

The logo for the International Peace Institute (IPI) consists of the letters 'IPI' in a bold, white, sans-serif font, centered within a white square.

INTERNATIONAL
PEACE
INSTITUTE

Un leadership qui tient compte des questions de genre dans les opérations de paix des Nations Unies ouvre-t-il vraiment la voie au changement ?

Sarah Smith

FÉVRIER 2022

Résumé

Quand les efforts qui visent à renforcer l'égalité des sexes ou à mettre en œuvre l'agenda pour les femmes, la paix et la sécurité dans les opérations de paix ne sont pas soutenus au plus haut niveau, ils échouent systématiquement. Dans le pire des cas, les équipes dirigeantes reproduisent inconsciemment des modèles culturels propres aux institutions qui marginalisent les préoccupations relatives à l'égalité des genres. Un leadership qui tient compte des questions de genre est donc essentiel aux efforts de l'ONU pour promouvoir l'égalité des sexes dans ses missions de maintien de la paix et dans les pays où l'Organisation intervient.

Un leadership qui tient compte des questions de genre pousse les dirigeants à tous les niveaux à prendre conscience des préjugés et de la discrimination qui pèsent sur les opérations de paix et sur les soldates et soldats déployés dans ces missions. Ce genre de leadership n'est possible que si les équipes dirigeantes ont les compétences et la motivation nécessaires pour mettre en place sur le lieu de travail des pratiques qui atténuent les inégalités entre les sexes et luttent contre les causes de ces inégalités. Cela nécessite également la mise en place de dispositifs d'application du principe de responsabilité pour garantir que la prise en compte des questions de genre se fasse de manière continue et dans un cadre institutionnalisé.

L'ONU a pris plusieurs mesures pour instaurer un « leadership qui tient compte des questions de genre » dans les opérations de maintien de la paix. Bien que ce terme soit encore peu connu, ses grands principes ont été intégrés dans plusieurs domaines prioritaires et cadres généraux du maintien de la paix, y compris les programmes de formation et de coaching, les dispositifs d'application du principe de responsabilité, ainsi que dans la collecte et le suivi des données. Pourtant, des lacunes importantes persistent.

Pour promouvoir efficacement l'égalité des sexes, l'ONU doit continuer à privilégier un leadership qui tient compte des questions de genre par le biais de la formation, du coaching, des ressources en ligne et des cadres d'évaluation. Les Nations Unies doivent aussi avoir une vision inclusive et pluridimensionnelle de ce type de leadership, une vision qui intègre des questions telles que la race, le handicap et l'orientation sexuelle, pour s'assurer que les dirigeants n'opèrent pas selon une conception uniformisée ou essentialiste du vécu des femmes.

Sarah Smith est chargée de recherche au Centre pour les femmes, la paix et la sécurité de la London School of Economics and Political Science (LSE).

Les opinions exprimées dans ce rapport ne représentent que celles des auteurs et pas nécessairement celles de l'International Peace Institute (IPI). L'IPI accueille favorablement un large éventail de perspectives afin de promouvoir un débat éclairé sur les politiques et les questions critiques dans les affaires internationales.

L'IPI remercie l'Initiative Elsie du gouvernement canadien pour la participation des femmes aux opérations de paix d'avoir financé ce projet.

Introduction

La promotion de l'égalité des sexes et l'intégration d'une perspective de genre dans les opérations de paix est le résultat de décennies d'activisme et de volonté politique. La Convention de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) et le Programme d'action de Beijing de 1995 ont affirmé très tôt que l'égalité femmes-hommes et la prise en compte des questions de genre sont essentielles à une paix durable. On retrouve ce postulat dans les dix résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité (FPS) depuis 2000, et dans la recommandation générale no 30 de la CEDEF, qui précise les obligations des États membres avant, pendant et après un conflit¹.

Cependant, la mise en œuvre du programme d'action pour les femmes, la paix et la sécurité (agenda FPS) dans l'ensemble du système des Nations Unies progresse lentement et des tendances récentes révèlent un risque de recul.

Par exemple, en 2020, les dépenses militaires et d'armement dans le monde ont augmenté de façon significative, ce qui révèle une militarisation accrue dont on constate qu'elle est étroitement corrélée à l'inégalité entre les sexes². La mise en œuvre de l'agenda FPS est également à la traîne au sein des opérations de paix des Nations Unies : les signalements de cas d'exploitation et d'abus sexuels perpétrés par les soldats de la paix restent fréquents³ et de nombreux soldats et soldates de la paix continuent de dénoncer les atteintes et les discriminations sexuelles dont ils sont eux-mêmes victimes⁴.

Pour résoudre ces problèmes, l'ONU et les États membres doivent prendre conscience que la discrimination et les préjugés sexistes sont vécus et

perpétués au sein même des organisations en charge du maintien de la paix. Ils doivent non seulement prêter attention à la manière dont les soldates de la paix contribuent à l'efficacité des opérations de paix, mais aussi comprendre leurs expériences et points de vue car les conditions de leur déploiement peuvent avoir des conséquences sur leur vie personnelle, leur sécurité, leur bien-être et leur carrière. Aussi, faire face à ces problèmes demande de s'attaquer au caractère structurel de l'inégalité entre les sexes dans les opérations de paix, à savoir les inégalités qui existent au niveau du groupe et qui peuvent être consciemment ou inconsciemment reproduites dans les pratiques institutionnelles.

Le leadership, tant au sein de l'ensemble du système des Nations Unies qu'au niveau des opérations de paix, joue un rôle fondamental dans la mise en œuvre de cette approche transformatrice. Les initiatives visant à renforcer l'égalité des sexes ou à mettre en œuvre l'agenda FPS échouent systématiquement

lorsqu'elles ne sont pas soutenues au plus haut niveau, que ce soit dans le cadre des missions ou au sein du siège⁵. Les instances dirigeantes peuvent même reproduire inconsciemment les schémas culturels des institutions qui relèguent au second plan les préoccupations relatives à l'égalité des sexes.

