur les processus de paix
4. Présence de puissants groupes de femmes
5. Préparation des femmes
6. Hétérogénéité des identités des femmes
7. Attitudes et attentes en matière de répartition sociale des rôles entre hommes et femmes
8. Réseaux de femmes régionaux et internationaux
9. Existence d'engagements précédents ou de dispositions relatives au genre

Résistance ou soutien des élites

La résistance ou le soutien des élites est l'un des facteurs les plus décisifs pour les résultats d'un processus de paix. Les processus de paix inclusifs remettent en cause les structures de pouvoir établies et peuvent empêcher l'accès des élites et des parties au conflit au futur gouvernement. C'est pourquoi la résistance des élites aux processus de changement est considérable, se traduisant par des formes de résistance manifestes ou tacites.

Les élites sont souvent proches du gouvernement, car les pouvoirs économiques et politiques sont étroitement imbriqués. La résistance des élites est particulièrement problématique lorsque les négociations visent à aboutir à une transition politique. En effet, les élites sont susceptibles de résister à toute modification de leur statut, de la composition du gouvernement et de la société en général. Par exemple, dans la quasi-totalité des cas impliquant des gouvernements militaires, des processus inclusifs de rédaction de la constitution et d'autres réformes politiques ont été suspendus ou interrompus lorsque leurs résultats ne correspondaient pas aux intérêts du gouvernement. Le cas du Togo (1990) présente un exemple clair de ce phénomène, où l'ex-dictateur Eyadéma avait été forcé par la pression croissante du public d'accepter un processus de dialogue national et une nouvelle constitution. Malgré ses concessions initiales, Eyadéma avait finalement annulé le processus de réforme politique dans son ensemble lorsqu'il est apparu clairement que les résultats remettraient en question son autorité. Des exemples similaires ont été observés aux Fidji, en Égypte et en Érythrée.

Les gouvernements civils exprimaient moins ouvertement leur résistance aux changements majeurs intégrés dans les accords de paix, mais il était relativement fréquent qu'ils sapent les avancées obtenues par les principaux processus de paix, par exemple en refusant de mettre en œuvre des dispositions substantielles de l'accord, ou simplement en refusant de nommer des commissaires aux organes d'application des accords. Au contraire, lorsque les élites politiques en poste sont favorables aux processus de paix, les réformes majeures peuvent être adoptées et perdurer dans le temps.

Le soutien ou la résistance des élites joue aussi un rôle lorsqu'il s'agit d'élargir la participation, aux femmes en particulier. Le projet de recherche a démontré que les parties au conflit et les autres élites tentaient souvent d'utiliser à leur avantage les critères de sélection et les procédures de prise de décision afin de renforcer leurs propres positions et affaiblir les positions des autres groupes.

Adhésion du public

Le niveau d'adhésion du public à un processus de paix, et à tout accord de paix ultérieurement négocié ou toute nouvelle constitution, joue un rôle clé dans la réussite ou l'échec du processus de paix dans son ensemble. La recherche a démontré qu'un manque de soutien public rend très difficile la mise en œuvre d'un accord. Ce facteur est généralement influencé par le climat politique du pays et la mesure dans laquelle les acteurs puissants soutiennent le processus de paix. Cependant, il est aussi possible de gagner le soutien du public, et les acteurs peuvent élaborer des stratégies visant à renforcer ce soutien et générer des élans dans ce sens. Cela a été le cas en Irlande du Nord où, dans le cadre du référendum sur l'Accord de paix du Vendredi Saint (1998), une campagne massive de la société civile a été menée pour appeler à voter « oui » au référendum. La Coalition des femmes d'Irlande du Nord était aux premières lignes pour soutenir cette campagne (voir l'encadré 6.9).

