



Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix – janvier 2024



Augmenter la part des femmes en uniforme dans les OP : analyse sexospécifique des initiatives nationales de trois pays issus de la Francophonie

Clémence Buchet-Couzy & Solène Jomier



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra



Cette note a été réalisée grâce au soutien de la Confédération suisse. Les propos énoncés dans cette publication ne sauraient en rien engager la responsabilité des organismes pilotes de l'étude, pas plus qu'ils ne reflètent une prise de position officielle de la Confédération suisse.

Table des matières

Table des matières.....	2
Lexique des acronymes	3
Introduction.....	4
1 Identifier les obstacles au déploiement des femmes en uniforme dans les OP et les outils et solutions pour les dépasser	6
1.1 Aperçu des obstacles systémiques identifiés	6
Tableau 1 : Obstacles au recrutement des femmes en uniforme dans les OP de l'ONU	7
1.2 Panorama des outils et solutions à la disposition des PFCPP.....	8
Figure 1 : Outils destinés aux PFCPP pour faciliter l'inclusion de femmes en uniforme dans les OP	8
Encadré 1 : Focus sur l'Initiative Elsie	9
2 Études de cas – analyse sexospécifique des initiatives nationales au Rwanda, au Togo et au Cambodge	10
2.1 Le Rwanda, champion autoproclamé du genre porteur d'une politique nationale volontariste.....	10
Tableau 2 : La contribution actuelle du Rwanda aux OP de l'ONU par type de poste et genre.....	11
Figure 2 : Part des femmes en uniformes déployées par le Rwanda dans les OP de l'ONU	12
2.2 Le Togo, une prise de conscience récente et encouragée par les efforts onusiens.....	15
Tableau 3 : La contribution actuelle du Togo aux OP de l'ONU par type de poste et genre	15
Figure 3 : Part des femmes en uniforme déployées par le Togo dans les OP de l'ONU.....	16
2.3 Cambodge : des solutions nationales renforcées par de multiples cadres internationaux...	21
Tableau 4 : La contribution actuelle du Cambodge aux OP de l'ONU par type de poste et genre	21
Figure 4 : Part des femmes en uniforme déployées par le Cambodge dans les OP de l'ONU	23
Conclusion	26
Recommandations	27

Lexique des acronymes

APRONUC	Autorité provisoire des Nations unies au Cambodge
ASEAN	Association des nations d'Asie du Sud-Est
BINUH	Bureau des Nations unies en Haïti
CEDEAO	Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest
CEOMP	Centre d'entraînement aux opérations de maintien de la paix de Lomé
DGPF	Direction générale de la promotion féminine (Togo)
EEL	Engin explosif improvisé
FAT	Forces armées du Togo
FINUL	Force intérimaire des Nations unies au Liban
FISNUA	Force intérimaire de sécurité des Nations unies pour Abiyé
FPS	Femmes, paix et sécurité
FFRP	Forum parlementaire des femmes (Rwanda)
GMO	<i>Gender Monitoring Office</i> – Bureau de suivi du genre (Rwanda)
MIGEPFOP	<i>Ministry of Gender and Family Promotion</i> – Ministère du genre et de la promotion de la famille (Rwanda)
MINUAD	Mission conjointe des Nations unies et de l'Union africaine au Darfour
MINUATS	Mission intégrée des Nations unies pour l'assistance à la transition au Soudan
MINURSO	Mission des Nations unies pour l'Organisation d'un référendum au Sahara occidental
MINUS	Mission préparatoire des Nations unies au Soudan
MINUSCA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation en Centrafrique
MINUSMA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali
MINUSS	Mission des Nations unies au Soudan du Sud
MIPRENUC	Mission préparatoire des Nations unies au Cambodge
MONUSCO	Mission d'organisation de Nations unies pour la stabilisation du Congo
MOWIP	<i>Measuring opportunities for women in peace operations</i> - Évaluation des opportunités pour les femmes dans les opérations de paix
MUAS	Mission de l'Union africaine au Soudan
NAP	<i>National Action Plan</i> – Plan d'action national
NPMEC	Centre national des forces de maintien de la paix, de déminage et de gestion des déchets de guerre (Cambodge)
NWC	<i>National Women's Council</i> – Conseil national des femmes (Rwanda)
OP	Opération de paix
PFCPP	Pays fournisseur de contingents ou de personnel de police
PIGAF OMP	Projet d'intégration du genre et de l'autonomisation des femmes dans le domaine de la défense et dans les opérations de maintien de la paix (Togo)
PNEEG	Politique nationale pour l'équité et l'égalité de genre du Togo
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
RPA	<i>Rwanda Peace Academy</i> – Académie de paix du Rwanda
UA	Union africaine
VSS	Violences sexistes et sexuelles

Introduction

Accroître l'implication des femmes dans la prévention, le maintien et la construction de la paix est un des principes fondateurs de l'Agenda Femmes, paix et sécurité (FPS), également appelé Agenda 1325, d'après la Résolution de l'ONU qui l'a institué. Pour le Département des opérations de paix des Nations unies (DOP), ces enjeux se sont traduits ces 20 dernières années par des efforts à plusieurs niveaux : la prise en compte des enjeux de genre dans le travail quotidien des missions, l'amélioration de la réponse des missions face aux violences sexistes et sexuelles (VSS) –commises tant par des acteurs extérieurs que par leurs propres personnels – et l'augmentation de la part des personnels féminins tant au siège que dans les missions de paix. C'est à ce dernier aspect que s'intéresse aujourd'hui cette étude.

Facette initialement peu explorée dans le cadre de l'Agenda FPS, l'augmentation de la part des femmes dans les milieux militaires et policiers de l'ONU s'est inscrite dans une évolution plus large du maintien de la paix. Selon Sabrina Karim et Kyle Beardsley¹, l'intégration croissante des femmes au sein des opérations de paix (OP) a coïncidé avec un changement de stratégie de ces dernières, passant d'un rôle d'observation et de gestion de la paix, à un travail d'accompagnement des changements institutionnels locaux, et de soutien à l'établissement de nouvelles normes plus propices à la paix, y compris des normes sociales telles que l'égalité des genres. Ce changement de paradigme est notamment entériné dans le rapport de 2009 du DOP « Agenda pour un nouveau partenariat »². Plusieurs expert·e·s soulignent cependant qu'il faut parler non seulement de participation mais aussi de participation significative, c'est-à-dire aller au-delà des simples chiffres et garantir que la mission soit un environnement de travail sain pour toutes et tous et qu'ainsi, lorsque les femmes participent aux OP, elles aient les mêmes rôles et opportunités que leurs homologues masculins, que leurs besoins soient respectés et qu'elles aient une influence égale dans la prise de décision et la mise en œuvre générale de la mission³.

Dans les faits, la proportion de femmes faisant partie des personnels militaires et de police (dits personnels en uniforme) dans les missions de la paix des Nations unies reste faible et très hétérogène en fonction des postes concernés. Selon le dernier rapport du Secrétaire général sur les femmes, la paix et la sécurité ([S/2023/725](#)), les femmes représentaient en avril 2023 6,5 % des effectifs militaires de contingents déployés et 21,5 % d'expertes militaires en mission et officières d'état-major. Côté police, elles représentaient 15,8 % des effectifs des unités de police constituées, et 31,4 % des agentes de police hors unités constituées.

Pour donner un coup d'accélération à ce lent et fastidieux processus de féminisation des personnels en uniforme des OP – mais aussi d'homogénéisation en fonction des postes –, l'ONU a développé pour la période 2018-2028 une Stratégie de parité des sexes pour le personnel en uniforme (ci-après Stratégie 2018-2028). Celle-ci identifie une série de défis et d'obstacles à l'inclusion des femmes en uniforme dans les OP, recense les initiatives à mettre en place au sein du DOP et des missions afin de l'améliorer, et définit aussi une série de quotas destinés aux pays fournisseurs de contingents ou de

¹ KARIM Sabrina et BEARDSLEY Kyle, *Equal Opportunity Peacekeeping: Women, Peace, and Security in Post-Conflict States*, Oxford University Press, 2017, p. 15.

² UN Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, [A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping](#), ONU, juillet 2009.

³ Voir à ce titre : KARIM Sabrina et al. [Méthodologie MOWIP Mesurer les opportunités pour les femmes dans les Opérations de paix](#), DCAF, Genève, octobre 2020 et WILÉN Nina, « [Female Peacekeepers' Added Burden](#) », *International Affairs*, Volume 96, Issue 6, p. 1585–1602, novembre 2020.

personnel de police (PFCPP). Ces quotas, progressifs, sont fixés par année et par type de poste, avec pour objectif final d’atteindre en 2028 25 % de femmes aux postes militaires individuels (expert·e·s militaires en mission et officier·ière·s d’état-major), 15 % de femmes dans les troupes de contingents. Côté policier, l’objectif fixé est de 20 % d’agentes policières dans les unités de police constituées, et 30 % aux postes de police individuels⁴. Cet encouragement vise à produire un effet domino au niveau national, les quotas à remplir pour pouvoir déployer des personnels au sein des OP impliquant un accroissement plus transversal du recrutement, de la formation et de la promotion des femmes dans les corps d’armées et de police.

À mi-parcours de la mise en œuvre de cette stratégie, cette étude propose d’examiner la réaction et les actions mises en place par trois pays contributeurs, le Togo, le Rwanda, et le Cambodge, pour répondre à cette incitation onusienne. Le choix de ces trois pays a été influencé par plusieurs facteurs. Tout d’abord, il permet de se pencher sur trois différents cas de contribution au maintien de la paix de l’ONU. Ensuite, en tant que francophones, il nous paraissait intéressant d’étudier des pays membres de la Francophonie, qui sont souvent moins étudiés sur les questions de maintien de la paix (à l’exception du Rwanda ici). Enfin, ces trois pays présentent des approches différentes vis-à-vis de l’Agenda 1325 et de la réponse à apporter à la Stratégie 2018-2028, illustrant une diversité des voies d’avancement pour augmenter la participation significative des femmes dans les OP.

L’objectif de ce travail est de faire un premier bilan non exhaustif des stratégies, actions et pratiques mises en œuvre afin d’augmenter rapidement le nombre de femmes affectées aux différents postes en uniforme des OP. Il revient dans un premier temps sur les obstacles qui limitent aujourd’hui encore l’accès des femmes à ces postes, ainsi que sur les outils identifiés et développés par les milieux de recherche, institutionnels et gouvernementaux. Dans un second temps, il donne un aperçu des initiatives prises au Rwanda, au Togo et au Cambodge, et des parcours stratégiques ainsi dessinés par ces trois pays.

Il importe de préciser que les éléments rassemblés ci-dessous sont issus d’un travail de recherche en source ouverte, les auteures n’ayant pu mener à bien une série d’entretiens initialement prévus.

De plus, pour des raisons pratiques, les enjeux de la participation des femmes dans les OP sont traités ici de manière adjacente, qu’il s’agisse des composantes militaires ou de police, ce qui reste une simplification de la situation. Par ailleurs, il convient de rappeler que les données statistiques mises en avant dans ce texte sont quantitatives, et n’offrent pas une compréhension globale de la réalité du quotidien des femmes et des discriminations qu’elles peuvent rencontrer. D’autres études ont montré que les femmes se voient souvent confier, à expérience égale, des tâches administratives et logistiques plutôt que des tâches liées au combat et aux responsabilités de terrain.

⁴ Département des opérations de paix, [Uniformed Gender Parity Strategy 2018 – 2028](#), ONU, 2017, p. 5.

