



Assemblée générale

Distr. générale
1^{er} juin 2022
Français
Original : anglais

Soixante-dix-septième session
Point 149 de la liste préliminaire*
**Rapport sur les activités du Bureau des services
de contrôle interne**

Évaluation des femmes et de la paix et de la sécurité dans les missions : élections et transitions politiques

Rapport du Bureau des services de contrôle interne

Résumé

Dans son évaluation des femmes et de la paix et de la sécurité dans le cadre des processus électoraux et des transitions politiques dans les missions, le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a porté son attention sur trois piliers : la participation, la protection et la prévention, et sur cinq domaines de réalisation, allant de l'atténuation de la violence politique dirigée contre les femmes à l'amélioration des biens et services publics, obtenue au moyen du rôle de premier plan joué par des femmes. L'évaluation a porté sur trois opérations de maintien de la paix au Mali, en République centrafricaine et en République démocratique du Congo et sur trois missions politiques spéciales en Afghanistan, en Iraq et en Somalie.

Dans les six pays, des facteurs structurels et systémiques ont entravé la participation égale des femmes à la vie politique et publique, les dissuadant d'aller voter ou de mener une campagne réussie. Quatre problèmes ont été recensés dans l'ensemble : a) les normes sociales et culturelles ; b) les problèmes de sécurité ; c) les niveaux élevés de pauvreté chez les femmes, associés à de faibles taux d'alphabétisation ; d) l'absence de volonté politique d'appuyer des candidatures féminines.

L'insécurité et la violence politique visant les femmes n'ont cessé d'augmenter ou sont demeurées élevées dans les six pays. Les opérations de maintien de la paix bénéficiant d'un mandat de protection ont pris des mesures pour intégrer les femmes dans leurs activités, sans pour autant régler la question des violences physiques ou non physiques à motivation politique, dirigées contre elles dans le cadre des élections. Les données existantes sur les conflits n'étaient pas suffisamment nuancées ou systématiquement utilisées pour adapter les plans de sécurité aux réalités de la

* [A/77/50](#).



violence sur le terrain. En l'absence de mandat de protection, les missions politiques spéciales se sont cantonnées, au cours de leurs activités, à surveiller la violence (excepté en Iraq).

Dans tous les pays, le taux de participation électorale a baissé et les femmes se sont heurtées à des problèmes précis dans l'exercice de leur droit de vote. L'absence de sécurité électorale tenant compte de la question des genres a été accentuée par l'appui restreint apporté par les missions aux organismes de gestion des élections, les rendant moins à même d'atténuer le sentiment d'insécurité grandissante et la méfiance croissante des femmes à l'égard du processus électoral.

L'influence des missions a été la plus marquée pour ce qui était de prôner et d'épauler l'application constante et obligatoire de quotas de femmes, comme mesure spéciale temporaire la plus efficace pour augmenter ou conserver le pourcentage de candidates et d'élues. Des gains appréciables ont été relevés au Mali, en Somalie, en Iraq et en Afghanistan jusqu'en 2021. Il convient de saluer la collaboration qui a été établie entre les missions et les organisations de la société civile pour pérenniser ces avancées à plus long terme.

Dans la plupart des cas, l'augmentation du pourcentage de femmes désignées à des postes ministériels a été faible. Tout en maintenant leur impartialité, les missions évaluées n'ont pas toutes porté leur attention sur les femmes élues à de hautes fonctions publiques dans leurs programmes, même si elles ont préconisé la désignation de ces femmes à la tête des organismes de gestion des élections ou leur participation aux processus de paix en cours.

Enfin, les femmes élues n'ont pas été particulièrement influentes pour ce qui était d'améliorer la fourniture de biens et de services publics. Malgré quelques éléments indiquant une corrélation possible entre une représentation politique plus marquée des femmes et des dépenses davantage axées sur l'éducation que sur l'armée, les femmes élues ont eu du mal à obtenir un appui en faveur de lois visant à faire progresser l'égalité des genres, ce qui a fait ressortir la nécessité de changements plus vastes dans les domaines social, culturel et de la sécurité.

Le BSCI a fait trois recommandations importantes aux six missions :

- a) élaborer des mesures tant de prévention à long terme que de protection à court terme pour s'attaquer à la violence politique visant les femmes ;
- b) élaborer des stratégies propres à chaque mission pour promouvoir la représentation des femmes et leur participation à la vie politique, fondées sur l'analyse factuelle du contexte propre à chaque pays ;
- c) harmoniser les données de la stratégie, l'action de sensibilisation et les mesures d'appui avec les équipes de pays des Nations Unies compétentes, pour faire avancer les priorités concernant les femmes et la paix et la sécurité.

Le BSCI a également formulé une recommandation importante à l'intention du Département des opérations de paix et du Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix, à savoir appuyer et coordonner les efforts faits dans chaque contexte par les missions, concernant les femmes et la paix et la sécurité, afin d'améliorer les progrès accomplis et de favoriser l'échange de connaissances.

I. Introduction et objectif

1. L'objectif global de l'évaluation menée par le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) était d'établir, de la façon la plus systématique et la plus objective possible, la pertinence, l'efficacité et l'efficience des résultats se rapportant aux femmes et à la paix et à la sécurité, obtenus dans le cadre des processus électoraux¹ et des transitions politiques² concernant les trois piliers de la participation, de la protection et de la prévention dans des opérations de maintien de la paix et des missions politiques spéciales choisies. La question de l'évaluation s'est fait jour au cours d'une appréciation des risques au niveau des programmes et d'un processus de cadrage détaillé, décrit dans le document préliminaire, qui a été établi au début de l'évaluation³.

2. Les opérations de maintien de la paix et les missions politiques spéciales choisies étaient les suivantes :

a) Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA) ;

b) Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) ;

c) Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) ;

d) Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA)⁴ ;

e) Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq (MANUI) ;

f) Mission d'assistance des Nations Unies en Somalie (MANUSOM).

3. Les observations des équipes de direction ont été sollicitées sur le projet de rapport et ont été intégrées dans l'annexe.

II. Généralités

4. Les priorités concernant les femmes et la paix et la sécurité désignent un cadre normatif reposant sur un ensemble de 10 résolutions du Conseil de sécurité⁵ dans lesquelles le Conseil a souligné combien l'égalité des genres importait pour l'action de paix et de sécurité. Depuis l'adoption de la résolution 1325 (2000), les principes proposés dans les résolutions sur les femmes et la paix et la sécurité régissent les politiques et les programmes des Nations Unies pour ce qui est de donner corps aux nouvelles normes qui se font jour, sur le rôle de la question de genres dans les domaines de la paix et de la sécurité. Ces principes ont été intégrés aux trois « piliers » des activités relatives aux femmes et à la paix et à la sécurité : protection des droits et de l'intégrité physique des femmes, notamment dans les situations de conflit ; participation des femmes à toutes les formes de paix, à la gouvernance de la sécurité et aux prises de décisions ; rôle des femmes dans la prévention des conflits et de la

¹ À savoir les périodes préélectorale, électorale et postélectorale.

² Il s'agit du processus qui recouvre la transition d'un pays d'un régime autoritaire à l'ordre constitutionnel et à la démocratie.

³ Bureau des services de contrôle interne, Division de l'inspection et de l'évaluation, document IED-21-012, document préliminaire.

⁴ Malgré les bouleversements qu'a connus l'Afghanistan à compter du mois d'août 2021, l'analyse de la MANUA de 2017 à août 2021 a figuré dans l'évaluation.

⁵ Voir résolutions 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2103 (2013), 2122 (2013), 2242 (2015), 2467 (2019) et 2493 (2019) du Conseil de sécurité.

violence, et en particulier, mais sans s'y limiter, des violences sexuelles liées aux conflits, et dans les processus de règlement des conflits⁶. Les priorités concernant les femmes et la paix et la sécurité complètent les objectifs de développement durable, en particulier les objectifs 5 (égalité des genres) et 16 (paix, justice et institutions efficaces), en supprimant les obstacles à l'égalité des genres réelle, notamment en faisant avancer la participation égale des femmes aux institutions publiques et privées.

5. Récemment, dans son appel à l'action en faveur de la transformation par les femmes de la paix et de la sécurité⁷ et dans son initiative Action pour le maintien de la paix, le Secrétaire général a encouragé tous les partenaires du maintien de la paix à revigorer la mise en œuvre des engagements pris concernant les femmes et la paix et la sécurité. Cela a débouché sur une volonté explicite d'accroître le pouvoir mobilisateur des femmes et leur pleine participation à la transformation de la paix et de la sécurité au moyen des opérations de maintien de la paix, associés à une augmentation du nombre de missions dotées de mandats explicites sur les femmes et la paix et la sécurité, recouvrant le pilier de la participation.

6. Le Département des opérations de paix et le Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix collaborent étroitement avec les partenaires des Nations Unies concernés à la mise en œuvre des priorités concernant les femmes et la paix et la sécurité, notamment avec l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes)⁸. Au sein des missions, les conseillères et conseillers pour les questions de genre donnent des directives générales sur la mise en œuvre des priorités concernant les femmes et la paix et la sécurité et, conjointement avec les composantes des missions, exécutent les activités y afférentes.

7. La Secrétaire générale adjointe aux affaires politiques et à la consolidation de la paix fait office de coordonnatrice pour les activités d'assistance électorale mandatée par l'Assemblée générale dans le système des Nations Unies. Avec l'appui de la Division de l'assistance électorale, elle élabore et diffuse les directives générales de l'ONU concernant les élections, notamment celles relatives à la promotion de la participation électorale et politique des femmes⁹. Sur la base des recommandations issues de l'évaluation des besoins, menée par la Division, elle établit également les paramètres de toute l'assistance électorale apportée par l'ONU, conformément à la demande formulée par les États Membres. Sur le terrain, l'assistance électorale est généralement fournie par la voie des composantes des missions. Les composantes militaire et policière des opérations de maintien de la paix aident les autorités nationales chargées de l'application des lois à assurer la sécurité des processus électoraux. Le Secrétaire général a exigé que toute l'assistance électorale dans le cadre des opérations de maintien de la paix et des missions politiques spéciales soit fournie de manière pleinement intégrée et que toutes les composantes électorales fassent rapport à la Représentante spéciale ou au Représentant spécial ou par l'intermédiaire de leur adjointe ou adjoint, qui fait également office de Coordonnatrice ou de Coordonnateur résident¹⁰.

