

TEXTE D'ANALYSE
N°5/2025

DR MYRIAM BACQUELAINE

PUBLICATION SUR LE SITE
WEB :
AUTOMNE 2025

AUTRICE :
DR MYRIAM BACQUELAINE
Ambassadrice de Belgique
(honoraire)

**25^e ANNIVERSAIRE DE LA RÉOLUTION
1325 DES NATIONS UNIES « FEMMES, PAIX
ET SÉCURITÉ » : 25 ANS DE PLAFOND DE
VERRE ?**

La résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies, adoptée à l'unanimité en 2000, célèbre cette année son 25^e anniversaire. Bien que les femmes militent institutionnellement pour leur participation aux négociations de paix depuis plus de 100 ans et que les associations de femmes pour la paix se multiplient à travers le monde, les résultats demeurent décevants. Malgré le caractère contraignant de cette résolution, les femmes restent largement invisibles et inaudibles à la table des négociations de paix en 2025. L'autrice analyse les raisons de cette invisibilité persistante, alors que les recherches et les rares cas de mise en œuvre démontrent clairement la valeur ajoutée de la participation des femmes aux processus de paix durable.

La participation active des femmes à la table des négociations de paix est une condition préalable et démontrée à l'instauration d'une paix durable¹. Cette condition essentielle est rarement abordée lors des conférences internationales et jamais mentionnée dans les documents

officiels ayant trait aux conflits armés. Lorsque les contributions des acteurs concernés sont examinées dans le cadre des efforts de paix, les initiatives des femmes ne sont pas mentionnées. En 2025, on dénombre pas moins de 170 conflits armés dans le monde (inter-États et intra-États) dont seuls quelques-uns attirent la lumière des médias, tandis que les autres deviennent des « conflits oubliés ». Aujourd'hui, les conflits armés sont complexes et multifactoriels et les conflits internes sont contaminés par les rivalités internationales, une multitude d'acteurs agissant ouvertement ou en coulisses.

Les femmes pour la paix et la Résolution 1325

2025 marque le 25^e anniversaire de la Résolution 1325 (R1325) du Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU) et de son Agenda « Femmes, Paix et Sécurité » (FPS)². Les femmes militent depuis longtemps pour participer aux négociations de paix et les associations pacifistes féminines se multiplient à travers le monde. Elles restent pourtant largement invisibles, invisibilisées et inaudibles lors des négociations malgré leur valeur ajoutée avérée pour la construction d'une paix durable (voir le rôle emblématique de la présidente Ellen Johnson Sirleaf du Liberia, Prix Nobel de la paix 2011).

La préoccupation des femmes pour la paix dans le contexte des conflits armés est ancienne mais la reconnaissance de leur rôle est absente des livres d'histoire et de la mémoire collective. Ainsi, en 1915 (30 ans avant la création des Nations unies - NU), pendant la Première Guerre mondiale, 1200 femmes de 8 pays (Allemagne, États-Unis, Royaume-Uni, Norvège, Pays-Bas, Suède, Hongrie et Belgique) se réunissent en congrès à La Haye et créent le Comité international des Femmes pour la Paix permanente. Elles appellent à la fin de la guerre qui fait rage et réclament une place à la table des négociations. Les Françaises, interdites de participation à ce congrès, défient les autorités en se réunissant à Paris. Elles seront poursuivies par la police et traduites devant le Conseil de guerre³.

En 2000, 85 ans plus tard, la R1325 et son Agenda FPS sont adoptés à l'unanimité par le CSNU à l'issue d'un lobbying de longue haleine mené par des organisations non gouvernementales et des associations de femmes du Nord et du Sud. La Conférence internationale sur la population

et le développement (Le Caire, 1994), et la Conférence mondiale sur les Femmes (Pékin, 1995) (30^e anniversaire cette année), sont les deux jalons officiels de la R1325. Les conflits douloureux des années 1990 et 2000 (Rwanda, Darfour, etc.) ont incité à formuler et à adopter cette résolution.