Influence des acteurs régionaux et internationaux

L'influence de puissants acteurs régionaux est décisive pour les processus de paix et de transition et a souvent joué un rôle plus important que celui des acteurs internationaux. Par exemple, le rôle joué par l'Union européenne (UE) dans le conflit à Chypre s'est avéré plus important que le plan de paix de l'ONU. De même, le rôle joué par l'Inde dans le conflit au Népal a été

ENCADRÉ 6.9 :

Se préparer au référendum : la coalition des femmes d'Irlande du Nord

Accord du Vendredi Saint en Irlande du Nord

En 1996, les négociateurs de l'Accord du Vendredi Saint d'Irlande du Nord (GFA) ont invité les dix principaux partis politiques à siéger à la table des négociations. Aucun d'eux ne comptait de femmes parmi leurs représentants. Pour faire face à cette situation, Monica McWilliams et May Blood ont formé la Coalition des femmes pour l'Irlande du Nord (NIWC) et ont réussi à rassembler les 10 000 signatures requises pour former un parti politique, permettant ainsi aux femmes d'obtenir un siège à la table des négociations.

Pendant les négociations la NIWC a insisté sur le fait que seule une approche collective pouvait résoudre les problèmes de l'Irlande du Nord. La NIWC a par conséquent établi des ponts entre les communautés protestantes et catholiques, convaincue que les termes du futur accord ne devaient pas être définis par les seules personnes siégeant à la table des négociations. Au contraire, les personnes exclues ou à la marge du processus politique devaient aussi être informées des dispositions de l'accord et pouvoir se les approprier.

La NIWC a été fortement impliquée dans la rédaction du GFA et a bénéficié d'un solide appui populaire. Sa posture en faveur de politiques participatives et inclusives s'est aussi traduite par une participation active durant le référendum sur le GFA : la NIWC a été largement reconnue pour avoir joué un rôle fondamental en faveur du OUI lors de la campagne précédent le référendum.

La coalition a su mobiliser, et promouvoir le OUI comme signe de progrès par opposition à un NON incarnant une voie rétrograde. Selon de nombreux observateurs, la réussite de la campagne et les résultats du référendum peuvent directement être attribués aux efforts continus et à la proactivité de la NIWC.

extrêmement influent : le retrait du soutien de l'Inde au gouvernement népalais a été un facteur décisif pour renforcer l'impact du mouvement de la société civile. En fonction du contexte, les acteurs régionaux des processus de paix : médiateurs, groupes d'amis, observateurs, ou même parties aux négociations, peuvent s'avérer très efficaces pour garantir la participation des femmes.

Présence de puissants groupes de femmes

De puissants groupes, réseaux ou mouvements de femmes déjà actifs dans un pays avant les négociations peuvent renforcer l'influence des femmes pendant le processus. Les groupes, réseaux ou mouvements préétablis ont permis aux femmes de tirer parti de leur expérience et des ressources disponibles pour encourager l'inclusion des femmes par des actions de masse, faciliter le début des négociations et soulever les fonds nécessaires pour un engagement continu. Les groupes de femmes peuvent aussi être renforcés par des réseaux de femmes régionaux et internationaux.

Force des organisations existantes de société civile de femmes

Dans les cas où les groupes de femmes possédaient déjà une expérience étendue et une expertise significative, où elles avaient précédemment été capables de s'organiser et se mobiliser efficacement, il a été observé que ces groupes exerçaient une influence plus importante sur le processus. Cela était lié à une expérience organisationnelle préalable des groupes de femmes impliqués et à la présence de solides organisations de la société civile ancrées culturellement ou traditionnellement dans un contexte national spécifique. On trouve une bonne illustration dans le cas de l'Afrique du Sud où la première organisation de femmes a été établie dès 1911 et où, dans les années 80, de nombreuses organisations de femmes fédératrices et non raciales se sont formées pour combattre l'apartheid.

Hétérogénéité des identités des femmes

L'hétérogénéité des identités des femmes les a souvent aidé à influencer les processus, mais a aussi parfois pu nuire à leurs intérêts. Le genre est une caractéristique identitaire parmi d'autres, quoiqu'il interagisse et donc influe sur d'autres identités. Par exemple, une femme

participant à un dialogue national en sa capacité de jeune personne peut également représenter une confession, un regroupement régional ou un parti politique. Cela peut conduire à une perception problématique selon laquelle les acteurs inclus dans le cadre d'une identité sont utilisés pour rejoindre les rangs des partisans d'un groupe particulier. Toutefois, l'inclusion des femmes n'implique pas la seule représentation d'une identité sexuelle. Les facteurs du processus suivants peuvent contribuer à surmonter les divisions : formation de coalition, rôle des médiateurs et disponibilité de structures de support adéquates.