8. Dans la pratique, toutes les missions faisant l'objet de la présente évaluation, exception faite de la MONUSCO, comptaient un groupe des élections, qui avait mené

⁶ Le quatrième pilier, relatif aux secours et au relèvement, n'est pas abordé dans le présent rapport.

⁷ Voir peacekeeping.un.org/sites/default/files/dpo_call_to_action-final.pdf.

⁸ Les autres partenaires pourraient comprendre le Bureau de la coordination des activités de développement, le Bureau de lutte contre le terrorisme et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme.

⁹ Voir <https://dppa.un.org/fr/elections>.

¹⁰ ONU, Coordonnateur des Nations Unies pour l'assistance électorale, Principes et types de l'assistance électorale de l'Organisation des Nations Unies, 3 mars 2021.

des activités d'assistance électorale et coordonné les travaux d'autres organismes, dont le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et ONU-Femmes. Le PNUD a porté son attention sur l'appui aux processus électoraux et aux dispositions logistiques, tandis qu'ONU-Femmes a fourni une formation et des conseils pour ce qui était de renforcer la participation des femmes aux processus électoraux.

9. Toutes les missions avaient des références explicites à la participation des femmes à la paix et à la sécurité dans leurs mandats, tandis que les opérations de maintien de la paix étaient dotées de mandats de protection précis, s'agissant des femmes et de la paix et de la sécurité (voir tableau 1). Elles avaient également toutes pour mandat de protéger les élections, exception faite de la MONUSCO, dont le mandat ne s'étendait pas à l'appui électoral, du fait de certaines considérations d'ordre politique. Les élections présidentielle et parlementaires décrites dans la présente évaluation sont citées dans le tableau.

Tableau 1

Références aux mandats relatifs aux femmes et à la paix et à la sécurité et aux élections dans les résolutions du Conseil de sécurité adoptées en 2020

	Résolution du Conseil de sécurité					
	2552 (2020) (MINUSCA)	2531 (2020) (MINUSMA)	2556 (2020) (MONUSCO)	2543 (2020) (MANUA)	2522 (2020) (MANUI)	2540 (2020) (MANUSOM)
Les femmes et la paix et la sécurité						
Protection des femmes	X	X	X			
Participation des femmes aux processus et aux institutions politiques	X	X	X	X	X	X
Élections	X	X		X	X	X
	<i>République centrafricaine</i>	<i>Mali</i>	<i>République démocratique du Congo</i>	<i>Afghanistan</i>	<i>Iraq</i>	<i>Somalie</i>
Élections prises en compte dans l'évaluation	2020-2021 ^a	2018 ^b 2019-2020 ^c	2018 ^b 2019 ^c	2018 ^c 2019 ^b	2018 ^c 2021 ^c	2016 ^c 2017 ^b 2021 ^{a, d}

^a Présidentielle et législatives.

^b Présidentielle seulement.

^c Législatives seulement.

^d La Somalie n'a pas de suffrage universel. Les élections aux deux chambres du Parlement sont indirectes, les membres sont élus par des collèges électoraux dont les représentants sont choisis par les chefs de clan traditionnels.

III. Portée de l'évaluation et méthode utilisée

10. En fonction des données disponibles, l'équipe d'évaluation a examiné la qualité et l'efficacité des moyens et produits ou activités des missions et leurs contributions à des changements observables dans les résultats présentés dans le tableau 2.

Tableau 2
Résultats escomptés

<i>Pilier</i>	<i>Résultat</i>
Prévention et protection	<ul style="list-style-type: none"> • Atténuation de la violence politique dirigée contre les femmes participant à des élections
Participation	<ul style="list-style-type: none"> • Augmentation du taux de participation électorale des femmes • Augmentation du nombre de candidates élues ou désignées aux niveaux national et infranational (l'accent étant mis sur l'application des garanties constitutionnelles et législatives en vue de processus électoraux tenant compte de l'égalité des genres) • Augmentation du nombre de femmes désignées dans l'administration et dans l'exécutif • Améliorations des biens et des services publics du fait du rôle central joué par les femmes et de leur influence (l'accent étant mis sur des politiques favorables aux femmes et des changements dans les dépenses publiques et la bonne gouvernance)

11. Afin d'éviter tout chevauchement dans le traitement des évaluations et des audits, le champ excluait l'intégration des questions de genre, la parité des sexes, l'exploitation et les atteintes sexuelles, les résultats liés à la participation des femmes aux processus de paix et aux dialogues politiques et les activités relatives aux femmes et à la paix et à la sécurité au niveau du quartier général du Département des opérations de paix et du Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix.

12. Aux fins de la présente évaluation, une méthode d'étude de cas a été employée, pour analyser les six missions de façon systématique. L'évaluation couvrait la période allant de janvier 2017 à décembre 2021. L'étude a été réalisée selon une méthode hybride recoupant diverses sources de données et recourant à des méthodes qualitatives et quantitatives (voir tableau 3).

Tableau 3
Méthode et outils analytiques

<i>Pilier</i>	<i>Source des données</i>	<i>Méthode et analyse</i>
Prévention et protection	<ul style="list-style-type: none"> • Ensembles de données géocodées tirées du projet Armed Conflict Location and Event Data (ACLED) sur les violences politiques visant les femmes^a • Ensembles de données provenant des missions sur les violences fondées sur le genre 	<ul style="list-style-type: none"> • Tendances et constantes relatives au degré de violence politique visant les femmes lors d'élections
Participation	<ul style="list-style-type: none"> • Articles de recherche relus par des pairs et documents des Nations Unies • Données de l'Union interparlementaire • Indice mondial sur les femmes et la paix et la sécurité 2019/20 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse descriptive des tendances et examen par des experts du taux de participation électorale et de la représentation des femmes

<i>Pilier</i>	<i>Source des données</i>	<i>Méthode et analyse</i>
Efficacité et contribution des missions aux résultats concernant les femmes et la paix et la sécurité	<ul style="list-style-type: none"> • Tableau des activités concernant les femmes et la paix et la sécurité menées par les missions • Données électorales propres à l'Afghanistan, au Mali et à la République centrafricaine • Indicateur du développement dans le monde et indice d'évaluation des politiques et institutions nationales de la Banque mondiale • Parties prenantes internes et externes clefs recouvrant le personnel des missions, du Siège de l'ONU et des partenaires, hauts fonctionnaires et organisations de la société civile 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse de régression des activités des missions relatives aux femmes et à la paix et à la sécurité et taux de participation électorale des femmes au Mali et de candidatures féminines en République centrafricaine • Analyse de l'affinité de genre en Afghanistan • Diagrammes de dispersion de la représentation des femmes et des dépenses nationales et de la perception de la bonne gouvernance • Analyse structurée, à l'aide du logiciel NVivo, de 120 entretiens (78 femmes et 42 hommes) et de plus de 200 documents

^a ACLED surveille les violences politiques dirigées contre les femmes, à savoir l'emploi de la force visant les femmes et les filles à des fins politiques ou à motivation politique.

Limitations

13. La plupart des missions ne disposaient pas de données localisées ou ventilées par genre sur les femmes et la paix et la sécurité relatives au taux de participation électorale, aux violences électorales et à des candidatures distinctes (taux d'occupation des postes, affiliation politique et circonscription électorale). Elles n'avaient pas non plus de stratégie ciblée, adaptée au contexte, pour encadrer l'action menée concernant les femmes et la paix et la sécurité, ce qui a compliqué la tâche d'établir des liens directs entre les activités entreprises et les résultats obtenus au niveau national.

IV. Résultats de l'évaluation

A. Facteurs structurels et systémiques ayant créé des obstacles à la participation pleine et entière des femmes à la vie politique dans les six pays

14. Les six pays ont connu des conflits d'intensité moyenne à forte ainsi que des taux élevés et endémiques de pauvreté et d'inégalité de genre (voir tableau 4).

Tableau 4
Statistiques de pays

	<i>République centrafricaine</i>	<i>République démocratique du Congo</i>	<i>Mali</i>	<i>Somalie</i>	<i>Iraq</i>	<i>Afghanistan</i>
Population (en millions de personnes) ^a	4,9	92,3	20,8	16,3	41,1	39,8
Alphabétisation des femmes (pourcentage) ^b	24,4	62,9	18,9	s.o.	69,0	17,0
Populations urbaine (pourcentage) ^a	41,8	45,0	43,1	45,6	70,7	25,8

	République centrafricaine	République démocratique du Congo	Mali	Somalie	Iraq	Afghanistan
Classement dans l'indice d'inégalité de genre parmi 189 pays ^c	159	150	158	s.o.	146	157
Classement dans l'indice de développement humain parmi 189 pays ^d	188	175	184	s.o.	123	169

Abréviation : s.o. = sans objet.

^a Données démographiques provenant de data.un.org (2021).

^b Données relatives à l'analphabétisme provenant de fr.unesco.org/countries.

^c Données de l'indice d'inégalité de genre provenant de hdr.undp.org/en/content/gender-inequality-index-gii.

^d Données de l'indice de développement humain provenant de hdr.undp.org/data-center/human-development-index.

15. Dans les six pays, des facteurs structurels et endémiques ont créé des obstacles à la participation pleine et entière des femmes à la vie politique, dont quatre qui se sont révélés être communs :

- a) des normes patriarcales sociales et culturelles empêchant la participation des femmes comme candidates et électrices, l'accès au pouvoir politique et économique étant conservé par la classe politique et des hommes puissants ;
- b) des niveaux de pauvreté et d'analphabétisme plus élevés chez les femmes, par rapport aux hommes, les femmes n'ayant pas les ressources et les compétences requises pour aller voter ou mener une campagne politique réussie ;
- c) des problèmes de sécurité, notamment les violences politiques dirigées contre les femmes, ce qui réduit leur mobilité et suscite dans le même temps une détresse chez elles et leur famille, ce qui pourrait les dissuader d'exercer leurs droits politiques ;
- d) une absence de volonté politique de préparer des interventions visant à promouvoir la participation des femmes à la vie politique.