1 Identifier les obstacles au déploiement des femmes en uniforme dans les OP et les outils et solutions pour les dépasser

1.1 Aperçu des obstacles systémiques identifiés

Malgré un arsenal normatif et législatif onusien conséquent⁵, les femmes en uniforme font encore quotidiennement face à de nombreux obstacles limitant leur capacité à participer de façon significative aux OP.

Au cœur de ces limitations se trouve un ensemble de stéréotypes liés au genre et à la perception des femmes comme étant passives et pacifiques, donc éloignées des rôles de combat et de défense. Quand bien même certaines femmes choisissent d'intégrer l'armée ou la police au niveau national d'abord, voire de partir en missions extérieures ensuite, elles peuvent être stigmatisées par la société puisque perçues comme de mauvaises épouses ou mères⁶ ou encore comme impropres au mariage⁷. Si le problème prend source au niveau des mentalités et des croyances, il induit toute une série de freins beaucoup plus concrets.

Le tableau ci-dessous propose une synthèse des principaux obstacles systémiques identifiés aussi bien dans les articles de recherche que dans les rapports et textes officiels de l'ONU. Ces obstacles ne sont pas classés ici selon un ordre hiérarchique mais selon la phase de déploiement du personnel en uniforme à laquelle ils correspondent. Il est fondamental de préciser qu'ils ne s'excluent pas mutuellement mais au contraire se superposent et se nourrissent l'un l'autre.

⁵ Pour plus d'informations, voir GHITTONI Marta, LEHOUCK Léa et WATSON Callum, *Initiative Elsie sur les femmes dans les opérations de paix. Étude de référence*, DCAF, Genève, juillet 2018, et AOUN Elena, *Le renforcement du déploiement de Casques bleus féminins : Une longue et incertaine marche vers l'égalité des genres*, Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, mai 2018.

⁶ KARIM Sabrina et al. *Méthodologie MOWIP Mesurer les opportunités pour les femmes dans les Opérations de paix*, DCAF, Genève, octobre 2020, p. 29.

⁷ VERMEIJ Lotte, *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, p. 4.

Tableau 1 : Obstacles au recrutement des femmes en uniforme dans les OP de l'ONU

Obstacles	Phase(s) de déploiement			Entité(s) responsable(s)
	Avant	Pendant	Après	
Manque de féminisation des institutions nationales de défense et de sécurité				PFCPP (Pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police)
Manque d'accès aux informations sur les possibilités de déploiement et les processus de recrutement				PFCPP surtout et ONU dans une certaine mesure
Formation et éducation des femmes dans les domaines de la défense et de la sécurité lacunaire par rapport à celle des hommes				PFCPP
Possibilités inégales de déploiement (les femmes ont moins tendance à postuler si elles ne remplissent pas 100 % des critères requis)				PFCPP
Corruption dans la sélection des troupes				PFCPP
Vision des dirigeant-e-s : les femmes sont perçues comme ayant besoin de protection et donc déployées dans des missions moins dangereuses et plus rarement dans des rôles de combat/1 ^{re} ligne.				PFCPP surtout et ONU dans une certaine mesure
Contraintes domestiques et stigmatisation sociale				PFCPP et ONU
Critères de sélection défavorables aux femmes (années d'expérience requises, type d'expérience, conditions physiques, etc.)				ONU
Harcèlement, abus et VSS (violences sexistes et sexuelles)				PFCPP et ONU
Conditions d'accueil de la mission non adaptées aux femmes (base, types de logement, accès aux soins de santé gynécologiques, équipement, etc.)				ONU
Attentes déraisonnables vis-à-vis des femmes en mission (il leur est souvent demandé des tâches supplémentaires : contact avec les populations civiles, prise en charge des victimes de VSS, ...)				PFCPP et ONU
Manque de valorisation de l'expérience en OP et avancement professionnel inégal : les femmes n'ont pas accès aux mêmes opportunités de promotion.				PFCPP surtout et ONU dans une certaine mesure
Absence de réseaux de soutien et de structures d'alliance				Autres
Manque d'adhésion concernant l'égalité des genres et l'Agenda FPS				PFCPP
Manque de soutien et de volonté politiques des dirigeant-e-s				PFCPP surtout et ONU dans une certaine mesure
Domination des stéréotypes et des rôles traditionnels de genre				PFCPP et ONU
Exclusion sociale et ostracisme des femmes : difficultés à être intégrées				PFCPP et ONU

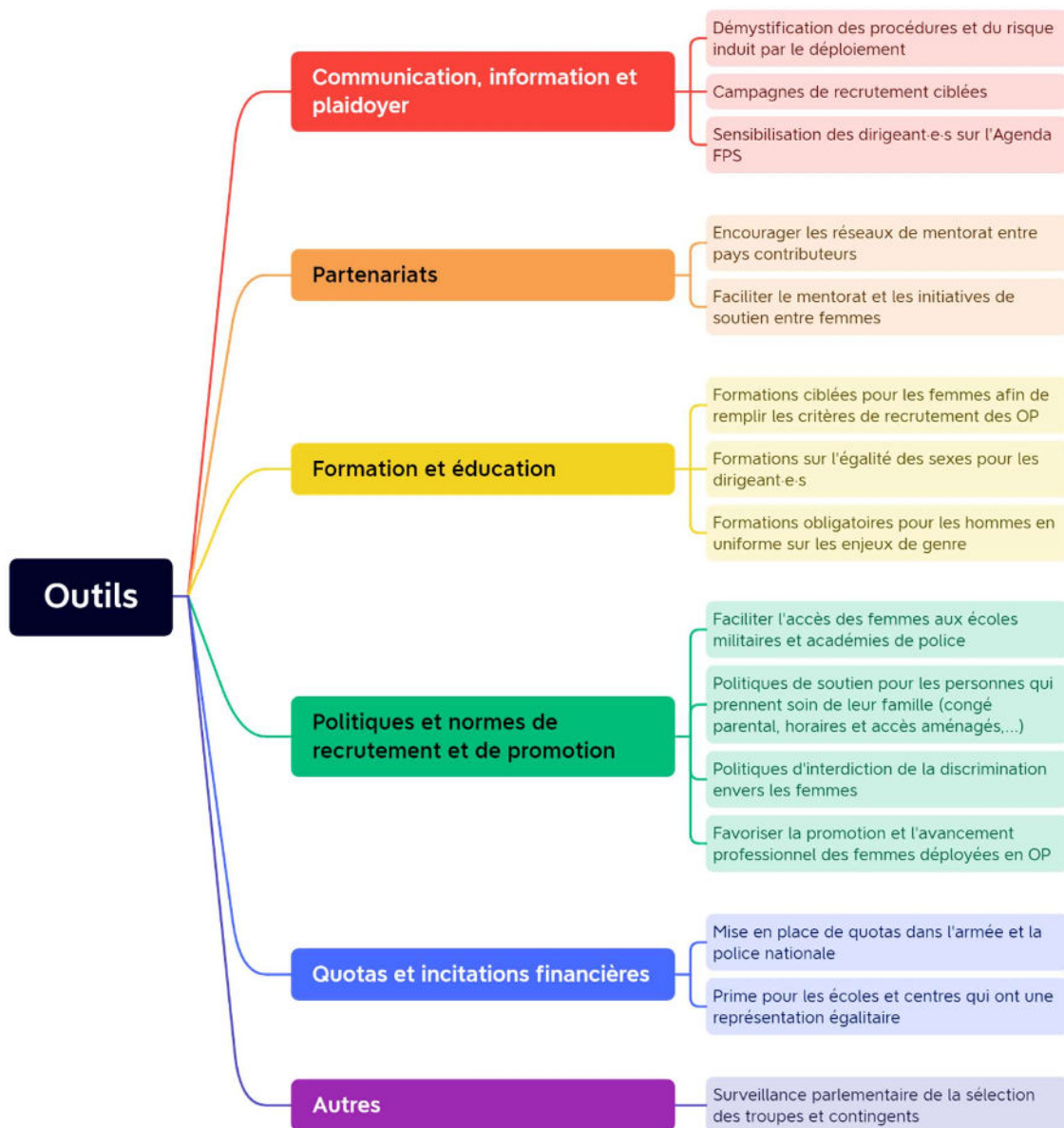
Sources : GHITTONI Marta, LEHOUCK Léa et WATSON Callum, [Initiative Elsie sur les femmes dans les opérations de paix. Étude de référence](#), DCAF, Genève, juillet 2018, KARIM Sabrina et al. [Méthodologie MOWIP Mesurer les opportunités pour les femmes dans les Opérations de paix](#), DCAF, Genève, octobre 2020, AOUN Elena, [Le renforcement du déploiement de Casques bleus féminins : Une longue et incertaine marche vers l'égalité des genres](#), Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, mai 2018 et Département des opérations de paix, [Uniformed Gender Parity Strategy 2018 – 2028](#), ONU, 2017.

1.2 Panorama des outils et solutions à la disposition des PFCPP

Pour contrecarrer ces obstacles, les expert·e·s du domaine ont élaboré, depuis les années 2000 et le développement de l'Agenda FPS, des outils et des solutions à destination tant de l'ONU (le Secrétariat, le DOP et les missions de paix elles-mêmes) que des PFCPP (présidence, état-major, ministères concernés, ou encore dirigeant·e·s des écoles et centres de formation). Ces mesures sont accessibles et en général connues des dirigeant·e·s, néanmoins les mettre en place concrètement prend du temps et nécessite des ressources qui ne sont pas toujours disponibles.

Le schéma ci-dessous, quoique non exhaustif, propose un aperçu des principales catégories d'outils et des mesures possibles à la disposition plus particulièrement des PFCPP, principaux objets d'intérêt de cette étude.

Figure 1 : Outils destinés aux PFCPP pour faciliter l'inclusion de femmes en uniforme dans les OP



Mêmes sources que pour le tableau de la page précédente.

Encadré 1 : Focus sur l'Initiative Elsie

L'Initiative Elsie pour les femmes dans les OP a été lancée par le Canada en 2017⁸ avec pour objectif de développer et tester différentes méthodes et outils susceptibles d'endiguer les obstacles au recrutement des femmes en uniforme dans les OP. Cette initiative est notamment à l'origine de la Méthodologie de mesure des opportunités pour les femmes dans les opérations de paix (*Measuring Opportunities for Women in Peace Operations Methodology*), dite « MOWIP », à destination des PFCPP et particulièrement des corps de l'armée, de la police et de la gendarmerie. Cette méthodologie propose une série de mesures pour corriger les barrières à la participation des femmes et faciliter leur implication dans les OP. Si cette initiative est relativement récente, les premiers pays bénéficiaires font état de résultats positifs. Leur expérience a également permis de perfectionner les outils de la méthode et de compléter les recommandations existantes.

