

# LA PLACE DES FEMMES DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES

PAR

Thérèse GASTAUT<sup>\*</sup>

Les femmes fournissent deux tiers du temps de travail au niveau mondial et perçoivent 10 % du total des salaires<sup>1</sup>. Que recouvrent ces données : s'agit-il du temps de travail total, formel, informel, en incluant le travail domestique ? Bien sûr, la situation des femmes est loin d'être identique à travers le monde. De grands écarts séparent les plus démunies des mieux loties. Le mensuel *The Atlantic* n'a-t-il pas consacré son numéro de juillet-août 2010 à la place socio-économique des femmes aux États-Unis sous le titre provocateur « *The end of men* », autrement dit « La fin des hommes »<sup>2</sup> ? On est loin d'en être là, mais l'inégalité qui prévaut entre hommes et femmes au niveau des pays se traduit par une place encore insuffisante accordée aux femmes dans la réalité de la gouvernance mondiale. Cette situation ne peut et ne doit pas durer. C'est ce qu'affirme le Secrétaire général des Nations Unies Ban Ki-moon dans son Rapport annuel de 2010 : « *choix redoutable s'il en est, l'ONU devra décider ou non de solliciter l'un des plus puissants agents du changement dans le monde, à savoir la femme. La femme peut apporter la force et l'activité dont le monde a cruellement besoin pour relever les défis planétaires. Socle sur lequel doivent reposer la paix, le respect des droits de l'homme et le développement, la femme émancipée viendra guérir la société de la guerre, stimuler la croissance économique, servir de point d'ancrage à la famille et lutter pour la justice, les droits de l'homme et la dignité humaine* »<sup>3</sup>.

2010 a marqué un tournant dans la volonté affichée des Nations Unies et de leurs 192 États membres de travailler pour la femme, avec l'annonce de la création d'ONU-Femmes et le dixième anniversaire de la résolution 1 325 (2000) du Conseil de sécurité « Femmes, paix et sécurité ». Cependant, il s'agit de mots, de promesses.

Dans cet article nous passerons en revue les progrès réalisés au niveau du quotidien des gens pour traduire en action le slogan onusien proclamé dès l'Année internationale de la femme en 1975, « Égalité, développement et paix », puis énoncerons quelques pistes à suivre pour continuer à faire avancer la cause des femmes durant la prochaine décennie.

## LES PRIORITES DES NATIONS UNIES

### *Egalité*

---

<sup>\*</sup> Actuellement chargée de cours à l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France) et ancienne directrice du Département de l'information des Nations Unies, où elle a assumé les fonctions de porte-parole des 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> conférences mondiales sur les femmes qui se sont tenues respectivement à Nairobi en 1985 et à Pékin en 1995.

<sup>1</sup> Statistique portant sur l'ensemble du travail des femmes, citée par le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme, dans le cadre de la présentation du troisième objectif du Millénaire pour le développement. Cf. le site Internet [un.org/ga/econcrisisummit/gallery.shtml](http://un.org/ga/econcrisisummit/gallery.shtml).

<sup>2</sup> L'article de première page est signé Hanna Rosin.

<sup>3</sup> Paragraphes 5 et 6 du Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, A/65/1, 30 juil. 2010.

L'égalité des sexes constitue le socle idéologique dont découle la place des femmes dans les relations internationales. Elle est inscrite dans la Charte des Nations Unies, où les peuples la proclament dans le préambule au même titre que l'égalité des nations grandes et petites. Plus loin, les gouvernements s'engagent à ce que la coopération internationale soit fondée sur « *le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion* ». En 1948, la Déclaration universelle des droits de l'homme proclame à nouveau le principe de l'égalité.

En 1979, l'Assemblée générale franchit une nouvelle étape en traduisant le principe d'égalité en normes contraignantes, avec l'adoption de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Entrée en vigueur en 1981, la Convention, qui compte 186 Etats parties (au 31 mai 2010), constitue un cadre juridique quasi universel. Les cyniques souligneront que les réserves émises par des Etats parties quand ils l'ont ratifiée la vident de sens<sup>4</sup>. C'est oublier que les femmes ne sont pas un groupe homogène, mais appartiennent à des sociétés profondément hétérogènes et également que le suivi de la Convention est assuré par un organe composé d'experts indépendants, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, qui examine tous les quatre ans les rapports nationaux à l'occasion de séances publiques. Estimant que la Convention est un outil pour changer graduellement la situation des femmes, au rythme respectif des sociétés, le Comité n'a jamais recommandé l'exclusion d'un Etat partie. D'autres sceptiques remarquent que c'est dans un Etat non partie, les Etats-Unis, que l'égalité face à l'éducation et l'emploi a le mieux progressé. L'obstacle qui a empêché les administrations démocrates successives d'emporter la ratification du Sénat est la reconnaissance par le traité du droit des femmes à « *accéder aux services médicaux, y compris ceux qui concernent la planification de la famille* ». On le constate, dans tous les pays, la femme est au cœur des débats de société !