Attitudes et attentes en matière de répartition sociale des rôles entre genres

Les attitudes sociales et les attentes en matière de répartition sociale des rôles entre hommes et femmes peuvent rendre plus difficile ou au contraire faciliter l'inclusion des femmes. Dans les cas où les femmes ont tenu un rôle de médiateur reconnu en société, comme en Papouasie-Nouvelle-Guinée/Bougainville (1997), elles ont été invitées à participer aux négociations et ont pu ainsi exercer une influence plus importante. Au Yémen, la participation politique des femmes était une question hautement litigieuse et les mouvements fondamentalistes à l'encontre des droits des femmes étaient relativement puissants. Par conséquent, les femmes participantes ont été menacées, harcelées sexuellement et agressées pour avoir participé au processus de dialogue national qui a débuté en 2013. De manière similaire, en RDC (1999) et en Afghanistan (2001), les femmes déléguées ont fait l'objet d'intimidations et ont été harcelées par les principales parties au conflit. Ces parties ont remis en question la légitimité de la participation des femmes. En Afrique du Sud (1990), les attitudes sociales vis-à-vis de la répartition des rôles entre hommes et femmes expliquent pourquoi les responsables traditionnels s'opposaient aux dispositions en matière d'égalité dans la Déclaration des Droits résultant du processus de transition politique.

Réseaux de femmes régionaux et internationaux

Le soutien des groupes locaux par les réseaux de femmes régionaux et internationaux a produit un effet positif sur la capacitation et le renforcement de ces groupes. Par exemple, dans le processus de paix du Liberia entre 2003 et 2011, les réseaux de femmes ont pu organiser une mobilisation de masse en dehors des négociations de paix en Sierra Léone, État voisin, principalement en raison du soutien d'un réseau de femmes régional également actif en Sierra Léone. Les membres du réseau ont hébergé les femmes libériennes et fourni, entre autres, un soutien logistique. Comme il est noté ci-dessus, ces réseaux peuvent renforcer les groupes nationaux de femmes.

Existence d'engagements précédents ou de dispositions relatives au genre

L'existence d'engagements précédents sur l'inclusion des femmes a été un facteur déterminant de l'engagement futur des groupes de femmes. L'existence de ces dispositions a renforcé la revendication des femmes de participer aux processus, rendant ainsi difficile la tâche des autres acteurs de les exclure entièrement. Par exemple, l'accord de gouvernance transitionnelle pour le Yémen négocié par le Conseil de coopération du Golfe (GCC) en novembre 2011 avait déjà annoncé que les femmes devaient faire partie de la future Conférence de dialogue national (2013-2014). De manière similaire, l'accord de paix de Bonn de 2001 pour l'Afghanistan mentionnait spécifiquement la participation des femmes dans le processus de rédaction de la constitution devant emboîter le pas à l'accord. Dans les processus de rédaction de la constitution en Afrique du Sud, au Népal et au Yémen, des quotas stricts de femmes ont été établis pour les délégations participantes, avant le début des dialogues. Les accords de paix au Kenya en 2008 et au Liberia entre 2003 et 2011 ont spécifiquement mentionné la parité dans la composition des commissions d'application des accords.

7.

CONCLUSIONS

Les résultats du projet de recherche « Élargir la participation » démontrent que même si l'inclusion des femmes est toujours remise en question ou frappée d'indifférence par plusieurs parties aux négociations et médiateurs, les femmes sont parvenues à apporter des contributions substantielles aux négociations de paix et à la rédaction de constitution, ainsi que dans l'éventuelle application des accords négociés. Plus important encore, l'examen des études de cas a révélé qu'une présence forte des femmes, même directement à la table des négociations, ne se traduit pas automatiquement par une capacité à exercer une forte influence. C'est le niveau d'influence que les femmes peuvent avoir sur le processus qui fait la différence, et non pas uniquement le nombre de femmes présentes.