Plusieurs documents clés ont été publiés dans le cadre de l'Initiative Elsie et servent de base à notre présente étude :

- BALDWIN Gretchen et SHERMAN Jake, [*Les opérations de paix excluent toujours les femmes, mais l'initiative A4P+ peut changer la donne*](#), Note d'orientation 6, DCAF, Genève, octobre 2021.
- FINCH Cristina et GHITTONI Marta, [*Action et responsabilité : la méthodologie MOWIP, un outil d'égalité*](#), Note d'orientation 4, DCAF, Genève, juillet 2022.
- FOX Sara et al., [*Anciennes attentes, nouveaux défis : L'importance du profil des Casques bleu·e·s*](#), Note d'orientation 2, DCAF, Genève, février 2022.
- GHITTONI Marta, LEHOUCQ Léa et WATSON Callum, [*initiative elsie sur les femmes dans les opérations de paix. Étude de référence*](#), DCAF, Genève, juillet 2018.
- GORDON Eleanor et JONES Briony, [*Soutenir les personnes ayant des responsabilités de soin dans les organisations internationales : Assurer une consolidation de la paix inclusive, efficace et adaptée aux besoins*](#), Note d'orientation 1B, DCAF, Genève, mars 2022.
- HOLVIKIVI Aiko et MUNCH Ingrid, [*Sauver le monde, une formation sur le genre à la fois*](#), Note d'orientation 5, DCAF, Genève, octobre 2021.
- HUHTANEN Heather, [*Transformer les cultures organisationnelles*](#), Note d'orientation 3, DCAF, Genève, octobre 2021.
- HUHTANEN Heather, [*Rapport MOWIP Global Des opérations de paix prêtes pour l'avenir : faire progresser l'égalité des genres pour assurer la pérennité de la paix*](#), DCAF, Genève, 2022.
- KARIM Sabrina et al., [*Méthodologie MOWIP Mesurer les opportunités pour les femmes dans les Opérations de paix*](#), DCAF, Genève, octobre 2020.
- PIAGET Kim et RISLER Camille, [*Le devoir de prendre soin*](#), Note d'orientation 1A, DCAF, Genève, octobre 2021.

La participation des femmes aux opérations de paix des Nations unies est fondamentalement encouragée par l'ONU et ses résolutions, mais demeure restreinte par des fonctionnements systémiques inadaptés tant au niveau onusien qu'au niveau national dans les PFCPP. Ces derniers, sans être seuls responsables de cette situation, concentrent une large partie des entraves identifiées. Ce constat en amène un autre : cette situation fait des PFCPP des acteurs particulièrement bien placés pour prendre ces problèmes à bras le corps.

⁸ Pour plus d'informations consulter <https://www.dcaf.ch/elsie-initiative>

2 Études de cas – analyse sexospécifique des initiatives nationales au Rwanda, au Togo et au Cambodge

Dans un second temps, cette étude se focalise plus précisément sur les différents outils et stratégies mises en place par certains PFCPP afin d'accroître la part des femmes dans les forces militaires et de police, étape cruciale afin d'augmenter leur part dans les contributions aux OP. Pour ce faire, les actions de trois pays contributeurs de troupes et issus de la Francophonie sont passées à la loupe : le Rwanda, le Togo et le Cambodge.

Il s'agit ici de recenser plusieurs parcours possibles en la matière, et de faire un premier bilan, non exhaustif, de l'impact de ces actions sur le niveau de recrutement de femmes en uniforme. Autrement dit, il s'agit de voir quels sont les choix et orientations stratégiques qui ont été adoptées à des niveaux nationaux afin notamment de répondre aux injonctions de l'ONU sur cet enjeu.

Sans juger de la qualité, ni de la bonne foi de cette appropriation, cet exercice vise avant tout à donner un aperçu des types d'action possibles, de la chronologie et de la temporalité de leur mise en place, de l'ampleur des efforts engagés, ainsi que des éventuels premiers effets constatés en aval. Il s'agit ici de dessiner trois portraits à un instant t, dans une optique non pas de mise en concurrence, mais bien de recensement de la diversité des réponses imaginées et imaginables.

Les trois pays concernés (Rwanda, Togo et Cambodge) ont des points de départ très différents en matière d'appropriation des enjeux de genre et de recrutement des femmes dans leurs corps institutionnels, ce qui confirme que les avancées sont possibles dans des contextes très diversifiés.

2.1 Le Rwanda, champion autoproclamé du genre porteur d'une politique nationale volontariste



- 1^{re} année de participation à une OP : 2005
- Effectifs actuellement déployés : 5 905 personnes dont 9,3 % de femmes
- Déploiements actuels : BINUH, MINUSCA, FISNUA, UNITAMS, MINUSS
- Centre de formation national : Académie rwandaise de paix (*Rwanda Peace Academy*)

Le Rwanda a d'abord déployé des militaires au Darfour en 2004 au sein de la MUAS, devenue fin 2007 la Mission hybride entre l'Union africaine (UA) et l'ONU au Darfour (MINUAD)⁹ avant de s'investir dans le maintien de la paix onusien en 2005, en envoyant un observateur militaire au Soudan dans le cadre de la MINUS (Mission des Nations unies au Soudan)¹⁰. Le pays s'est rapidement imposé comme un des plus gros pays contributeurs, étant actuellement le troisième contributeur global et le premier au niveau du continent africain¹¹. Il déploie des militaires, des policier·ère·s et des expert·e·s.

⁹ KUPPER Claire et MOREAU Virginie, [Le Rwanda et le maintien de la paix : un ancien pays hôte devenu un contributeur de premier plan](#), Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, novembre 2020, p. 5.

¹⁰ [Pays contributeurs en soldats et policiers](#), Département des opérations de paix, chiffres de mai 2005, consulté le 17 août 2023.

¹¹ [Pays contributeurs en soldats et policiers](#), Département des opérations de paix, chiffres de mai 2023, consulté le 17 août 2023.

Tableau 2 : La contribution actuelle du Rwanda aux OP de l'ONU par type de poste et genre

	Hommes	Femmes	Total	% Femmes
Agent-e-s de police individuel-le-s	40	25	65	38,5 %
Unités de police constituées	804	236	1 040	22,7 %
Expert-e-s militaires en mission	21	15	36	41,7 %
Troupes de contingents	4 443	258	4 691	5,5 %
Officier-ère-s d'état-major	60	13	73	17,8 %
Total	5 358	547	5 905	9,3 %

Source : [Pays contributeurs en soldats et policiers](#), Département des opérations de paix, chiffres de mai 2023, consultés le 17 août 2023.

L'engagement du Rwanda pour le maintien de la paix s'explique notamment par son histoire récente. En effet, au cœur de cet engagement se trouve la protection des civil-e-s et le principe du « plus jamais ça » après le génocide des Tutsis par les Hutus en 1994¹² et l'inaction des Casques bleus présent-e-s à ce moment-là. Le président Paul Kagame est à l'origine de l'investissement rwandais dans le maintien de la paix, qui doit notamment permettre d'asseoir le Rwanda sur la scène internationale mais également de véhiculer une image positive de l'armée et du soldat au sein de la population¹³. De plus, le Rwanda se revendique partisan de l'approche « solutions africaines aux problèmes africains », ce qui le motive à s'impliquer davantage dans les opérations de paix sur le continent et à soutenir le renforcement des capacités régionales à ce titre¹⁴.

Concernant plus précisément la présence des femmes dans les opérations de paix, le Rwanda a souvent fait figure de modèle, en raison de son taux significatif de féminisation dans les OP mais également de la politique volontariste du président Kagame pour l'égalité des genres¹⁵.

Le Rwanda compte aujourd'hui 9,5 % de femmes au sein du personnel déployé dans les OP de l'ONU, tous postes confondus. Ce chiffre témoigne des efforts récents et conséquents du pays en matière de recrutement et de déploiement de femmes en uniforme, qui ne constituaient que 1,4 % des effectifs en 2010 (voir Figure 2). En ce qui concerne les femmes policières déployées, le Rwanda compte respectivement 22,7% de femmes policières déployées au sein des unités de police constituées et 38,5% d'agentes en postes individuels, dépassant en la matière les objectifs fixés par l'ONU pour 2028 (respectivement 20 % et 30 %). Le pays affiche des résultats plus hétérogènes au niveau militaire. En matière de troupes de contingents, il accuse un retard marqué, avec actuellement 5,5 % de femmes déployées, contre un objectif de 10 % en 2023, et une cible finale de 15 % en 2028. Cela reste, dans l'absolu, un nombre significatif de femmes (258). En ce qui concerne les postes militaires individuels, le Rwanda se démarque par de bons résultats en termes de postes d'expertes militaires en mission¹⁶, atteignant d'ores et déjà 41,7 % d'effectifs féminins, au-delà de l'objectif de 25 % fixé en 2028. Du côté de l'état-major, le pays compte actuellement 17,8 % d'officières déployées, se rapprochant sensiblement des 20 % requis en 2023 et de l'objectif de 25 % fixé en 2028¹⁷. De plus, le Rwanda a

¹² GATETE Claver, « [Peace, People, Progress – The Power of Partnerships: Rwanda's Perspective](#) », *United Nations Peacekeeping*, 3 juin 2022.

¹³ KUPPER Claire et MOREAU Virginie, *op. cit.*, p. 5.

¹⁴ *Ibid.* p. 10.

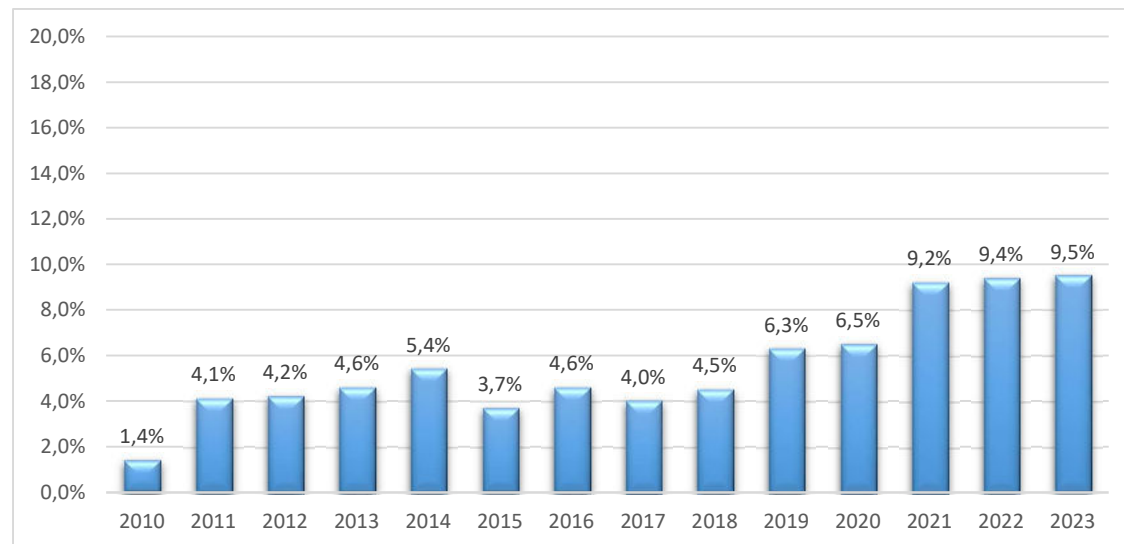
¹⁵ AOUN Elena, [Le renforcement du déploiement de Casques bleus féminins : Une longue et incertaine marche vers l'égalité des genres](#), Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, mai 2018, p. 13.

¹⁶ Les expert-e-s militaires en mission (UNMEM) constitue un ensemble de postes comprenant les observateur-ice-s militaires (UNMO), les officier-ère-s de liaison (MLO) et les conseiller-ère-s militaires (MILAD).

¹⁷ Voir tableau 2

déployé plusieurs unités féminines, dont la première en 2015 pour la MINUSS, ainsi que des unités dirigées par des femmes¹⁸.

Figure 2 : Part des femmes en uniformes déployées par le Rwanda dans les OP de l'ONU



Source des données : [Pays contributeurs en soldats et policiers](#), Département des opérations de paix, chiffres du mois de janvier de chaque année civile, consultés le 17 août 2023.

