



Observatoire Boutros-Ghali
du maintien de la paix – Mars 2018



Les femmes dans le processus de paix au Mali

Jenny Lorentzen

The Peace Research Institute Oslo



Ce texte est la version française de la publication originale :
« Lorentzen, Jenny (2017) [Women and the Peace Process in Mali](#),
GPS Policy Brief, 2. Oslo: PRIO »

Sa traduction a été réalisée par l'Observatoire Boutros-Ghali,
grâce à un financement des Affaires mondiales Canada.



OBSERVATOIRE
BOUTROS-GHALI
DU MAINTIEN DE LA PAIX

Après le déclenchement de la guerre civile et un coup d'État en 2012, un processus de paix soutenu par la communauté internationale a été lancé en 2013 pour soutenir la transition du Mali. Des négociations de paix ont eu lieu à Alger en 2014-2015, aboutissant à la signature de l'Accord de Bamako entre le gouvernement et les groupes rebelles en mai et juin 2015. La période de transition devait initialement s'étendre sur la période 2015-2017 mais la mise en œuvre de l'Accord de Bamako a été lente et incomplète. La recherche a montré que les conflits et leurs conséquences peuvent parfois donner lieu à la possibilité de remodeler les relations entre les sexes et promouvoir les droits des femmes (Tripp 2015). En outre, les cadres internationaux tels que la Résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies (R1325 CSNU) sur les femmes, la paix et la sécurité, s'engagent à promouvoir la participation des femmes à la résolution des conflits et à la consolidation de la paix.

Pourtant, les femmes ont été marginalisées tout au long du processus de paix au Mali et leur inclusion n'a pas réellement été considérée comme une priorité. Cette note d'orientation envisage l'inclusion des femmes dans toutes les étapes du processus de paix au Mali et identifie quelques créneaux d'opportunité pour renforcer leur participation et leur autonomisation à l'avenir.

Constats en bref

- Tout au long du processus de paix au Mali, l'inclusion des femmes n'a pas été une priorité et celles-ci ont été marginalisées pendant les négociations de paix et la mise en œuvre de l'accord de paix.
- Cette marginalisation a eu lieu en dépit de la mobilisation des organisations de femmes, de la MINUSMA et d'ONU Femmes, et malgré les cadres internationaux tels que la Résolution 1325 de l'ONU, auxquels la communauté internationale et l'État malien ont souscrit.
- En outre, des instruments et des politiques juridiques propres au Mali existent et peuvent être utilisés pour promouvoir le rôle des femmes à la fois dans le cadre du processus de paix et au sein de l'État malien.
- La communauté internationale et les parties prenantes au Mali devraient considérer le retard du processus de paix comme une opportunité pour promouvoir la participation des femmes.
- Cependant, ces opportunités doivent être saisies avant qu'il ne soit trop tard, c'est-à-dire avant que le processus de paix ne passe à l'étape suivante.

Contexte du conflit

En 2012, le Mali a été plongé dans une crise dont il ne s'est pas encore relevé, impliquant un coup d'État et une guerre civile sécessionniste dans le Nord, suivie d'une profonde crise politique et humanitaire. Les soulèvements touareg dans le nord du pays font depuis longtemps partie du paysage politique malien. Cependant, début 2012, les rebelles touareg ainsi que les moudjahidines étrangers et locaux occupaient une partie croissante du territoire du nord du Mali. Parallèlement à cela, des officiers subalternes mécontents de la capitale Bamako ont improvisé un coup d'État qui a évincé le président déjà affaibli, Amadou Toumani Touré. Tous ces éléments combinés ont conduit à l'effondrement de l'armée malienne et de la plupart de ses institutions. Le 6 avril, le Mouvement national de libération de l'Azawad (MNLA) occupait une grande partie du territoire du nord du Mali et déclarait son indépendance sous le nom d'« Azawad » (Boutellis et Zahar 2017).

En raison d'une impasse politique et d'une détérioration progressive de la situation sécuritaire, ainsi que de la menace islamiste persistante dans le Nord, la France est intervenue militairement en janvier 2013 avec l'opération Serval, à la demande du gouvernement malien. L'opération a permis de combattre les groupes islamistes et de reprendre le contrôle des grands centres urbains.

La Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) a été autorisée par le Conseil de sécurité des Nations unies le 15 avril 2013 et déployée le 1^{er} juillet. Cette mission est devenue depuis l'une des plus meurtrières de l'histoire de l'ONU. Ses opérations sont menées parallèlement à d'autres opérations antiterroristes en cours.