Le projet de recherche a déterminé que lorsque les femmes pouvaient exercer une forte influence sur un processus de négociation, les chances de signature et d'application des accords étaient beaucoup plus élevées que dans les cas où l'influence des groupes de femmes était modérée, faible ou inexistante. Enfin et surtout, ce projet de recherche a identifié plusieurs facteurs clés liés au processus et au contexte qui favorisent ou restreignent l'inclusion des femmes, ainsi que leur capacité à exercer une influence dans toutes les modalités d'inclusion le long des différentes voies et phases d'un processus de paix (voir le chapitre 6).

Le projet de recherche a aussi démontré qu'un accent excessif est mis sur l'inclusion des femmes dans les délégations de négociations officielles lors des pourparlers de paix. Cela éclipse le fait que l'implication précoce des femmes, de préférence dans la phase préalable aux négociations, a souvent ouvert la voie à une inclusion durable des femmes dans les processus de négociation et de mise en œuvre de l'accord. Cette conclusion fait écho à la résolution 1889 du Conseil de sécurité de l'ONU (2009) qui insiste sur l'inclusion des femmes dans les prises de décision dès les premières étapes des processus de paix et d'application des accords à la cessation du conflit (SCR 1889 [2009] préambule, para 1, para 15).

En dépit des conclusions sur l'importance de l'inclusion des femmes, les femmes demeurent sous-représentées dans les processus de paix. L'inclusion des femmes est encore perçue comme une obligation normative, et non pas comme un élément positif et nécessaire pour les processus de paix. Les femmes et leurs partisans internationaux doivent souvent exercer de fortes pressions en faveur de l'inclusion des femmes. De plus, l'inclusion des femmes ne se limite pas à la table des négociations. Les groupes de femmes ont non seulement influencé avec succès les accords de paix à la table des

négociations, mais aussi dans le cadre des consultations mises en place avant et pendant les négociations de paix, et souvent de manière très efficace par des actions de masse. Dans tous les cas où un accord a été conclu et mis en œuvre, et où les femmes ont exercé une influence significative, cette influence a été exercée par le biais de différentes modalités et voies, et a directement été liée à des avancées significatives du processus.

En ce qui concerne *la représentation directe des femmes à la table des négociations*, les délégations de femmes ont exercé une influence globale plus importante sur le processus que les femmes agissant individuellement *au sein* d'autres délégations de négociation officielles, et ce même lorsque les femmes *ont constitué une part importante de cette délégation*. Dans de nombreux cas où un nombre élevé de femmes s'est trouvé représenté dans les délégations de négociation, les femmes n'ont pu tirer profit de cette présence relativement importante qu'en transcendant les lignes de leurs délégations respectives et en formant des coalitions pour faire valoir leurs intérêts communs. Cela est principalement survenu lorsque les femmes ont conjointement fait pression dans le cadre et/ou hors du cadre des négociations en vue de la signature d'un accord.

Les femmes dotées du statut d'observateur ont rarement exercé une influence en étant étroitement liées aux parties au conflit et en exerçant une influence sur ces dernières. Par ailleurs, cette affiliation étroite remettait souvent en cause leur légitimité.

Les femmes se sont aussi montrées influentes en dehors des négociations officielles. *Dans le cadre des consultations*, les femmes se sont montrées influentes lorsqu'elles ont pu formuler une position commune, le plus souvent par le biais d'un document concis décrivant leurs exigences. Ces documents ont souvent permis de traiter leurs revendications à la table des négociations et

de les prendre en compte dans les accords. La facilitation du processus par des femmes puissantes et influentes depuis l'intérieur ou l'extérieur du pays a souvent aidé les femmes à surmonter leurs différences et à adopter des positions communes (cela est également vrai pour les femmes à la table des négociations). Par ailleurs, le transfert réussi des consultations à la table des négociations s'est montré le plus efficace en présence d'une combinaison de facteurs et de stratégies supplémentaires tels que la coopération étroite des femmes avec les médiateurs et les délégations de négociation, l'exercice de pressions sur les organisations et acteurs régionaux et internationaux, et les campagnes médiatiques et publiques ciblées (voir la discussion sur les stratégies de transfert, chapitre 6).