Un leadership qui tient compte des questions de genre pousse les dirigeants à tous les niveaux à prendre conscience des préjugés et de la discrimination qui pèsent sur les opérations de paix et sur les soldates et soldats déployés dans ces missions. Un tel leadership implique que les équipes dirigeantes aient les compétences et la motivation nécessaires pour mettre en place sur le lieu de travail des pratiques qui atténuent les inégalités

Les dirigeants qui tiennent compte des questions de genre font plus que soutenir symboliquement les politiques attentives à cette dimension. Ils sont les véritables acteurs d'un changement important.

1 Aisling Swaine et Catherine O'Rourke, *Guidebook on CEDAW General Recommendation No. 30 and the UN Security Council Resolutions on Women, Peace and Security*, ONU Femmes, 2015.

2 Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *World Military Spending Rises to Almost \$2 Trillion in 2020*, le 26 avril 2021 ; Conseil de Sécurité de l'ONU, « Femmes, paix et sécurité — Rapport du Secrétaire général », document des Nations Unies S/2021/827, le 27 septembre 2021, par. 6.

3 Sarah Smith, *Accountability and Sexual Exploitation and Abuse in Peace Operations*, Australian Journal of International Affairs 71, n° 4 (2017).

4 Phoebe Donnelly, Dyan Mazurana et Eryn Papworth, *Blue on Blue: Investigating Sexual Abuse of Peacekeepers*, International Peace Institute, avril 2022.

5 Entretien en ligne avec des responsables du Bureau des affaires militaires des Nations Unies (OMA), octobre 2021 ; entretiens en ligne avec le personnel de la Folke Bernadotte Academy (FBA), septembre 2021 ; entretien en ligne avec un responsable du Groupe des questions de genre du Département des opérations de paix des Nations Unies (DPO), octobre 2021.

entre les sexes et luttent contre les causes de ces inégalités. Cela nécessite également la mise en œuvre de dispositifs d'application du principe de responsabilité pour s'assurer que la prise en compte des questions de genre ait lieu de manière continue et dans un cadre institutionnel⁶. Les dirigeants qui tiennent compte des questions de genre font plus que soutenir symboliquement les politiques attentives à cette dimension. Ils sont les véritables acteurs d'un changement important.

Cette note d'information analyse le concept et les pratiques du leadership qui tient compte des questions de genre, et évalue comment il peut contribuer au bon déroulement des opérations de paix des Nations Unies. Elle commence par examiner le concept, les approches et les stratégies envisagées par les responsables politiques ainsi que les résultats attendus. Elle tente d'expliquer pourquoi un leadership qui tient compte des questions de genre a son rôle à jouer dans les opérations de paix des Nations Unies et comment il peut engendrer de nouvelles approches et permettre de surmonter les obstacles à l'égalité des sexes. Enfin, elle analyse les mesures onusiennes prises pour instaurer un tel leadership tant au niveau des missions qu'au sein du siège.

La présente note affirme qu'un leadership qui tient compte des questions de genre peut modifier les inégalités entre les sexes dans le maintien de la paix à condition qu'il s'accompagne de formations, de coaching, de ressources en ligne et de cadres d'évaluation. En résumé, ce document de travail recommande à l'ONU d'avoir une vision plus inclusive et pluridimensionnelle du leadership qui tient compte des questions de genre, une vision qui prête attention à des questions telles que la race, le handicap et l'orientation sexuelle, pour faire en sorte que les dirigeants n'opèrent pas en ayant une conception uniformisée ou essentialiste du vécu des femmes.

Qu'est-ce qu'un leadership qui tient compte des questions de genre ?

La Folke Bernadotte Academy (FBA) du gouvernement suédois définit un dirigeant qui tient compte des questions de genre de la façon suivante :

Une personne à un poste de direction ou d'encadrement qui travaille activement à l'égalité entre toutes les femmes et tous les hommes tant sur le lieu de travail que sur le terrain [...]. Ils utilisent leurs compétences en direction et en gestion pour atteindre leurs objectifs institutionnels en matière d'égalité des sexes, en tenant compte des problèmes d'ordre structurel et systémique qui mènent à la discrimination et à l'inégalité⁷.

À partir de cette définition, la FBA identifie cinq « actions » fondamentales que les dirigeants soucieux des questions de genre doivent mener : (1) diriger en montrant l'exemple ; (2) établir des priorités et mettre en place des stratégies ; (3) communiquer clairement et de façon convaincante ; (4) gérer et développer les compétences du personnel, les ressources et les opérations ; et (5) se responsabiliser et tenir les autres responsables de leurs actes. Grâce à ces actions, le leadership qui tient compte des questions de genre garantit que le lieu de travail est sûr, juste et égalitaire et que toutes les opérations se déroulent dans le respect de l'égalité des sexes⁸.

Le leadership qui tient compte des questions de genre est donc quelque chose qui devrait être exercé à la fois par les femmes et les hommes qui se trouvent à des postes de direction. Les programmes qui promeuvent un tel leadership ne doivent pas être assimilés aux programmes d'émancipation et de participation des femmes qui visent à renforcer

6 Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et FBA, *OSCE Gender Responsive Leadership Programme: September 2021–December 2021*, 2021, p. 4.

7 En 2020, la FBA, en collaboration avec Leslie Groves-Williams, spécialiste des questions de genre et de leadership, a lancé une initiative pluriannuelle sur le leadership qui tient compte des questions de genre. Cette initiative donne la priorité au renforcement des capacités des cadres supérieurs et intermédiaires des organisations internationales, régionales et nationales du maintien de la paix et de sécurité et vise à instaurer durablement l'égalité des genres au sein des organisations. Entretiens en ligne avec le personnel de la FBA, septembre 2021 ; OSCE et FBA, *OSCE Gender Responsive Leadership Programme*, p. 1.

