

ÉCRIT PAR THEODORA-ISMENE GIZELIS

Femmes, paix et sécurité :**Opérations de maintien de la paix de l'ONU
et dividendes du maintien de la paix**

Les femmes du camp d'Abu Shouk, au Darfour, suivent des cours d'anglais dispensés par la police de l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (MINUAD).
Photo : Flickr. de la MINUAD.

**SÉRIE DE MÉMOIRES EN ANNEXE :
NOUVELLES PERSPECTIVES SUR LES
FEMMES, LA PAIX ET LA SÉCURITÉ (WPS)
POUR LA PROCHAINE DÉCENNIE**

Le 31 octobre 2000, le Conseil de sécurité de l'ONU adoptait la résolution 1325 sur les femmes, la paix et la sécurité. Plusieurs autres résolutions ont suivi, qui constituent ensemble le cadre normatif de l'agenda femmes, paix et sécurité (WPS). Cette série de mémoires a été initialisée à l'occasion du 20^{ème} anniversaire de la résolution 1325 et favorise la mise en œuvre du WPS au moyen de politiques et de pratiques fondées sur des données probantes. C'est le résultat d'une collaboration entre l'Académie Folke Bernadotte (FBA), en Suède, Le Peace Research Institute, en Norvège (PRIO) et ONU Femmes.

Le comité de rédaction était composé de Mimmi Söderberg Kovacs et Sophia Wrede de la FBA, Louise Olsson du PRIO et Katarina Salmela et Pablo Castillo Díaz d'ONU Femmes. Les opinions exprimées dans cette série de mémoires sont celles de leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement la politique ou la position officielle des partenaires qui y ont contribué.

■ INTRODUCTION

Les conflits armés ont tendance à saper le développement et la fourniture de services publics, et la récurrence des conflits peut perturber le redressement d'après conflit. Bien que la recherche ait souvent évalué l'efficacité et le succès des opérations de maintien de la paix des Nations Unies en fonction de leur capacité à prévenir la récurrence des conflits, la recherche présentée dans ce mémoire montre que le maintien de la paix peut également permettre l'accès aux services publics, ce qui se traduit par des améliorations en matière de santé et d'instruction. C'est-à-dire qu'ils produisent ce que l'on appelle des « dividendes de maintien de la paix » qui sont au cœur du redressement de l'après conflit. À leur tour, ces dividendes de maintien de la paix soulèvent des questions cruciales pour les conséquences de la distribution des ressources aux groupes vulnérables : par exemple, les besoins distincts des femmes pour améliorer l'accès à la santé maternelle ou l'accès des filles à l'école. Ces résultats soulignent la nécessité d'une égalité homme-femme dans la répartition des ressources d'après-guerre.

Comment faut-il comprendre pourquoi le maintien de la paix produit cet effet ? Dans une étude récente, mon co-auteur et moi avons constaté que les opérations de maintien de la paix ont un impact indirect important grâce

à l'amélioration de la sécurité. Le signal que les combats se sont calmés dans les domaines du déploiement du maintien de la paix a permis d'améliorer significativement l'accès aux services publics pertinents pour les femmes, tels que la santé maternelle et l'accès des filles à l'instruction. Nous démontrons empiriquement ces effets pour (1) la santé maternelle, mesurés par rapport aux taux nationaux de mortalité maternelle, (2) les indicateurs infranationaux des services de santé maternelle tels que les soins prénataux et la vaccination, et (3) l'instruction des femmes.

Le présent mémoire démontre qu'une meilleure compréhension du « dividende du maintien de la paix » peut contribuer à faire avancer de deux manières l'agenda femmes, paix et sécurité (WPS) après 2020¹. Premièrement, la compréhension initiale du pilier « protection » de la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies – la première résolution du WPS – reconnaît l'importance d'examiner l'impact plus fort des conflits armés et du redressement sur les femmes et les filles. Il est essentiel de revisiter et de s'appuyer sur cette compréhension élargie, qui s'étend au-delà d'une focalisation étroite sur les violences sexuelles, pour jeter les bases du rétablissement d'après-guerre. Deuxièmement, ce mémoire souligne l'importance, pour les opérations de maintien de la paix, d'examiner en profondeur ce pilier plus large du WPS au cours de la mise en œuvre de leur mandat. Cela signifie que les politiques de l'organisation des Nations Unies (ONU) sur l'intégration des genres, que les opérations sont censées entreprendre, doivent tenir compte explicitement des dividendes produits pour la société dans une perspective genre.