B. Dans des contextes de sécurité déjà très instables, les activités menées par les missions ne pourraient pas atténuer ou régler pleinement les violences politiques visant les femmes

1. Dans tous les cas de pays, les électrices, les militantes, les candidates et les dirigeantes ont continué de s'exposer à des risques élevés de violences politiques, ce qui a réduit leurs mouvements et compromis leur crédibilité et la confiance des électeurs, les dissuadant de participer pleinement aux processus politiques et aux élections

16. L'insécurité a entaché tous les aspects du processus électoral, et les femmes en particulier se sont heurtées à plusieurs problèmes de sexisme découlant de l'idée qu'elles n'ont pas de place en politique.

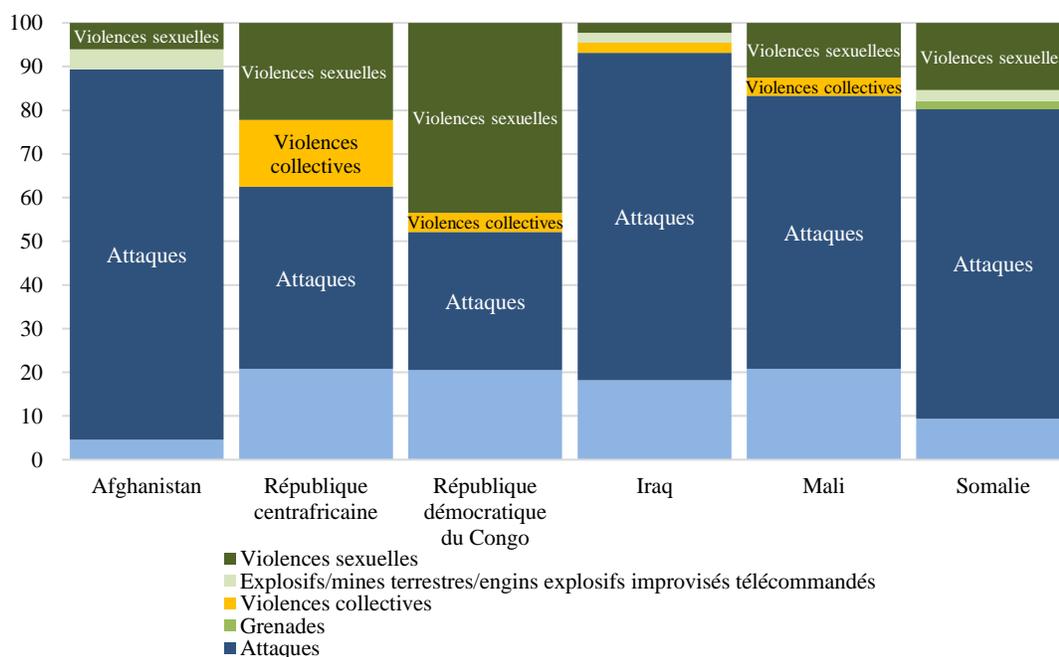
17. La tendance aux violences politiques, notamment celles dirigées contre les femmes¹¹, a été ascendante ou est demeurée élevée dans tous les pays, exception faite de la Somalie, où elle a connu une légère baisse. Les violences politiques visant les femmes ont augmenté à divers degrés avant les élections durant la période 2017-2021 dans les six pays, excepté au Mali.

¹¹ Les tendances examinées ici recouvraient des faits de violence physique à l'égard d'au moins une personne, surveillés par le projet Armed Conflict Location and Event Data (ACLED).

18. Les types et les cibles des violences politiques ont varié d'un pays à l'autre (voir fig. I et II). Des attaques visant les femmes ont été constatées dans les six pays. Les violences sexuelles ont été répandues notamment au Mali, en République centrafricaine et en République démocratique du Congo. En Afghanistan et en Somalie, les tactiques de violence à distance (emploi de grenades, d'explosifs et de mines terrestres télécommandées) étaient plus communes. Dans tous les pays, des groupes armés non identifiés ont le plus souvent commis des violences politiques dirigées contre des femmes. En Afghanistan, tant les hommes que les femmes ont cité l'insécurité comme étant la principale raison pour ne pas se rendre aux urnes, les femmes étant sensiblement plus à même d'être dissuadées, craignant les violences commises par des groupes rebelles armés¹².

Figure I
Types de violences politiques visant les femmes

(Pourcentage)

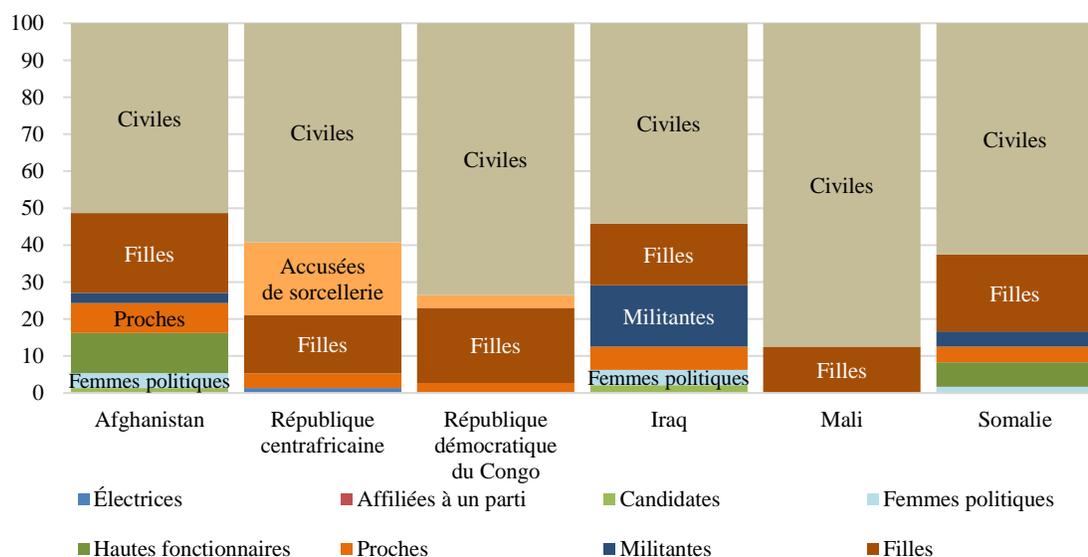


19. Dans les six pays, la plupart des femmes visées n'avaient pas d'affiliation précise (qualifiées de « civiles ») et venaient d'horizons divers : humanitaires, réfugiées, déplacées, journalistes, étudiantes, agentes de santé, prisonnières, avocates et membres de groupes ethniques ou religieux ; des filles ont également été visées (voir fig. II). En République centrafricaine et en République démocratique du Congo, dans une moindre mesure, des femmes ont été accusées de sorcellerie et prises à partie par des groupes de justiciers, souvent parmi une foule déchaînée. En Afghanistan et en Iraq, des candidates, des militantes et des femmes apparentées à certains individus ont été visées de manière disproportionnée, à un moment où le nombre de candidates aux élections de 2018 avait augmenté. Ces tendances relatives à la mobilisation politique des femmes ont produit une réaction violente non seulement contre celles qui aspiraient à obtenir un poste politique mais aussi celles qui n'avaient pas d'affiliation précise.

¹² Asia Foundation, *A Survey of the Afghan People: Afghanistan in 2019* (2019).

Figure II
Types de femmes visées

(Pourcentage)



20. Dans l'ensemble, des formes de violence non physique contre les femmes ont également augmenté et eu des ramifications tout aussi négatives sur leur participation aux processus politiques. La plupart des violations citées ont été des actes d'intimidation, des menaces, le saccage d'affiches électorales de candidates et des campagnes de diffamation, de cyberharcèlement, de désinformation et de vexations dans les médias sociaux.

2. Malgré les tentatives d'intégrer les questions de genre dans les plans et activités, les missions (exception faite de la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq) n'ont souvent pas tenu compte, de manière satisfaisante, des aspects genrés des violences survenues au cours des élections ou en marge des élections

21. Les missions ont recouru à diverses mesures pour prévenir et régler les problèmes de sécurité, avec divers degrés d'efficacité.

22. Les opérations de maintien de la paix dotées de mandats de protection ont cherché à intégrer les questions de genre comme un principe fondamental dans leurs mécanismes d'alerte rapide et leurs plans de protection durant les élections. La MONUSCO a notamment répertorié les zones de violence électorale et, avec les acteurs de la société civile, a mobilisé des équipes de protection locale, constituée chacune, dans l'idéal, d'un tiers de femmes, afin de sensibiliser davantage les populations et de régler les conflits par un dialogue pacifique. La MINUSMA a, de même, assuré la formation des agents responsables de la sécurité nationale dans le domaine de la prévention de la violence électorale et a fourni des cartes au format de poche sur la sécurité électorale, répertoriant les groupes vulnérables comme les femmes. En collaboration avec le PNUD et ONU-Femmes, la MINUSCA a surveillé les violences dirigées contre les femmes dans le cadre des élections, par l'entremise d'observatrices locales dans la période qui a précédé les élections en 2020 et en 2021. Ces efforts n'ont cependant pas été à la hauteur de l'ampleur de la menace qui se présentait. Au Mali, durant l'élection présidentielle de 2018, quelque 500 bureaux de vote (2 % du total) ont été contraints de fermer, en raison des menaces que

constituaient les groupes extrémistes¹³. En République centrafricaine, près de 800 bureaux de vote dans le pays (14 % du total) ont été fermés à la suite des violences, d'après l'Autorité nationale des élections.

23. Une mesure commune employée par la plupart des missions a été d'aider les forces de police nationale à mettre en place des bureaux et des centres de crise tenus par les femmes pour recevoir et analyser les plaintes et rapports de faits de violence, de harcèlement et d'intimidation contre les femmes et pour y donner suite avec les forces de sécurité, selon qu'il convient. La MINUSCA, la MINUSMA, la MONUSCO et, plus récemment, la MANUSOM, conjointement avec le PNUD et ONU-Femmes et le Fonds des Nations Unies pour la population, ont mis en place des centres de crise tenus par les femmes et des lignes directes visant à protéger les candidates et les électrices contre les violences électorales, avec la participation directe de femmes.