8 OSCE et FBA, *OSCE Gender Responsive Leadership Programme*, p. 1.

la représentation des femmes à des postes de direction. Ces derniers reposent sur des stratégies de parité hommes-femmes qui mettent souvent l'accent sur le fait que l'augmentation du nombre de femmes dirigeantes peut sensibiliser les missions aux questions de genre et aux problématiques relatives aux femmes. Un leadership qui tient compte des questions de genre désigne plutôt les femmes et les hommes à des postes de direction et d'encadrement qui créent, remettent en question ou perpétuent des cultures institutionnelles enracinées dans des stéréotypes, des postulats ou des rapports de force sexistes. Dans le maintien de la paix, un cadre dirigeant est quelqu'un qui gère directement des personnes ou l'exécution des programmes à la fois dans les missions et au siège.

Le terme « qui tient compte des questions de genre » a été sciemment choisi. Les politiques relatives au genre dans le maintien de la paix qui s'inscrivent dans les programmes d'action FPS ou en faveur de la parité hommes-femmes, telles que les formations ou les quotas de genre, doivent souvent faire face à des préjugés ou à un rejet sur le terrain sous prétexte qu'elles nuisent à l'efficacité opérationnelle des missions ou qu'elles ne sont pas pertinentes au quotidien. C'est pour cette raison que la FBA a souhaité faire un sondage pour évaluer la terminologie la plus appropriée. L'analyse du terme « qui tient compte des questions de genre » (*[gender-responsive]*, par opposition à « sensible au genre » *[gender-sensitive]*) a révélé que ce terme était plus adapté à des publics ciblés⁹. L'emploi de ce terme indique que les dirigeants doivent se confronter aux schémas structurels actuels. En effet, lorsque les dirigeants ne parviennent pas à résoudre les inégalités existantes, la discrimination et les préjugés sexistes perdurent.

Bien que le concept de « genre » soit souvent considéré à tort comme un code applicable aux « femmes », les auteurs des manuels sur le leadership qui tient compte des questions de genre ont une vision plus large et inclusive. Par exemple, les initiatives de la FBA en faveur de ce type de leader-

ship ont pour objectif d'atteindre l'égalité pour les femmes et pour les hommes, et proposent une interprétation plus nuancée de la façon dont les rapports de force et la discrimination se manifestent dans les processus de paix. En limitant la discrimination aux seules femmes, on risque de passer outre la marginalisation des individus en raison de leur sexualité, de leur âge, de leur race, de leur religion, de leur statut socioéconomique ou de leur handicap, et d'ignorer le fait que les effets combinés de ces différents facteurs ne sont pas pris en compte dans une approche binaire¹⁰. Ces formes croisées de discrimination ne peuvent pas être vues qu'à travers le prisme du genre. En adoptant une approche plus inclusive et pluridimensionnelle, les initiatives de leadership qui tient compte des questions de genre se sont inspirées d'autres idées telles que celles de la politique du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) sur l'âge, le genre et la diversité¹¹.

Pourquoi un leadership qui tient compte des questions de genre a son rôle à jouer dans les opérations de paix des Nations Unies ?

Comme le constate la Stratégie pour la parité entre les sexes à l'échelle du système des Nations Unies, l'aboutissement de l'égalité des sexes a été « entravée principalement par un manque de responsabilité et de volonté politique à long terme, par l'absence de mesures d'accompagnement et de conditions propices à une véritable réforme, et parfois par les résistances des principales parties prenantes »¹². Le leadership qui tient compte des questions de genre tente de faire face à certains de ces obstacles, notamment les rôles et les comportements des principales parties prenantes et des dirigeants.

Un leadership qui tient compte des questions de genre ne se limite pas aux initiatives pour la parité

9 Entretiens en ligne avec le personnel de la FBA, septembre 2021 ; entretien en ligne avec Leslie Groves-Williams, septembre 2021.

10 Par exemple, des enquêtes menées auprès du personnel des Nations Unies ont montré que le racisme est aussi une question importante.

11 Entretien en ligne avec Leslie Groves-Williams, septembre 2021. Bien que centrée sur le HCR, cette politique adopte une vision pluridimensionnelle de l'identité et renvoie « aux différences de valeurs, attitudes, points de vue culturels, croyances, origines ethniques, nationalité, orientation sexuelle, identité sexuelle, handicap, santé, statut social et économique, compétences et autres caractéristiques personnelles spécifiques ». HCR, « Politique du HCR sur l'âge, le genre et la diversité », mars 2018, p. 19.

12 Nations Unies, « Stratégie pour la parité entre les sexes à l'échelle du système des Nations Unies », 6 octobre 2017, p. 2.

entre les sexes qui donne la priorité à une représentation accrue des femmes dans le maintien de la paix. Ces initiatives partent souvent de suppositions sur les capacités innées des femmes et ne se demandent pas forcément comment intégrer les femmes dans le maintien de la paix et s'assurer qu'elles peuvent remplir leur rôle efficacement, ni comment lutter contre les discriminations qu'elles peuvent subir. Des recherches récentes ont montré que la seule augmentation du nombre de femmes dans le maintien de la paix n'avait pas vraiment remis en question les milieux patriarcaux qui peuvent être hostiles à la présence des femmes¹³. Dans de tels contextes, les soldates et policières du maintien de la paix continuent de dénoncer le harcèlement, de signaler l'absence de possibilités d'avancement ou d'évolution de carrière, ainsi que la persistance des tabous et de la stigmatisation¹⁴. Comme le résume très bien l'Initiative Elsie sur les femmes dans les opérations de paix, « les femmes se retrouvent souvent à occuper des postes subalternes dans des milieux de travail hostiles où les dirigeants n'attachent aucune importance à l'égalité entre les sexes »¹⁵.

Un leadership qui tient compte de questions de genre ne se limite pas aux initiatives pour la parité entre les sexes qui donne la priorité à une représentation accrue des femmes dans le maintien de la paix.