Le présent mémoire procédera comme suit. Nous commencerons par fournir des exemples de recherches sur les effets des conflits armés sur l'accès à la santé et à l'instruction dans les sociétés d'après-guerre. La section suivante décrit les principales conclusions de nos recherches sur le dividende du maintien de la paix et sur la manière dont les opérations de maintien de la paix contribuent à améliorer l'accès des groupes vulnérables aux principaux services publics. La dernière section mettra en évidence les implications de cette recherche pour la réalisation de l'agenda WPS.

COMMENT LES CONFLITS ARMÉS AFFECTENT-ILS L'ACCÈS À LA SANTÉ ET À L'INSTRUCTION?

La recherche a documenté l'impact négatif des conflits armés sur les femmes et les filles. En particulier, les taux élevés persistants de mortalité des femmes en Afrique subsaharienne sont en partie attribuables aux effets indirects des conflits sur la distribution de services tels que la santé et l'instruction. Les conflits sapent la santé maternelle et le bien-être des femmes en raison de la détérioration des soins de santé, des taux plus élevés d'avortement et d'interruption de grossesse, de la pénurie de professionnels de la santé qualifiés, des risques accrus de contracter des infections et de la malnutrition pendant les grossesses et après l'accouchement. L'augmentation de la fécondité et l'affaiblissement des institutions de santé publique aggravent encore les conditions de vie des femmes. Les ressources réimputées vers une utilisation destructrice pendant la guerre entraînent souvent, longtemps après la fin des violences, la perturbation des services de base. Au Libéria, par exemple, les guerres civiles de 1989 à 1996 et de 1999 à 2003 ont tué environ 250.000 personnes (10 % de la population), déplacé environ un million de personnes et démantelé l'économie nationale, ses infrastructures et ce qui avait été un État raisonnablement efficace. Après 14 ans de guerre civile, seuls 51 des 293 établissements médicaux d'avant-guerre sont restés fonctionnels en 2003².

Le plan stratégique 2018-2021 d'ONU Femmes souligne l'importance des contributions des femmes et des filles au développement durable et à la résilience³. Pour y parvenir, nous devons re-connaître que les femmes et les filles peuvent être particulièrement vulnérables à la perturbation de l'accès aux services publics due aux inégalités structurelles. Ce point de départ constitue un aspect important de la lutte contre les inégalités homme-femme dans les pays d'après-guerre. Par exemple, dans une étude, mes coauteurs et moi avons étudié l'effet d'Ebola sur les comportements de recherche de prises en charge des mères dans le Libéria d'après-guerre. De juin à décembre 2014, le nombre de patients pris en charge dans les établissements de santé publique a chuté de manière spectaculaire à Monrovia en raison des craintes de contracter l'Ebola à l'hôpital. Toutefois, pour les femmes enceintes, le déclin des services de santé a été plus souvent causé par le refus des hôpitaux de traiter les femmes enceintes en raison de la difficulté de séparer les symptômes de la grossesse de ceux d'Ebola. Cela a privé de nombreuses femmes

de surveillance et a clairement mis en évidence les inégalités structurelles dont sont victimes les femmes, en particulier celles des communautés marginalisées.