L'accord préliminaire de Ouagadougou a été signé le 18 juin 2013 entre le gouvernement malien et deux groupes armés touareg. Il a instauré un cessez-le-feu qui a permis d'organiser des élections présidentielles et législatives en juillet et août 2013, avec l'élection d'Ibrahim Boubacar Keïta comme président marquant le retour de l'ordre constitutionnel. L'accord mettait toutefois l'accent sur des objectifs à court terme n'apportant aucune solution à la difficile question du futur statut des territoires du Nord et des combattants rebelles.

Au milieu des tensions et d'affrontements de plus en plus nombreux à Kidal, l'Algérie a entamé des discussions avec des groupes armés dans le nord du Mali en janvier 2014. Les négociations d'Alger ont eu lieu en cinq phases, l'Algérie étant le principal médiateur.

L'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali (« Accord de Bamako ») a été signé à Bamako en mai et juin 2015 entre le gouvernement malien et deux coalitions de groupes armés : la **Coordination** (groupes ayant pris les armes contre le gouvernement en 2012) et la **Plateforme** (groupes n'ayant pas pris les armes) (Boutellis & Zahar 2017).

Le processus de paix a fait l'objet de nombreuses critiques l'accusant d'être hautement internationalisé, précipité, et de ne refléter que les propres intérêts des médiateurs, cherchant à renforcer les institutions et les acteurs d'une élite politique corrompue plutôt que d'amener un réel changement politique. Il a été avancé que l'accord visait surtout le retour de l'autorité militaire et sécuritaire de l'État dans le Nord, sans se préoccuper du rôle de l'État dans la fourniture de services de base indispensables à la population. Selon les critiques, dès le premier jour, les négociations ont manqué d'inclusivité. En effet, les représentants de la société civile, des groupes de femmes et de jeunes ont dû forcer leur accès aux négociations et les influencer. La mise en œuvre de l'accord a été lente et difficile, entravée par des affrontements incessants entre les parties dans le Nord menaçant de faire capoter le processus de paix (Boutellis et Zahar 2017, International Crisis Group 2015).

Droits et rôles des femmes au Mali

Le Mali a ratifié sans réserves la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), ainsi que le Protocole de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique (Protocole de Maputo). La constitution malienne de 1992 garantit l'égalité des droits à tous les citoyens sans distinction de sexe et le Mali a adopté une politique nationale en matière de genre en 2010. En 2012, le Mali a lancé son premier plan d'action national (PAN) pour la mise en œuvre de la Résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies sur les femmes, la paix et la sécurité (PAN 1325). Le deuxième PAN 1325 a été lancé en 2015, pour la période 2015-2017.

Enfin, une loi garantissant un quota de 30 % de femmes dans les nominations aux institutions nationales et aux organes législatifs a été adoptée en décembre 2015. La population du Mali connaît une grande diversité sociale et ethnique, et la société malienne est fortement stratifiée et hiérarchisée en fonction de l'âge, du sexe, de l'origine ethnique et du contexte socio-économique. Malgré sa grande diversité, la société malienne est connue pour sa tolérance interethnique et interreligieuse.

Cette donne change toutefois avec les évolutions induites par la crise actuelle. Cette diversité signifie par ailleurs que les rôles joués par les femmes au sein de leur communauté varient. Alors que les femmes touarègues jouissent traditionnellement d'une position forte au sein de leur communauté, les femmes de nombreux autres groupes occupent une position beaucoup plus marginalisée (Lackenbauer *et al.* 2016).

Alors que l'État malien est laïc, l'islam joue un rôle important dans la société et plus de 90 % de la population est musulmane. Au Mali, l'Islam a généralement affiché des traditions tolérantes, qui reflètent des croyances mystiques mélangées avec des croyances animistes, occupant la sphère personnelle et sociale. Des versions plus conservatrices de l'Islam ont cependant gagné du terrain dans la société malienne au cours de la dernière décennie, les chefs religieux exerçant une influence croissante sur la vie politique. Certains de ces puissants acteurs religieux s'opposent ouvertement aux mesures visant à promouvoir l'égalité des sexes et les droits des femmes et ont réussi à bloquer à plusieurs reprises les réformes juridiques (Lackenbauer *et al.* 2016). Le gouvernement se trouve donc de plus en plus coincé entre la pression des donateurs en faveur d'une réforme, et celle des chefs religieux favorables au conservatisme.