Bien que le pays soit réputé pour déployer plus de femmes (en chiffres absolus et non en pourcentage) que nombre des États contributeurs, celles-ci ne sont pas forcément mieux préparées à leur déploiement que les autres. En effet, plusieurs femmes Casques bleus rwandaises ont souligné dans une étude¹⁹ qu'elles étaient souvent cantonnées à des rôles préconçus parce que leur hiérarchie pense qu'elles font naturellement preuve d'empathie et de capacités de communication, et plus spécifiquement qu'on leur confiait la prise en charge des victimes de VSS, alors que leur formation n'est pas adaptée pour gérer ce type de réalité sur le terrain. En effet, l'école de maintien de la paix rwandaise, la *Rwanda Peace Academy* (RPA), propose dans son catalogue de formations une thématique intitulée « *Gender equality and women empowerment* »²⁰, mais celle-ci reste très théorique et insuffisamment orientée vers la pratique²¹.

Afin de comprendre davantage les efforts et les résultats relativement bons du Rwanda en matière de féminisation de ses effectifs déployés, il importe, notamment eu égard au nombre important de personnel déployé, de revenir sur le contexte général du pays et son appropriation particulière des questions de genre. Depuis la fin du génocide en 1994, le Rwanda s'est distingué par sa volonté de mieux inclure les femmes dans les efforts de reconstruction du pays, ce qui s'est traduit dans la Constitution de 2003, qui impose un quota de 30 % de femmes aux postes de décision et de direction²². L'égalité des genres à tous les niveaux et dans toutes les instances est un élément clé de la politique du président Kagame. Ainsi, le Rwanda a adopté différents textes de lois qui concernent plusieurs

¹⁸ CANDELA Kacie, « [Women's Roles as UN Peacekeepers: A Status Report](#) », *PassBlue*, 7 août 2018.

¹⁹ HOLMES Georgina, « [Female military peacekeepers left feeling overwhelmed after inadequate training](#) », *The Conversation*, 29 mai 2019.

²⁰ Rwanda Peace Academy, « [Home](#) », consulté le 18 septembre 2023.

²¹ AOUN Elena, *op. cit.*, p. 13.

²² TOPPING Alexandra, « [Rwanda's women make strides towards equality 20 years after the genocide](#) », *The Guardian*, 7 avril 2014.

aspects de l'égalité femmes-hommes, notamment les violences basées sur le genre, le droit du travail ou encore le régime matrimonial²³. Le pays s'est aussi doté d'instances chargées d'assurer l'intégration et le suivi des efforts d'égalité des genres. Le Rwanda possède ainsi un ministère du Genre et de la Promotion de la famille (*Ministry of Gender and Family Promotion* (MIGEPROF)), doté d'une direction sur la promotion du genre et l'empouvoirement de la femme²⁴, d'un Conseil national des femmes (*National Women's Council* (NWC))²⁵ et d'un Forum parlementaire des femmes (*Rwanda Women Parliamentary Forum* (FFRP))²⁶. Le pays s'est aussi doté d'un Bureau de suivi du genre (*Gender Monitoring Office* (GMO)), qui a pour but d'assurer le respect et la mise en œuvre des engagements pris par le Rwanda à tous les niveaux²⁷. Depuis la fin du génocide, ces efforts ont permis une réelle féminisation de plusieurs instances, notamment le Parlement, puisque la Chambre des député-e-s, compte 61 % de femmes²⁸.

Les progrès et les efforts de représentation et d'inclusion sont réels au sein de la société rwandaise mais ils restent actuellement plus discrets au niveau des organes de sécurité et de défense, et en particulier au sein de l'armée et de la police rwandaises, qui restent souvent les derniers bastions de réticence à la féminisation des milieux professionnels. L'inclusion des femmes dans l'armée rwandaise se heurte encore aujourd'hui à un stigmat social et moral important, puisqu'une vision traditionnelle de la femme et de son rôle persiste²⁹. Le Rwanda semble avoir conscience des obstacles à l'origine du faible taux de féminisation des organes de sécurité et de défense et en particulier de l'armée. Le ministère rwandais de la Défense a notamment mis en place un *Gender Desk* au sein des forces armées rwandaises, afin de sensibiliser aux enjeux de genre, aux droits humains des femmes et à la réduction des violences basées sur le genre³⁰. Le *Gender Desk* a par exemple mis en place une campagne annuelle encourageant les femmes à s'enrôler, dont un des buts est de montrer que les femmes militaires sont semblables aux autres et conformes aux idéaux de féminité³¹. La campagne de 2011 incluait même la présence de Miss Rwanda. Cette initiative montre que le pays a mis en place des stratégies de communication et de sensibilisation tournées vers un public large et non pas limitées au seul monde militaire. Cet enjeu d'intégration des femmes dans l'armée et la police nationales et *de facto* dans les déploiements rwandais au sein des OP est traité dans les deux plans d'action nationaux (*National Action Plan* (NAP)) de mise en œuvre de la Résolution 1325³² adoptés par le Rwanda. Le premier NAP, qui concerne la période 2009-2012, est très détaillé, avec un calendrier d'activités spécifiques incluses

²³ Pour plus d'information sur le cadre législatif rwandais : Gender Monitoring Office, [From Victims to Leading Actors. Rwanda's Gender Dividend](#), Kigali, 2016.

²⁴ « [Directorate General of Gender Promotion and Women Empowerment](#) », *Ministry of Gender and Family Promotion*, consulté le 17 août 2023.

²⁵ « [Home](#) », *National Women's Council*, consulté le 17 août 2023.

²⁶ « [Rwanda Women Parliamentary Forum \(FFRP\)](#) », *The Parliament of the Republic of Rwanda*, consulté le 17 août 2023.

²⁷ « [Background](#) », *Gender Monitoring Office*, consulté le 17 août 2023.

²⁸ « [Women representation](#) », *The Parliament of the Republic of Rwanda*, consulté le 17 août 2023.

²⁹ HOLMES Georgina, « Gender and the Military in Post-Genocide Rwanda », dans BEMPORAD Elissa et WARREN Joyce (Dir.), *Women and Genocide: Survivors, Victims, Perpetrators*, Indiana University Press, p. 223-249, 2018.

³⁰ KUEHNEL Josefine et WILEN Nina, « Rwanda's military as a people's army: heroes at home and abroad », *Journal of Eastern African Studies*, p. 154-171, 2017.

³¹ HOLMES Georgina, « Gendering the Rwanda Defence Force : a critical assessment », *Journal of Intervention and Statebuilding*, 8:4, p. 321-333, 2014.

³² Conseil de sécurité des Nations unies, *Résolution 1325* ([S/RES/1325](#)), 2000.

dans le budget final³³. Ce document reconnaît que le taux de féminisation de la police et de l'armée est insuffisant, en particulier compte tenu des 30 % inscrits dans la Constitution de 2003, et recommande de revoir les procédures de recrutement pour les femmes. L'enjeu de l'inclusion des femmes dans les OP de l'ONU y figure également en bonne place. En 2015, ce NAP et ses résultats ont été évalués, en vue d'en adopter un deuxième³⁴. L'évaluation reconnaît que les forces de défense et la police rwandaises ont vu une augmentation du nombre de femmes depuis le lancement du NAP, mais que cette évolution reste limitée et surtout qu'on ne trouve pas encore assez de femmes à des positions senior³⁵. Le deuxième NAP porte sur la période 2018-2022 et s'inscrit dans le prolongement du premier³⁶. Il reconnaît que les progrès sont plus importants du côté de la police que du côté militaire. Le document recommande par exemple de créer une base de données des femmes qui occupent des postes de direction dans les organes de sécurité³⁷.

Le Rwanda a ainsi mis en place plusieurs outils afin de permettre une meilleure inclusion des femmes dans l'armée et la police, notamment en vue d'être déployées dans des opérations de paix à l'extérieur du pays. Il a su développer des efforts au niveau national sur les normes et les lois mais également au niveau des institutions qui soutiennent concrètement ces efforts. Le pays s'est également appuyé sur le cadre et les outils onusiens pour ce faire mais contrairement à d'autres pays, il a su avancer et réaliser d'importants progrès grâce à une volonté interne avant d'être externe. Ces efforts ont valu au Rwanda le statut de pays modèle sur le continent africain à ce titre, notamment grâce à une abondante communication à ce sujet. Néanmoins, des voix s'élèvent pour nuancer ce statut de pays modèle. En effet, bien que les femmes soient de plus en plus présentes, elles le sont à des postes non décisionnels et dans des instances qui restent très masculines³⁸. Certaines critiques ont notamment pointé du doigt le fait que ces efforts restent souvent superficiels, et sont avant tout un exercice de représentation et de communication du président Kagame³⁹.

En résumé, le Rwanda a été proactif pour s'équiper face aux enjeux de genre dans les milieux militaires et policiers, au service de l'augmentation de ses contributions en femmes en uniforme dans les OP, véritable vitrine internationale du pays. Il a développé une boîte à outils tant du côté militaire que du côté policier, en priorité tournée vers les politiques et normes de recrutement établies au niveau national, les politiques de quotas, et une importante campagne de communication tournée vers le grand public. De plus, il se caractérise par un recours limité aux partenariats internationaux, auxquels ont été préférées des ressources strictement nationales.

³³ Republic of Rwanda, *National Action Plan 2009-2012. The United Nations Security Council Resolution 1325/2000 on Women, Peace and Security*, Ministry of Gender and Family Promotion, Kigali, mai 2010.

³⁴ Republic of Rwanda, *Role of women in peacebuilding and conflict resolution in Rwanda, Evaluation of the Implementation of the 2009-2012 National Action Plan for UNSCR 1325*, Kigali, août 2015.

³⁵ *Ibid.*, p. 68-69.

³⁶ Republic of Rwanda, [National Action Plan 2018-2022 for the implementation of United Nations Security Council Resolution 1325 \(2000\) and subsequent resolutions](#), Ministry of Gender and Family Promotion, Kigali, 2018.

³⁷ *Ibid.*, p. 28.

³⁸ HØJLUND MADSEN Diana, [Women, peace and security in Rwanda – promises and pitfalls](#), The Nordic Africa Institute, octobre 2020.

³⁹ TOPPING Alexandra, *op. cit.*

2.2 Le Togo, une prise de conscience récente et encouragée par les efforts onusiens

Pour cette partie, la recherche de sources diversifiées s'est révélée difficile. En effet, il n'existe actuellement aucune analyse d'ampleur sur le Togo et le maintien de la paix, sur l'armée togolaise, ni sur les enjeux de genre et de féminisation des instances de sécurité et défense. Ainsi, les sources principales utilisées ici sont majoritairement des textes officiels, des articles de presse togolais et régionaux, ainsi que quelques rapports d'ONG et d'organisations internationales.



- 1^{re} année de participation à une OP : 1993
- Effectifs actuellement déployés : 1 105 personnes dont 11,5 % de femmes
- Déploiements actuels : MINURSO, MINUSCA, MINUSMA, MINUSS, MONUSCO, MINUATS
- Centre de formation national : Centre d'entraînement aux opérations de maintien de la paix de Lomé (CEOMP)

Le Togo a commencé son engagement comme pays contributeur des OP onusiennes en déployant cinq policiers au sein de la Mission des Nations unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental (MINURSO) dès juin 1993. Ses contributions sont restées exclusivement policières et assez minimales jusqu'en 2000, année qui marque une pause des contributions togolaises. Le pays a repris ses déploiements en octobre 2003 avec cette fois l'envoi de troupes de contingents militaires⁴⁰. Ensuite, les contributions ont progressivement augmenté et se sont diversifiées en termes de postes et de missions. Aujourd'hui, le Togo est le seizième contributeur mondial et le dixième au niveau du continent africain. Il déploie un personnel varié, avec une majorité de troupes de contingents.