En 1995, à la 4<sup>e</sup> Conférence mondiale sur les femmes, à Pékin, Hillary Clinton, alors *First Lady*, déclarait, dans un raccourci frappant : « *les droits des femmes sont des droits de l'homme* ». Ainsi, sans être formellement partie à la Convention, les Etats-Unis ont toujours joué un rôle moteur dans les débats internationaux sur les femmes. C'est d'ailleurs sur l'initiative d'Américaines que, dans la Déclaration finale de la Conférence, est apparue une nouvelle terminologie juridique, le « genre »<sup>5</sup>. En complément aux revendications féministes, il s'agit d'établir une stratégie visant à amalgamer l'évolution nécessaire de la situation des femmes à celle des hommes. Plutôt que de souligner les différences biologiques entre sexes, le genre renvoie aux rôles et identités socialement construits entre hommes et femmes. La priorité n'est plus seulement d'intégrer la dimension « femme » à tous les aspects du développement, mais aussi de promouvoir une démarche d'équité entre les sexes, qui profite autant aux hommes qu'aux femmes. Concept anglo-saxon, il a été dénommé en français « sexospécificité » pour être par la suite traduit en « genre ». En arabe, il est intraduisible. Ne serait-il pas temps de revenir à la notion classique d'égalité « hommes-femmes » ?

En dernière analyse, des principes à la réalité le fossé est encore bien grand et c'est pourquoi on ne peut que se féliciter de la décision du Conseil des droits de l'homme le 1<sup>er</sup> octobre 2010 de créer un groupe de travail d'experts chargés d'examiner les

---

<sup>4</sup> Globalement, les Etats arabes déclarent que les dispositions de la Convention ne peuvent être interprétées comme allant à l'encontre de la *charia*.

<sup>5</sup> Rappelons que, à Pékin, des Etats, dont le Saint-Siège, avaient manifesté une certaine réticence à adopter le terme « genre », craignant qu'il signifie la reconnaissance d'un troisième sexe ou d'une nouvelle forme sexuelle.

discriminations à l'égard des femmes dans les législations, l'objectif étant d'identifier les meilleures pratiques pour y remédier<sup>6</sup>.

Tous les êtres humains sont libres et égaux. Ces principes fondateurs donnent sa légitimité à la demande de participation des femmes aux deux piliers des relations internationales que sont la paix et le développement.

## *Paix*

Durant la Guerre froide et au temps du régime d'*apartheid*, le chantier prioritaire était celui de la paix. Et les questions politiques étaient les plus difficiles à aborder car il n'y avait pas de vision commune entre pays occidentaux, bloc soviétique et pays non alignés. Ainsi, à la 3<sup>e</sup> Conférence mondiale sur les femmes à Nairobi en 1985, les débats se focalisèrent sur la situation des Sud-Africaines et des Palestiniennes. Après la dissolution de l'URSS, un nouvel état d'esprit a prévalu: en 1995, à la Conférence de Pékin, les 189 gouvernements participants ont pu s'engager à travailler dans 12 domaines critiques, y compris les effets des conflits armés sur les femmes.

Le 29 octobre 2000, l'ONU a fait un saut qualitatif en transformant les recommandations de Pékin en une résolution du Conseil de sécurité, obligatoire pour tous les Etats membres. Partant du constat que les femmes sont à la fois les principales victimes des conflits et des actrices incontournables pour rétablir la paix, le Conseil a fixé dans la résolution 1 325 des buts à atteindre pour la prévention, la participation et la protection des femmes ; par là même, il a placé la sécurité des gens<sup>7</sup>, et non plus seulement celle des Etats, au centre de son action. Où en est-on de ce chantier ? Deux voies sont poursuivies pour apporter des résultats concrets : la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la recherche de mécanismes de suivi à la résolution 1 325.

Le 20 décembre 1993, l'Assemblée générale adoptait la Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes<sup>8</sup>. La situation reste préoccupante, puisque 70 % des femmes seraient confrontées à la violence durant leur vie. Pour redoubler les efforts en vue de combattre ce phénomène, les Nations Unies ont lancé en 2008 une campagne « Tous unis pour mettre fin à la violence à l'égard des femmes ». L'Espagne a fait œuvre de pionnier en adoptant en 2004 une loi organique contre la violence de genre, exemple suivi en 2010 par la France qui en a fait sa grande cause nationale de l'année. Les Nations Unies sont aussi mobilisées contre la traite des êtres humains, un trafic criminel qui touche particulièrement les femmes.

Dans les conflits armés contemporains, les civils sont les grandes victimes. Parmi ces victimes, protégées depuis 1949 par la 4<sup>e</sup> Convention de Genève et les deux Protocoles additionnels, les femmes et les enfants sont toujours les plus vulnérables. Après que le viol a été utilisé comme une arme de guerre en Bosnie-Herzégovine dans les années 1990, le Statut de Rome créant la Cour pénale internationale intègre les violences sexuelles et le viol dans la définition des crimes de guerre. Alors que 113 Etats, pas nécessairement parmi les plus puissants, sont membres de la Cour, des décisions universellement contraignantes se sont ainsi imposées face à ce fléau. Le Conseil de sécurité a soutenu cela en adoptant les résolutions 1 820 (2008), 1 888 (2009) et 1 889 (2009), qui exigent une approche du secteur

---

<sup>6</sup> Les Occidentaux, notamment la France, avaient dans un premier temps proposé la création d'un mandat d'expert indépendant.