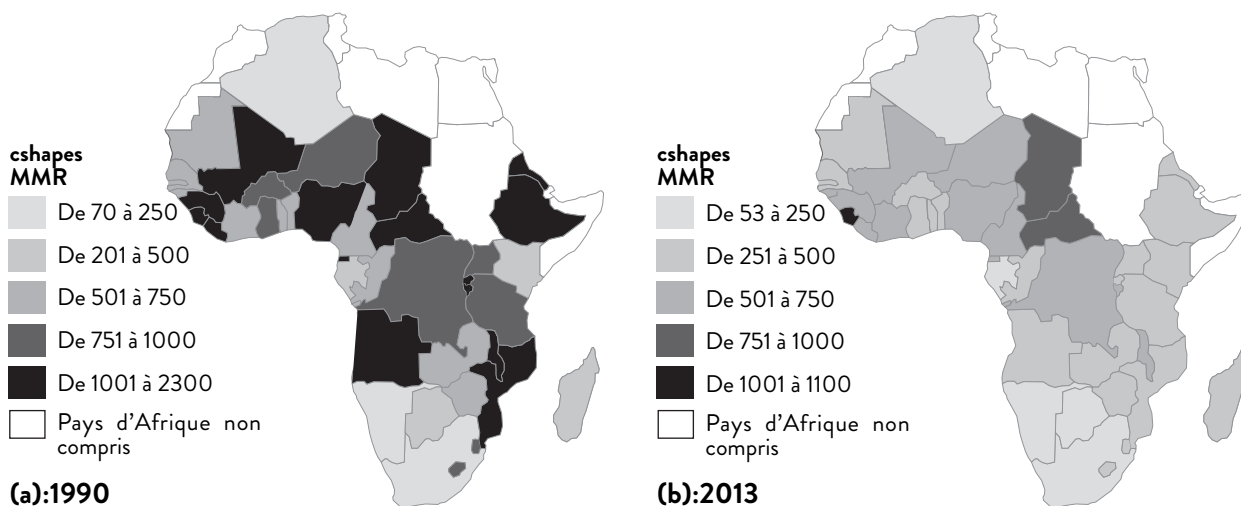
COMMENT LES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX GÉNÈRENT-ELLES DES DIVIDENDES?

Jusqu'à présent, la plupart des recherches sur l'effet des opérations de paix de l'ONU se concentrent sur l'étendue dans laquelle elles contribuent à mettre fin aux conflits armés et à la violence⁴. Il a été démontré, par exemple, que les soldats de maintien de la paix écourtent la durée du conflit, abaissent le nombre de morts civiles et militaires et limitent géographiquement les conflits⁵. Toutefois, les recherches que nous présentons dans ce mémoire révèlent que le maintien de la paix peut aussi jouer un rôle notable pour aborder les questions d'accès à la santé et à l'instruction dans le redressement d'après-guerre. Les opérations de maintien de la paix semblent donc avoir des effets plus étendus que l'on ne pensait auparavant. En contenant la violence, les missions de maintien de la paix indiquent à un public plus large que les parties en conflit convergent vers un accord et que le pays est « ouvert aux affaires », encourageant l'aide étrangère et l'investissement direct dans des domaines tels que les services publics. L'absence de violence permet également de réorienter les ressources vers une utilisation productive, comme l'amélioration de l'accès aux services médicaux, ce qui entraîne une baisse de la mortalité maternelle. La fin des combats crée un espace pour les organisations internationales et les organisations non gouvernementales

(ONG) telles que l'UNICEF, l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'organisation d'aide à l'enfance Save the Children et le Comité international de secours, ainsi que pour les partenaires privés – par exemple, la Fondation Bill & Melinda Gates, Kiwanis International et Pampers – où fournir et parrainer des programmes médicaux à long terme menant à des améliorations tangibles du capital humain et des infrastructures. Au-delà de la promotion de l'activité des ONG et des organisations intergouvernementales (OIG) dans un domaine, le confinement des conflits permet des synergies entre les organismes gouvernementaux et les partenaires extérieurs. Au Libéria, malgré la fragilité du système de santé d'après-guerre, les partenariats international-privé ont réussi à éradiquer le tétanos maternel et néonatal (TMN), l'une des causes de décès maternel et néonatal. L'élaboration de ce type de partenariats reposait sur le maintien d'une impression de stabilité assurée par la mission de maintien de la paix.