Un leadership qui tient compte des questions de genre permet aussi de faire face aux préjugés sur les stratégies de parité entre les sexes qui prévalent dans le secteur de la sécurité. Certains professionnels du secteur de la sécurité ont remis en question ces stratégies en évoquant le risque physique auquel sont confrontées les soldates de la paix et la perte éventuelle d'efficacité des opérations quand

l'égalité de sexes prévaut sur les objectifs opérationnels¹⁶. Cela est dû en partie aux idées préconçues selon lesquelles les femmes sont faites pour endosser un rôle de représentation auprès des populations au lieu d'utiliser leurs compétences dans d'autres tâches. Cependant, la réalité montre que le contraire est aussi vrai : les soldates de la paix sont sous-employées ou confinées dans des rôles qui ne correspondent pas à leur expérience et à leur expertise¹⁷. Ainsi, la croyance commune selon laquelle les soldates de la paix apportent des qualités « féminines » favorables aux missions, peut inciter leur hiérarchie à les nommer à des postes liés aux questions de genre ou à des fonctions de protection, même si elles n'ont aucune expérience dans ces domaines¹⁸. Lorsque les dirigeants comprennent comment ces croyances communes et attitudes en matière de genre affectent le maintien de la paix, ils peuvent les corriger plus efficacement.

En outre, un leadership qui tient compte des questions de genre peut contribuer à soulager les femmes du fardeau de la « sensibilité au genre ». Les soldates de la paix signalent systématiquement ce double fardeau qui pèse sur leurs épaules puisqu'elles sont considérées comme l'incarnation physique de l'assimilation de la dimension de genre dans le maintien de la paix. Un leadership qui tient compte des questions de genre peut également rejeter l'idée que l'intégration de la problématique genre n'incombe qu'aux points focaux et aux conseillers spécialisés dans le genre et non pas à l'ensemble du personnel de la mission¹⁹.

13 Robert U. Nagel, Kate Fin et Julia Maenza, *Peacekeeping Operations and Gender: Policies for Improvement*, Georgetown Institute for Women, Peace and Security (GIWPS), mai 2021 ; Natasja Rupesinghe, Eli Starnes et John Karlsrud, « WPS and Female Peacekeepers », de *The Oxford Handbook of Women, Peace, and Security*, Sara E. Davies et Jacqui True, éd. (Oxford University Press, 2019).

14 Liezelle Kumalo, *Les policières dans les opérations de paix de l'ONU : Perceptions et vécu*, International Peace Institute, juin 2021.

15 Marta Ghittoni, Léa Lehouck et Callum Watson, *Initiative Elsie sur les femmes dans les opérations de paix : étude de référence*, Centre de Genève pour la gouvernance du secteur de la sécurité (DCAF), juillet 2018, p. 46.

16 Eleanor Gordon, Ciara McHugh et Jane Townsley, *Risks Versus Transformational Opportunities in Gender-Responsive Security Sector Reform*, Journal of Global Security Studies 6, n° 2 (juin 2021).

17 Par exemple, l'emploi d'équipes de mobilisation entièrement féminines dans les opérations de maintien de la paix a enfermé les femmes dans des rôles axés sur l'engagement communautaire avec les femmes, quels que soient leurs domaines d'expertise. Entretien en ligne avec un responsable du OMA de l'ONU, octobre 2021 ; entretien en ligne avec un responsable du DPO de l'ONU, octobre 2021 ; entretien en ligne avec un responsable militaire de la Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental (MINURSO), novembre 2021. En outre, le fait de se concentrer sur l'impact (négatif) des femmes sur le rendement des opérations ne s'accompagne pas d'une évaluation parallèle des effets que les hommes ou le concept de masculinité ont sur le maintien de la paix. L'auteur tient à remercier Robert U. Nagel de l'avoir signalé.

18 Lotte Vermeij, *Femme avant tout, militaire ensuite : tabous et préjugés auxquels doivent faire face les femmes militaires participant aux opérations de paix des Nations Unies*, International Peace Institute, octobre 2020, pp. 17 à 21.

19 Nina Wilén, *Female Peacekeepers' Added Burden*, International Affairs 96, n° 6 (novembre 2020) ; Sabrina Karim et Kyle Beardsley, *Equal Opportunity Peacekeeping: Women, Peace, and Security in Post-Conflict States* (Oxford: Oxford University Press, 2017).

Cependant, ces personnes occupent souvent des postes inférieurs dans la hiérarchie du maintien de la paix, ce qui entrave leur capacité à faire bouger les choses. Un tel leadership peut faire en sorte que la direction soutienne ces fonctionnaires et supervise le bon déroulement de leurs activités.

Un leadership qui tient compte des questions de genre peut également contribuer à protéger les soldats et soldates de la paix lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres et queer (LGBTQ+). Les Casques bleus opèrent souvent dans des environnements peu tolérants aux identités LGBTQ+ d'un point de vue culturel, légal ou politique. Les soldats et soldates de la paix LGBTQ+ peuvent également faire face à de la discrimination et à d'autres abus au sein des opérations de paix, y compris de la part des membres d'autres armées nationales²⁰. L'application des principes de leadership qui tient compte des questions de genre à l'égard des soldats et soldates de la paix LGBTQ+ implique que les dirigeants soient conscients et attentifs aux défis auxquels sont confrontés ces militaires.

En plus de modifier l'environnement professionnel des soldats et soldates de la paix, un tel leadership peut aider les missions à concrétiser leur agenda FPS²¹. Par exemple, les dirigeants qui tiennent compte des questions de genre peuvent engager des spécialistes du genre dans les structures de planification des missions et collaborer avec de vastes réseaux de femmes dirigeantes, d'artisanes de la paix, de défenseuses des droits et d'anciennes combattantes. Lorsque les dirigeants se mobilisent systématiquement autour des priorités FPS des missions, qu'ils s'approprient ces mandats et les rendent légitimes, ils permettent aux missions d'avoir une vision beaucoup plus adaptée et pertinente de l'intégration du principe d'égalité des sexes²².