La présence des femmes dans les *commissions d'application des accords* a principalement été le résultat de dispositions en matière d'égalité des sexes déjà inscrites dans l'accord de paix. Plus les dispositions en matière de parité sont explicites, plus la probabilité de présence des femmes dans des commissions et mécanismes suivants est élevée, en particulier lorsque plusieurs critères de sélection sont définis en plus des quotas de femmes, comme entre autres, des quotas prenant en compte l'ethnicité, la provenance géographique, l'affiliation religieuse ou l'expertise sur un sujet. Par ailleurs, ces critères élargis ont aussi permis une inclusion plus importante de femmes hautement qualifiées dans le processus. Toutefois, il est souvent arrivé que les commissions ayant abouti à des résultats en faveur des femmes ne voient pas ces résultats mis en œuvre, étant fréquemment dépendantes du soutien des élites politiques. Les femmes et leurs partisans, tels que les groupes de la société civile, n'ont pas tenu suffisamment compte du contexte politique des activités de ces commissions particulièrement importantes. Cela s'explique à nouveau par un manque de suivi approprié.

Dans les *ateliers de haut niveau de résolution de problème* (voie 1.5), les femmes étaient largement sous-représentées, hormis lorsque les ateliers étaient spécifiquement conçus pour les femmes comme un moyen de surmonter leurs tensions et griefs et développer des positions communes. Ces déclarations communes de femmes ont influencé

les négociations lorsque le transfert était organisé de manière stratégique de la même manière que pour les consultations. Ces ateliers ont souvent produit un effet incitatif direct sur la participation des femmes aux négociations, voire ont permis une plus grande inclusion des femmes.

En ce qui concerne la *prise de décision publique*, les caractéristiques de vote des femmes (lorsque le vote était autorisé) n'ont pas fortement différé de ceux des hommes. Dans le cas des référendums visant à ratifier les accords, on n'observe pas de tendance particulière du public à voter en faveur des accords de paix. Cependant, comme le démontre le cas de l'Irlande du Nord, les femmes sont parvenues avec succès à lancer des campagnes publiques en faveur de l'approbation d'un accord de paix.

Les femmes excellent dans l'*action de masse*. On reconnaît souvent aux femmes leur rôle dans la facilitation des accords de paix et en soutien de la poursuite des négociations indépendamment des points inscrits à l'agenda. Les études de cas démontrent que les femmes, plus que tout autre groupe, ont réalisé des actions de masse en faveur des accords de paix. En fait, les cas où les femmes ont mis en œuvre des actions communes de résistance civile et des actions de masse encourageant les hommes à entamer des négociations ou à signer des accords de paix, démontrent que la pression exercée en faveur de la paix a été un important facteur fédérateur pour les femmes qui auraient autrement été divisées. Les actions de masse ont ainsi permis de soutenir l'action des femmes dans d'autres modalités d'inclusion. Dans la majorité des études de cas caractérisés par une forte implication des femmes (13 cas sur 40), les femmes ont fait pression de manière spécifique et avec succès en faveur de la paix et de la signature d'un accord de paix en particulier. Cependant, aucun cas d'action de masse réalisée par des femmes (ou par d'autres groupes) au moment de la phase d'application n'a été observé lorsque d'importantes réformes initiées par les accords de paix n'étaient pas mises en œuvre. La mobilisation de masse et l'action de masse réalisées par les femmes avant et pendant les négociations peuvent aussi servir à légitimer la présence des femmes, leur permettant ensuite d'être invitées à participer au processus officiel.