Une autre voie par laquelle les opérations de maintien de la paix entraînent des améliorations dans la prestation des soins de santé est plus directe : par les fournitures d'urgence, le soutien aux installations médicales locales et la réintroduction de nouvelles ressources pour réapprovisionner ce qui a été perdu pendant le conflit. Ce type de soutien prend souvent la forme de projets appelés projets à effet rapide (QIP), qui sont de court terme, rapide à organiser et conçus pour gagner le cœur et l'esprit des populations locales. Les QIP ne sont pas faits pour un effet à long terme ni pour contribuer au développement durable, ils visent plutôt à renforcer la confiance dans la mission. Cependant, les QIP, combinés à une meilleure sécurité, deviennent des outils pour atteindre

Figure 1. Taux de mortalité maternelle dans 45 pays africains en 1990 et, respectivement, en 2013.



l'objectif du Conseil de sécurité de l'ONU de « promouvoir la réhabilitation et la transformation socio-économiques des sociétés d'après conflit », en privilégiant les projets visant la santé, l'assainissement, la réhabilitation des pompes à eau et la construction de latrines⁶. Les missions de l'ONU établissent souvent des dispensaires mobiles pour former les communautés locales à l'hygiène ou fournir des soins médicaux d'urgence dans les communautés éloignées. Par exemple, en janvier 2004, un camp médical de trois jours a été installé dans la ville de Sass, dans le district de Kley, à 37 kilomètres de la capitale Monrovia, par l'armée pakistanaise. D'autres missions telles que l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (MINUAD), ont ciblé des domaines comme l'hygiène, l'assainissement, l'autonomisation des femmes et l'instruction à l'aide de QIP. Les projets qui ciblent l'assainissement, l'hygiène et l'autonomisation des femmes ont eu, en très peu de temps, un impact direct et clair sur la santé maternelle et néonatale.

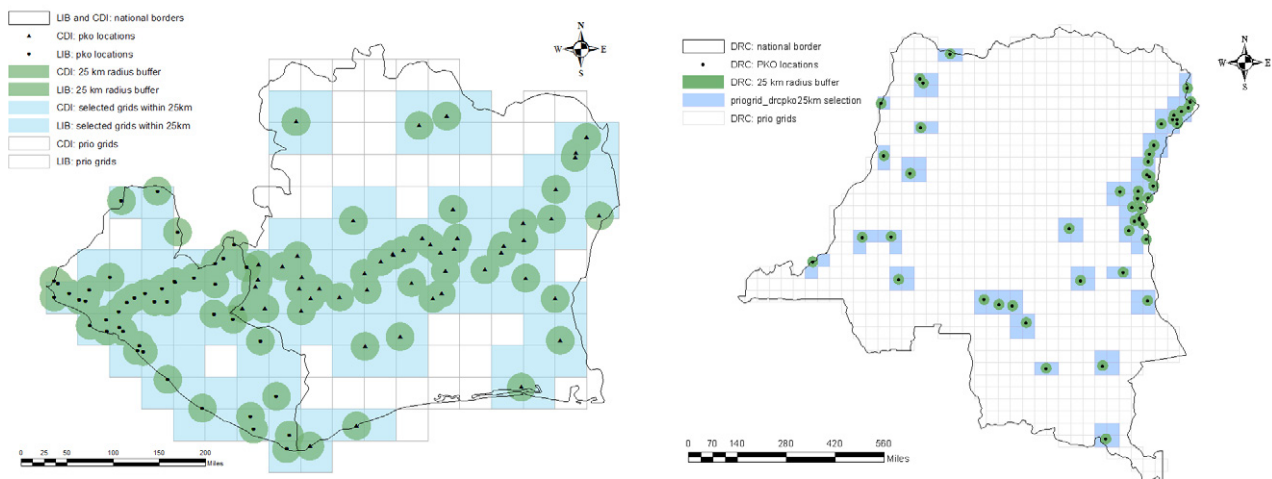
EFFETS DU MAINTIEN DE LA PAIX SUR L'ACCÈS À LA SANTÉ ET À L'INSTRUCTION EN AFRIQUE