<sup>7</sup> L'Assemblée générale débat de la notion de « sécurité humaine » avec l'espoir de parvenir à un accord sur une définition.

<sup>8</sup> A/Res/48/104.

de la sécurité respectueuse de l'égalité des sexes, y compris en condamnant les abus sexuels dans les conflits armés et en demandant que leurs auteurs soient poursuivis en justice. Conformément à la résolution 1 888 (2009), le Secrétaire général a nommé en février 2010 Margot Wallström, ancienne ministre de Suède, Représentante spéciale pour la violence sexuelle durant les conflits. Tout reste à faire, comme en témoigne le viol de 300 femmes et filles dans une douzaine de villages, dans le Nord Kivu, en République démocratique du Congo (RDC), entre le 30 juillet et le 3 août 2010, lors de raids de rebelles. Un détachement de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation au Congo (MONUSCO)<sup>9</sup> se trouvait à quelques kilomètres et s'est montré incapable de protéger la population. M. Wallström n'a pu que s'élever contre la banalisation des abus sexuel, en déclarant que le viol des femmes n'était pas une affaire « *culturelle* » mais « *criminelle* ». En effet, il faut opérationnaliser la résolution. Durant la période 2005-2007, le général hollandais Patrick Cammaert avait changé le mode opératoire des Casques bleus en RDC, établissant des patrouilles à pied chargées d'escorter les femmes vers les points d'eau ou lors de la collecte de bois hors des villages ou des camps. Dans les zones à risque, il faudrait aussi adopter des mesures pratiques comme l'établissement de systèmes d'alerte rapide fondés sur les moyens de communication modernes. Cependant, cela sera-t-il suffisant s'il n'y a pas « volonté politique » de la part des Etats ? Le fait qu'on commence à mettre fin à l'impunité des responsables<sup>10</sup> est un signal positif.

Les Européens ont fait œuvre de pionnier pour appliquer la résolution 1 325. La Suisse, par le biais de son Centre pour le contrôle démocratique des forces armées, a élaboré une boîte à outils très complète sur la gouvernance et la réforme du secteur de sécurité<sup>11</sup>. Sur l'initiative de la France, l'Union européenne (UE) a adopté en décembre 2008 des directives détaillées pour lutter contre la violence à l'égard des femmes et, le 14 juillet 2010, a choisi 17 indicateurs pour en suivre la mise en œuvre<sup>12</sup>. Dernièrement la Commission de l'UE rappelait que des représentations diplomatiques dans 110 pays, dont 50 considérés comme fragiles, pourront appliquer ces politiques.

C'est dans cet esprit, pour imposer à tous les Etats de rendre des comptes, que le Secrétaire général a élaboré avec les institutions concernées 26 indicateurs destinés à être utilisés pour suivre l'application de la résolution 1 325 et qu'il a soumis au Conseil de sécurité le 28 septembre 2010<sup>13</sup>. Le 26 octobre 2010, dans une déclaration de son président, le Conseil de sécurité leur donnait une validation molle et renvoyait à l'année suivante l'examen d'un cadre stratégique pour l'application de la résolution 1 325. L'élaboration d'un échancier et l'accord sur un mécanisme de contrôle seront donc le premier chantier que se partageront le Conseil de sécurité et ONU-Femmes.

Plus prometteuse est la multiplication des plans d'action nationaux. En effet, la résolution 1 325 a servi de base à 23 plans d'action nationaux, le dernier en date étant celui de la France. Ils sont l'expression, de la part des Etats qui les ont adoptés, de leur volonté d'adapter et d'appliquer au niveau des pays les principes contenus dans la résolution. Publics,

---

<sup>9</sup> Le second du Département des opérations de la paix [de la Mission], Atul Khare, a reconnu cet échec devant le Conseil de sécurité le 7 septembre 2010.

<sup>10</sup> Le 7 octobre 2010, Mayele, un chef des milices Mai-Mai, fut remis à l'armée congolaise pour présentation à la justice.

<sup>11</sup> Cf. le site Internet [www.dcaf.ch/backgrounders](http://www.dcaf.ch/backgrounders). Le matériel de formation basé sur la boîte à outils sur le genre et la réforme du secteur de sécurité est disponible sur le site Internet [www.gssrtraining.ch](http://www.gssrtraining.ch).

<sup>12</sup> Les indicateurs peuvent être consultés sur le site Internet [register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st11/st11948.en10.pdf](http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st11/st11948.en10.pdf).

<sup>13</sup> Cf. le Rapport S/2010/498, chap. V : un tiers des indicateurs sont de nature qualitative, un autre tiers de nature quantitative, les autres reposant sur des informations de systèmes existants ou des enquêtes.

ces plans peuvent être utilisés par la société civile pour demander aux autorités de respecter leurs engagements<sup>14</sup>.

### *Développement*

Après la décolonisation, le développement est devenu le grand chantier des Nations Unies. Or, les femmes sont à la fois les agents et les bénéficiaires du développement.