ANNEXE 1 : LISTE DES ÉTUDES DE CAS

1. Négociation de paix en Aceh 1999-2003	21. Transition politique au Mali 1990-1992
2. Négociation et transition politique en Afghanistan 2001-2005	22. Négociation de paix au Mali du Nord 1990-1996
3. Transition politique au Bénin 1990-2011	23. Soulèvement et processus de paix Chiapas, Mexique 1994-1997
4. Négociations et mise en œuvre des accords de paix au Burundi 1996-2013	24. Négociations Moldavie-Transnistrie 1992-2005
5. Négociation de paix en Colombie 1998-2002	25. Accord de paix au Népal et CM 2005-2012
6. Négociations à Chypre 1999-2004	26. Vendredi Saint en Irlande du Nord. 2001-2013
7. Négociation de paix au Darfour 2009-2013	27. Négociation de paix PNG Bougainville 1997-2005
8. République démocratique du Congo Dialogue inter-congolais 1999-2003	28. Accords de paix Rwanda Arusha 1992-1993
9. Transition politique en Égypte 2011-2013	29. Accord de paix et rédaction de la constitution, Townsville, Îles Salomon 2000-2014
10. Négociation et mise en œuvre des accords de paix El Salvador 1990-1994	30. Conférence pour la paix nationale, Somalie 1992-1994
11. Rédaction de la constitution, Érythrée 1993-1997	31. Conférence pour la paix nationale, Somalie 2001-2005
12. Transition politique/rédaction de la constitution 2006-2013	32. Processus Somalie Djibouti 1999-2001
13. Négociations ONU Géorgie-Abkhazie 1997-2007	33. Négociations suite aux violences post-électorales en Somaliland 1991-1994
14. Processus de paix Guatemala 1989-1999	34. Transition politique Afrique du Sud 1990-1997
15. Initiative Israël-Palestine, Genève 2003-2013	35. Cessez-le-feu Sri Lanka, Négociation de paix et élections 2000-2004
16. Israël-Palestine Oslo 1991-1995	36. Négociations et mise en œuvre des accords de paix au Burundi 1993-2000
17. Violences post-électorales Kenya 2008-2013	37. Transition politique au Togo 1990-2006
18. Réformes politiques au Kirgystan 2013 - aujourd'hui	38. Protocoles Turquie - Arménie 2008-2011
19. Accord de paix et mise en œuvre, Liberia 2003-2011	39. Processus de paix Turco-Kurde 2009-2014
20. Processus de paix en Macédoine Ohrid FA 2001-2013	40. Dialogue national de transition au Yémen 2011-2014

ANNEXE 2 : CADRE CONCEPTUEL DU PROJET DE RECHERCHE « ÉLARGIR LA PARTICIPATION »

Le tableau ci-dessous résume le cadre conceptuel du projet de recherche « Élargir la participation ».

CADRE CONCEPTUEL DU PROJET DE RECHERCHE « ÉLARGIR LA PARTICIPATION »

Contexte	Modalités	Évaluation des modalités dans 40 études de cas	Évaluation de l'impact pendant les phases et niveau d'influence	Analyse de la causalité : facteurs incitatifs et limitatifs
<ul style="list-style-type: none"> Historique Relations entre Etat et société Contexte politique, économique et social Militaire Femmes/genre dans la société Rôle des médias Conflits +causes Processus de paix et de transition Acteurs (nationaux, régionaux, internationaux) 	<ol style="list-style-type: none"> Représentation directe à la table des négociations <ul style="list-style-type: none"> Au sein des délégations En accroissant le nombre des délégations Via des dialogues nationaux Statut d'observateur Consultations Commissions inclusives <ul style="list-style-type: none"> Post-accord Préalablement ou pendant les négociations Organes permanents Ateliers de résolution de problème de haut niveau Prise de décision publique Action de masse 	<ul style="list-style-type: none"> Fréquence du modèle Durée Acteurs inclus Raisons de l'inclusion Procédures, y compris la prise de décision Sélection Transfert Initiation Rôle des médiateurs Rôle des autres acteurs Degré de soutien politique Financement 	<p>Phases/Catégories</p> <ul style="list-style-type: none"> Début des négociations Agenda des négociations Résultats des négociations <ul style="list-style-type: none"> Accord de paix Constitution Réformes politiques Mise en œuvre <p>Types d'influence</p> <ul style="list-style-type: none"> Influence des acteurs participants sur la qualité des accords Influence des acteurs participants sur la durabilité des accords Influence pour entamer les négociations ou signer un accord <p>Analyse quantitative</p> <ul style="list-style-type: none"> Corrélation entre les types d'influence et les résultats Analyses de fréquence 	<ul style="list-style-type: none"> Liés au contexte Liés à la conception du processus