La R1325 est exceptionnelle, car c'est la première résolution des NU à aborder la question des femmes dans les conflits armés sous deux angles complémentaires : les femmes comme victimes (70 % des victimes indirectes des conflits armés) et les femmes comme actrices. Leurs souffrances spécifiques sont reconnues (viol comme arme de guerre, esclavage sexuel, violences multiples, perte des moyens économiques, rejet par leurs communautés, etc.) d'une part, et leur contribution à la prévention des conflits et à la consolidation de la paix d'autre part. Émanant du CSNU, elle est juridiquement contraignante, mais aucune sanction n'a été prévue en cas de non-respect. Selon l'article 25/chapitre V de la Charte des NU, les membres NU sont tenus de mettre en œuvre les décisions du CSNU. La R1325 fait partie intégrante du droit international, même si certains experts juridiques le contestent. De plus, toutes les résolutions du CSNU adoptées depuis 2000 doivent s'y référer vu son caractère transversal. Le Conseil Paix et Sécurité de l'Union africaine (UA) est lié par cette résolution pour le continent africain touché par plus de 30 conflits armés.

La R1325 a été adoptée sous la présidence africaine (Namibie) du CSNU à l'initiative d'une femme, Mme Netumbo Nandi-Ndaitwah, alors ministre des Affaires étrangères et actuellement première femme élue présidente de son pays. La Namibie présidait d'ailleurs le Conseil Paix et Sécurité de l'UA, en 2024, et a inscrit la R1325 à l'ordre du jour. Une femme occupant une position de leadership politique peut donc agir en faveur de la paix si elle le veut. La R1325 initiale a été suivie de 9 autres résolutions qui ont élargi son contenu, par exemple, en incluant les enfants reconnus comme victimes de première ligne des conflits armés (enfants soldats, etc.)⁴.

Une mise en œuvre ardue malgré un impact positif

Après un quart de siècle de reconnaissance internationale de la place des femmes dans les conflits armés et plus de 100 ans de lobbying, la R1325 peine encore à être mise en œuvre. Les femmes restent largement invisibles à tous les stades des processus de paix : médiation, négociation, signature des accords dont l'histoire retient les noms des signataires masculins.

Les statistiques des NU⁵ révèlent qu'en 2023, 13,7% des médiateurs étaient des médiatrices internationales, et 0% des médiatrices locales issues des territoires en conflit. Entre 1992 et 2018, 13% en moyenne des négociateurs d'accords étaient des négociatrices. En 2020, on note un pic à 23% aussitôt suivi d'une baisse : 19% (2020), 16% (2022), 9,6% (2023). Dans l'histoire, seules deux femmes ont été négociatrices en chef : Miriam Coronel Ferrer aux Philippines, première femme négociatrice en chef au monde, puis Tzipi Livni en Israël. Entre 1992 et 2018, seuls 4% des signataires des principaux accords de paix étaient des femmes. Entre 1990 et 2016, 9% des accords (29/267) comprenaient des dispositions explicites en faveur des femmes et des enfants. En 2023, cette proportion monte à 26% (probable impact de la vague #MeToo).

Si la présence des femmes dans les missions militaires est encouragée par la R1325 (levier positif en matière d'égalité des sexes et pour « gagner les cœurs »), leur rôle dans la promotion de la paix n'est pas évoqué. L'égalité aux plus hauts niveaux de commandement est, en effet, loin d'être acquise (4,2% de femmes dans les missions de maintien de la paix des NU en 2020). L'analyse des données disponibles montre que les accords de paix sont plus durables lorsque les femmes sont incluses dans le processus de négociation : l'accord a 20% de chances de durer au moins deux ans. Lorsque les femmes participent à son élaboration, l'impact à long terme est encore plus frappant, car l'accord a 35 % de chances de durer 15 ans. Cette inclusion a un impact bénéfique pour l'avancement des droits des femmes et pour la société dans son ensemble dans les pays en post-conflit. À contrario, un pays en conflit est affaibli et instable, et donc en crise. En temps de crise, les droits des femmes régressent toujours.

Toutefois, ces résultats ne doivent pas être interprétés de façon mécanique. L'inclusion de femmes dans les processus de négociation n'entraîne pas un accord automatiquement plus durable. Quelques lignes « genrées » dans un accord ne garantissent pas que la voix des victimes sera entendue et prise en compte. Si les femmes apportent un regard différent sur les conflits,

ouvrant des voies ignorées par les parties belligérantes, certaines conditions sont nécessaires. Ainsi, les coalitions de femmes unies par un objectif commun, et surmontant leur concurrence, ont plus d'impact que quelques individus dispersés. L'unité crée une masse critique qui ne peut être ignorée par les gouvernements. Les coalitions doivent transcender les frontières des communautés dont sont issus les groupes armés afin de ne pas reproduire le schéma conflictuel. Les femmes, sous-estimées et méprisées dans les processus liés aux conflits armés, ne doivent pas relâcher la pression pour faire entendre leur voix, etc⁶.