Dans le Programme d'action de Pékin de 1995, cinq domaines critiques visent à trouver des solutions à la pauvreté qui pèse particulièrement durement sur les femmes, par le biais de programmes dans le domaine de l'éducation, de la santé et de l'emploi. Le thème de la santé, condition de survie et de participation au développement mais aussi droit de l'homme et facteur essentiel de l'expansion démographique, avait déjà été au cœur des débats politiques à la Conférence internationale sur la population et le développement tenue au Caire en 1994. Trente cinq ans après l'invention de la pilule contraceptive, la barre fut placée très haut par les Occidentaux : avec l'accord bien hésitant de certains pays mais finalement tacite de tous, la communauté internationale a reconnu les droits à la santé reproductive et les droits sexuels<sup>15</sup>. On demande pour les femmes et les filles la garantie d'un accès universel à des soins de santé abordables et de qualité et, faisant œuvre révolutionnaire, le Programme reconnaît aux femmes le droit de contrôler leur sexualité et de décider librement et avec responsabilité de leur santé reproductive. Sur la question de l'interruption volontaire de grossesse (IGV), rappelant qu'il revient aux Etats d'en légiférer, le document final recommande d'encourager la généralisation des prestations de service de planification familiale et de réexaminer les mesures punitives à l'encontre de celles qui subissent des IGV illégales. Depuis lors, à chaque examen quinquennal du suivi de la Conférence de Pékin, les voix de quelques Etats se font entendre afin de rouvrir le débat pour ce qui ne saurait être autre chose qu'un retour en arrière. Dans ces conditions, le meilleur résultat est une répétition à l'identique, qui permet au consensus du Caire et de Pékin de perdurer.

En 2000, l'ensemble des résultats obtenus aux conférences mondiales des années 1990 a été articulé dans la Déclaration du Millénaire adoptée au Sommet de septembre 2000. Les huit objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) qui en sont issus concernent tous les femmes, mais deux leur sont directement destinés, l'objectif 3 « Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes » et l'objectif 5 « Améliorer la santé maternelle ». Ce dernier est l'un des moins aboutis à ce jour : en 1990, on comptait 430 décès pour 100 000 naissances et en 2005 on en était à 400. Un sommet de l'Assemblée générale s'est tenu du 20 au 22 septembre 2010 afin de relancer les Objectifs et gagner d'ici 2015 la bataille contre la pauvreté, déjà bien avancée dans les pays en développement à croissance économique rapide, comme la Chine et l'Inde, mais encore à gagner dans les pays les moins avancés. La réunion à laquelle participaient 140 chefs d'Etat et de gouvernement fut l'occasion de ces déclarations incantatoires, remplies d'engagements trop ambitieux pour être jamais tenus, prononcées devant une assistance clairsemée et qui contribuent à décrédibiliser l'Assemblée générale. Le document final de 35 pages « Tenir les promesses : unis pour atteindre les OMD »<sup>16</sup> est un catalogue qui réaffirme les engagements antérieurs. Y figure en bonne place la promotion des femmes et des filles, qui a « *un effet multiplicateur sur la productivité et l'efficacité et inscrit la croissance économique dans la durée* ». Le manque de consistance du texte s'explique autant par le fait qu'en période d'après-crise économique les pays industrialisés ne voulaient pas faire plus que par le

<sup>14</sup> Les plans d'action nationaux sont sur le site Internet de l'INSTRAW, sous le titre « UNSCR 1325 National Action Plan Map ».

<sup>15</sup> Des pays ont émis des réserves ou enregistré des déclarations interprétatives sur les passages du Programme d'action touchant à ces droits

<sup>16</sup> Résolution A/65/L.1, 22 sept. 2010

rééquilibrage en cours des rapports de force économiques à travers le monde. Le moment n'est pas propice pour se mettre d'accord sur un nouveau paradigme visant à traiter des causes structurelles de la pauvreté.

Il convenait néanmoins de démontrer à l'opinion publique que le Sommet avait porté des fruits concrets. Le 22 septembre 2010, le Secrétaire général annonçait le lancement d'un programme de 40 milliards de dollars pour la santé de la femme et de l'enfant. Selon l'ONU, l'initiative permettra de sauver 15 millions d'enfants de moins de 5 ans entre 2011 et 2015, d'éviter 33 millions de grossesses non désirées et d'empêcher que 740 000 femmes meurent de complications liées à la grossesse ou la naissance. L'aide privée, y compris celle de la Fondation Bill et Melinda Gates, avec un engagement d'1,5 milliard de dollars, a embrassé la cause de la santé maternelle. Le programme est ambitieux et mérite d'être adopté par tous car il vise à améliorer le sort des plus pauvres au niveau local. Toutefois, la question reste posée de savoir si, au delà de l'aide apportée par les fondations, les 40 milliards seront vraiment déboursés par les Etats du Nord comme du Sud et, s'agissant des pays industrialisés, de savoir si ces promesses de fonds sont nouvelles ou s'il s'agit du recyclage de promesses anciennes sous un nouveau libellé<sup>17</sup>. L'aide publique au développement est de nos jours largement un jeu à somme fixe : ce qui va à un programme est retiré d'un autre. Un objectif sans moyen est un leurre et les organisations non gouvernementales comme Oxfam devront veiller à la pleine réalisation sur le terrain de la campagne « Une femme, un enfant ».