24. Beaucoup de candidats et d'organisations de la société civile ont cependant critiqué ces bureaux et lignes directes, citant leurs mauvais résultats et l'absence de suivi, à la suite du signalement d'incidents. En République démocratique du Congo, la ligne directe n'avait pas trait aux élections et n'a pas été viable, faute de financement, tandis qu'au Mali, les centres de crise étaient gérés par des organisations de la société civile, bénéficiant d'un appui limité de la Mission. En République centrafricaine, rares ont été les tentatives de répondre aux plus de 5 000 appels reçus par l'intermédiaire des lignes directes dans 11 centres de crise, de décembre 2020 à mai 2021. En Somalie, le prix à payer pour déposer plainte auprès du mécanisme de règlement des contentieux électoraux est demeuré prohibitif, soit 3 000 dollars, notamment pour les candidates ne disposant pas de moyens financiers. L'absence de réponse, associée à la faiblesse des institutions de l'état de droit, a érodé davantage la confiance des femmes à l'égard du processus électoral et le sentiment de sécurité requis pour participer aux élections¹⁴.

25. Dans les pays où les missions politiques spéciales opéraient en l'absence de mandat de protection, l'action de protection a été limitée par défaut. Dans la période qui a précédé les élections de 2021, la MANUSOM a appuyé la mise en place de bureaux tenus par des femmes et d'une plateforme électronique de signalement des incidents, mais l'on ne sait si cela a influencé les tendances aux violences politiques. L'appui de la MANUA n'est guère allé au-delà du fait de suivre les élections et d'en rendre compte.

26. À l'inverse, la MANUI a donné une bonne illustration de préventions et d'interventions efficaces en matière de protection, tenant suffisamment compte des aspects genrés de la violence électorale. Pour prévenir les violences politiques, comme celles qu'ont connues les candidates en 2018, la Mission a fait office de dépositaire de la Charte d'honneur pour les élections et d'un nouveau code de conduite électoral signé par les partis politiques en 2021, tout en se mobilisant au plus haut niveau en faveur d'un strict respect de la loi et d'un non-recours à des tactiques nuisant à la participation des femmes. Une étroite collaboration avec le Haut Comité chargé de l'autonomisation politique des femmes en Iraq a favorisé la mise en place de lignes directes, la désignation d'un juge spécial chargé d'assurer le suivi des rapports d'incidents, d'ériger en infraction les cyberattaques et de fournir une protection aux candidates, à leur demande.

27. Par rapport aux missions politiques spéciales qui ne sont pas dotées d'un mandat de protection précis, les opérations de maintien de la paix, qui ont des composantes en tenue et des compétences en matière de sécurité, ont manqué l'occasion de mettre

¹³ Tiemoko Diallo, « Low turnout in Mali election due to security fears, opposition charges fraud », Reuters, 13 août 2018.

¹⁴ Entretiens avec des candidates et des élues dans des pays choisis.

à profit les données disponibles ventilées par genre sur les conflits et les élections pour éclairer l'exécution et la localisation de leurs activités de protection et de prévention, s'agissant des femmes et de la paix et de la sécurité, telles que la mise en place de mesures de prévention qui soient adaptées au contexte et tiennent compte des questions de genre.

C. Les mesures prises par les missions pour éduquer et mobiliser les femmes afin qu'elles exercent leur droit de vote n'ont pas pu inverser la tendance négative en matière de participation électorale dans les six pays

1. Les femmes, qui constituaient la moitié de l'électorat éligible dans la plupart des six pays examinés, ont rencontré des problèmes disproportionnés sur le plan de l'inscription et du vote

28. Dans les six pays dans l'ensemble, le taux de participation électorale a baissé considérablement au cours des élections tant présidentielle que législatives. En 2021, l'Iraq a connu le taux le plus faible de participation électorale (41 %) depuis 2005 (78 %). En République démocratique du Congo, le taux de participation électorale aux législatives a baissé de 70,3 % (en 2006) à 45,4 % (en 2018). Les documents examinés ont reflété une violence endémique au moment des périodes électorales et un mécontentement général à l'égard du paysage politique et des taux de corruption perçus, qui sapent la confiance vis-à-vis des résultats électoraux et constituent les principaux facteurs de la baisse du taux de participation électorale.

29. Les données tirées de l'inscription électorale ont indiqué que les électrices constituaient en gros la moitié de l'électorat, dont 46,7 % en République centrafricaine et 51,0 % en République démocratique du Congo. Les cas particuliers étaient principalement l'Afghanistan, où les femmes ne représentaient qu'un tiers (35 %) des électeurs inscrits, et la Somalie, où seulement un tiers des représentants aux collèges électoraux étaient des femmes.

30. Les données du taux de participation électorale ventilées par genre, en comparaison, ont été les plus difficiles à obtenir. Les organismes nationaux de gestion des élections n'ont systématiquement pas publié de telles données, excepté dans le cas de l'Afghanistan, où la proportion d'électrices a baissé de 37 % en 2004 à 31 % en 2019¹⁵.

31. Outre les deux facteurs susmentionnés, les femmes se sont heurtées à des problèmes particuliers au moment d'exercer leur droit de vote dans tous les pays :

a) un très faible taux d'alphabétisation parmi les femmes, de 17,0 % en Afghanistan et de 18,9 % en Mali, par exemple, a entravé de manière systémique la sensibilisation des femmes à leurs droits civiques et leur capacité de voter en connaissance de cause ;

b) l'insécurité dans les bureaux de vote et, dans certains cas, des menaces visant directement les bureaux de vote destinés aux femmes ont dissuadé ces dernières de voter ;

c) l'absence d'agentes électorales en nombres suffisants, qui auraient pu aider les électrices à se faire photographier et se faire prendre les empreintes digitales pour remplir les conditions de vote ;

¹⁵ États-Unis d'Amérique, Inspecteur général spécial pour la reconstruction de l'Afghanistan, *Support for Gender Equality: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan* (Arlington, Virginia, 2021).

d) la coercition exercée par les proches, qui voulaient persuader ou contraindre les femmes à voter selon les décisions prises par les hommes de la famille ;

e) l'absence de pièces d'identité nationale et de cartes d'identification des électeurs ou la difficulté d'en obtenir, en raison de la mobilité réduite des femmes et des normes culturelles. Par exemple, l'introduction de cartes d'inscription biométriques en Afghanistan, en Iraq et au Mali et l'utilisation de machines à voter en République démocratique du Congo visant à lutter contre la fraude électorale ont également empêché des femmes de se faire photographier, du fait des normes culturelles en cours et d'une aptitude réduite à utiliser des machines exigeant un certain degré d'alphabétisation.

2. Les mesures de sensibilisation du public, prises par les missions, et l'appui aux organismes de gestion des élections n'ont pas réussi à atténuer le sentiment d'insécurité croissant chez les femmes, principalement du fait de processus électoraux ou de protection ne tenant pas suffisamment compte de la question des genres

32. Les mesures prises par les missions pour accroître la participation des femmes aux élections ont consisté à organiser des activités de sensibilisation du public et d'éducation civique et à apporter un appui technique aux organismes de gestion des élections sur des processus électoraux tenant compte de la question des genres.

33. Pour ce qui est des activités de sensibilisation du public, les missions ont recouru aux médias traditionnels (chaînes de radiodiffusion et de télévision) et aux médias sociaux pour toucher les populations rurales et les jeunes. Ces activités ont servi à sensibiliser les électeurs et à diffuser des messages visant à promouvoir l'importance d'une participation égale des femmes. La MONUSCO s'est tournée par exemple vers Radio Okapi pour diffuser des informations sur les procédures électorales. En 2021, la MANUSOM a produit un clip vidéo et une chanson sur le thème « Faisons du quota des femmes une réalité ». En 2018, la MANUI a lancé la campagne de sensibilisation #WhyNot (#Shakobeha) présentant des militantes politiques à succès. L'éducation civique a pour sa part souvent été diffusée au moyen des organisations de la société civile (MINUSCA et MANUI) et des bureaux régionaux (MANUA), qui ont mené des campagnes de domicile à domicile, tenu des réunions locales et fait des annonces au moyen de porte-voix à bord de caravanes, cherchant à mobiliser le public. La MANUA et la MANUSOM ont également demandé à des acteurs religieux et tribaux de contribuer à obtenir la participation des femmes.

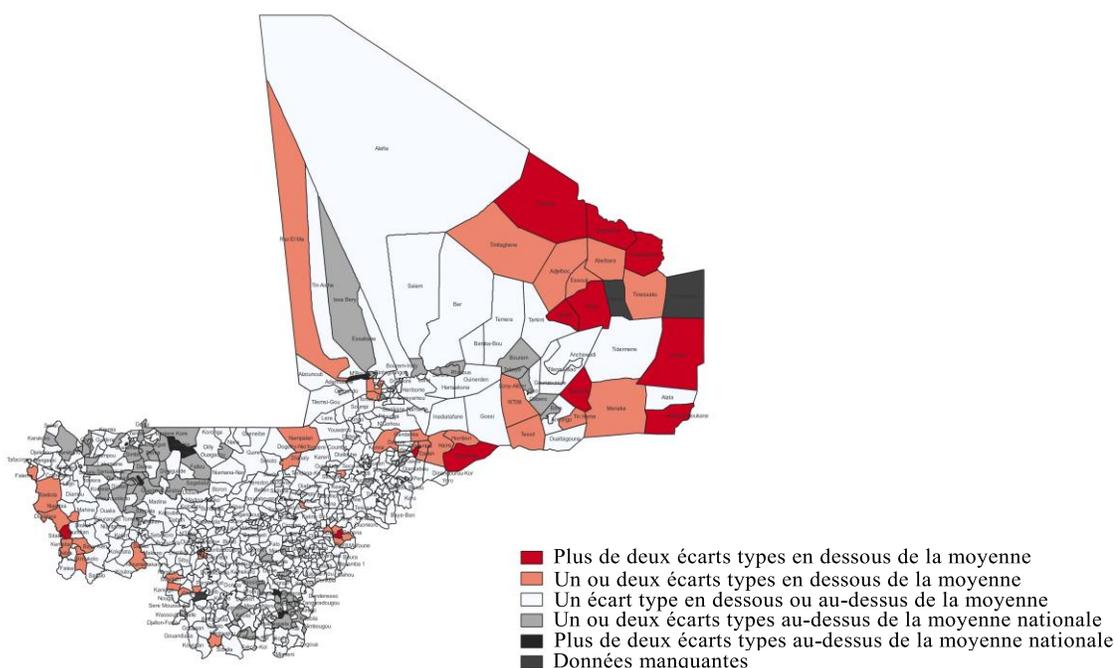
34. Les missions ont épaulé les organismes de gestion des élections à divers degrés pour élaborer des processus électoraux tenant compte des questions de genre, tels que l'ouverture de bureaux de vote pour femmes uniquement, le recrutement d'agentes électorales et la mise en place d'unités mobiles d'inscription. En 2018, l'organisme d'administration des élections en Afghanistan employait 12 000 femmes comme agentes électorales, et les bureaux de vote destinés seulement aux femmes étaient au nombre de 7 429, contre 11 667 pour les hommes. En Iraq, tous les bureaux d'inscription des électeurs ont recruté des femmes pour aider à la prise d'empreintes digitales et de photographies. Des unités mobiles d'inscription ont également été dépêchées dans des camps de déplacés, ce qui a permis à des femmes n'ayant pas de pièce d'identité ou d'adresse permanente de voter. Dans les cas de la République centrafricaine et du Mali, peu d'éléments indiquent que les bureaux de vote destinés aux femmes aient été utilisés ou que les électrices aient demandé l'aide d'agentes électorales, malgré les données disponibles tirées des enquêtes sur les électeurs au sujet des problèmes particuliers rencontrés par les femmes dans les bureaux de vote.