Tableau 3 : La contribution actuelle du Togo aux OP de l'ONU par type de poste et genre

	Hommes	Femmes	Total	% Femmes
Agent·e·s de police individuel·le·s	39	31	70	44,3 %
Unités de police constituées	253	26	279	9,3%
Expert·e·s militaires en mission	7	3	10	30,0%
Troupes de contingents	655	62	717	8,6%
Officier·ère·s d'état-major	24	5	29	17,2%
Total	978	127	1 105	11,5%

Source des données : [Pays contributeurs en soldats et policiers](#), Département des opérations de paix, chiffres de mai 2023, consultés le 17 août 2023.

Le Togo est le pays de cette étude qui s'est engagé le plus tôt dans les OP de l'ONU comme contributeur de police et de troupes, mais il convient de souligner qu'il ne s'est imposé comme contributeur de premier plan que depuis une dizaine d'années. Son centre de formation, le Centre d'entraînement aux opérations de maintien de la paix (CEOMP), a été créé en 2008 et prépare les futur·e·s Casques bleus à leur déploiement dans les différentes missions de maintien de la paix⁴¹. Ces dernières années, plusieurs projets sont venus soutenir les capacités de ce centre, signe de l'intérêt croissant du Togo pour son investissement dans le maintien de la paix. Entre 2009 et 2021, via leur projet *Global Peace Operations Initiative* (GPOI), les États-Unis ont soutenu le Togo dans sa contribution au maintien de la

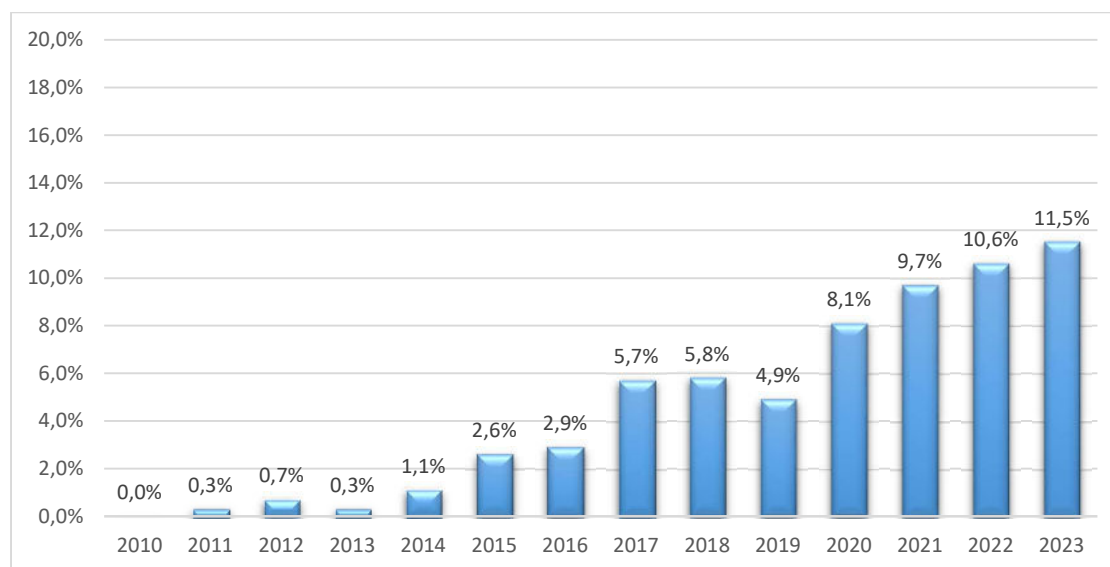
⁴⁰ [Pays contributeurs en soldats et policiers](#), Département des opérations de paix, chiffres de mai 2023, d'octobre 2003, et de juin 1993, consultés le 29 août 2023.

⁴¹ « [Maintien de la paix : le Centre d'entraînement aux opérations se renforce](#) », Portail officiel de la République togolaise, 6 mai 2022.

paix, notamment en finançant de nouvelles infrastructures pour le CEOMP⁴². De même, depuis 2021, le gouvernement japonais soutient, par le biais du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), le programme de renforcement de capacités du CEOMP, qui a pour objectif de renforcer les compétences des futur·e·s soldat·e·s de la paix togolais·e·s notamment en termes d'égalité des genres⁴³. La phase 2 du projet a été lancée en juin 2023⁴⁴.

Ces dix dernières années, le Togo a connu une évolution notable en termes de déploiement de femmes en uniformes dans les OP. En effet, il est passé de 0 % de femmes déployées en 2010 à 11,5 % en 2023, avec un véritable effort à partir de 2020, comme le montre le graphique ci-dessous. Les chiffres actuels du Togo (voir Tableau 3) montrent qu'au niveau police, le pays a déjà atteint les objectifs de l'ONU pour 2028 en ce qui concerne les agentes de police individuelles, dépassant aisément les 30 % requis (44,3 % en 2023). Cependant, les unités de police constituées sont quelque peu en deçà des objectifs onusiens, avec 9,3 % de femmes, contre 10 % préconisés en 2023 et un objectif de 20 % à l'horizon 2028⁴⁵. Concernant le niveau militaire, le Togo affiche des résultats mitigés. Alors qu'il devait en théorie atteindre en 2023 un niveau de 10 % pour les troupes de contingents, il n'atteint actuellement que 8,6 % et devra redoubler d'efforts pour atteindre la cible de 15 % en 2028. En ce qui concerne les postes individuels, dont l'objectif est de 25 % en 2028, le pays affiche des résultats dépassant déjà les attentes pour la catégorie des expertes militaires en mission⁴⁶ (30 %), et accuse un léger retard du côté des officières d'état-major (17,2 % contre un objectif fixé à 20 % pour l'année 2023).

Figure 3 : Part des femmes en uniforme déployées par le Togo dans les OP de l'ONU



Source des données : [Pays contributeurs en soldats et policiers](#), Département des opérations de paix, chiffres du mois de janvier de chaque année civile, consultés le 17 août 2023.

⁴² « [Mieux armés pour la paix](#) », *Republic of Togo*, 12 août 2021.

⁴³ « [Togo – Strengthen the capacities of the training center for peacekeeping operations](#) », *PNUD*, 13 août 2021.

⁴⁴ « [Projet de renforcement des capacités du Centre d'entraînement aux opérations de maintien de la paix : la phase 2 lancée](#) », *PNUD*, 12 juin 2023.

⁴⁵ United Nations, *op. cit.*, 2017.

⁴⁶ Les expert·e·s militaires en mission (UNMEM) constituent un ensemble de postes comprenant les observateur·ice·s militaires (UNMO), les officier·ère·s de liaison (MLO) et les conseiller·ère·s militaires (MILAD).

En termes plus généraux d'égalité entre les genres, le Togo s'est distingué ces dernières années par des efforts importants. Ceux-ci ont d'abord été législatifs et semblaient plus concentrés sur les enjeux de représentation politique, d'autonomisation économique et de lutte contre les VSS et les violences dites de genre. Néanmoins, il faut noter que depuis au moins deux ans, la question de l'inclusion des femmes dans les instances de sécurité et de défense et plus précisément l'armée et la police occupe une place de choix dans les débats, avec notamment pour objectif de déployer plus de femmes dans les missions onusiennes. Les efforts du Togo à ce niveau ont été souvent motivés et encadrés par des efforts et des initiatives internationales, au niveau mondial (ONU et Initiative Elsie) et régional (UA et CEDEAO) qui ont permis au pays d'avancer sur ces sujets.

Le Togo s'est rapidement doté d'un cadre législatif et d'instances associées afin de promouvoir l'égalité entre les genres. En effet, dès 1977 est créée la Direction générale de la promotion féminine (DGPF) au sein du Secrétariat d'État aux Affaires sociales⁴⁷. L'égalité entre les hommes et les femmes est consacrée par l'article 11 de la Constitution de la IV^e République de 1992⁴⁸. Différents textes ont été adoptés depuis en termes d'égalité de genres sur des questions comme le droit de la famille, les violences basées sur le genre ou la réduction de la pauvreté⁴⁹. Un texte majeur à ce titre est la *Politique nationale pour l'équité et l'égalité de genre du Togo* (PNEEG) adoptée en 2011⁵⁰, qui reconnaît que les femmes togolaises ont un « *statut moins valorisant* » par rapport aux hommes et que des transformations structurelles sont nécessaires pour changer cela. Ce texte se réfère à différentes conventions et politiques internationales que le pays a adoptées et/ou signées, notamment au sein de l'UA et de la CEDEAO.

Les efforts du Togo en termes d'égalité de genre semblent souvent une réaction à des incitations internationales qui viennent bousculer l'agenda national et encourager les réformes. La PNEEG a été révisée et actualisée en 2019⁵¹. Le Togo a récemment modernisé d'autres aspects de son cadre législatif, notamment en adoptant un nouveau code pénal plus égalitaire, en révisant sa stratégie de lutte contre les violences basées sur le genre ou encore en introduisant une stratégie nationale d'intégration du genre dans les politiques et programmes de développement⁵². Pour accompagner ce cadre législatif et normatif, le pays a aussi mis en place des instances chargées d'opérationnaliser et d'assurer le suivi des politiques d'égalité de genre. Le Togo dispose d'un ministère de l'Action sociale, de la Promotion de la femme et de l'Alphabétisation⁵³, chargé, selon la PNEEG, « de la formulation et de la mise en œuvre de la politique nationale en matière de genre. Il a pour mission de veiller au respect des engagements pris par le Gouvernement pour la promotion de l'équité et de l'égalité de genre »⁵⁴. Ce ministère comprend une Direction générale du genre et de la promotion de la femme,

⁴⁷ République togolaise, *Politique nationale pour l'équité et l'égalité de genre du Togo*, ministère de la Promotion de la femme, Direction générale du genre et de la promotion de la femme, janvier 2011, p. 9.

⁴⁸ République togolaise, Constitution togolaise de la IV^e République, 1992, p. 3.

⁴⁹ Pour plus d'informations sur ces lois, voir la page dédiée sur le site de *Women in Law and Development in Africa*, « [Situation des femmes au Togo](#) ».

⁵⁰ République togolaise, *op. cit.*, janvier 2011.

⁵¹ République togolaise, *Examen de la mise en œuvre des engagements de la Déclaration et du Programme d'action de Beijing entre 2014 et 2019*, août 2019, p. 16.

⁵² AKINOCHO Hervé, *L'égalité genre au Togo : Progrès et points sombres*, Synthèse de Politique n° 53, Afrobaromètre, 2019, p. 2.

⁵³ « [Accueil](#) », ministère de l'Action sociale, de la Promotion de la femme et de l'Alphabétisation, consulté le 30 août 2023.

⁵⁴ République togolaise, *op. cit.*, janvier 2011, p. 28.

elle-même dotée d'une direction spécifiquement consacrée au genre et aux droits de la femme⁵⁵. Afin de rendre transversale l'approche de l'égalité de genre et de ne pas la confiner au seul ministère, le Togo a mis en place par décret en 2008⁵⁶ des cellules focales genre qui sont implantées dans les différents départements ministériels, dont les forces armées et le ministère de la Défense⁵⁷. En 2023, le Togo a même adopté un document budgétaire sensible au genre pour toutes ses politiques publiques⁵⁸. Ces dernières années, on note un véritable regain d'intérêt pour les enjeux de genre, qui se traduit aux niveaux gouvernemental et politique, mais également par la mise en œuvre de plusieurs campagnes de sensibilisation, comme la campagne *HeForShe*, à laquelle le pays a adhéré en 2021⁵⁹, ainsi que deux campagnes du réseau *MenEngage* Togo, sur le thème de la masculinité et de la parentalité positives⁶⁰. Malgré ces progrès, plusieurs articles pointent le fait que des efforts restent à faire, notamment en termes de représentation politique, mais aussi de violence domestique et plus généralement de discrimination basée sur le genre⁶¹.