L'accent sur la santé ne doit pas faire oublier que tous les objectifs sont interdépendants. La scolarisation et l'intégration des filles dans le monde du travail doivent rester prioritaires, comme il ressort du rapport quinquennal des Nations Unies sur la place des femmes dans le développement paru en octobre 2010.

## LES NOUVELLES AVANCEES

La place des femmes dans les relations internationales est sans doute devenue l'un des thèmes les plus visiblement consensuels du discours international. Personne ne remet ouvertement en cause sa centralité dans le travail des Nations Unies. Le dernier à abonder dans ce sens fut le Président des Etats-Unis, Barack Obama : à la tribune de l'Assemblée générale, le 23 septembre 2010, n'identifiait-il pas la protection des droits des femmes comme l'un des rôles indispensables joués par l'Organisation ? Cependant, ces propos de bon aloi et ce consensus de façade qui met la femme au centre de tout ne doivent pas cacher la réalité quotidienne dans tous les pays, y compris la France, où le salaire des femmes est inférieur de 27 % à celui des hommes ! Se pose alors la question des voies à suivre au niveau international pour transformer les mots en action. Nous en identifions trois : la participation des femmes à la vie politique, l'institutionnalisation de la cause des femmes et sa non-instrumentalisation.

### *Femmes, actrices sur la scène internationale*

On peut défendre la participation des femmes à la prise de décision à tous les niveaux en terme de « valeur ajoutée ». Francis Fukuyama, dans un essai publié dans *Foreign Affairs*<sup>18</sup>, estime que la « féminisation » des relations internationales contribuerait à un monde plus pacifique, les hommes étant d'un naturel plus combatif et agressif et également plus attirés

---

<sup>17</sup> Cf. par exemple l'éditorial « Aid to world's poor, too many promises made at UN summits are empty ones », *Financial Times*, 27 sept. 2010.

<sup>18</sup> Cf. *Foreign Affairs*, vol. LXXVII, n° 5 (« Women and the evolution of world politics »), sept.-oct. 1998.

par le pouvoir ; selon lui, les femmes imposeraient une vision nouvelle, qui changerait un agenda mondial pour le moment défini principalement au masculin. D'autres disent que les femmes arrivées plus récemment en politique, étant moins coulées au moule des appareils et de la bureaucratie, apportent un ton nouveau et laissent transparaître moins de libido et de testostérones<sup>19</sup>. S'il s'agit là d'appréciations intéressantes, il convient toutefois de rappeler que la participation des femmes trouve sa raison d'être non pas tant dans ces raisonnements psychologiques que dans le droit, dans le principe intangible de l'égalité hommes-femmes. Car c'est toute l'humanité qui doit participer à la gouvernance mondiale.

La situation en la matière a évolué vers un meilleur équilibre, ainsi que le démontre chaque année le rapport publié par l'Union interparlementaire sur la place des femmes dans les organes politiques. Les femmes occupent 18,8 % des sièges dans les parlements et elles sont majoritaires dans les gouvernements de cinq pays. Signalons aussi la nouvelle Constitution afghane, qui réserve aux femmes un quart des sièges de l'Assemblée nationale. Les exemples de ce type abondent ; on pourrait en citer bien d'autres.

A l'ONU, où en est-on, alors que l'article 8 de la Charte exige, en écho à une disposition du Pacte de la Société des nations (SDN), qu'aucune restriction ne soit imposée à l'accès des hommes et des femmes à toutes les fonctions en son sein ? Dans ce parangon de l'égalité des sexes, dans les six organes principaux, la situation des femmes n'est guère que le miroir de la condition féminine à travers le monde<sup>20</sup>. Présentes dans les délégations nationales, les femmes n'ont présidé que 5 des 65 sessions de l'Assemblée générale et un petit nombre d'entre elles – parmi lesquelles les Américaines Madeleine Albright ou Susan Rice ou des Africaines comme la Guinéenne Jeanne-Martin Cisse – a assumé la présidence mensuelle du Conseil de sécurité. Alors que, pendant tout le XX<sup>e</sup> siècle, une seule femme, la Britannique Rosalyn Higgins, a été élue juge à la Cour internationale de justice (CIJ), deux femmes ont été élues en 2010, une Américaine et une Chinoise.

Au Secrétariat général, depuis 1994, l'objectif est la parité homme femme et le moyen choisi pour y parvenir est l'action positive. La création d'un poste de n° 2 du Secrétariat, confié à deux reprises à une femme – Louise Fréchette de 1998 à 2006 et Asha-Rose Migiro depuis 2007 –, a contribué au plus haut niveau à cette parité. Des femmes ont également été nommées à des postes à responsabilité, notamment à la tête du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les droits de l'homme, avec Mary Robinson, Louise Arbour ou Navi Pillay. Les chefs de département sont notés en fonction du nombre de femmes qu'ils ont nommées ou promues. Cette politique a abouti à atteindre 40,6 % de femmes dans les rangs des administrateurs, 27,7 % parmi les directeurs et 19,8 % aux postes les plus élevés. Et on s'attend à ce que, en terme de chiffres globaux, la parité soit atteinte prochainement<sup>21</sup>. Ban Ki-moon avance avec fierté qu'il est le Secrétaire général ayant nommé le plus de femmes dans les rangs de ses adjoints. Toutefois, certains postes continuent d'être confiés en priorité aux hommes, notamment celui de Représentant spécial du Secrétaire général dans les opérations politiques et de maintien de la paix – seules deux femmes ont eu une telle fonction<sup>22</sup>. Enfin, il est naturel de s'interroger sur la possibilité que le prochain titulaire du poste de Secrétaire général de l'ONU soit une femme, alors que les huit précédents ont tous été des hommes. Au cas improbable où Ban Ki-moon ne se représente pas ou n'est pas

---

<sup>19</sup> Cf. l'entretien de la ministre française de l'Economie, Christine LAGARDE, « Les femmes ne doivent pas imiter les hommes », *Le Monde*, 14 oct. 2010.