35. Les effets de l'appui apporté par les missions en vue d'obtenir une augmentation du nombre d'électrices ont été restreints, à la suite de problèmes tenant au contexte, qui dépassaient la sphère d'influence des missions. La sécurité a été majoritairement le principal problème dans tous les pays. En Afghanistan, le fait que les hommes disposent d'un plus grand nombre de bureaux de vote a désavantagé les femmes et les a contraintes à parcourir de plus grandes distances pour aller voter. Il n'a pas été facile de trouver des agentes dans les bureaux de vote, notamment dans les zones reculées. Les efforts intenses de la MANUSOM visant à renforcer rapidement la capacité de l'organisme de gestion des élections de tenir des élections directes au suffrage universel, notamment des processus électoraux tenant compte des questions de genre, ont été suspendus, du fait de l'accord politique relatif à la tenue d'élections indirectes. L'appui de la MONUSCO à l'organisme de gestion des élections a été limité, faute de mandat électoral.

36. Des données électorales détaillées, tirées des élections de 2020 au Mali, ont été examinées pour établir le lien entre les activités de la Mission portant sur la paix et la sécurité et les taux de participation électorale des femmes. Premièrement, l'analyse a révélé des différences considérables dans les taux de participation électorale au niveau des communes (voir fig. III). Le plus grand nombre de communes ayant les taux de participation les plus faibles (ceux avec au moins un écart type en-dessous de la moyenne nationale) a été trouvé dans plusieurs zones frontalières dans le nord, ainsi que dans quelques zones frontalières dans le sud. Deuxièmement, l'analyse de régression a établi que les activités menées par la MINUSMA concernant les femmes et la paix et la sécurité présentaient une corrélation négative avec le taux de participation électorale des femmes dans les régions. Ces liens négatifs pouvaient s'expliquer par l'insécurité, qui avait en toute probabilité entravé de manière disproportionnée la volonté des femmes de participer au processus politique¹⁶. Les activités de la Mission concernant les femmes et la paix et la sécurité étaient également susceptibles d'avoir visé des localités où l'on s'attendait à un faible taux de participation des électrices et où la présence des autorités de l'État était limitée. L'analyse a mis en relief le caractère primordial de la sécurité comme condition préalable à la promotion de la participation des femmes.

¹⁶ Le Mali a connu deux coups d'état, en août 2020 et en mai 2021, ce qui a entravé les progrès accomplis.

Figure III
Écarts dans le taux de participation électorale des femmes par rapport à la moyenne nationale durant les élections de 2020 au Mali



37. À l'aide des données relatives à la participation électorale au niveau des provinces en Afghanistan, une analyse du vote par affinité de genre a été effectuée pour éprouver l'hypothèse selon laquelle les femmes étaient plus à même de voter en faveur de congénères briguant un poste. Elle a révélé que, lorsque les femmes constituaient une plus grande part des électeurs ayant voté, le nombre de voix attribuées à des femmes par rapport à l'ensemble du vote dans ladite circonscription était plus élevé. Même si l'analyse ne permet pas d'établir un lien de causalité, elle fait ressortir l'importance des activités précises menées par les missions à l'appui de la participation électorale des femmes et leurs retombées. Lorsque le taux de participation des électrices augmentait à la suite de telles activités, les femmes étaient plus à même de remporter des victoires électorales. De même, lorsque les activités relatives aux femmes et à la paix et à la sécurité amélioraient le nombre de candidatures féminines, le taux de participation des électrices tendait à augmenter.

D. L'action de mobilisation des missions et l'appui technique en faveur de l'élaboration et de l'exécution de mesures temporaires spéciales, notamment de quotas de femmes, ont sensiblement concouru à l'augmentation ou au maintien du pourcentage de candidates et de responsables élues

1. Les pourcentages de femmes dans les assemblées nationales variaient d'un pays à l'autre et résultaient directement de l'existence et de l'application de quotas de femmes prévus par la législation et d'autres mesures spéciales temporaires

38. Le pourcentage de femmes dans les assemblées nationales n'était pas le même dans les six pays examinés dans le cadre du projet (voir tableau 5). En 2021, les femmes constituaient un quart environ des membres de l'assemblée en Afghanistan, en Iraq, au

Mali et en Somalie. En République centrafricaine et en République démocratique du Congo, elles représentaient en gros le huitième du nombre d'élus à l'assemblée. Si l'Afghanistan, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo et l'Iraq ont connu des changements modérés, ces 10 dernières années, le Mali et la Somalie ont enregistré des changements spectaculaires au cours des élections récentes. En Somalie, la proportion de femmes au Parlement a augmenté de 14,0 % en 2012 à 24,2 % après les élections de 2016.

Tableau 5
Pourcentage de femmes dans les assemblées nationales, par type de quota

	<i>Pays</i>	<i>2017</i>	<i>2021</i>
Quotas de résultats	Afghanistan	27,7	27,0
	Iraq	25,3	28,9
Quotas de candidates	République centrafricaine	8,6	12,9
	République démocratique du Congo	8,9	12,8
	Mali	8,8	26,5 ^a
Autre	Somalie	24,2	24,4
Moyenne mondiale		23,3	25,5

Source : Union interparlementaire et ONU-Femmes, « Femmes en politique : 2021 », 1^{er} janvier 2021. Données actualisées concernant la République centrafricaine et l'Iraq à la suite des résultats électoraux de 2021.

^a Comprend le Conseil national de transition désigné en décembre 2020.

39. Les six pays ont institué des quotas de femmes au cours des élections, et l'application stricte de ces quotas a été un déterminant clef de l'accroissement de la représentation des femmes aux parlements. L'Afghanistan, l'Iraq et la Somalie ont imposé des quotas de résultats, exigeant que la composition de l'instance élue reflète un pourcentage minimum de femmes. Cette condition a été constamment remplie en Afghanistan et en Iraq, mais du fait du système d'élections indirectes en Somalie, les chefs de clan ont dû exercer plus de vigilance pour atteindre le quota. La République centrafricaine, la République démocratique du Congo et le Mali ont imposé des quotas s'appliquant aux listes de candidats présentés par les partis politiques, qui ont été moins efficaces, étant donné qu'ils s'appliquaient uniquement au pourcentage de candidats et ne se traduisaient pas forcément par l'élection de femmes. Les partis au Mali ont largement respecté le quota réservé aux femmes sur les listes de candidats, tandis que les acteurs politiques en République centrafricaine et en République démocratique du Congo n'en ont pas tenu compte et n'en ont pas subi les conséquences, ce qui a eu pour effet de produire un changement infime dans le pourcentage de femmes élues au fil du temps.

40. L'action de mobilisation des missions et l'appui technique qu'elles ont fourni aux gouvernements pour qu'ils instaurent et maintiennent des quotas de femmes ont été efficaces lorsque la volonté politique existait et lorsque les responsables ont eu à rendre compte de leurs actes. En Iraq, par la voie de l'assistance électorale encadrée par la MANUI sous forme de conseils d'experts, des garanties ont été fournies pour rendre le nouveau système électoral, élaboré à la suite de la réforme de 2019, propice à une augmentation de la participation des femmes. Le quota n'a plus été considéré comme un plafond mais comme un plancher, et les nouvelles dispositions électorales ont favorisé une augmentation de 2 à 4 points de pourcentage de la représentation des femmes en 2021.

41. L'augmentation de la représentation politique des femmes au Mali a été la plus frappante, parmi les six pays, imputable à un quota de candidates judicieusement conçu en 2015, accompagné de mesures de responsabilité. L'effet en a été visible, dans la mesure où le nombre d'élues à l'assemblée nationale a augmenté sensiblement de 9 % en 2013 à 27 % en 2020. La MINUSMA a suivi de près l'application de la loi, à l'aide de mesures de sensibilisation de haut niveau et d'un appui technique au Gouvernement, ainsi que de la mobilisation des organisations de la société civile, pour veiller à ce que les parties appliquent ces mesures de manière responsable.

42. De même, en Somalie, une mobilisation de haut niveau de la MANUSOM et l'appui apporté au Comité des ambassadeurs de bonne volonté¹⁷ ont été cités comme des facteurs essentiels dans l'inclusion d'un quota de femmes dans les accords politiques précédant les élections. Le rôle des quotas a également été mis en évidence au Puntland, lequel a récemment organisé des élections au suffrage universel et veillé à ce qu'un candidat sur trois, sur la liste, soit une femme et que chaque candidat sur 10 soit une personne en situation de handicap, ce qui a débouché sur un pourcentage de 26,4 % de femmes élues. La pérennisation de ces avancées reste cependant en suspens, les quotas n'ayant pas été inscrits dans la loi.