ANNEXE 3 : LISTE DES PARTICIPANTS AUX ATELIERS DE JANVIER 2015

Nom	Organisation	Poste
Danielle Goldberg	Global Network of Women Peacebuilders (GNWP)	Responsable de programme
Barbro Svedberg	Ligue internationale des femmes pour la paix et la liberté (LIFPL)	Responsable de projet
Rachel Gasser	Swiss Peace	Chef adjoint, médiation
Amel Gorani	HD Centre	Coordnatrice de l'inclusion
Madeline Koch	International Civil Society Action Network (ICAN)	Responsable de programme
Sanam Anderlini	International Civil Society Action Network (ICAN)	Cofondatrice, directrice
Bandana Rana	Saathi	Présidente exécutive
Marie O'Reilly	International Peace Institute (IPI)	Éditrice et chercheuse associée
Rina Amiri	Groupe de l'appui à la médiation de la Division des politiques et de la médiation, ONU	Experte en genre et inclusion
Isabelle Geuskens	Women Peacemakers Programme	Directrice générale
Michelle Barsa	Institute for Inclusive Security	Directrice adjointe
Katarina Salmela	ONU Femmes	Spécialiste des politiques
Cornelieke Keizer	CORDAID	Responsable du développement des partenariats
Madeleine Rees	Ligue internationale des femmes pour la paix et la liberté (LIFPL)	Secrétaire générale
Andrea O'Suilleabhain	International Peace Institute (IPI)	Analyste politique principale
Kathrin Quesada		Chercheuse
Jana Naujoks	International Alert	Responsable de programme principale
Anna Wildt	Département fédéral des affaires étrangères DFAE, Division sécurité humaine	Conseillère pour les questions de genre
Stefan Ott	Département fédéral des affaires étrangères DFAE, Division sécurité humaine	Stagiaire
Christine Bell	École de droit d'Edimbourg	Professeure de droit constitutionnel
Thania Paffenholz	Institut de Hautes Études Internationales et du Développement/CCDP	Coordnatrice de projet
Mireille Widmer	Institut de Hautes Études Internationales et du Développement/CCDP	Responsable des politiques
Tuija Talvitie	Crisis Management Initiative (CMI)	Directrice générale
Antonia Potter Prentice	Crisis Management Initiative (CMI)	Responsable principale
Silja Grundström	Crisis Management Initiative (CMI)	Responsable de projet

8.

RÉFÉRENCES SUPPLÉMENTAIRES AUX ÉTUDES DE CAS UTILISÉES

Joshi, M., Quinn, J. M., & Regan, P. M. (2015). *Annualized implementation data on comprehensive peace accords, 1989–2012*. À paraître.

Nilsson, D., 2012. « Anchoring the Peace: Civil Society Actors in Peace Accords and Durable Peace ». *International Interactions: Empirical and Theoretical Research in International Relations*, 38(2), 243-266.

Northern Ireland Life and Times Survey, 1999. 22 mars 2015. Extrait du module « Political Attitudes » <http://www.ark.ac.uk/nilt/results/polatt.html#gfa>

Organization of American States. 3 mars 2015. « *Reformas Constitucionales: Informe De La Misión De Observación Electoral A Guatemala* », 2000. Extrait de : Consulta Popular, 16 mai 1999 : <http://www.oas.org/sap/docs/misiones/1999/CP07443504%20Guatemala%20E>

Paffenholz, T., 2014a. *Broadening participation in peace processes*. Dilemmas and Options for Mediators. Mediation Practitioner Series, Genève : Center for Humanitarian Dialogue.