<sup>20</sup> Pour une analyse détaillée de l'évolution de la situation des femmes à l'ONU, cf. Thérèse GASTAUT, « Le prochain Secrétaire général sera-t-il une femme ? », in *A la maison de verre*, Saint Simon, 2006.

<sup>21</sup> Cf. le Rapport du Secrétaire général sur la composition du Secrétariat, A/64/352, 15 sept. 2009.

<sup>22</sup> Il s'agit de l'Américaine Lisa Bittenheim à la Force des Nations Unies pour le maintien de la paix à Chypre et de la Danoise Ellen Margrethe Loj à la Mission des Nations Unies au Liberia.

reconduit dans sa fonction, l'échéance est en 2011, sinon en 2016. Si déjà des noms circulent, le choix doit être en dernière analyse le fait du mérite, de la sagesse et du charisme et non une question de genre.

Il serait simpliste d'affirmer que la nomination de femmes à la tête des organisations internationales est le principal moteur pour les réformer. Néanmoins, l'expérience prouve que nommer ou élire des femmes à des postes dirigeants signifie une augmentation significative de leur nombre en terme de recrutement et de leur promotion au sein des organisations concernées, un but recherché par tous. A titre d'exemple, citons le cas de Catherine Bertini, qui, à la tête du Programme alimentaire mondial dans les années 1990, y a établi rapidement la parité, tant au siège à Rome que sur le terrain. De même, Irina Bokova, élue directrice générale de l'UNESCO en 2009, a mis en place une nouvelle équipe dirigeante composée à part égale d'hommes et de femmes.

### *L'institutionnalisation du chantier femmes*

On ne peut gouverner le monde du XXI<sup>e</sup> siècle avec les institutions du XX<sup>e</sup> siècle. A cet égard, le Sommet mondial de 2005 avait été conçu pour être celui du renouveau. Cependant, le Document final de ce Sommet, adopté dans une période de tensions internationales, n'a introduit comme seules réformes la création du Conseil des droits de l'homme et l'objectif d'une meilleure cohérence dans l'action du système des Nations Unies<sup>23</sup>. Un groupe de haut niveau présidé par les Premiers ministres de Norvège, du Pakistan et du Mozambique conclut, dans un rapport présenté en 2006, que l'action des Nations Unies en faveur des femmes est « *incohérente et fragmentée et avec un manque caractérisé de ressources* »<sup>24</sup> ; il préconisait toute une batterie de changements pour remédier à cela, y compris la création d'une agence onusienne des femmes.

Il a fallu quatre ans pour que cette proposition, appuyée par une campagne animée par 330 organisations non gouvernementales du *Gender Equality Architecture Reform* ou GEAR, soit adoptée par l'Assemblée générale<sup>25</sup>.

Le prétexte utilisé par une majorité de gouvernements pour freiner l'adoption de cette décision était une demande pour que tous les aspects de la réforme sur la cohérence soient adoptés ensemble, comme un paquet, y compris les dispositions pour une meilleure efficacité de la gestion des fonds et de la gouvernance des agences du système. Par-delà cette exigence, les raisons réelles du retard sont liées au questionnement de plusieurs pays sur le réel bien-fondé d'une telle entité. Certains craignaient que le nouvel organe ne cherche à imposer à toutes les sociétés le modèle occidental d'émancipation des femmes. Pour d'autres, l'intégration de la « dimension femme » dans tous les programmes serait une politique plus efficace que celle consistant à créer une entité qui risque de « ghettoïser » les questions féminines.

Les partisans de l'Agence, appuyés par la société civile et le Secrétaire général qui en avait fait sa priorité dès sa prise de fonction en 2007, ont avancé des arguments qui l'ont emporté. Ils ont notamment pointé du doigt la fragmentation des programmes à destination des femmes, jusqu'alors répartis entre quatre entités, le Bureau de la Conseillère spéciale

---

<sup>23</sup> Cf. dans le Document final A/60/1, les paragraphes 59 sur le renforcement des capacités sexo-spécifiques de l'ONU et 168 sur la nécessaire prise en compte, dans les politiques de développement, d'affaires humanitaires et d'environnement, des principaux thèmes multisectoriels tels que la problématique hommes-femmes.

<sup>24</sup> Cf. le Rapport du groupe d'experts sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies en matière de développement, d'assistance humanitaire et d'environnement, A/61/583, 20 nov. 2006.