L'effet des dividendes du maintien de la paix peut être évalué empiriquement. Dans une étude, mon coauteur et moi-même examinons si et comment les opérations de maintien de la paix contribuent à améliorer l'accès aux principaux services publics comme la santé et l'instruction. Nous avons examiné les tendances des taux de mortalité maternelle dans 45 pays d'Afrique qui ont connu des conflits armés, en comparant les

pays avec ou sans opérations de maintien de la paix, en utilisant des informations de l'Observatoire mondial de la santé (OMS) créé par l'OMS. Tous les conflits graves qui ont eu lieu sur le continent africain dans les années 1990 et au début des années 2000 ont probablement brisé les progrès des taux de mortalité maternelle. La figure 1 illustre les risques pour la santé maternelle par rapport à la fréquence des naissances pour 1990 et 2013. Les couleurs plus foncées indiquent une mortalité maternelle plus élevée et la mortalité maternelle moins élevée. Comme on pouvait le prévoir, une amélioration globale s'est fait jour au fil du temps dans tous les pays. Les pays qui ont connu des conflits armés violents, comme le Libéria et la Sierra Leone, ont probablement moins progressé, le conflit ayant perturbé leur développement d'ensemble. Mais, ce qui est plus important, nous constatons que les pays ayant accueilli des opérations de maintien de la paix de l'ONU affichent systématiquement des tendances différentes de celles des pays qui n'ont pas accueilli d'opérations de maintien de la paix. Les opérations de maintien de la paix semblent atténuer les effets des conflits, et nous voyons une plus forte tendance à l'amélioration en ce qui concerne la mortalité maternelle.

Ces constatations se vérifient également lorsque nous passons du niveau national au niveau infranational. Nous avons étudié les zones avec et sans déploiement d'opérations de maintien de la paix de l'ONU dans trois pays qui ont tous connu des opérations de maintien de la paix : la République démocratique du Congo, la Côte d'Ivoire et le Libéria. En utilisant les données de localisation du maintien de la paix et les réponses aux enquêtes sur la santé maternelle et l'instruction

Figure 2. Déploiement du maintien de la paix et amélioration de la santé et de l'instruction maternelles



dans le cadre des Enquêtes démographiques et sanitaires, nous avons établi que la santé maternelle s'était plus améliorée dans les régions des pays qui ont vu le déploiement du maintien de la paix sur le terrain que dans celles qui ne l'ont pas vu. Il règne une forte disparité de la santé publique à l'intérieur des pays. Par exemple, en 2007, le pourcentage de femmes ayant reçu au moins une injection antitétanique varie de moins de 25 pour cent à près de 100 pour cent dans certaines parties du Libéria. Dans notre étude, nous comparons ensuite les lieux similaires en termes de géographie, de population et de conflit et différents uniquement sur le point des missions de maintien de la paix. La figure 2 présente les zones où des soldats de la paix ont été déployés, avec une zone tampon de 25 km autour du point du déploiement.

Nous constatons que les indicateurs des services de santé, tels que les soins prénataux et la vaccination, sont beaucoup plus élevés dans les zones où les soldats de la paix sont déployés que dans les zones où ils ne le sont pas, même en tenant compte d'une série d'autres facteurs également susceptibles d'affecter la santé. Cela concorde avec l'idée que les soldats de la paix font une différence dans les visites prénatales et les vaccinations, car les troupes encouragent les habitants à se déplacer plus librement. Les femmes interrogées dans les zones rurales du Libéria en 2011 ont également confirmé que les patrouilles quotidiennes des missions de maintien de la paix et les discussions avec les décideurs politiques locaux et les dirigeants communautaires suffisaient pour créer un sentiment de sécurité dans leur vie quotidienne. Notre analyse similaire des indicateurs de l'instruction révèle une plus forte amélioration des niveaux et du nombre d'années d'instruction des femmes. Par exemple, dans les zones où des soldats de la paix ont été déployés près d'un an, on a ajouté une année de plus aux années moyennes de scolarité par rapport aux zones où ils ne se trouvaient pas.