Paffenholz, T., 2014b. « Civil Society and Peace Negotiations: Beyond the Inclusion–Exclusion Dichotomy ». *Negotiation Journal*, 30 (1), 69-91.

Paffenholz, T. (2015a). « *Broadening Participation Project’ Briefing Paper*. Centre on Conflict, Development and Peacebuilding ». Genève : Institut de hautes études internationales et du développement. Extrait de : <http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/ccdp/shared/Docs/Publications/briefingpaperbroader%20participation.pdf>

Paffenholz, T., 2015b. « Results on Women and Gender ». Document de préparation. Genève : Institut de hautes études internationales et du développement, et Centre on Conflict, Development and Peacebuilding. Extrait de :

<http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/ccdp/shared/Docs/Publications/briefingpaperbroader%20participation.pdf>

Paffenholz, T., & Cuhadar, E., 2014. « Broadening the debate on “transfer” in Track Two diplomacy: Theory reflections and experiences from South Asia ». *Article présenté lors de la Convention annuelle de l’ISA (International Studies Association)*. Toronto, Canada.

Spurk, C., 2010. « Understanding Civil Society ». In *Civil Society & Peacebuilding: a critical assessment*, de Thania Paffenholz, 3-28. Londres : Lynne Reinner.

True, J., 2013a. « Counting Women, Balancing Gender: Increasing Women’s Participation in Governance ». *Politics and Gender*, 9, 3: 351-59.

True, J., 2013b. « Women, Peace and Security in Post-conflict and Peacebuilding Contexts ». NOREF (Norwegian Peacebuilding Resource Center). Document de politique générale, mars. <http://www.peacebuilding.no/Themes/Women-peace-and-security/Publications/Women-peace-and-security-in-post-conflict-and-peacebuilding-contexts>

Conseil de sécurité des Nations Unies (2000). Résolution 1325, UN doc. S/RES/1325, 31.10.2000.

(2008). Résolution 1820, UN doc. S/RES/1820, 19.06.2008.

(2009a) Résolution 1888. UN doc. S/RES/1888, 30.09.2009.

(2009b). Résolution 1889, UN doc. S/RES/1889, 05.10.2009.

(2010). Résolution 1960, UN doc. S/RES/1960, 16.12.2010.

(2013a). Résolution 2106, UN doc. S/RES/2106, 24.06.2013.

(2013b). Résolution 2122, UN doc. S/RES/2122, 18.10.2013.

ONU FEMMES EST L'ENTITÉ DES NATIONS UNIES CONSACRÉE À L'ÉGALITÉ DES SEXES ET À L'AUTONOMISATION DES FEMMES. PORTE-DRAPEAU MONDIAL DES FEMMES ET DES FILLES, ONU FEMMES A ÉTÉ CRÉÉE POUR ACCÉLÉRER LES PROGRÈS EN VUE DE RÉPONDRE À LEURS BESOINS DANS LE MONDE ENTIER.

ONU Femmes soutient les États membres des Nations Unies dans l'adoption de normes internationales pour réaliser l'égalité des sexes et travaille avec les gouvernements et la société civile à concevoir les lois, les politiques, les programmes et les services publics nécessaires à l'application de ces normes. ONU Femmes soutient la participation équitable des femmes à tous les aspects de la vie, se concentrant sur cinq domaines prioritaires : renforcer le leadership et la participation des femmes ; mettre fin à la violence contre les femmes ; faire participer les femmes à tous les aspects des processus de paix et de sécurité ; renforcer l'autonomisation économique des femmes ; et mettre l'égalité des sexes au cœur de la planification et de la budgétisation nationale. ONU Femmes coordonne et promeut en outre le travail réalisé par le système des Nations Unies pour faire progresser l'égalité des sexes.



220 East 42nd Street
New York, New York 10017, USA
Tel. : 212-906-6400
Fax : 212-906-6705
www.unwomen.org
www.facebook.com/unwomen
www.twitter.com/un_women
www.youtube.com/unwomen
www.flickr.com/unwomen