Négociations de paix

Même si les femmes maliennes sont souvent exclues des processus formels de prise de décision, elles sont très actives dans les associations et les réseaux au niveau local ainsi qu'au sein des ONG au niveau national. Ces organisations servent des objectifs différents selon le lieu et les besoins. Pendant la crise, les femmes se sont organisées pour faire pression sur les acteurs politiques et militaires afin de mettre fin au conflit et revenir à l'ordre constitutionnel. Comme les négociations devaient avoir lieu à **Ouagadougou**, les femmes n'étaient pas invitées. Sans même connaître le lieu des négociations à leur arrivée, quatre femmes de la société civile se sont rendues à Ouagadougou pour réclamer leur place autour de la table et la fin des combats. Bien qu'elles aient dû forcer la porte, elles ont réussi à prendre part aux négociations et s'assurer que bon nombre de leurs préoccupations soient incluses dans l'accord.

Dans les négociations d'**Alger**, malgré la mobilisation des organisations de femmes, avec le soutien d'ONU Femmes et de la MINUSMA, l'inclusion des femmes n'a jamais été une priorité. La centaine de délégués des trois partis ayant participé aux négociations ne comptait que cinq femmes. La participation de la société civile à Alger était tout aussi limitée, les différentes parties n'y étant pas favorables. Néanmoins, les délégations représentant des réfugiés et la diaspora, des chefs traditionnels, des femmes, des jeunes et des chefs religieux ont été invités à une semaine d'auditions de la société civile durant la seconde phase des négociations. (Boutellis et Zahar 2017 : 40).

Si l'Accord de **Bamako** contient des dispositions concernant la protection des femmes et la lutte contre l'impunité, il demeure vague sur d'autres questions relatives au genre, aux droits des femmes et à leur participation au processus de paix. Cependant, certaines avancées semblent avoir été réalisées en 2015. Notamment, l'adoption d'un quota de 30 % de femmes parmi les fonctionnaires nommés et sur les listes électorales.

Le Mali a également adopté son deuxième plan d'action national pour la mise en œuvre de la Résolution 1325 sur les femmes, la paix et la sécurité (PAN 1325) en juin 2015. Le PAN couvre la période 2015-2017, qui chevauche la période de transition décrite dans l'Accord de Bamako, et s'appuie sur une liste de priorités établie lors d'une réunion de 200 femmes à Bamako en juin 2015. Les efforts pour mettre en œuvre le PAN 1325 se poursuivent, mais souffrent d'un manque de coordination et de financement (Nations unies 2017b).

Mise en œuvre de l'Accord de Bamako

La mise en œuvre de l'Accord de Bamako a été lente et a souffert de revers réguliers. Elle semble pâtir d'un manque de volonté politique de la part des partis, et l'insécurité augmente également au centre du pays. Bien que le dialogue politique se poursuive, de nouveaux accrochages ont eu lieu en juillet 2017, entre les signataires des groupes armés.

L'objectif global du PAN 1325 est de promouvoir la participation des femmes à la mise en œuvre de l'Accord de Bamako. Cependant, celle-ci ont été sous-représentées dans les mécanismes chargés de la mise en œuvre et du suivi de l'accord de paix, et nombre d'entre elles expriment leur frustration face à leur perpétuelle exclusion du processus de paix.

Parmi ces mécanismes figurent le Comité de suivi de l'Accord (CSA), la Commission Désarmement, démobilisation et réintégration (DDR), le Conseil national de Réforme du secteur de la sécurité (RSS), la Commission Vérité, justice et réconciliation (CVJR), ainsi que l'instauration d'autorités intérimaires dans le Nord.

Le Comité de suivi de l'Accord ne compte actuellement aucune femme, et une seule femme a été nommée aux autorités intérimaires. La commission DDR compte également une femme, tandis que le Conseil national de la RSS compte quatre femmes membres. En moyenne, la participation des femmes aux mécanismes de mise en œuvre de l'Accord de Bamako est d'environ 3 %. Alors que la plupart des mécanismes ont été établis et sont opérationnels, le travail est loin d'être terminé.

La CVJR est un mécanisme qui affiche une représentation féminine légèrement meilleure : quatre commissaires sur 25 sont des femmes (16 %). Il s'agit d'une commission vérité chargée d'enquêter sur les violations des droits de l'homme (individuelles et collectives), en particulier celles qui sont commises envers les femmes et les enfants, ce qui implique d'accorder une attention particulière à la violence sexiste et sexuelle. Une sous-commission sur le genre a été créée pour appuyer cette démarche particulière concernant les questions de genre dans le cadre du mandat de la CVJR.

La Commission en est actuellement à la phase de collecte des témoignages des victimes, et ses représentants affirment veiller à la présence de femmes officiers pour entendre les femmes victimes et ce, dans tous les bureaux régionaux établis dans le pays.