Quelles sont les mesures de l'ONU pour promouvoir un leadership qui tient compte des questions de genre dans les opérations de paix ?

L'ONU a pris plusieurs mesures pour instaurer un leadership qui tient compte des questions de genre dans les opérations de maintien de la paix. Bien que ce terme soit encore peu connu, ses grands principes ont été intégrés dans plusieurs domaines prioritaires et cadres généraux du maintien de la paix, y compris les programmes de formation et de coaching, les dispositifs d'application du principe de responsabilité, ainsi que dans la collecte et le suivi des données.

Formation et coaching

L'ONU a récemment entrepris de dispenser une formation sur le leadership qui tient compte des questions de genre. En 2020, le Département des opérations de paix (DPO) et le Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix (DPPA) ont mis en place conjointement un programme de formation sur le leadership qui tient compte des questions de genre au siège des Nations Unies. L'équipe de direction de la Mission de vérification des Nations Unies en Colombie suit actuellement la même formation.

Conçue pour mettre en œuvre la Stratégie pour la parité entre les sexes des Nations Unies et lutter contre le harcèlement sexuel sur le lieu de travail, la formation pilote DPO-DPPA s'est déroulée sur 12 semaines et s'est principalement adressée au personnel civil de niveau P5 ou d'un grade supérieur. Fidèle aux principes de la FBA sur le

20 Annica Kronsell, *Gender, Sex, and the Postnational Defense: Militarism and Peacekeeping* (Oxford: Oxford University Press, 2012), pp. 102 à 103.

21 Cependant, comme des recherches récentes l'ont montré, le Conseil de sécurité et le système des Nations Unies dans son ensemble ne sont pas toujours à la hauteur de leurs promesses en ce qui concerne l'agenda FPS, qu'ils adaptent de manière sporadique et incohérente dans les résolutions au niveau des pays. Sarah Kenny Werner et Elena B. Stavrevska, *Where Are the Words? The Disappearance of the Women, Peace and Security Agenda in the Language of Country-Specific UN Security Council Resolutions*, Women's International League of Peace and Freedom et le London School of Economics and Political Science's (LSE) Centre pour les Femmes, la Paix et la Sécurité, mai 2020.

22 Entretien en ligne avec un responsable du Groupe des questions de genre du DPO de l'ONU, octobre 2021.

leadership qui tient compte des questions de genre, cette formation était axée sur le renforcement des compétences en leadership à la fois dans la culture du milieu professionnel et dans la mise en œuvre de l'agenda FPS. La formation a donné la priorité à cinq grandes compétences en leadership liées à l'égalité des sexes :

1. Montrer l'exemple en atténuant les préjugés et les stéréotypes sexistes (par exemple, dénoncer le sexisme au quotidien) ;
2. Hiérarchiser les lacunes en matière d'égalité des sexes et y remédier ;
3. Communiquer sur les initiatives portant sur l'égalité des sexes avec un langage inclusif et convaincant ;
4. Renforcer les capacités du personnel et développer des ressources pour promouvoir l'égalité hommes-femmes ; et
5. Se responsabiliser et tenir son équipe responsable de l'aboutissement des mandats portant sur l'égalité des sexes²³.

Le programme de la formation porte sur la reconnaissance des stéréotypes de genre qui prévalent, le développement des ressources institutionnelles pour obtenir des résultats en matière d'égalité des sexes, la mise à disposition d'outils permettant aux individus d'intervenir dans les cas de sexisme au quotidien et la définition des priorités et des objectifs pour atteindre l'égalité des genres sur le lieu de travail dans le maintien de la paix. Plutôt que de limiter la définition du genre à un concept qui ne concerne que les femmes, la formation insiste sur le fait que chacun et chacune peut et doit tenir compte des questions de genre dans ses actions quotidiennes.

La formation de l'ONU sur le leadership qui tient compte des questions de genre s'est clairement inspirée du Swedish Gender Coach Programme (programme de coaching en genre). Lancé en 2006, ce programme ciblait les personnes à des postes de direction au sein du ministère suédois des Affaires étrangères, des Forces armées suédoises, de la

Police suédoise, de l'Association suédoise des officiers militaires, de l'université suédoise de la Défense et de l'Agence suédoise pour la protection civile. Le fait d'inclure des commandants des forces armées suédoises a été une avancée majeure. Le programme a établi une liste de « conseillers en genre » (principalement composée d'experts dans ce domaine) qui sont intervenus en tant que partenaires et « conseillers » personnels des participants dont la majorité était des hommes. Encadrés par leurs conseillers, les participants ont élaboré des plans d'action personnels pour intégrer les questions de genre et mettre en œuvre l'agenda FPS au sein de leurs organisations, et ils ont rencontré régulièrement leurs conseillers qui analysaient avec eux les progrès effectués. Le programme a été reconnu à l'unanimité comme un exemple de bonne pratique qui a su motiver les dirigeants et leur donner les compétences nécessaires pour provoquer un changement au sein des institutions²⁴. La formation de l'ONU sur le leadership qui

tient compte des questions de genre a intégré une version modifiée de cette approche qui aide les participants à concevoir leurs propres cadres d'action et les accompagne tout au long de leur développement.

Le programme suédois démontre que des coachings continus et personnalisés pour les dirigeants sont plus utiles que des programmes ponctuels. Le recours à des experts en genre en tant que conseillers peut changer la mentalité des dirigeants, et l'élaboration de plans d'action individuels devrait les aider à mettre en pratique leurs nouvelles connaissances²⁵. De plus, le coaching peut être mené avec les dirigeants malgré leurs contraintes de temps et de disponibilité, les conseillers intervenant à leurs côtés pendant leurs activités quotidiennes, ce qui évite aux participants de dédier un temps spécifique à la formation.