Pendant longtemps, ces efforts n'ont que très peu concerné les instances de sécurité et défense telles que l'armée et la police, qui ne font pas partie de la PNEEG de 2011. Néanmoins, le Togo s'est progressivement intéressé à ces enjeux, notamment en adoptant en 2011 un Plan d'action national pour la période 2011-2016⁶² pour la mise en œuvre des Résolutions 1325⁶³ et 1820⁶⁴ de l'ONU. Ce document est assez vague, sans budget alloué, ni réel calendrier d'action, mais mentionne tout de même l'inclusion des femmes dans les opérations de maintien de la paix⁶⁵. Le Togo aurait depuis adopté un deuxième Plan d'action national en 2018 pour la période 2018-2022⁶⁶. Ce texte prévoirait notamment d'inclure les résolutions de l'ONU de l'Agenda FPS dans le curriculum des Forces de défense et de sécurité⁶⁷. Un autre document important est celui qui examine la mise en œuvre des engagements du programme d'action de Beijing entre 2014 et 2019⁶⁸. En 1995, plusieurs États

⁵⁵ « [Fonctionnement du Ministère](#) », ministère de l'Action sociale, de la Promotion de la femme et de l'Alphabétisation, consulté le 30 août 2023.

⁵⁶ « [Promotion du genre au sein des départements ministériels et institutions : des cellules focales genre se forment en techniques de plaidoyer](#) », ATOP, 28 septembre 2022.

⁵⁷ Ces cellules focales genre assurent l'inclusion d'une approche genre dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques de leur département. Elles ont un rôle assez complet, puisqu'elles suivent toutes les étapes des politiques et activités de leur département, de la planification au suivi et évaluation en passant par la budgétisation.

⁵⁸ « [Égalité hommes-femmes : Le Togo élabore son document budgétaire sensible au genre pour 2023](#) », Société civile médias, 6 avril 2022.

⁵⁹ « ["HeForShe" : lancement de la campagne au Togo pour la Promotion de l'égalité genre](#) », Présidence de la République togolaise, 24 juillet 2021.

⁶⁰ « [Rôles de genre : changer les mentalités au Togo](#) », Dianova, 14 février 2023.

⁶¹ « [Un long combat pour l'émancipation](#) », Republic of Togo, 8 mars 2023.

⁶² République togolaise, Plan d'action national pour l'implication des femmes togolaises dans la résolution des conflits et la consolidation de la paix : stratégies de mise en œuvre des Résolutions 1325 et 1820 du Conseil de sécurité des Nations unies, 2011.

⁶³ Conseil de sécurité des Nations unies, *op.cit.*, 2000.

⁶⁴ Conseil de sécurité des Nations unies, *Résolution 1820*, ([S/RES/1820](#)), 2008.

⁶⁵ République togolaise, *op. cit.*, 2011, p. 12.

⁶⁶ Les auteurs de ce travail n'ont pas pu avoir un accès en ligne à ce texte.

⁶⁷ « [Atelier de validation du Plan d'action national Plan d'action national 2018-2022 du Conseil de sécurité des Nations unies pour le Togo](#) », A Lomé.com, 23 mars 2018.

⁶⁸ « [Le nouveau Plan d'action national Plan d'action national d'exécution de certaines résolutions des Nations unies validé](#) », Lomé bouge info, 26 mars 2018.

⁶⁹ République togolaise, *op. cit.*, août 2019.

membres de l'ONU, dont le Togo, ont adopté une Déclaration et un programme d'action pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes⁶⁹. Ce document d'évaluation mentionne les progrès réalisés par le Togo et les efforts qu'il reste à faire, notamment concernant l'accroissement du nombre de femmes dans les forces armées et dans les missions de paix⁷⁰.

Mais c'est surtout depuis 2021 et la mise en place du projet d'intégration du genre et de l'autonomisation des femmes dans le domaine de la défense et dans les opérations de maintien de la paix (PIGAF-OMP), financé par le Fonds de l'Initiative Elsie⁷¹, que l'inclusion des femmes dans les instances de sécurité et défense s'est retrouvée sur le devant de la scène politique (et médiatique) togolaise. Les femmes ont pu rejoindre les Forces armées togolaises (FAT) dès 1996, mais ont dû attendre 2007 pour s'engager dans les unités de combats⁷². Concernant la police, les femmes ont pu y entrer à partir de 2005⁷³. Il n'existe pas de statistiques sur le nombre de femmes dans l'armée ou la police mais les dernières données du recrutement des FAT en 2022 ne recensent que 56 femmes sur 479 nouvelles recrues⁷⁴, malgré un encouragement croissant des candidatures féminines. Dans cette perspective de promotion de la femme, le président, Faure Essozimna Gnassingbé a nommé en 2020 Marguerite Essosmina Gnacadé à la tête du ministère des Armées, première femme à ce poste⁷⁵.

En 2021, le Togo est devenu le 7^e pays bénéficiaire du Fonds de l'Initiative Elsie, avec la mise en œuvre du PIGAF-OMP, un projet de deux ans qui a pour objectif de favoriser le déploiement du personnel féminin dans les opérations de paix, ici centré sur la composante militaire⁷⁶. Le projet est géré par plusieurs ministères, dont celui des armées et de la promotion de la femme ainsi que l'état-major général des FAT, avec le soutien technique du PNUD⁷⁷. L'objectif est d'obtenir à la fin de l'année 2023 10 % de femmes dans les FAT et 14,62 % pour les femmes déployées en OP de l'ONU⁷⁸. Différents livrables font partie du projet et ont déjà été accomplis à la fin de l'année 2022, dont la formation de points focaux genre⁷⁹, le développement d'une base de données pour identifier les femmes éligibles au déploiement, la sensibilisation d'un public jeune dans les universités et lycées pour encourager au recrutement dans les FAT mais aussi des programmes radio sur le rôle des femmes dans les FAT et les OP⁸⁰. Dans ce cadre, le Togo s'est également engagé à développer un cadre juridique et des politiques inclusives prenant en compte l'égalité de genre afin de favoriser le recrutement et le déploiement de

⁶⁹ « [Le Programme d'action de Beijing : inspirations d'hier et d'aujourd'hui](#) », *UN Women*, consulté le 31 août 2023.

⁷⁰ République togolaise, *op. cit.*, août 2019, p. 63-64.

⁷¹ ASSOGBA Didier, « [Togo : l'armée va se renforcer en femmes d'ici 2023](#) », *Togo Breaking News*, 10 février 2022.

⁷² SOGLO Marcel, « [Togo/PIGAF OMP, Un an après encourageantes promotion et intégration de la femme dans de l'armée togolaise](#) », *Togo réveil*, 2 octobre 2022.

⁷³ ADJOSSE Bernardin, « [Les personnels féminins de la Police nationale ont observé le 8 mars](#) », *Togo presse*, 8 mars 2022.

⁷⁴ « [Près de 500 nouvelles recrues rejoignent l'armée](#) », *Portail officiel de la République togolaise*, 22 août 2022.

⁷⁵ Elle a cependant été limogée de cette fonction en 2022 : « [Au Togo, Faure Gnassingbé remanie la direction de l'armée](#) », *Jeune Afrique*, 23 décembre 2022.

⁷⁶ « [Vers davantage de femmes dans l'armée](#) », *Portail officiel de la République togolaise*, 19 juillet 2021.

⁷⁷ « [Adoption du plan de travail et du budget du projet d'intégration du genre et de l'autonomisation des femmes dans le secteur de la défense et dans les opérations de maintien de la paix](#) », *ministère des Armées*, 2 février 2022.

⁷⁸ AVI Anselme, « [Togo : les femmes invitées à intégrer les forces armées](#) », *Togo Breaking News*, 27 septembre 2022.

⁷⁹ « [Séminaire de formation des points focaux genre des forces armées togolaises](#) », *ministère des Armées*, 8 février 2022.

⁸⁰ WARREN-SMITH, Deborah, *et alii*, [Annual Report 2022](#), The Elsie Initiative Fund, 31 mai 2023, p. 62-64.

personnel féminin⁸¹. Après l'armée, c'est la Police togolaise qui a rejoint l'Initiative fin 2021, afin de favoriser le déploiement de policières dans les OP⁸². Il est cependant encore trop tôt pour voir des résultats concrets.

Enfin, toujours dans le contexte du Fonds, le Togo fait également partie d'une autre initiative qui concerne la mission de l'ONU au Mali, la MINUSMA, qui a reçu 1,49 million de dollars afin de mettre en place un environnement plus favorable et adapté aux policières déployées par le Nigéria, le Sénégal et le Togo⁸³.

D'un point de vue transversal, le Togo s'est montré réactif à des incitatifs internationaux à prendre en compte les enjeux de genre, ce qui a conduit à une claire accélération des efforts en la matière ces dernières années, malgré un retard initial conséquent. Sa boîte à outils comprend un travail de fond basé surtout sur des partenariats internationaux incitatifs tant au niveau financier que normatif. Elle s'est développée au niveau militaire et – plus récemment – policier, et comprend notamment des changements au niveau des politiques et normes de recrutement et de promotion, mais aussi des campagnes de communication.

⁸¹ « [Harnessing the Power of Diversity and Inclusion for Transformation – The Elsie Initiative Fund Shares Results of Funded Projects in its 2021 Annual Report](#) », *UN Women*, 10 juin 2022.

⁸² « [La Police togolaise, nouveau bénéficiaire de l'Initiative Elsie de l'ONU](#) », *Portail officiel de la République togolaise*, 17 décembre 2021.

⁸³ WARREN-SMITH, Deborah, *et alii*, *op. cit.*, p. 72.

2.3 Cambodge : des solutions nationales renforcées par de multiples cadres internationaux

Les sources principales utilisées ici sont majoritairement des textes officiels, des articles de presse, cambodgiens et régionaux, ainsi que des rapports d'ONG et d'organisations internationales⁸⁴.

Contribuant aux opérations de paix onusiennes depuis un peu plus de 15 ans, ce qui reste récent à l'échelle des PFCPP, le Cambodge a accru progressivement la part de ses troupes engagées, et est désormais présent au sein de cinq missions. Les personnels déployés sont issus du milieu militaire, avec un attrait particulier pour les rôles techniques (ingénierie civile) et une expertise très solide en matière de déminage et lutte contre les engins explosifs improvisés (EEI)⁸⁵.



- 1^{re} année de participation à une OP : 2006
- Effectifs actuellement déployés : 877 personnes dont 16,6 % de femmes
- Déploiements actuels : MINUSMA, MINUSCA, FINUL, MINUSS, FISNUA
- Centre de formation national : Centre national des forces de maintien de la paix, de déminage et de gestion des déchets de guerre (NPMEC) (2003)

Tableau 4 : La contribution actuelle du Cambodge aux OP de l'ONU par type de poste et genre

	Hommes	Femmes	Total	% Femmes
Expert-e-s militaires en mission	5	3	8	37,5 %
Troupes de contingents	708	142	850	16,7 %
Officier-ère-s d'état-major	18	1	19	5,3 %
Total	731	146	877	16,6 %

Source des données : [Pays contributeurs en soldats et policiers](#), Département des opérations de paix, chiffres de mai 2023, consultés le 18 septembre 2023.