En outre, les membres de la Commission ont été nommés par différents acteurs de la société malienne, y compris la société civile, ce qui pourrait expliquer en partie pourquoi les femmes sont mieux représentées ici que dans d'autres mécanismes.

Bien qu'appliquée avec succès aux élections municipales de 2016, la loi sur les quotas de 2015 n'est pas appliquée aux mécanismes de mise en œuvre, et les militantes de Bamako tentent actuellement de faire pression pour redresser ce tort. Cependant, le fait que le Mali organise prochainement des élections présidentielles (en juillet 2018) signifie que le climat politique actuel n'est pas favorable à l'avancement de ce programme, d'autant que le Président aura besoin du soutien d'une communauté religieuse de plus en plus conservatrice pour être réélu.

Au cours de leur travail de terrain à Bamako, les informateurs ont indiqué qu'ils ne s'attendaient pas à ce que des décisions soient prises à haut niveau concernant les questions liées aux droits des femmes avant les élections.

Ce que veulent les femmes

Les activistes de Bamako expliquent que dans les premières phases du processus de paix au Mali, elles ont demandé que les femmes soient incluses dans les négociations de paix et qu'il soit tenu compte de leurs besoins, leurs expériences et leurs recommandations.

Depuis la signature de l'Accord de Bamako, les femmes maliennes ont réclamé un plus grand rôle dans tous les aspects de sa mise en œuvre, et notamment à travers les différents mécanismes. Elles ont également demandé que la présidence des organes d'exécution soit attribuée sur la base d'un principe de parité. L'adoption de la loi sur les quotas a été considérée comme une victoire majeure, et beaucoup espèrent y voir une opportunité d'accroître la participation des femmes dans le processus de paix.

Mais en dépit de ce progrès, de nombreuses militantes se disent déçues de ne pas voir la loi appliquée, en particulier aux mécanismes de mise en œuvre de l'accord de paix. Les femmes engagées dans le processus de paix craignent par ailleurs que le contenu de l'Accord de Bamako ne soit pas connu du grand public au Mali, en ce compris des femmes. Elles considèrent dès lors comme important de continuer à sensibiliser la population au contenu de l'Accord et au processus de paix. Elles insistent en outre pour que les femmes jouent un rôle dans le suivi de la mise en œuvre de l'Accord. Pour ce faire, il conviendrait de

veiller à ce qu'elles soient représentées au sein du Comité de suivi de l'Accord, et de créer des mécanismes parallèles capables de suivre les progrès au moyen d'indicateurs de genre.

Pour de nombreuses militantes au Mali, la lutte pour accéder au processus de paix semble constituer la continuation d'un combat de longue haleine pour la promotion des droits des femmes. Celles-ci, en effet, ont joué un rôle central dans les manifestations populaires qui ont conduit à la transition vers la démocratie au début des années 1990, et la période post-transition a vu exploser le nombre d'associations de femmes œuvrant à la promotion de leurs droits et de leur autonomisation.

La loi sur les quotas a une portée bien plus large que le processus de paix et faisait l'objet du combat du mouvement des femmes depuis bien avant 2012. En outre, les femmes activistes travaillent depuis de nombreuses années à la réforme du droit de la famille, et ont notamment tenté récemment de proposer une loi contre la violence sexiste, qui ferait passer l'âge du mariage à 18 ans et interdirait le viol conjugal ainsi que d'autres formes de violence sexiste.

Autres défis

- La persistance de l'insécurité, en particulier dans les régions du Nord et du Centre, demeure problématique.
- Un grand nombre de personnes interrogées ont souligné que la situation sécuritaire empêchait les femmes de se déplacer en toute sécurité, d'accéder aux marchés et de s'organiser au sein des communautés.
- Les femmes risquent de subir de la violence lorsqu'elles quittent leur foyer ou leur communauté.
- Il est important que la participation et les droits des femmes ne soient pas négligés sous prétexte d'accorder la priorité à la sécurité. Cette dernière est toutefois essentielle à la participation des femmes et pour que la société civile soit à même de demander des comptes à son gouvernement.
- La nature exclusive du processus de paix est non seulement un défi pour la participation des femmes, mais aussi pour les perspectives de paix et de stabilité du pays.
- Avant les élections présidentielles prévues en 2018, les droits des femmes seront probablement mis en sourdine, car le Président aura besoin de l'appui des acteurs religieux pour être réélu.
- Certains de ces acteurs religieux s'opposent ouvertement aux mesures visant à promouvoir l'égalité des sexes et les droits des femmes.
- Les cadres juridiques et politiques actuels ne sont pas mis en œuvre ni appliqués.
- Fait important, la législation actuelle sur un quota de participation féminine est en place, mais son application est incomplète.
- Le PAN 1325 n'a été que partiellement mis en œuvre, principalement en raison d'un manque de coordination et de financement.