Outre les formations spécifiquement axées sur le leadership qui tient compte des questions de genre, des efforts ont été fournis pour intégrer les perspectives de genre dans les formations actuelles sur le

Le recours à des experts en genre en tant que conseillers peut changer la mentalité des dirigeants, et l'élaboration de plans d'action individuels devrait les aider à mettre en pratique leurs nouvelles connaissances.

23 Kristin Valasek, *Time for a Joint Vision on Gender-Responsive Leadership*, FBA Blog, le 10 février 2021.

24 Louise Olsson et Anna Björsson, *Gender Training for Leaders: The Swedish Gender Coach Program*, GIWPS, 2017.

25 Ibid., p. 6.

leadership. Ainsi, un module sur les questions de genre a été inclus dans le cours destiné aux hauts responsables de mission²⁶. L'inclusion de matériel sur la prise en compte des questions de genre dans les formations actuelles sur le leadership montre que ce concept est présenté à tous les responsables, et pas seulement à ceux qui choisissent de participer à une « formation sur le genre ». Cela peut aussi démontrer que tous les dirigeants doivent intégrer la dynamique de genre et mettre en œuvre l'agenda FPS. Néanmoins, l'intégration de la problématique de genre dans les formations existantes reste globalement insuffisante²⁷.

Les dispositifs d'application du principe de responsabilité destinés aux dirigeants

La promotion par l'ONU d'un leadership qui tient compte des questions de genre passe également par la mise en place de cadres de référence qui obligent les dirigeants à se responsabiliser et à atteindre des objectifs spécifiques au genre. Responsabiliser les hauts dirigeants devrait aussi les inciter à responsabiliser les missions. La Stratégie pour la parité entre les sexes à l'échelle du système des Nations Unies de 2017 conclut qu'« une transformation rapide à l'intérieur des organisations est possible lorsque les supérieurs hiérarchiques font des efforts en ce sens et que des mesures d'application du principe de responsabilité sont prises ». Elle insiste aussi sur la nécessité d'« obliger les hauts responsables, sous peine de conséquences, à rendre des comptes »²⁸.

À cet effet, le Plan d'action à l'échelle du système des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'avancement des femmes (ONU-SWAP), dont la deuxième version a été publiée en 2018, fournit des recommandations concrètes aux dirigeants pour

qu'ils se responsabilisent et intègrent les questions de genre dans leurs activités²⁹. L'un des indicateurs de ce plan d'action porte sur la « gestion de la performance prenant en compte le genre ». Pour répondre aux exigences de cet indicateur, le plan d'action appelle à la création de « dispositifs d'application du principe de responsabilité tels que des stratégies de parité hommes-femmes, des contrats de mission et des feuilles de résultats des dirigeants ou des objectifs d'amélioration de performance »³⁰. Conformément à cette recommandation, le contrat de mission défini par le Secrétaire général pour les hauts fonctionnaires, y compris les chefs des missions, incorpore désormais la mise en œuvre des mandats relatifs à l'égalité entre les sexes et à FPS³¹.

En 2021, le Comité de haut niveau sur la gestion (HLCM) du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies a publié une liste des « Engagements des hauts fonctionnaires pour l'avenir du travail dans le système des Nations Unies ». Le premier engagement consiste à « favoriser l'implication et l'inclusion du personnel en donnant la priorité aux personnes »³². Bien que cet engagement ne s'inscrive pas explicitement dans le domaine du genre, il demande aux dirigeants de plaider pour « l'égalité des sexes, la lutte contre le harcèlement sexuel, la prise en compte des préoccupations des groupes marginalisés et une attention particulière aux femmes, aux personnes handicapées, aux minorités et aux employés LGBTQ+ qui peuvent être victimes de discrimination ». Les dirigeants doivent également « façonner une culture d'inclusion » et « aligner [...] les objectifs des organisations sur ceux des individus »³³. Prioriser la promotion d'une culture inclusive et la nomination du personnel en fonction de leur expertise et attentes fait aussi

26 Lesley Connolly et Sarah Taylor, *Incorporating Gender into UN Senior Leadership Training*, International Peace Institute, mars 2019.

27 Ibid.

28 Nations Unies, « Stratégie pour la parité entre les sexes à l'échelle du système des Nations Unies », pp. 11 à 13. La politique axée sur le genre de 2018 des Nations Unies dans les opérations de maintien de la paix contient également une section sur le principe de responsabilité. Voir DPO de l'ONU et Département de l'appui aux missions (DFS), *Policy: Gender Responsive United Nations Peacekeeping Operations*, le 1 février 2018, par. 16 à 19.

29 Voir ONU Femmes, « Promouvoir la responsabilisation des Nations Unies (ONU-SWAP et Équipes de pays des Nations Unies-SWAP) », disponible sur ce site www.unwomen.org/fr/how-we-work/un-system-coordination/promoting-un-accountability.

30 ONU Femmes, *Accountability Framework for Mainstreaming Gender Equality and the Empowerment of Women in United Nations Entities: UN SWAP 2.0 Framework & Technical Guidance*, le 11 novembre 2021, p. 12.

31 Voir Namie Di Razza, *Accountability for the Protection of Civilians: Compacts for Senior Leaders Factsheet*, décembre 2020, disponible sur ce site www.ipinst.org/wp-content/uploads/2020/12/Compacts-Factsheet.pdf.

32 Voir Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS), *Senior Leadership Commitments for the Future of Work in the United Nations System*, document des Nations Unies CEB/2021/HLCM/6/Add.2/Rev.1, le 12 mars 2021, p. 5.

33 Ibid.

partie des principes du leadership qui tient compte des questions de genre. Ceux et celles qui élaborent des programmes de formation sur ce type de leadership dans les opérations de paix se sont inspirés du cadre plus large du HLCM qui soutient leurs efforts visant à institutionnaliser le principe de responsabilité de chaque dirigeant face aux questions de genre.