Ces données démontrent que les parties prenantes à un conflit ne sont pas convaincues de la valeur ajoutée de l'inclusion des femmes. Les belligérants et leurs représentants ne reconnaissent pas que toute société est composée d'hommes et de femmes et que les conflits armés affectent l'ensemble de celle-ci. Seuls les porteurs d'armes et les auteurs d'actes de violence abjects seraient dotés du droit et de la compétence pour construire la paix, même si les faits démentent quotidiennement cette croyance.

Exclusion et nouveau contexte

Deux arguments, largement acceptés, justifient le faible niveau de participation des femmes dans les processus de paix⁷.

Le *manque de financement* : argument classique, parfois transformé en accusation culpabilisatrice visant la communauté internationale, alors que les budgets militaires ne cessent d'augmenter, que les conflits font rage et que le monde se dirige vers une catastrophe humanitaire et environnementale (dommages de guerre à long terme sur l'environnement).

La *spécificité des contextes* : les femmes ne seraient pas prêtes, elles n'auraient pas les compétences nécessaires pour négocier, leur culture les empêcherait de participer, etc. Les organisations internationales sont régulièrement accusées d'ingérence dans la souveraineté des États lorsqu'elles appellent à l'application du droit international.

En réalité, ces arguments sont plutôt un produit de la résistance de la société et de sa culture discriminatoire à l'égard des femmes imprégnant normes familiales, communautaires, religieuses et institutionnelles depuis des milliers d'années. Le manque de volonté politique traduit par la réticence généralisée à céder des parcelles de pouvoir aux femmes s'enracine aussi dans cette réalité discriminante. Ces contraintes majeures sont le triste reflet de la prévalence des normes sociales et culturelles patriarcales.

En outre, des facteurs disruptifs sont en train de s'ajouter au frein patriarcal. Le contexte sécuritaire de l'an 2000 a radicalement changé : le nombre de conflits augmente et ceux-ci deviennent plus complexes. Les processus de paix menés par les NU régressent. De nouveaux acteurs de médiation font leur apparition. L'approche transactionnelle s'immisce dans les processus de paix, réduisant encore la marge de manœuvre de la société civile. La désinformation, la cyberviolence, la violence sexiste, la manipulation de l'information, l'ingérence et le non-respect répété du droit international entravent davantage l'accès des femmes à la table des négociations, compromettant l'objectif de l'égalité hommes-femmes et constituant une menace croissante pour les droits humains, la démocratie, la paix et la sécurité. En avril dernier, le secrétaire américain à la Défense, Pete Hegseth, déclare sur X : « *Ce matin, j'ai fièrement mis fin au programme FPS au sein du ministère de la Défense. Ce programme est une initiative de justice sociale woke lancée par Biden qui surcharge nos commandants et nos troupes et les détourne de leur mission première : faire la guerre. Le programme FPS est un programme des NU promu par des féministes et des militants de gauche. Les politiciens l'adorent, les troupes le détestent⁸ ».*

Ces commentaires débridés amènent à conclure que la R1325 est perçue comme dangereuse, car elle s'en prend directement aux rôles qui ont été traditionnellement répartis entre les hommes et les femmes depuis des siècles. La guerre est essentiellement une affaire d'hommes et obéit à des codes très masculins, tandis que la souffrance des femmes et des enfants est considérée comme un dommage collatéral, secondaire, inévitable et, en fin de compte, normal et acceptable. La guerre légitime la violence sous toutes ses formes.

Si le contenu de l'Agenda FPS reste pertinent, la préoccupation concerne plutôt la désaffection généralisée à l'égard du multilatéralisme et des NU dont est issue la R1325. Les budgets se réduisent parce que les États membres ne voient plus la valeur ajoutée du multilatéralisme lui préférant le repli sur soi. Les budgets consacrés aux droits des femmes, aux droits humains et aux plus vulnérables ne sont plus prioritaires.

Le Conseil de Sécurité, berceau de la R1325 et chargé depuis 80 ans de maintenir la paix dans le monde, a perdu son emprise depuis plusieurs années. Produit de la Seconde Guerre mondiale, il est inadapté au monde actuel et toutes les tentatives de réforme échouent lamentablement.