CONCLUSIONS ET IMPLICATIONS

Le rapport 2019 du Secrétaire général de l'ONU sur le WPS souligne la nécessité de passer à une « action perspicace plutôt qu'à une rhétorique vide » (S/2019/800, 1). Dans ce but, le présent mémoire démontre l'importance d'intégrer plus explicitement dans l'agenda WPS l'impact plus étendu des conflits armés sur les femmes et les filles. Dans cet effort, nous devons reconnaître le rôle des opérations de maintien

de la paix qui non seulement réfèrent ou mettent fin aux conflits armés, mais peuvent aussi contribuer à améliorer la santé maternelle et l'instruction des femmes dans le cadre de leurs tâches missionnées d'amélioration de la sécurité. Cela signifie que, lors de nos avancées dans l'agenda WPS, nous devons nous assurer de capitaliser efficacement les possibilités existantes qui, sinon, pourraient se perdre.

La recherche présentée ici a apporté des preuves solides de l'amélioration des services de santé maternelle, tels que les soins prénataux et la vaccination, et l'instruction des femmes dans la zone d'influence des opérations de maintien de la paix, tant entre les pays qu'à l'intérieur des pays. Même des gains modestes en matière d'amélioration de la situation sécuritaire de la population civile peuvent conduire à des améliorations tangibles de la qualité de vie des femmes, du moins en matière de santé et d'éducation, deux facteurs essentiels pour atteindre des objectifs de développement durable à long terme et d'autonomisation des femmes.

La sensibilisation à ces dividendes du maintien de la paix est également centrale pour préserver leurs effets sur le redressement d'après-guerre. La raison à cela est que nos résultats de recherche ne signifient pas que les effets qui émergent après le maintien de la paix sont durables sur le long terme. Le dividende du maintien de la paix sera probablement perdu si les pays n'ont ni la capacité ni la volonté d'investir suffisamment dans la santé et l'instruction lorsque l'opération de maintien de la paix de l'ONU commence à se retirer ou à quitter le pays. Citons comme exemple manifeste les ravages de l'épidémie d'Ebola de 2014 au Libéria et en Sierra Leone, qui ont mis en lumière les dangers pour la population, en particulier les femmes enceintes, de systèmes de santé faibles et trop dépendants. Toutefois, notre analyse fait deviner des retombées remarquables du maintien de la paix, en particulier compte tenu des ressources limitées qui y sont consacrées, ce qui souligne la nécessité de discuter plus explicitement du rôle des dividendes du maintien de la paix pour le redressement d'après-guerre et égalité homme-femme.

L'égalité homme-femme peut être abordée sous un bon nombre d'aspects différents. Les approches normatives soulignent souvent à quel point une répartition plus équilibrée des ressources entre les hommes et les femmes est un objectif juste et équitable. Mais l'égalité homme-femme peut aussi être

considérée comme reflétant la capacité sociale. De ce point de vue, la réduction des inconvénients pour les femmes et une répartition plus équitable des ressources implique un capital humain et social plus élevé pour soutenir le développement et la paix⁷. ■