Tout comme le Rwanda, le Cambodge est un pays-hôte devenu contributeur de troupes. Deux missions, la Mission préparatoire des Nations unies au Cambodge (MIPRENUC) de 1991 à 1992, puis l'Autorité provisoire des Nations unies au Cambodge (APRONUC) de 1992 à 1993, sont venues garantir le respect d'un cessez-le-feu et la mise en place d'élections libres, signifiant la fin d'un conflit civil long et particulièrement violent⁸⁶. Au sortir d'une décennie de reconstruction, les autorités cambodgiennes ont perçu leur contribution nouvelle aux OP comme une façon de rendre à la communauté internationale ce qu'elle lui a apporté, avec un premier déploiement au sein d'une mission en 2006. Le pays se démarque par ses capacités avancées en matière de déminage et de lutte contre les engins explosifs improvisés (EEI), une expertise anti-mines initialement développée pour répondre à ses besoins internes⁸⁷. Il ne déploie cependant que des personnels militaires, et ne contribue pas à ce stade à la composante police des opérations de paix des Nations unies.

⁸⁴ Solène Jomier et Clémence Buchet-Couzy tiennent tout particulièrement à remercier Dalin SANN, assistante de recherche au GRIP, pour l'identification et la traduction d'articles de presse et de textes officiels en langue khmer.

⁸⁵ JOMIER Solène, CARTON Emmanuelle, [La Contribution aux OP des pays d'Asie de l'Est et du Sud-Est issus de la Francophonie](#), Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, juillet 2022, p. 6-8.

⁸⁶ Au Cambodge, le génocide perpétré par les Khmers rouges se solde par un bilan d'environ 1,7 million de morts entre 1975 et 1979. Seule l'intervention du Vietnam voisin en 1979 mettra fin aux massacres, mais conduira à un conflit civil jusqu'à la fin des années 1980, qui entérinera la défaite finale des Khmers rouges.

⁸⁷ JOMIER, Solène, CARTON Emmanuel, *loc cit*.

Le Cambodge compte aujourd'hui 16,6 %⁸⁸ de femmes militaires au sein du personnel déployé dans les OP de l'ONU. Avec 877 personnels sur le terrain, il est désormais le 25^e plus gros contributeur mondial, confirmant son implication croissante dans ce système. Parmi les pays de l'Association des Nations d'Asie du Sud-Est (ASEAN), il se place dans le top 10 des plus gros contributeurs, et en particulier le 2^e en termes de nombre de femmes en uniforme.

Le pays est globalement en bonne voie de respecter les objectifs quantitatifs fixés par l'ONU via la Stratégie 2018-2028 pour la parité entre les sexes applicable au personnel en uniforme, avec une moyenne de 16,6 % de femmes déployées, tous postes militaires confondus. Ceci dit, les efforts engagés se traduisent de manière inégale en fonction des postes concernés. Fait assez rare pour être souligné, le pays dépasse d'ores et déjà la cible 2028 pour les femmes militaires déployées au sein des troupes de contingents (actuellement 16,7 % contre 15 % préconisés en 2028). Constat identique du côté des postes d'expert·e-s militaires en mission⁸⁹, les actuels 37,5 % de femmes dépassent le quota fixé à 30 % en 2028. Cependant, le pays reste loin des résultats attendus sur les postes d'officier·ère-s (5,3 % contre 20 % attendus dès 2023)⁹⁰.

À noter que le ministre de la Défense Tea Banh a fixé en mai 2023 un objectif de « 25 % de femmes » déployées, tous postes militaires confondus, s'engageant en filigrane à accroître le nombre de femmes au sein des postes individuels au niveau requis par l'ONU et à dépasser les attentes pour les femmes déployées au sein des contingents⁹¹.

Ces chiffres encourageants contrastent avec l'absence totale de femmes parmi les Casques bleus cambodgiens au début des années 2010. Le pays contribuait alors de manière beaucoup plus modeste aux OP (95 personnels en 2010, puis 221 personnels en 2012). L'accroissement de la part des femmes a donc intrinsèquement accompagné celui de la part globale des personnels cambodgiens déployés. Il s'est inscrit dans des dynamiques plus transversales de recrutement et de formation spécifiques à la préparation au déploiement onusien des troupes cambodgiennes.

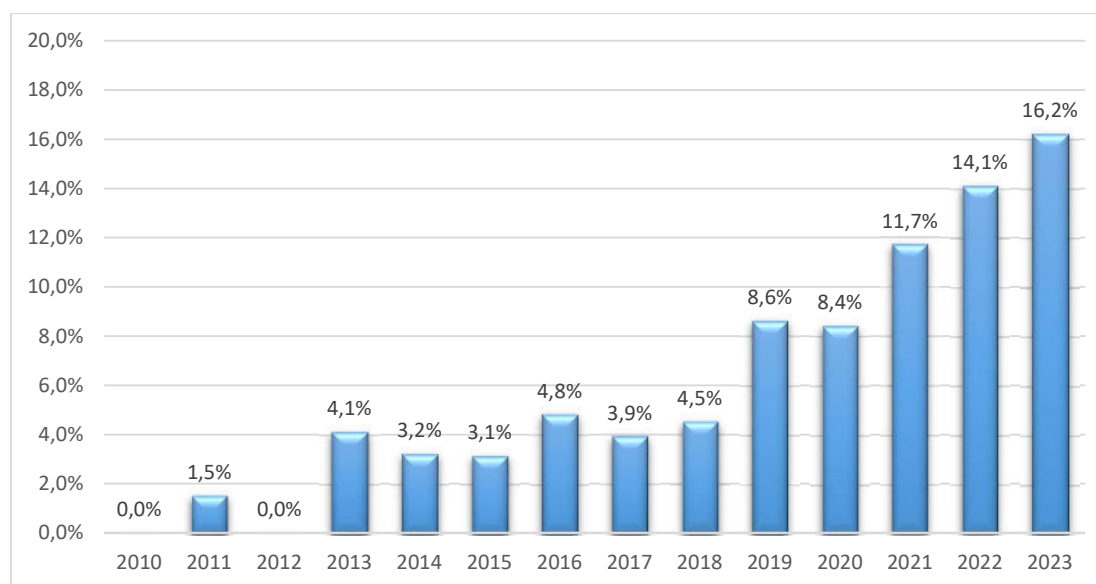
⁸⁸ Voir Tableau 4.

⁸⁹ Les expert·e-s militaires en mission (UNMEM) constituent un ensemble de postes comprenant les observateur·ice-s militaires (UNMO), les officier·ère-s de liaison (MLO) et les conseiller·ère-s militaires (MILAD).

⁹⁰ On peut toutefois relativiser cette dernière donnée puisque le Cambodge déployait, durant le mois précédant la saisie des données de cette étude, trois femmes à ce type de poste, atteignant momentanément 15 % ; les données statistiques restent donc tributaires des personnels disponibles, et varient rapidement lorsqu'on examine des groupes réduits. Cela souligne en tout cas que le pays ne dispose pas d'un vivier suffisant de femmes formées à ce poste.

⁹¹ « [Cambodia vows to increase 25 percent of female soldiers in all UN peacekeeping missions](#) », *Khmer Times*, 30 mai 2023.

Figure 4 : Part des femmes en uniforme déployées par le Cambodge dans les OP de l'ONU



Source des données : [Pays contributeurs en soldats et policiers](#), Département des opérations de paix, chiffres du mois de janvier de chaque année civile, consultés le 18 septembre 2023.

L'implication croissante des femmes militaires cambodgiennes dans le maintien de la paix onusien résulte d'une prise de conscience plus générale au sein de la société. Au tournant des années 2000, et à l'orée de l'Agenda 1325, le gouvernement se saisit des enjeux de genre et s'engage dans un travail de fond sur la place des femmes dans la société cambodgienne. Ces efforts touchent d'abord le volet civil de l'État, puis s'étendent progressivement à la police et enfin à l'armée cambodgienne.

Initialement, le pays s'est focalisé sur la place des femmes dans la société civile de manière générale. Dès 1999, le ministère des Affaires des femmes élabore un premier cadre stratégique « *Neary Rattanak* » afin d'améliorer l'intégration des femmes dans de multiples aspects de la société. Au fil des plans quadriennaux (le dernier en date étant *le Neary Rattanak V*, 2019-2023), ce programme s'est efforcé de promouvoir l'éducation des femmes, d'accroître leur pouvoir économique, d'améliorer leur accès aux services de santé (notamment reproductive), et surtout de lutter contre les violences de genre⁹². Le pays a également ratifié en 2010 le Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes⁹³. Il a aussi multiplié les programmes mis en place avec le soutien d'ONU Femmes, qui a notamment accompagné les autorités nationales dans l'établissement d'un Plan d'action national pour prévenir les violences contre les femmes (2014-2018 puis 2019-2023)⁹⁴.

⁹² Ministry of Women's Affairs of Cambodia, [Policy Brief 1 – Gender mainstreaming – institutional, partnership and policy context – Cambodia Gender Assessment](#), 2014.

Ministry of Women's Affairs of Cambodia, [Neary Rattanak V – Five year strategic Plan for Strengthening gender mainstreaming and women's empowerment, 2019-2023](#), consulté le 15 septembre 2023.

⁹³ Nations unies, collection des traités, « [Chapitre IV – Droits de l'Homme – 8 b Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes](#) », consulté le 15 septembre 2023

⁹⁴ UN Women Asia and the Pacific, « [About UN Women in Cambodia](#) », site officiel, consulté le 15 septembre 2023. Ministry of Women's Affairs of Cambodia, [National Action Plan To Prevent Violence Against Women 2019-2023](#), octobre 2020.

Au niveau des institutions publiques, le Cambodge a introduit en 2009 un Plan d'action pour la promotion du genre au sein du ministère de la Justice⁹⁵. Plus particulièrement, on retrouve un travail notable en matière de promotion de la place des femmes au sein de la police cambodgienne, avec la mise en place à partir de 2012 d'un Plan d'action sur le Genre, visant à accroître le nombre de femmes policières et à mieux former les agent·e·s aux enjeux de violences de genre. Les actions en la matière ont permis d'augmenter sensiblement la part des femmes policières au niveau national (de 5,7 % en 2016 à 8 % en 2019)⁹⁶.

Pour sa part, l'armée cambodgienne est restée relativement en retrait de ces évolutions, et sa prise en compte des enjeux de genre est plus récente, mais pas moins volontariste. Elle peut s'appuyer sur un imaginaire collectif plutôt ouvert à l'implication des femmes dans l'action militaire, qui fait écho à leur rôle historique dans les milices combattantes actives durant le conflit civil, et ce malgré d'autres stéréotypes de genre persistants⁹⁷. En 2014, Dam Dariny est nommée Secrétaire d'État chargée des affaires des femmes dans l'armée cambodgienne (placée sous l'égide du Département général d'identité au sein du ministère de la Défense), et engage des efforts conséquents dans le recrutement de femmes au sein de l'armée. Ce travail se traduit notamment par deux plans stratégiques d'intégration des enjeux de genre (2016-2020 ; 2020-2023) visant à promouvoir l'égalité des sexes, renforcer l'avancement de carrière des femmes via l'accès à la formation, et améliorer leurs conditions de travail, les infrastructures d'accueil et leurs équipements⁹⁸. En parallèle, le ministère de la Défense a créé un groupe de travail sur la promotion du genre, qui a établi deux plans stratégiques de promotion du genre (2016-2020, puis 2022-2027), afin d'identifier les obstacles d'accès à la formation, encourager la formation des femmes militaires tant au Cambodge qu'à l'étranger, et favoriser leur montée en grade en accord avec leurs compétences, afin de féminiser une élite militaire encore largement masculine. Un atelier d'évaluation de l'égalité entre les hommes et les femmes (*Gender Review Workshop*) réunit régulièrement les hauts cadres militaires engagés sur les questions de genre pour faire un bilan des avancées en la matière au sein des forces armées⁹⁹. Sans mener, semble-t-il, de campagne de recrutement spécifiquement destinée aux femmes, le ministère réitère régulièrement son ouverture aux candidatures féminines, met en avant ses femmes de haut rang dans sa communication publique et valorise « l'héroïsme » de ses femmes Casques bleus, véritable « fierté nationale » selon son porte-parole¹⁰⁰. Ce travail de fond se fait donc avant tout dans les arcanes du ministère cambodgien des armées, à travers diverses structures internes, et promu à travers une communication discrète et policée.