Poursuivre l'effort

Malgré ce contexte négatif, relâcher les efforts en faveur de la participation des femmes serait une erreur. Les mentalités évoluent lentement. L'histoire est cyclique, ponctuée d'avancées et de reculs. Les responsables politiques sont en première ligne pour mettre en œuvre la R1325. Ils devraient exiger l'inclusion des femmes dans les négociations de paix au nom du respect du droit international qu'ils sont censés appliquer. Il est navrant de constater qu'ils ne le font pas. Même lorsque des femmes occupent une position stratégique dans un gouvernement, elles ne s'engagent pas, ou peu, en faveur du respect de la R1325.

Au niveau mondial, en 2024, les femmes représentaient 11,9 % des chefs d'État, 8,3 % des chefs de gouvernement, 22,9 % des ministres et 27,2 % des parlementaires. Même si les situations particulières peuvent être très disparates, il est clair que les femmes n'ont pas accès aux leviers essentiels et n'ont pas un poids suffisant pour changer la trajectoire du monde et exiger la mise en œuvre de l'Agenda FPS.

La guerre n'est pas seulement une question d'armes, c'est aussi une question de diplomatie. Les carrières diplomatiques elles-mêmes souffrent encore largement d'un manque de femmes aux plus hauts niveaux selon l'indice des femmes dans la diplomatie en 2024⁹. Par exemple, en 2024, la Belgique compte 12 % de femmes ambassadrices, occupe la dernière place de l'UE et la 42^e place mondiale (moyenne mondiale : 21 %).

L'analyse des bonnes pratiques devrait être plus systématique et dépasser la litanie des échecs afin d'identifier les leviers responsables des succès et leur reproductibilité dans d'autres contextes afin de servir de guide pour la mise en œuvre de l'Agenda FPS.

La société civile active en faveur de la paix doit poursuivre son travail de lobbying, mais devrait cibler plus spécifiquement les décideurs en leur rappelant leurs obligations internationales. Le soutien aux associations locales de femmes, largement ignorées par la communauté internationale, constituerait un pas en avant. En contact direct avec le conflit, travaillant dans l'ombre et sans ressources pour rétablir la paix ou prévenir les conflits, elles jouent un rôle fondamental grâce à leurs connaissances. Si les progrès réalisés en matière d'inclusion des femmes médiatrices dans les missions de paix ont été minimes, ils ont toujours profité aux médiatrices internationales.

Notes

¹ M. Bacquelaine, « United Nations Security Council Resolution 1325 : What about the place of women in peace negotiations », *Royal Higher Institute for Defence e-Note*, n° 60, 7 juin 2024, disponible ici : <https://www.defence-institute.be/publications/e-note-60>.

² La référence exacte de la résolution est S/RES/1325 (2000) Security Council et elle peut être consultée ici : <https://www.un.org/shestandforpeace/content/united-nations-security-council-resolution-1325-2000-sres1325-2000>.

³ A. Wilmers, « Les mouvements pacifistes féministes internationaux », Encyclopédie d'histoire numérique de l'Europe, juin 2020, disponible ici : <https://ehne.fr/fr/encyclopedie/th%C3%A9matiques/genre-et-europe/f%C3%A9minismes-et-mouvements-f%C3%A9ministes-en-europe/les-mouvements-pacifistes-f%C3%A9ministes-internationaux>.

⁴ Voici la liste des résolutions : S/RES/1820 (2008), S/RES/1888 (2009), S/RES/1889 (2009), S/RES/1960 (2010), S/RES/2106 (2013), S/RES/2122 (2013), S/RES/2242 (2015), S/RES/2467 (2019), S/RES/2493 (2019).

⁵ Statistiques et rapports disponibles sur le web site ONU Femmes (<https://www.unwomen.org/fr>).

⁶ Les résultats des recherches conduites par International Peace Institute (New York) de 2013 à 2015 et le Graduate Institute of International and Development Studies (Geneva) de 2011 à 2015 sont éclairantes. Voir M. O'Reilly, A. O'Suilleabhain et T. Paffenholz, *Reimagining Peacemaking : Women's Roles in Peace Processes*, International Peace Institute, 2015.

⁷ M. Bacquelaine, *op. cit.*

⁸ La traduction est de l'autrice.

⁹ S. Chehab, *2024 Women in Diplomacy Index*, Anwar Gargash Diplomatic Academy, 2024.