Bien que ces dispositifs suggèrent que les dirigeants se responsabilisent davantage à l'heure de mettre en place des politiques égalitaires et non discriminatoires, le fossé entre les bonnes paroles et la réalité reste à combler. Cela est en partie dû au fait que les engagements en faveur du devoir de responsabilité sont souvent vagues. Ainsi, pour atteindre les indicateurs de l'ONU-SWAP, les hauts dirigeants doivent « défendre en interne et publiquement l'égalité des genres et l'autonomisation des femmes », et pour les dépasser, ils doivent « promouvoir de façon proactive l'amélioration des indicateurs qui n'ont pas été atteints/dépassés »³⁴. De même, les engagements contenus dans les contrats de mission sur le leadership relèvent parfois de formules toutes faites, ils sont vagues ou se limitent à des objectifs de parité et ils exigent peu d'efforts de la part des dirigeants³⁵. Par ailleurs, certaines personnes interrogées ont fait remarquer que les parties des contrats de mission qui traitent de l'égalité des sexes sont souvent rédigées non pas par les dirigeants, mais par du personnel de grade inférieur, comme les conseillers pour les questions de genre, qui ont tendance à déclarer que l'égalité des sexes se pratique déjà sur le terrain, que ce soit vrai ou non. Pour que les dispositifs d'application du principe de responsabilité donnent des résultats, ils ne doivent pas se limiter à une simple formule, mais au contraire exiger des actions cohérentes et concrètes de la part des dirigeants, qui feront l'objet d'un examen.

En outre, les répercussions de la non-prise en compte de la dimension de genre dans les contrats de mission des dirigeants restent méconnues. Tout comme pour les autres composantes de ces

contrats, on ignore quelle peut être l'ampleur des conséquences pour les personnes qui n'atteignent pas ces indicateurs³⁶. La bonne (ou la mauvaise) volonté individuelle reste un facteur déterminant du degré d'intégration des questions de genre dans la culture organisationnelle³⁷.

Une autre lacune du dispositif d'application du principe de responsabilité des Nations Unies en matière de leadership qui tient compte des questions de genre concerne l'évaluation des programmes par les personnes les plus affectées par les actions et politiques des Nations Unies, notamment les différents réseaux de femmes dans les pays où se déroulent les opérations de paix. Il s'agit certainement de l'élément le plus négligé et le plus imprécis du cadre de responsabilisation de l'ONU et il repose essentiellement sur des indicateurs déterminés par l'ONU.

Collecte de données et suivi

La collecte et l'analyse des données font partie intégrante du suivi et de l'évaluation de tous les aspects des opérations de maintien de la paix, y compris leur capacité à prendre en compte les questions de genre. Les données collectées et la manière dont elles sont analysées façonnent complètement la conception et la mise en œuvre de toute politique d'intervention. Par conséquent, les lacunes persistantes dans les données sur le genre ainsi que l'incapacité à intégrer l'expertise en matière de genre ou les méthodologies sensibles au genre dans l'analyse des données entravent la concrétisation d'un leadership qui tient compte des questions de genre.

L'un des principaux dispositifs de suivi des opérations de paix est le Système Intégré de Planification et d'Évaluation de la Performance (CPAS). Le CPAS, qui s'est étendu progressivement à toutes les opérations de maintien de la paix à partir de 2018, est une plateforme en ligne où les données « sont compilées et partagées entre les sections d'une mission, et qui sert à analyser et à évaluer l'impact

34 ONU Femmes, *UN-SWAP 2.0 Framework & Technical Guidance*, p. 15.

35 Entretien en ligne avec un responsable du OMA de l'ONU, octobre 2021 ; entretien en ligne avec un responsable du Groupe des questions de genre du DPO de l'ONU, octobre 2021.

36 Pour en savoir plus, voir Di Razza, *Compacts for Senior UN Leaders Factsheet*, p. 7.

37 Entretiens avec des responsables du OMA de l'ONU, octobre 2021 ; entretien avec un responsable du Groupe des questions de genre du DPO de l'ONU, octobre 2021.

des opérations de paix »³⁸. Elle fait partie des efforts de l'ONU qui visent à exploiter les technologies numériques pour contrôler le principe de responsabilité, l'efficacité et les résultats des opérations de paix de l'ONU³⁹. Bien que le CPAS serve avant tout à demander des comptes aux missions plutôt qu'à certains dirigeants, ce système est devenu la principale plateforme de collecte de données sur le maintien de la paix. Cependant, les questions de genre n'ont jamais été au cœur de son élaboration et de sa mise en œuvre⁴⁰.

Hormis le CPAS, le Groupe des questions de genre du DPO évalue l'efficacité des missions et leur capacité à prendre en compte les questions de genre à l'aide de quinze indicateurs de base regroupés dans l'une des cinq catégories suivantes : les quatre piliers de l'agenda FPS (participation ; protection ; prévention ; secours et rétablissement) et la gestion⁴¹. Les rapports sur ces indicateurs fournissent des données quantitatives qui sont complétées par des rapports qualitatifs publiés tous les trois mois. Ceci permet au DPO d'évaluer les progrès effectués et les défis des stratégies de prise en compte du genre des missions. Ces données servent aussi à identifier les bonnes pratiques des chefs de mission, telles que le plaidoyer politique, la collaboration stratégique avec des spécialistes du genre, la collaboration avec des réseaux de femmes, le soutien aux budgets dédiés aux programmes axés sur le genre et la priorisation des questions de genre et de l'agenda FPS dans l'ensemble des activités.