43. La République centrafricaine et la République démocratique du Congo ont donné un aperçu de l'importance des mesures de responsabilité prises pour étayer les quotas ou les lois sur la parité. En République centrafricaine, l'assistance électorale, encadrée par la MINUSCA, a pris la forme de conseils pour élaborer le code électoral de 2019, qui comprenait un quota de 35 % de candidates, à la suite des dispositions de la loi de 2016 sur la parité des sexes. Malgré la loi sur la parité et la mise en place d'un quota de candidates, 27 partis politiques n'y sont pas parvenus et la proportion de candidates n'a été que de 15,6 %. En République démocratique du Congo, l'action de sensibilisation de la Mission visant à faire amender l'article 13 de la loi électorale, qui énonce que la non-réalisation de la parité femmes-hommes n'est pas motif d'irrecevabilité d'une liste, a rencontré l'opposition des partis politiques qui ont entravé toute tentative d'être tenus pour responsables du non-respect de la parité des sexes.

44. Les missions ont préconisé des mesures spéciales temporaires supplémentaires¹⁸ pour accroître la représentation des femmes, qui ont abouti à divers degrés, comme la révision des conditions d'inscription des candidats qui excluaient traditionnellement les femmes de manière démesurée. En République centrafricaine, des organisations de la société civile, appuyées par la MINUSCA, ont réussi à faire éliminer les conditions relatives à la propriété et pour ce qui est de savoir lire, écrire et compter dans la loi électorale de 2019, qui avaient eu à ce jour des effets disproportionnés sur les femmes. Entre-temps, la MANUSOM a réussi à obtenir la réduction de moitié des frais d'inscription à verser par les candidates, en République démocratique du Congo, mais ils restent encore prohibitifs, la communauté internationale et la MONUSCO n'ayant exercé qu'une influence minime à cet égard.

¹⁷ Un comité nommé par le Premier Ministre pour prôner un quota de 30 % de femmes au Parlement, au moyen de campagnes de sensibilisation et d'information auprès des chefs de clan et de la communauté internationale.

¹⁸ Les mesures temporaires spéciales comprennent des lois sur un quota de femmes, des bureaux et des centres de crise tenus par des femmes, des bureaux de vote pour femmes seulement, des agentes électorales, des réformes de l'inscription électorale (concernant les candidates et les électrices) et la réduction de frais de campagne élevés.

2. La mobilisation de haut niveau des missions en faveur d'une application responsable des quotas de femmes a été renforcée par un appui au renforcement des capacités des femmes dirigeantes et des organisations de la société civile et a contribué à accroître le vivier de candidates dans plusieurs pays

45. Pour amplifier les effets des quotas de genre, les missions prévoient souvent dans les programmes sur la participation des femmes à la vie politique une formation à l'intention de candidates éventuelles. Des mesures de renforcement des capacités ont été élaborées et menées principalement par ONU-Femmes et le PNUD, parfois en collaboration avec les missions, qui se sont employées à suivre et à répertorier les besoins. Par exemple en Somalie, par la voie d'un programme conjoint de la MANUSOM, du PNUD et d'ONU-Femmes, les besoins et les lacunes ont été recensés au niveau des capacités et des compétences des candidates, des militantes et des réseaux. Puisant dans des fonds extrabudgétaires, la MANUI a élaboré un projet en trois phases pour mener des recherches sur les obstacles auxquels se heurtaient les femmes en politique, a dispensé une formation fondée sur les besoins à 67 candidates et a surveillé les violences politiques visant les femmes au cours des élections de 2021. Dans toutes les études de cas, la plupart des activités de renforcement des capacités ont porté sur les candidates. Plusieurs élues ont souligné qu'il importait de continuer de renforcer les capacités des femmes occupant des postes.

46. L'efficacité de ces activités de renforcement des capacités a été démontrée dans le cas de la République centrafricaine. En collaboration avec ONU-Femmes et le PNUD, la MINUSCA a organisé des ateliers à l'intention de femmes dirigeantes durant les campagnes d'inscription. Les dossiers détaillés des candidats de 2020 (informations sur la circonscription électorale, l'affiliation partisane, la position sur le bulletin de vote, le pourcentage de suffrages individuels au premier et au second tours, les candidats sortants, le genre et l'élection des candidats) ont servi à comprendre le contexte électoral et à analyser les liens entre les activités orientées vers la participation, s'agissant des femmes et de la paix et de la sécurité, et la représentation des femmes. Il a été constaté dans l'analyse de régression que ces activités avaient un important effet positif d'un point de vue statistique sur les taux de candidature des femmes, leur pourcentage étant passé à 15,6 % en 2020 contre 10,0 % lors des élections précédentes, mais qu'elles n'influaient pas sur leurs chances de se faire élire. Ces activités semblent avoir renforcé les ambitions politiques des femmes, persuadant un plus grand nombre d'entre elles à poser leur candidature. Cette hypothèse devient plus plausible, si l'on considère que 95,7 % des femmes candidates en 2020 n'étaient pas des candidates sortantes.

47. La présence de réseaux dynamiques et bien organisés d'organisations de la société civile a été un autre facteur influent pour ce qui est d'accroître la représentation des femmes. Il semble que l'appui et le renforcement des capacités des organisations de la société civile et des réseaux de femmes aient également contribué à augmenter le taux de candidature des femmes et à renforcer l'action de sensibilisation à l'établissement de mesures temporaires spéciales. En l'absence de mandat électoral, la MONUSCO a consacré des efforts à organiser, mobiliser et renforcer les capacités des associations de la société civile, qui ont préconisé l'élargissement de l'espace politique des femmes. Les organisations de la société civile au Mali ont joué un rôle déterminant sur le plan de la mobilisation en faveur de l'application constante de la loi sur les quotas par les partis politiques, lorsqu'ils font appel à des candidats. La MINUSCA et la MANUI ont accompagné la création de groupes consultatifs de femmes, qui ont conseillé les représentantes et représentants spéciaux sur les questions relatives à la participation des femmes : ces questions ont été portées à l'attention d'acteurs politiques influents dans les pays en question.

E. L'influence des missions sur le pourcentage de femmes désignées à des postes au gouvernement a été limitée, compte de la nature politique de ces désignations et des sensibilités associées à toute ingérence supposée

1. De manière générale, moins de femmes, par rapport aux quotas indiqués, ont été désignées à des postes dans l'exécutif et dans l'administration

48. Malgré les progrès accomplis sur le plan de la représentation globale des femmes dans les assemblées nationales, les nominations de femmes élues à des postes dans l'administration ou dans l'exécutif ont fluctué dans les pays étudiés (voir tableau 6). Un obstacle structurel important à cet égard semble être les partis politiques (et les clans), qui étaient réticents à mettre en avant leurs adhérentes comme candidates à des postes d'influence dans l'exécutif.

Tableau 6
Pourcentage de femmes occupant des postes ministériels

<i>Pays</i>	<i>2017</i>	<i>2021</i>
Afghanistan	16,7	6,5
Iraq	10,5	9,1
République centrafricaine	17,4	20,7
République démocratique du Congo	11,6	27,0
Mali	24,2	21,0
Somalie	6,7	18,5

Source : Union interparlementaire et ONU-Femmes, « Femmes en politique : 2021 », 1^{er} janvier 2021. Les données ont été actualisées concernant le Mali et la République démocratique du Congo.

49. De 2017 à 2021, si l'Afghanistan, l'Iraq et le Mali ont enregistré des pourcentages plus élevés de femmes investies de charges officielles dans tous les pays étudiés (voir tableau 5), ce qui est attribuable à des quotas de femmes judicieusement conçus, le pourcentage de femmes occupant des postes ministériels a baissé, alors que les taux de représentation en Afghanistan et en Iraq sont demeurés plus bas que dans les autres pays durant la même période (voir tableau 6). Depuis 2019, l'Iraq a compté deux femmes ministres et le Ministère des affaires féminines a été rétrogradé à une direction générale en 2015. En Afghanistan, l'action menée par l'ancien Président pour désigner davantage de femmes à des postes de haut rang a été mal accueillie par des groupes perçus comme représentant la classe politique. De même, au Mali, les représentantes se sont plaintes de ce que les chefs de partis politiques ne respectent pas la loi sur les quotas, pour ce qui était de pourvoir des postes au Gouvernement.

50. Le pourcentage de femmes dans des postes ministériels a augmenté en République centrafricaine, en République démocratique du Congo et en Somalie de 2012 à 2021, avec quelques bémols. En République démocratique du Congo, les plus de 400 partis politiques congolais comptant peu d'adhérentes (de 0 % à 16 %) ont été considérés comme un obstacle de taille à la nomination de femmes. Du fait de la détermination manifestée par le Président en exercice, qui a refusé la liste des membres du cabinet proposée par le premier Gouvernement en 2019 pour cause de déséquilibre femmes-hommes, plusieurs femmes ont été désignées par la suite à des postes influents, en tant que ministres ou vice-ministres (notamment des mines, de travail et à la Banque centrale). En République centrafricaine, malgré une augmentation de 2017 à 2021, le pourcentage de femmes à des postes ministériels n'a

pas satisfait les conditions de la loi sur la parité et reste fortement tributaire de la volonté politique des chefs de partis. En Somalie, l'augmentation des désignations a été minimisée, faute d'influence au niveau des ministères, dans la trajectoire suivie par le pays en matière de développement.

2. La mobilisation des missions en faveur de la désignation de femmes à la tête des organismes de gestion des élections a été efficace pour ce qui est d'intégrer la question des genres dans les opérations et les activités de ces entités

51. L'action menée par les missions pour remédier à la représentation disproportionnée des femmes à des postes dans l'administration a été restreinte par la nature essentiellement politique de ces désignations. Les missions dans leurs activités ou stratégies n'ont souvent pas visé délibérément les partis politiques en tant qu'intermédiaires obligés, au cours de ces nominations. Elles ont néanmoins envisagé d'autres moyens de se mobiliser en faveur de la nomination de femmes à des portefeuilles ministériels, qui pourraient servir de catalyseur à des processus politiques et électoraux tenant compte de la question des genres.