<sup>25</sup> Résolution A/RES/64/289 sur la cohérence du système des Nations Unies, 2 juil. 2010.



pour la problématique genre, la Division de la promotion de la femme, le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM) et l'Institut international de recherche et de formation sur les femmes. Une atomisation administrative qui s'accompagne d'un manque de ressources patent et contribue à séparer le normatif de l'action opérationnelle, privant ainsi les femmes d'utiles synergies. En outre, l'absence de dirigeante de haut niveau au sein des Nations Unies pour se faire entendre du reste de la hiérarchie et des pays a été mise en avant comme une lacune évidente : la cause des femmes dans la société d'information hyper-médiatisée qui est la nôtre exigeait une porte-parole charismatique et reconnue.

Cependant, malgré les arguments majoritairement positifs, la décision a tardé. En mars 2010, il a fallu un certain nombre de « coups de gueule » pour faire entendre raison aux récalcitrants. Ainsi, le 1<sup>er</sup> mars, à New York, la vice-présidente de la Commission européenne Viviane Reding, critiquant les progrès trop lents, s'est exclamée : « *ou bien l'ONU est une organisation qui agit ou c'est un club où l'on fait des discours* ».

Finalement, le 2 juillet 2010, l'Assemblée générale a décidé la création, avant janvier 2011, de l'« *entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation de la femme* », dite ONU-Femmes, une décision remarquable dans le climat actuel d'austérité budgétaire et de conservatisme social. Ce nouvel organe, dont le patron a rang de Secrétaire général adjoint, regroupe les quatre institutions concernées. Pour ce qui est de ses ressources, l'objectif est de lui allouer un budget de 500 millions de dollars, sur la base, essentiellement, de contributions volontaires. Le 14 septembre 2010, le Secrétaire général a annoncé la nomination, à la tête d'ONU-Femmes, de Michelle Bachelet, l'ancienne Présidente du Chili, ce qui a suscité l'enthousiasme. Et, huit jours plus tard, Madame Bachelet a déclaré que le nouvel organe serait « *le champion de la défense des droits des femmes* ».

Cependant, de nombreuses inconnues demeurent<sup>26</sup>. La première est celle de son financement : si on en reste à un budget de 500 millions de dollars, on peut se demander quel sera le poids de la nouvelle entité sur le terrain alors qu'UNICEF s'appuie sur un budget de 3 milliards de dollars et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) sur 5 milliards. Le rôle de plaidoyer d'ONU-Femmes est certes acquis, mais son efficacité en terme de coordination, y compris auprès d'instances aussi puissantes que la Banque mondiale ou aussi importantes pour les femmes qu'ONUSIDA et que le Fonds des Nations Unies pour la population, reste à démontrer. Une autre inconnue est l'impact de la nouvelle institution sur la présence de femmes aux tables des négociations, notamment sur les questions du désarmement et de non-prolifération<sup>27</sup>. Pour réussir, la « cheffe » d'ONU-Femmes va devoir s'appuyer sur ses mandants (c'est-à-dire les Etats, par le biais de son Conseil d'administration et de la Commission à la condition de la femme, organe subsidiaire du Conseil économique et social), ainsi que sur la société civile – à ce titre, rappelons le slogan de GEAR, « *Nothing about us without us* ».

### ***Eviter l'instrumentalisation de la question des femmes***

En fait, s'il est une impasse qu'ONU-Femmes doit éviter, à l'instar d'ailleurs de toutes les instances intergouvernementales internationales, c'est bien l'instrumentalisation de la question féminine à des fins politiques. Qu'attend-on de l'action internationale relative aux femmes si ce n'est l'amélioration durable de leur quotidien partout dans le monde ? La

---

<sup>26</sup> Un diplomate souhaitant rester anonyme se demandait si ONU-Femmes n'était pas un nouveau « complexe industrialo-féminin »...

<sup>27</sup> L'Assemblée générale devait adopter en décembre 2010 une résolution soumise par Trinidad et Tobago sur le thème « Femmes, désarmement, contrôle des armements et non-prolifération ».

communauté internationale définit des normes et élabore des politiques communes, mais, dans notre système fondé sur la souveraineté nationale, hormis une action par le Conseil de sécurité et la ratification de traités internationaux, le dernier mot revient aux Etats, lesquels légifèrent et administrent. En d'autres termes, la condition de la femme est enracinée au niveau national et sa transformation viendra de la société elle-même, accompagnée, si nécessaire, d'un appui extérieur.

On constate à l'heure actuelle dans les opinions des démocraties occidentales une tendance à critiquer systématiquement, pour ne pas dire dénigrer, la condition des femmes dans les pays musulmans. Les médias sont dans leur rôle quand ils font le récit de condamnations à mort par lapidation ou de mariages précoces et forcés. Ces pratiques sont condamnables et criminelles. Néanmoins, il faut veiller à ne pas transformer ces cas en stéréotypes et à ne pas diaboliser ainsi toute une société. Un danger d'autant plus actuel qu'il sévit dans un contexte perçu par beaucoup de pays musulmans comme islamophobe. Les pays concernés refusent un concept occidental d'universalisme des droits de l'homme qui consisterait à vouloir plaquer sur eux des modes de vie qui ne leur conviennent pas, y compris pour certains la laïcisation. La tentation est alors celle du repli identitaire. S'il existe une organisation commune, comme l'Organisation de la conférence islamique, le monde musulman n'est pas pour autant un bloc monolithique : les contextes sociaux et culturels y sont très divers.