Le Cambodge s'est également tourné vers des cadres internationaux pour soutenir ses ambitions affichées. En 2022, le pays a été sélectionné dans le cadre du second appel à projets du Fonds de l'Initiative Elsie pour identifier ses obstacles au déploiement de femmes en uniforme dans les

⁹⁵ Gender Mainstreaming Action Group of the Ministry of Justice in cooperation with the Cambodia Criminal Justice Assistance Project, [Gender Mainstreaming Action Plan of the Ministry of Justice 2009-2013](#), décembre 2007.

⁹⁶ DARA Mech, « [Sceptics question police push for female recruits](#) », *The Phnom Penh Post*, 7 mars 2016. UNODC, UN Women, Interpol, [Women in Law Enforcement in the ASEAN region](#), ONU, 2020.

⁹⁷ JENKINS Margaret, [Women and Peacekeeping in Asean Countries](#), PNUD, septembre 2020, p. 20.

⁹⁸ « [Son Excellence, Général du ministère de la Santé, Directeur général du Département de l'identité, invité à présider la diffusion du Département général de la Planification stratégique de l'identité, 2020-2023](#) » (traduction par l'auteur), site officiel du Département général de l'identité, ministère des Armées du Cambodge, mai 2019, consulté le 1^{er} octobre 2023.

⁹⁹ « [MND Prepares Second Phase of the Gender Mainstreaming Strategy to Benefit Female Soldiers](#) », *EAC News*, 10 novembre 2021

¹⁰⁰ JENKINS Margaret, *loc. cit.*, p. 20.

opérations de paix des Nations unies (voir encadré p. 9). L'objectif de ce financement est d'établir une évaluation complète des obstacles spécifiques à la participation significative des femmes au sein de l'armée cambodgienne, ainsi que les opportunités qui s'offrent à elles. Cette évaluation s'appuiera sur la méthodologie MOWIP développée dans le cadre de l'Initiative Elsie. Les résultats de cette étude ciblée sont attendus pour l'année 2024¹⁰¹. À la suite de cette publication, l'armée cambodgienne s'est engagée à établir un groupe de travail interdépartemental qui aura la charge d'assurer la bonne mise en œuvre et l'intégration des recommandations ainsi émises au sein de ses politiques, de ses plans nationaux et de ses différents projets intergouvernementaux. Le Cambodge espère que ce projet lui permettra d'atteindre les objectifs fixés pour 2028 à 25 % de féminisation des troupes.

Autre aspect intéressant, les efforts du Cambodge pour augmenter la part de ses femmes Casques bleus s'inscrivent aussi dans une perspective régionale, à travers l'ASEAN. L'organisation régionale a produit en 2022 une première *concept note* qui engage les pays membres à accroître la part des femmes afin de répondre aux objectifs de l'ONU, et établit un cadre d'action commun aux pays membres en matière de formation, de mentorat et de partage de retours d'expérience. Le Cambodge a accueilli la réunion de lancement du Plan d'action associé en décembre 2022, ce qui laisse entendre son rôle moteur dans cette initiative¹⁰².

Le Cambodge reste un jeune PFCPP, pour qui l'augmentation de la part de ses femmes Casques bleus s'est inscrite dans l'accroissement global de ses contributions au maintien de la paix. Cet incitatif extérieur a largement accéléré un processus de prise de conscience déjà enclenché, mais qui rencontrait encore des obstacles ancrés dans le milieu militaire. Le pays a axé ses efforts sur les outils de formation et d'éducation, mais aussi de politiques de promotion et d'avancement de carrière des femmes, ainsi que sur les partenariats internationaux, qui viennent renforcer les initiatives nationales sans s'y substituer.

¹⁰¹ Fonds de l'Initiative Elsie, ONU Femmes, « [Le Cambodge reçoit un financement du Fonds de l'Initiative Elsie pour identifier ses obstacles au déploiement de femmes en uniforme dans les opérations de paix des Nations unies](#) », 28 avril 2022.

¹⁰² ASEAN, [Concept paper on enhancing support mechanism for ASEAN women peacekeepers](#), 22 juin 2022, consulté le 18 septembre 2023.

ASEAN, [ASEAN Outlines Action for Women's Security](#), 6 décembre 2022, consulté le 18 septembre 2023.

Conclusion

À travers le portrait des efforts entrepris dans trois pays, le Rwanda, le Togo, et le Cambodge, cette étude montre que l'appropriation des outils pour améliorer l'intégration des femmes dans les corps d'armées et de police dans les OP est en cours. Ces efforts, récemment mis en avant par l'ONU à travers sa Stratégie 2018-2028 pour la parité entre les sexes applicable au personnel en uniforme, ont conduit des améliorations notoires, quoique hétérogènes, à l'échelle individuelle des PFCPP. Les données semblent plus positives du côté des composantes police, où les femmes ont souvent déjà brisé certains plafonds de verre au niveau national, alors que les milieux militaires tendent à être plus en retard sur ces questions. Ce constat n'est pas tout à fait une surprise, car le milieu militaire est généralement un des milieux institutionnels les plus réfractaires à la féminisation de son personnel mais aussi plus largement à la prise en compte des enjeux liés au genre.

Cette étude montre que, sur la base d'objectifs quantitatifs identiques, fixés par l'ONU, ces trois États ont dessiné des réponses différentes, qui ont toutes menées à une tendance positive bien que lente en faveur de l'augmentation de la part des femmes déployées par ces PFCPP et d'une relative appropriation des enjeux de genre. Si le degré de réussite et d'avancement varie d'un pays à l'autre, c'est avant tout du fait de leurs points de départ très inégaux. De même, la vitesse d'appropriation dépend aussi de l'ancienneté de la contribution aux OP, du parcours politique du pays et de son histoire conflictuelle récente, qui peuvent profondément influencer sa perception du rôle des femmes dans les conflits et dans la construction de la paix, créant des freins ou au contraire des accélérateurs du changement.

Chacun a établi sa propre stratégie pour arriver à ses fins, donnant la priorité à l'un ou l'autre outil identifié par l'ONU et par les expert·e·s du sujet, en fonction de ses priorités nationales, de ses capacités d'investissement et des ressources à sa disposition.

On peut souligner le contraste de l'approche du Rwanda, qui s'est essentiellement appuyé sur des ressources internes, par rapport à celles du Togo et du Cambodge, dont les efforts s'inscrivent aussi dans des cadres régionaux et internationaux (Fonds de l'Initiative Elsie, ASEAN) et ont largement priorisé les partenariats.

Ces éléments montrent qu'il n'y a pas une seule et unique façon de mettre en place une stratégie d'implication des femmes en uniforme dans les OP, mais bien une myriade d'options à la disposition des États. Le degré d'agence dans l'élection des stratégies nationales semble un élément clé afin de faciliter l'appropriation de ces enjeux et une véritable prise de conscience sur le long terme, au-delà de l'injonction à atteindre des objectifs chiffrés.

Recommandations

À destination des PFCPP

- Envisager des outils et des stratégies durables, adaptés au contexte local, et établis sur des critères quantitatifs et qualitatifs distincts ;
- Prendre connaissance des différents outils de la méthode MOWIP, traduits en anglais, français et espagnol et disponibles gratuitement ;
- Considérer un accompagnement par un acteur extérieur, à travers le Fond de l'Initiative Elsie ou bien des cadres interrégionaux pertinents ;
- Créer des réseaux de partage de connaissances et de bonnes pratiques parmi les PFCPP, et en particulier via des réseaux Sud/Sud ;
- Encourager les initiatives régionales et sous-régionales, à l'image du travail initié au sein de l'ASEAN, afin de mutualiser les capacités de formation et d'avancement de carrière, partager les Retour d'expérience (RETEX) des femmes déployées, et diffuser les leçons apprises ;
- Mettre en place des cibles pour un nombre relatif de femmes dans les forces armées et la police, afin d'encourager des changements structurels, avec une attention particulière pour des cibles favorisant l'accès pour des femmes à des postes à responsabilités et de direction ;
- Élaborer des campagnes de recrutement ciblées à destination des femmes, en mettant par exemple en avant des femmes qui ont été déployées dans des OP et qui peuvent servir de modèle ;
- Valoriser l'avancement de carrière des femmes en uniforme ayant été déployées dans une OP ;
- Réexaminer les critères de recrutement nationaux dans les forces armées et la police (notamment physiques) afin de garantir qu'ils ne soient pas discriminatoires envers les femmes ;
- Proposer des formations supplémentaires à destination des femmes pour faciliter leur avancement dans leur carrière et notamment compléter certains critères de sélection à des postes supérieurs
- S'assurer que les bâtiments et infrastructures (notamment les centres de formation et lieux d'affectation) soient adaptés aux femmes.

À destination de l'ONU

- Poursuivre les incitations à des changements à la fois quantitatifs et qualitatifs au sein des forces armées et de police des PFCPP ;
- Envisager la possibilité de garantir le versement d'une incitation financière valorisant les PFCPP ayant des taux de féminisation équilibrés ;
- Reformuler le message de l'Agenda 1325 pour qu'il soit plus clair pour les dirigeant-e-s et plus incitatif.

À tous les acteurs du secteur

- Soutenir le travail de recherche et d'études des enjeux de genre au sein des OP et des milieux militaires et policiers, et garantir les ressources nécessaires à une recherche indépendante et pertinente, capable de mener des études de terrain et d'aller plus loin dans ses travaux et ses recommandations ;
- Prendre en compte l'importance non seulement de recruter des femmes en uniforme dans les OP, mais aussi de garantir les conditions propices à ce qu'elles restent, les enjeux de rétention restant pour l'heure peu étudiés et peu pris en compte dans les politiques de genre ;
- Poursuivre les efforts visant l'implication réelle des femmes en uniforme dans les OP à tous les postes confondus, les stéréotypes de genre limitant encore leur expérience du terrain.

Les auteures

Clémence Buchet-Couzy est chargée de recherche au sein du Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP). Ses travaux de recherche se concentrent notamment sur la politique extérieure de l'Union européenne, le maintien de la paix sur le continent africain mais aussi les enjeux liés au genre.



Solène Jomier est chargée de recherche au sein du Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP). Depuis 2022, elle assure la direction du projet « Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix ». Ses travaux de recherche se focalisent sur les enjeux de paix et de sécurité sur le continent africain, avec un intérêt pour le maintien de la paix des Nations unies dans la région.

L'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix constitue un cadre de discussion entre experts et personnalités francophones issus de pays contributeurs de personnel. Il s'inscrit en cela dans un objectif de renforcement du dialogue triangulaire entre les États engagés dans le maintien de la paix, le Conseil de sécurité et le Secrétariat des Nations unies.

Pour en savoir plus sur l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix :
<https://www.observatoire-boutros-ghali.org>