52. Le moyen le plus courant a été de préconiser la nomination de femmes à la tête des organismes de gestion des élections. Les bons offices et la mobilisation de la MONUSCO, de la MANUA, de la MANUI et de la MANUSOM ont abouti à cet égard et ont eu des conséquences positives de grande portée pour les électrices et les candidates. La femme qui a présidé la commission électorale en Somalie a élaboré une stratégie institutionnelle d'intégration de la question des genres et a collaboré étroitement avec la MANUSOM pour mettre en place des processus électoraux tenant compte de la question des genres (inscription et sensibilisation des électrices) tout en procédant à la préparation d'un suffrage universel éventuel en 2021. De même, en Iraq, la seule femme à la commission électorale qui comptait neuf membres a instauré des mesures de parité au sein de l'organisme de gestion des élections et a présidé le Haut Comité d'autonomisation politique des femmes, mettant en place des mesures efficaces d'atténuation des violences politiques dirigées contre les femmes, comme susmentionné.

53. Une autre piste explorée par les missions a été l'inclusion de femmes dans les processus de paix en cours, afin de construire un espace politique plus étendu pour les femmes en politique. Au Mali, la MINUSMA a organisé un atelier de haut niveau sur la participation des femmes aux processus politique et de paix, qui a permis d'énoncer les besoins et les priorités des femmes et d'obtenir l'inclusion d'un plus grand nombre de femmes (dont celles de groupes armés signataires) dans le Comité de suivi de l'Accord. La MINUSMA a, de même, mobilisé des acteurs de la société civile pour prôner l'inclusion de femmes dans les négociations de paix (ce qui a eu pour résultat la désignation de 8 femmes, sur 78 représentants) et dans les mécanismes de suivi de l'Accord politique pour la paix et la réconciliation en République centrafricaine (soit 16 % de femmes au niveau national en 2021). En dépit de différences innées dans la participation aux processus politiques et de paix, le personnel des missions a estimé que l'inclusion d'un plus grand nombre de femmes dès le début des pourparlers et des négociations de paix ouvrait la voie à un espace politique plus vaste pour les femmes par la suite.

54. Dans tous ces efforts, il convient de noter la mobilisation directe des membres de l'équipe de direction des missions auprès des contreparties nationales. Toutes les missions suivies comprenaient au moins une femme au rang de représentante spéciale ou de représentante spéciale adjointe, à la suite de l'engagement pris par l'Organisation de parvenir à la parité femmes-hommes au niveau le plus élevé. En particulier dans le cas de la MANUSOM, de la MONUSCO, de la MINUSMA et de

la MANUI, l'équipe de direction des missions a fait du pouvoir politique des femmes une partie intégrante de ses efforts de sensibilisation.

F. Conjointement avec l'équipe de pays des Nations Unies compétente, les missions ont cherché à constituer et à autonomiser des groupes multipartites de femmes dans la mesure du possible, sans pour autant que l'investissement dans une influence et une direction féminine de qualité se concrétise par des améliorations au niveau des biens et services publics

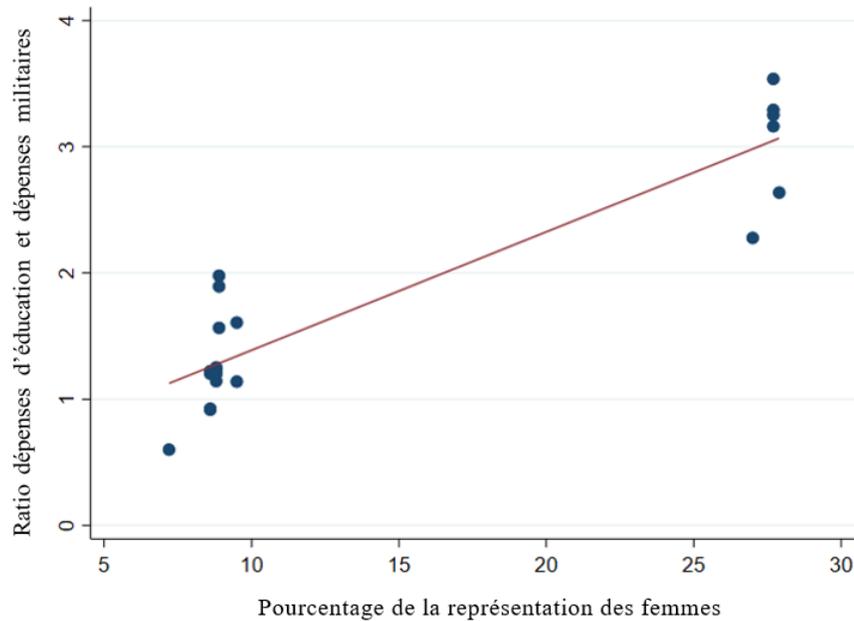
1. Des taux plus élevés de représentation des femmes dans les pays faisant partie du projet ont été associés à une augmentation du ratio dépenses d'éducation et dépenses militaires ; les femmes élues se sont heurtées néanmoins à d'importants obstacles pour ce qui est d'introduire des politiques favorables aux femmes dans leurs parlements respectifs

55. Un examen a été mené sur les relations entre la proportion d'élues dans les assemblées législatives et les changements au niveau des dépenses prioritaires ainsi qu'entre la proportion d'élues et une plus grande confiance de la société à l'égard du gouvernement en tant qu'indicateurs de la viabilité de la paix.

56. Dans les six cas, un seul aspect de la viabilité de la paix était présent. D'après l'examen de deux ensembles de données transnationales¹⁹, des taux plus élevés de représentation politique des femmes avaient une corrélation positive avec des dépenses portées davantage sur l'éducation que sur l'armée (voir fig. IV). En revanche, la perception de la bonne gouvernance avait légèrement diminué dans ces pays (voir fig. V).

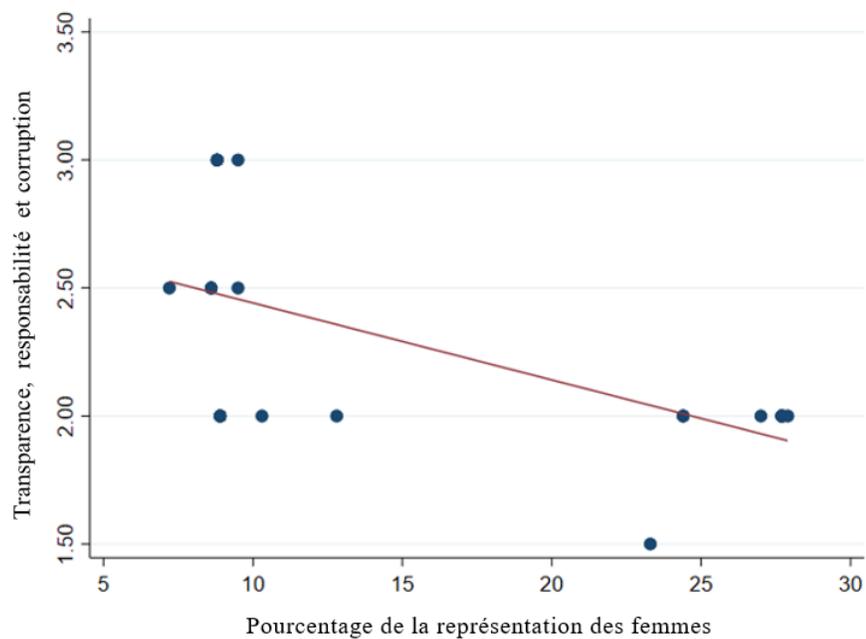
¹⁹ Ensembles de données tirées des indicateurs du développement dans le monde et des indices d'évaluation des politiques et institutions nationales de la Banque mondiale.

Figure IV
Tendances des dépenses publiques, par taux de représentation politique des femmes



Source : Indicateurs du développement dans le monde, 2020.

Figure V
Perception de la bonne gouvernance, par taux de représentation politique des femmes



Source : Indicateurs du développement dans le monde et indices d'évaluation des politiques et institutions nationales, 2020.

57. Ces analyses présentent des limites. Tout d'abord, compte tenu du caractère ponctuel des données et de l'analyse²⁰, il n'a pas été possible d'établir si la transition des dépenses militaires aux dépenses d'éducation avait influé sur la viabilité de la paix. Deuxièmement, la perception de la valeur de la bonne gouvernance ne peut pas être directement associée à un changement des taux de représentation des femmes, étant donné qu'elle résulte principalement d'innovations politiques ou de lois majeures, qui n'ont pas été observées pendant la période considérée.

58. Les élues ont rencontré d'importants obstacles pour ce qui est d'introduire des projets de loi ou de faire adopter des politiques influentes sur l'égalité des genres et l'autonomisation des femmes. Tout d'abord, les puissants blocs politiques généralement dominés par des hommes ont protégé le statu quo. Au Mali, l'ancienne Ministre de la condition féminine aurait été harcelée, puis évincée, après avoir déposé à l'Assemblée nationale un projet de loi sur la prévention de la violence sexuelle et fondée sur le genre, qui a été publiquement rejeté par de puissants groupes religieux. Deuxièmement, du fait de la nature de la politique et de la nécessité de survivre sur le plan politique, plutôt que de faire avancer les priorités liées aux femmes, certaines élues auraient gravité autour des intérêts de leur bloc politique. Le projet de loi sur la violence domestique en Iraq n'a pas reçu l'appui de quelques dirigeantes. En Somalie, il a été observé que des élues avaient voté en faveur du projet de code électoral, qui excluait les dispositions relatives aux quotas de femmes.

2. D'importantes lacunes subsistent sur le plan de la capacité des femmes, une fois élues, d'influencer l'élaboration des politiques, d'où l'importance d'un appui en matière de suivi, que les missions n'ont pas pu fournir de façon adéquate

59. Dans tous les pays, les femmes parlementaires ont eu du mal à faire avancer les programmes politiques en vue de la promulgation de lois favorables aux femmes ou de l'amélioration des conditions de vie des habitants. Les missions ont signalé qu'elles avaient mené peu d'activités pour combler ces lacunes, cherchant à éviter toute perception d'ingérence et à maintenir une impartialité. En Afghanistan, par exemple, quelques femmes parlementaires ont refusé l'appui de la Mission au renforcement des capacités, afin de réduire autant que faire se peut la perception selon laquelle elles chercheraient à faire le jeu de l'Occident.