NOTES DE FIN

- 1 Theodora-Ismene Gizelis, Gudrun Østby et Henrik Urdal, 2017 : « Maternal health care in the time of Ebola: A mixed-method exploration of the impact of the epidemic on delivery services in Monrovia (Soins médicaux aux mères en temps d'Ebola : examen pluriméthodologique de l'impact de l'épidémie dans les soins d'obstétrique à Monrovia) ». *World Development* 98: page 169 à 78 ; Theodora à Ismene Gizelis et Xun Cao, 2020 : « A security dividend: Peacekeeping and maternal health outcomes and access (Un dividende de sécurité : maintien de la paix et résultats et accès à la santé des mères) » *Journal of Peace Research* ; Andrea Ruggeri, Han Dorussen et Theodora à Ismene Gizelis, 2017 : « Winning the peace locally: UN peacekeeping and local conflict (Gagner la paix sur le plan : maintien de la paix de l'ONU et conflit local) » *International Organization* 71(1): pages 163 à 85.
- 2 Debarati Guha-Sapir et Olivia d'Aoust, 2010 : « Demographic and health consequences of civil conflict (Conséquences démographiques et sanitaires des conflits civils) ». Document d'information 2011 du Rapport sur le développement dans le monde. *Banque mondiale*.
- 3 ONU Femmes, 2017 : Plan stratégique ONU Femmes 2018-2021. UNW/2017/6/Rev.1.
- 4 Bien que certains chercheurs s'interrogent sur l'efficacité des missions de maintien de la paix, d'autres études suggèrent que les opérations de maintien de la paix favorisent la paix et la consolidation de la paix et renforcent les capacités des gouvernements. Séverine Autesserre, 2010 : « The Trouble with the Congo: Local violence and the Failure of International Peacebuilding (Le problème du Congo : violences locales et échec international de l'instauration de la paix) ». *Cambridge University Press* ; Michael W. Doyle et Nicholas Sambanis, 2000 : « International peacekeeping: A theoretical and quantitative analysis (Le maintien international de la paix : analyse théorique et quantitative) » *American Political Science Review* 94 (4): pages 779 à 801.
- 5 Lisa Hultman, Jacob Kathman et Megan Shannon, 2014 : « Beyond keeping peace: United Nations effectiveness in the midst of fighting (Au-delà du maintien de la paix : efficacité de l'ONU en plein combat) ». *American Political Science Review* 108(4): pages 737 à 753 ; S.K. Gleditsch et K. Beardsley, 2015 : « Peacekeeping as conflict containment (Le maintien de la paix pour contenir les conflits) » *International Studies Review* 17(1): 67 à 89.
- 6 Conseil de sécurité des Nations Unies, 2001 : « No exit without strategy: Security Council decision à making and the closure or transition of United Nations peacekeeping operations (Pas de sortie sans stratégie : prise de décision du Conseil de sécurité et fermeture ou transition des opérations de maintien de la paix des Nations Unies) ». Rapport du Secrétaire général, S/2001/394.
- 7 Sarah Shair à Rosenfield et Reed M. Wood, 2017 : « 'Governing well after war: How improving female representation prolongs post à conflict peace' (Bien gouverner après une guerre : comment l'amélioration de la représentation des femmes prolonge la paix de l'après à conflit) » *The Journal of Politics* 79(3): pages 995 à 1009.

COMMENT FAIRE RÉFÉRENCE À CE MÉMOIRE :

Gizelis, I., Novembre 2020, Femmes, paix et sécurité : Opérations de maintien de la paix de l'ONU et dividendes du maintien de la paix, Série de mémoires en annexe: Nouvelles perspectives sur les femmes, la paix et la sécurité (WPS) pour la prochaine décennie, Stockholm: Folke Bernadotte Academy, PRIO et ONU Women.

BIOGRAPHIE DE L'AUTEURES

Madame Theodora-Ismene Gizelis, Docteur ès Lettres, est professeur au Département de gouvernement de l'Université d'Essex, au Royaume-Uni. Ses intérêts de recherche actuels comprennent la dynamique des conflits, le maintien de la paix, l'égalité des sexes et la reconstruction de l'après conflit, ainsi que les maladies transmissibles. Tout récemment, elle a coédité (avec Louise Olsson) le livre « A Systematic Understanding of Gender, Peace and Security: Implementing UNSCR 1325 (Compréhension systématique des genres, de la paix et de la sécurité : mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies) » *Routledge, 2015*.

L'**Académie Folke Bernadotte (FBA)** est l'agence gouvernementale suédoise pour la paix, la sécurité et le développement. Depuis 2005, la FBA soutient la recherche principalement par l'intermédiaire de ses Groupes de Recherche internationaux. Il s'agit de chercheuses très renommées d'universités et d'instituts de recherche du monde entier qui mènent des recherches scientifiques sur des questions liées aux domaines d'expertise de la FBA.

Le **Peace Research Institute Oslo (PRIO)** est un institut à but non lucratif de recherche sur la paix (fondé en 1959) dont le but principal est de mener des recherches sur les conditions de relations pacifiques entre les états, les groupes et les peuples. L'institut est indépendant, international et interdisciplinaire, et il examine les questions liées à tous les aspects de la paix et des conflits.

ONU Femmes est l'organisation des Nations Unies dédiée à l'égalité homme-femme et à l'autonomisation des femmes. Défenseuse mondiale des femmes et des filles, ONU Femmes a été fondée pour accélérer les avancées pour répondre à leurs besoins dans le monde entier.