Fenêtres d'opportunité ?

- Plusieurs cadres législatifs et politiques existent concernant la représentation et l'autonomisation des femmes, mais ceux-ci ne sont pas mis en œuvre.
- Un grand nombre de femmes ont une longue expérience de la société civile et des organisations qui font la promotion des droits des femmes au Mali depuis les années 1990.
- L'inclusion du genre dans le mandat de la CVJR pourrait être développée et étendue à d'autres parties du processus de paix.
- Un grand nombre de mécanismes de mise en œuvre de l'accord de paix ont encore de nombreux objectifs à atteindre.
- La lenteur générale de la mise en œuvre de l'Accord de Bamako devrait être considérée comme une occasion de promouvoir une participation accrue des femmes et d'autres groupes marginalisés au processus de paix.

Références

- Boutellis, A., & M.-J. Zahar (2017) [*A Process in Search of Peace: Lessons from the Inter-Malian Agreement*](#). New York: International Peace Institute.
- International Crisis Group (2015) [Mali : la paix à marche forcée?](#) Rapport Afrique n° 226.
- Lackenbauer, H., M. T. Lindell & G. Ingerstad (2015) « [If our men won't fight, we will](#) » : *A Gendered Analysis of the Armed Conflict in Northern Mali*. FOI Report n° FOI-R--4121--SE.
- Tripp, A.M. (2015) [Women and Power in Postconflict Africa](#). Cambridge : Cambridge University Press. United Nations (2017a) *Report of the Secretary-General on the situation in Mali*.
- United Nations (2017b) [Summary from the meeting of the Informal Expert Group on women, peace, and security in Mali on 4 May 2017](#).



L'auteur

Titulaire d'un doctorat du PRIO et de l'Université de Lund, **Jenny Lorentzen** est corédactrice en chef de la lettre d'information du PRIO sur le genre, la paix et la sécurité. Elle coordonne le groupe de recherche sur le genre du PRIO depuis octobre 2016. (Contact : jenlor@prio.org)

Le centre

Le centre PRIO sur le genre, la paix et la sécurité est une plateforme de ressources pour les études sur ces questions. Ses activités comprennent la recherche et la publication, l'enseignement, la formation et les conseils stratégiques. Le Centre offre un espace pour la recherche et les discussions politiques entre les réseaux académiques nationaux et internationaux, les décideurs, les ONG, les médias et les étudiants.

Le PRIO

Le PRIO (*Peace Research Institute Oslo*) est un institut de recherche sur la paix. Créé en 1959, il est une association sans but lucratif dont le but principal est de mener des recherches sur les conditions nécessaires à des relations pacifiques entre États, groupes et peuples. L'institut est indépendant, international et interdisciplinaire, et explore les questions liées à la paix et aux conflits sous toutes leurs facettes.





OBSERVATOIRE BOUTROS-GHALI DU MAINTIEN DE LA PAIX

L'Organisation internationale de la Francophonie, le ministère de la Défense français, Affaires mondiales Canada et le ministère des Affaires étrangères belge ont conçu ensemble le projet dénommé « Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix ». Cet Observatoire constitue un cadre de discussion entre experts et personnalités francophones issus de pays contributeurs de personnel, et s'inscrit en cela dans un objectif de renforcement du dialogue triangulaire entre les États engagés dans le maintien de la paix, le Conseil de sécurité et le Secrétariat des Nations unies.

Il s'agit également d'accompagner les États francophones dans leurs démarches visant à mieux préparer leur engagement dans les Opérations de maintien de la Paix (OMP), en soutien du Secrétariat des Nations unies. L'Observatoire présentera à cette fin des propositions visant à faciliter l'engagement de ces États dans le maintien de la paix. Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP), basé à Bruxelles, a été chargé d'animer l'Observatoire, avec le soutien actif des partenaires impliqués dans le projet. La coordination scientifique et technique de l'observatoire bénéficie de l'appui de l'Université catholique de Louvain (Belgique) et du Réseau de recherche sur les opérations de Paix (ROP).

AVERTISSEMENT : Les propos énoncés dans les différentes publications ne sauraient engager la responsabilité des organismes pilotes de l'étude, pas plus qu'ils ne reflètent une prise de position officielle du ministère de la Défense français, de l'Organisation internationale de la Francophonie, des Affaires mondiales Canada ou du ministère des Affaires étrangères belge.



Global Affairs
Canada

Affaires mondiales
Canada