60. Constatant les limitations touchant les femmes parlementaires, la MINUSMA et la MANUSOM ont échangé des plans concrets visant à intégrer des dirigeantes comme un groupe cible dans leurs stratégies prospectives liées aux questions de genre. Avec l'équipe de pays des Nations Unies, la MINUSMA a cherché récemment à constituer un organisme visant à suivre les femmes en politique et à leur apporter un appui constant.

61. Le PNUD et ONU-Femmes ont naturellement entrepris de constituer des groupes d'élues multipartites et de leur donner des moyens, comme dans le cas de la République centrafricaine, où a été constitué le Forum des femmes parlementaires. Par rapport aux entités des équipes de pays des Nations Unies qui étaient considérées comme étant mieux à même de fournir un appui technique et opérationnel, le plus grand avantage que détenaient les missions semblait être une mobilisation de haut niveau ; l'appui précis qu'elles apportaient à des femmes élues était donc indirect, au moyen d'une aide aux intervenantes de la société civile ou au renforcement des capacités des représentantes dans les processus de paix locaux ou nationaux, comme dans les cas de la MANUA, de la MINUSCA et de la MINUSMA. Les acteurs de la

²⁰ Les mesures de la bonne gouvernance ont été difficiles à obtenir, en raison des problèmes de collecte de données dans les situations d'après conflit.

société civile ont constaté un chevauchement occasionnel et un manque de synergie entre les formations assurées par ces entités.

62. Du fait d'obstacles structurels omniprésents que les femmes ne peuvent surmonter seules, l'absence d'activités de renforcement des capacités à long terme des élues, tous partis confondus, demeure problématique. En outre, les mesures prises par les missions pour élaborer des stratégies d'inclusion recouvrant les sections sous-représentées de la société, y compris les femmes ne faisant pas partie de la classe politique, ont été limitées. Une occasion a donc été manquée de former un ensemble plus diversifié de décideurs et de décideuses, pour ce qui est de l'avenir.

V. Recommandations

63. La Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI formule trois recommandations importantes à l'intention des missions, étant entendu que la MANUA ne serait pas en mesure d'appliquer les recommandations 1 et 3 dans le contexte actuel. Elle fait également une recommandation importante à l'intention du Département des opérations de paix et du Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix.

<i>Pilier</i>	<i>Recommandation</i>	<i>Indicateur de résultat</i>	<i>Entité responsable</i>
Protection et prévention	1. Élaborer des mesures de prévention à long terme et de protection à court terme pour remédier précisément aux violences fondées sur le genre visant les femmes dans le cadre des élections, en s'appuyant sur une analyse politique et électorale fiable du conflit, qui tienne compte de la question des genres et comprenne des données ventilées par genre sur les élections ainsi que sur les types de violence, les personnes visées et les lieux où elles se sont produites	1. Stratégie de sécurité électorale tenant compte de la question des genres portant sur le cycle électoral 2. Preuves documentaires de l'appui à l'action nationale visant à mettre en place des mesures à court et à long terme (dont les mesures temporaires spéciales évoquées dans le présent rapport d'évaluation) afin de prévenir les violences politiques fondées sur le genre	Les six missions
Participation	2. Ancrer la stratégie existante de la mission (ou en élaborer une nouvelle) visant à promouvoir la représentation et la participation des femmes à la vie politique dans une analyse factuelle du contexte propre au pays (sécurité, action humanitaire et développement), conformément au mandat et aux capacités des missions. La stratégie devrait inclure : 2.1. Une sensibilisation et un appui technique destinés à renforcer les mesures temporaires spéciales, notamment les lois visant à éliminer les obstacles propres au contexte auxquels se heurtent les femmes	Stratégie actualisée ou nouvelle s'accompagnant d'une analyse et de données propres au pays, en s'appuyant sur la liste de pointage de l'évaluation des besoins en matière de genre et d'assistance électorale établie par la mission Preuves documentaires d'une sensibilisation et d'un appui technique adaptés, concernant les mesures spéciales temporaires et les mesures de responsabilité connexes	Les six missions

<i>Pilier</i>	<i>Recommandation</i>	<i>Indicateur de résultat</i>	<i>Entité responsable</i>
	2.2. Une sensibilisation de haut niveau concernant la mise en place de mécanismes de responsabilité, d'application et d'incitation, à l'intention des acteurs et partis politiques nationaux, visant à garantir l'application de ces lois favorables		
Cohérence du système	<p>3. Une stratégie de données harmonisées, des activités de sensibilisation et d'appui visant à améliorer la cohérence avec l'équipe de pays des Nations Unies, conformément au principe d'intégration de l'assistance électorale dans le cadre des missions pour faire avancer les priorités concernant les femmes et la paix et la sécurité de la manière suivante :</p> <p>3.1. Conformément à la stratégie d'exploitation des données de la Mission dans le pays, renforcer les cadres de suivi des résultats de la Mission et coordonner la collecte et la surveillance des données afin d'éclairer les programmes relatifs aux femmes et à la paix et à la sécurité</p> <p>3.2. Viser plus délibérément les partis politiques et les clans, pour se mobiliser et fournir des incitations à l'inclusion, sur les listes des partis, de femmes et de candidat(e)s n'appartenant pas à la classe politique, en tenant compte des directives existantes en matière d'assistance électorale</p> <p>3.3. Mobiliser des fonds extrabudgétaires et des fonds de consolidation de la paix pour le renforcement à long terme des capacités des femmes en politique, au-delà des clivages partisans</p> <p>3.4. Coordonner les stratégies et les activités nécessaires pour s'attaquer aux obstacles à long terme auxquels se heurtent les femmes, tels que le degré d'alphabétisation, la prise de conscience politique et la sensibilisation des hommes en situation de pouvoir</p>	<p>Surveillance par la mission des indicateurs relatifs à la participation et à la représentation des femmes, et responsabilité commune de la collecte de données avec les entités de l'équipe de pays des Nations Unies concernées</p> <p>Preuves documentaires des efforts de sensibilisation auprès des partis politiques et des clans</p> <p>Preuves de mobilisation des ressources</p> <p>Activités spécifiques et indicateurs de résultats dans le Plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable, coordonnés avec des entités précises, afin d'aplanir les obstacles à long terme</p>	Les six missions

<i>Pilier</i>	<i>Recommandation</i>	<i>Indicateur de résultat</i>	<i>Entité responsable</i>
	4. Appuyer et coordonner les efforts des missions qui soient propres au contexte, s'agissant des femmes et de la paix et de la sécurité, afin de renforcer la formation et l'échange de connaissances	Échange périodique de connaissances entre les missions de paix sur la formation propre au contexte, les meilleures pratiques, les risques et les mesures et tactiques d'atténuation	Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix et Département des opérations de paix

Annexe***Observations communiquées par la Secrétaire générale adjointe aux affaires politiques et à la consolidation de la paix et par le Secrétaire général adjoint aux opérations de paix**

Nous nous référons à votre note interne (OIOS-2022-00479) du 7 avril 2022 communiquant le projet de rapport du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) sur l'évaluation des femmes, de la paix et de la sécurité dans les missions : élections et transitions politiques. Je vous remercie d'avoir mené un processus de consultation et d'avoir intégré un grand nombre d'observations initiales que nos bureaux et missions concernés avaient soumises sur la version antérieure du rapport.

La promotion de la participation des femmes aux processus électoraux et politiques ainsi que la prévention de la violence à l'égard des femmes et la fourniture de la protection nécessaire aux femmes, en particulier dans les situations de conflit et les transitions politiques, figurent parmi les principales priorités des Nations Unies. À cet égard, et comme noté également dans le rapport, de nombreuses mesures ont été prises à ce jour dans tous les domaines clefs susmentionnés. Il reste néanmoins beaucoup de progrès à faire, et le rapport et les recommandations qu'il comporte nous aideront certainement à combler les lacunes, à régler les problèmes existants et à tirer profit de l'expérience pour renforcer encore l'appui de l'Organisation aux femmes dans tous les divers domaines mis en évidence dans le rapport.

Les missions et le Siège ont examiné l'évaluation et les recommandations connexes. Nous avons le plaisir de vous informer que le Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix et le Département des opérations de paix accepteront les recommandations du BSCI énoncées dans le projet de rapport, dans la mesure où elles sont adressées à ces deux départements. Vous trouverez ci-joint des plans d'action concrets des deux départements mais également de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA), de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA), de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO), de la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq (MANUI) et de la Mission d'assistance des Nations Unies en Somalie (MANUSOM) pour appliquer les recommandations figurant dans le rapport. Comme noté dans votre rapport, des considérations particulières s'appliquent à la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA), au vu de la situation dans ce pays**.

Pour ce qui est de la mise en œuvre des recommandations, lorsque les actes relèvent du domaine de l'assistance électorale, le cadre pertinent établi par l'Assemblée générale s'applique, y compris le rôle de direction clair de la Coordinatrice des Nations Unies pour les activités d'assistance électorale, afin d'assurer la cohérence et l'uniformité du système des Nations Unies. Cela peut comprendre la fourniture d'un appui politique et technique aux missions concernées dans l'exécution de leurs plans d'action.

* Dans la présente annexe, le Bureau des services de contrôle interne reproduit le texte intégral des observations communiquées par le Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix et le Département des opérations de paix. Cette pratique a été instituée en application de la résolution 64/263 de l'Assemblée générale, comme recommandé par le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit.

** Documents conservés dans les dossiers du Bureau des services de contrôle interne.

Conformément à la demande de MANUSOM, nous souhaitons également noter la référence faite dans le rapport au caractère singulier du processus électoral indirect de la Somalie et indiquer que la partie du rapport consacrée à la question gagnerait à être étoffée. Du fait du contexte propre à la Somalie, le processus électoral y est différent, voire difficile, et ses singularités s'écartent de celles des modèles d'élections populaires, ce qu'il faudrait expliciter plus clairement dans le rapport.