Le cas des mutilations génitales illustre bien la façon dont on peut changer les traditions. Si elles sont condamnées depuis 1993 par l'ONU dans la Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes<sup>28</sup>, ce qui fait lentement bouger les choses en la matière dans les pays concernés est surtout l'action conduite au niveau national. Ainsi, en Egypte, la campagne lancée en 1996 contre l'excision des filles a été acceptée parce qu'elle s'est accompagnée d'un débat de société auquel ont participé toutes les forces vives du pays, autorités publiques, dirigeants religieux et mouvements de femmes ; et, en 2008, le Parlement égyptien en est venu à adopter une loi interdisant l'excision et faisant de sa pratique une infraction pénale : si les gouverneurs en ont fait leur cause, dans les zones rurales où les gens sont pauvres et peu éduqués, la pratique reste encore répandue, démontrant ainsi la difficulté de faire évoluer les mentalités.

S'agissant de l'Afghanistan, lors de la Journée internationale de la femme du 8 mars 2002, Laura Bush, alors Première Dame des Etats-Unis, a décrit l'intervention militaire américaine contre les Talibans comme une guerre pour libérer les femmes du pays. Le 20 juillet 2010, lors de la Conférence internationale organisée à Kaboul pour entériner le Processus de Kaboul visant à rendre graduellement sa souveraineté à l'Etat afghan, le ministre français des Affaires étrangères Bernard Kouchner a déclaré que, face à la montée des Talibans, les femmes afghanes devaient par faire les frais d'un règlement politique hâtif. Les droits des femmes sont un rempart contre le fondamentalisme, mais la vraie question est : comment les défendre sur place, dans un pays où règnent l'instabilité, la terreur, la pauvreté ? L'intervention militaire étrangère n'est certainement pas la meilleure réponse<sup>29</sup>.

En fait, il n'y a pas de réponse toute faite, si ce n'est la poursuite des efforts pour un monde de paix et de prospérité et la mise en œuvre d'actions pour atteindre les objectifs de respect de la dignité de tous et toutes.

---

<sup>28</sup> Selon cette résolution de l'Assemblée générale, les Etats doivent condamner les mutilations génitales et autres pratiques traditionnelles préjudiciables aux femmes

<sup>29</sup> Cf. Elisabeth BUMWILER « When US women fight in Afghan war », *International Herald Tribune*, 4 oct. 2010. Certaines dissent : « *is it worth it ?* » ; d'autres : « *we are making a difference here* ».

Les Nations Unies ont adopté le concept d'alliance des civilisations et la plupart des Etats jouent le jeu, évitant les erreurs du passé comme celle de s'ériger en donneurs de leçon ou de multiplier les condamnations virulentes sans lendemain. A cet égard, rappelons qu'un mécanisme doit accompagner la promotion des femmes : l'examen périodique universel adopté depuis 2008 par le Conseil des droits de l'homme. Les droits des femmes étant inscrits dans les instruments fondamentaux que tous les Etats se sont engagés à respecter., chacun des 192 membres de l'ONU doit présenter la situation qui prévaut chez lui à l'occasion d'un dialogue constructif entre pairs qui débouche sur des recommandations visant à redresser les aspects négatifs, avec, si nécessaire, l'assistance de la communauté internationale. Cette approche qui se veut dépolitisée est celle des organisations internationales en ce début du XXI<sup>e</sup> siècle. Elle ne doit pas faire obstacle à l'utilisation des autres voies qui ont été ouvertes au prix de maints efforts et auxquelles tous et toutes peuvent avoir recours en cas de violation grave des droits de l'homme, crimes contre l'humanité, crimes de guerre et génocide. On est frappé par la complexification des recours juridiques et politiques possibles au niveau national, régional et international. Cette complexité, qui ne va pas s'amenuisant, est une réalité de la scène internationale contemporaine. Et c'est l'une des raisons pourquoi la création d'ONU-Femmes doit être saluée. L'organisation et sa patronne devraient être dans l'unique position d'accompagner la « dimension femme » de l'alliance des civilisations, tout en servant de garde-fou face aux crimes commis contre les femmes. Autrement dit, il ne s'agit pas d'une tour de contrôle, mais d'un « *hub* » et d'un aiguillage.

\* \*

\*

La femme est une « cause » en mouvement, qui évolue au gré du temps. Si l'égalité théorique a fait de grands progrès, l'égalité dans les faits est un chantier ouvert. Assurer la participation des femmes, de toutes les femmes du Nord et du Sud, à la paix et au développement est indispensable parce que c'est le droit des femmes, mais aussi parce que, sans leur participation, il n'y aura ni croissance, ni prospérité, ni paix. ONU-Femmes ne sera pas la réponse à tout, mais une raison de ne pas désespérer et un pas dans la bonne direction. Certains diront que les femmes prennent une place disproportionnée dans les affaires internationales et qu'il faudrait plutôt avancer sur le plan du désarmement, d'une solution au conflit israélo-palestinien, etc.. Ce serait oublier que les femmes font partie de l'histoire, que leur cause est transversale et qu'elles constituent un moteur essentiel de transformation sociale.