En général, les données sur la prise en compte du genre dans les opérations de paix sont incomplètes. La plupart des collectes de données portent sur la parité homme-femme, et ces données ont révélé une augmentation de la représentation des femmes. Cependant, il manque des informations sur les possibilités de promotion des femmes, sur leur capacité à utiliser efficacement leur expertise et,

plus important encore quand on s'intéresse au leadership qui tient compte des questions de genre, sur leur niveau de satisfaction lors de leur déploiement dans le maintien de la paix⁴². Les données sur le nombre de femmes et d'hommes chargés du maintien de la paix ne suffisent pas à elles seules à nourrir l'élaboration des politiques tenant compte du genre⁴³. Outre le manque de données internes relatives au genre, certaines missions ne procèdent toujours pas à l'analyse sexospécifique des contextes dans lesquels se déroulent les opérations de paix ou ne recueillent pas de données liées au genre et ventilées par sexe sur l'incidence de leurs activités⁴⁴. En fin de compte, les missions ne seront en mesure de recueillir des données de qualité, de les analyser et de les utiliser à des fins de changements qu'avec le soutien des équipes dirigeantes.

Conclusion

En tant que concept et pratique, le leadership qui tient compte des questions de genre ouvre la voie au changement des cultures organisationnelles au sein du maintien de la paix des Nations Unies. Il renverse certains des obstacles à la mise en œuvre des politiques de genre onusiennes et de l'agenda FPS en mettant l'accent sur le rôle et le devoir de redevabilité des dirigeants. De cette manière, un leadership qui tient compte des questions de genre peut remettre en question et modifier les structures patriarcales qui règnent sur les opérations de paix.

L'ONU a pris quelques premières mesures pour institutionnaliser un leadership qui tient compte des questions de genre. L'Organisation a mis au point des programmes de formation sur ce type de leadership, qui offrent une conception plus large de la problématique genre et intègrent cette dimension à la fois dans la conduite des opérations

38 Malcolm Cavanagh, *The Comprehensive Planning and Performance Assessment System (CPAS) — A 21st Century Approach to Peacekeeping*, LSE Department of International Relations Blog, le 3 juin 2021, disponible sur ce site <https://blogs.lse.ac.uk/internationalrelations/2021/06/03/cpas/>.

39 Le maintien de la paix guidé par les données est également au cœur des priorités de l'initiative Action for Peacekeeping (A4P) et A4P+ du Secrétaire général. CDA Institute, *Marion Laurence: The Promise of Data-Driven Peacekeeping*, le 8 août 2021. Voir aussi DPO de l'ONU, *Strategy for the Digital Transformation of Peacekeeping*, le 15 août 2021.

40 Nagel, Fin et Maenza, *Peacekeeping Operations and Gender: Policies for Improvement*, p. 3.

41 Entretien en ligne avec le Groupe de questions de genre du DPO de l'ONU, octobre 2021.

42 Ibid.

43 Voir, par exemple, le tableau de bord par sexe qui a été récemment mis en place dans le cadre de la Stratégie pour la parité entre les sexes à l'échelle du système des Nations Unies : Nations Unies, « Tableau de bord par sexe du Secrétariat des Nations Unies », disponible sur ce site www.un.org/gender/fr/content/tableau-de-bord-par-sexe-du-secr%C3%A9tariat-des-nations-unies.

44 Entretien en ligne avec un responsable du Groupe de questions de genre du DPO de l'ONU, octobre 2021.

(niveau externe) et sur le lieu de travail (niveau interne). Le recours au coaching dans ces programmes de formation crée aussi un pont entre la théorie et la pratique⁴⁵. Les cadres qui permettent de demander aux dirigeants et aux missions d'assumer leurs responsabilités face aux questions de genre au moyen d'indicateurs et d'objectifs sont une autre initiative intéressante.

Néanmoins, des lacunes importantes subsistent dans la vision de l'ONU du leadership qui tient compte des questions de genre. Pour généraliser l'intégration de ce concept dans les opérations de maintien de la paix, l'ONU devrait continuer à incorporer un tel leadership dans les formations existantes tout en institutionnalisant des formations indépendantes qui proposent du coaching à long terme. L'ONU pourrait également élaborer

Un leadership qui tient compte des questions de genre peut remettre en question et modifier les structures patriarcales qui règnent sur les opérations de paix.

des lignes directrices uniformes pour la collecte et l'analyse des données sur le genre, notamment des données qualitatives sur les expériences des soldats et soldates de la paix, sans se limiter aux données ventilées par sexe sur le nombre de femmes et hommes soldats de la paix. Ces données seront essentielles pour responsabiliser les dirigeants et, par suite, les missions face aux questions de genre.

Enfin, les formations et autres efforts visant à institutionnaliser un leadership qui tient compte des questions de genre ne devraient pas se concentrer uniquement sur le genre. L'ONU devrait adopter une

approche pluridimensionnelle axée sur un « leadership inclusif » qui a conscience des schémas structurels, des obstacles et des expériences susceptibles d'être façonnés par le genre ou qui touchent principalement les femmes⁴⁶.

45 Voir Olsson et Björsson, *Gender Training for Leaders*.

46 Voir par exemple Sarah Smith et Elena B. Stavrevska, *A Different WPS is Possible? Intersectionality in WPS Resolutions and NAPs*, *European Journal of Politics & Gender* 5, n° 1 (février 2022).

L'**INTERNATIONAL PEACE INSTITUTE** (IPI) est un groupe de réflexion international et indépendant à but non lucratif qui se consacre à la gestion des risques et au renforcement des capacités d'endurance et de rebond des collectivités humaines en vue de promouvoir la paix, la sécurité et le développement durable. Pour remplir sa vocation, l'IPI conjugue recherche sur les politiques, analyse stratégique, publication de travaux et organisation de réunions. Réunissant une équipe pluridisciplinaire venue de plus de 20 pays, l'IPI a des bureaux en face du siège des Nations Unies à New York et à Manama (Bahreïn).



777 United Nations Plaza, New York, NY 10017-3521, USA
TEL +1-212-687-4300 FAX +1-212-983-8246

52-52 Harbour House, Bahrain Financial Harbour
P.O. Box 1467, Manama, Bahrain

www.ipinst.org