



# Chapitre 14

## L'après-conflit: Les femmes, la consolidation de la paix et le développement

L'absence de ligne de démarcation entre la "ligne de front" et le "front intérieur" qui caractérise tant de conflits armés contemporains, ne va pas sans conséquences pour l'instauration de la paix. Celle-ci découle rarement d'une défaite ou d'une victoire décisive des forces militaires, débouchant sur un état d'apaisement où l'appareil d'État régulier reprend la situation en main. Il se peut que les hostilités formelles cessent parce que les commandants militaires prennent la fuite ou capitulent, ou parce que des accords de paix ont été signés, mais la violence armée se poursuit sur le terrain disputé, dans les quartiers urbains et même dans les foyers. Parfois, les autorités civiles ont une faible emprise et leur légitimité est encore contestée par des groupes qui ne sont pas prêts à accepter une issue définitive. Dans ces conditions, l'insécurité et les privations subies pendant le conflit persistent, et l'évolution de la situation reste tout aussi imprévisible que pendant la guerre proprement dite.

Ainsi, on ne peut pas dire que les femmes retrouvent invariablement une vie "normale" au sortir d'un conflit, même si un retour aux anciens rapports sociaux, entre les sexes notamment—comme si la guerre n'avait pas eu lieu—serait souhaitable ou même possible. La guerre qui a transformé les sociétés et désorganisé les systèmes de subsistance, qui a conduit des femmes à assumer certains rôles pour la première fois et les a exposées à des idées nouvelles, transforme aussi les relations interpersonnelles et les attentes vis-à-vis de la société. Mais au-delà de ces transformations attestées par tous les historiens, une analyse différenciée de la situation des femmes et des hommes au sortir des conflits de l'ex-Yougoslavie, de l'Afrique subsaharienne, du Cambodge, du Timor oriental, de la Colombie et

d'ailleurs,<sup>1</sup> montre que les premières non seulement continuent de subir les mêmes agressions que pendant la guerre, mais sont aussi confrontées à de nouvelles formes de violence.

De plus, il arrive que les besoins des femmes soient systématiquement ignorés, voire délibérément relégués au second plan, dans les stratégies de reconstruction mises en place après une guerre. Cela peut se traduire par la simple reproduction des situations et rapports de force antérieurs, mais aussi par une recrudescence de la violence contre les femmes. La violence tant ancienne que nouvelle, associée à l'hostilité que suscitent leurs nouveaux droits et leur nouveau comportement, constitue fréquemment le contrecoup de la guerre pour les femmes.<sup>2</sup>

### PERPÉTUATION DE LA VIOLENCE ET DES AGRESSIONS SEXUELLES

Après la guerre, les femmes demeurent exposées à des mauvais traitements et à des actes de violence à la maison, lorsqu'elles vont chercher de l'eau ou vont travailler aux champs, sur leur lieu de travail en ville et au poste de police où elles vont demander de l'aide—parfois par ceux-là mêmes qui ont à charge de les protéger dans une société "pacifiée". Dans les camps de réfugiés et de personnes déplacées et dans les zones où les systèmes de subsistance ont été détruits, elles doivent continuer à vendre leur corps pour gagner de quoi vivre. En outre, dans l'après-guerre, la violence domestique tend à s'intensifier, que les partenaires rentrent des combats ou qu'ils soient restés avec elles.<sup>3</sup>

### Encadré 14.1 Recrudescence de la violence domestique après la guerre

Selon des travaux récents, beaucoup de combattants, lorsqu'ils rentrent chez eux, ont du mal à revenir à un comportement non violent. Aux États-Unis, en 2002, quatre soldats des forces spéciales stationnées à Fort Bragg en Caroline du Nord ont tué leurs femmes dans les six semaines suivant leur retour. Trois d'entre eux avaient servi en Afghanistan. Néanmoins, certains commentateurs estiment que ce n'est pas l'expérience du conflit mais la culture de la violence et de la virilité dont sont imprégnées les forces militaires qui conduit les soldats à être violents dans la vie civile. Des études réalisées au Cambodge au milieu des années 1990 ont indiqué que de nombreuses femmes—pas moins de 75 pour cent dans l'une de ces études—étaient victimes de violences domestiques, souvent de la main d'hommes qui avaient conservé les armes légères ou portatives qu'ils utilisaient pendant la guerre.

*Source: Rehn et Sirleaf 2002.*

La recrudescence de la violence domestique observée au lendemain d'un conflit peut résulter de la conjugaison de plusieurs phénomènes. Les hommes sortant d'une guerre sont parfois traumatisés ou perturbés par la culture de violence dont ils se sont imprégnés en tant que combattants. Ils peuvent aussi se sentir très insatisfaits de leur sort, qu'ils aient ou non bénéficié d'une aide au moment de leur démobilisation pour se reconstruire et se réinsérer dans la société.<sup>4</sup> Le plus souvent, il n'existe pas de moyen de contrainte efficace contre les hommes qui ont un comportement violent avec leur partenaire, les sanctions normalement infligées par la société étant devenues inapplicables ou les femmes jugeant impossible de s'adresser à une police qui a l'habitude de traiter les femmes de manière injuste, voire de les brutaliser.

Le choc en retour subi par les femmes peut être l'expression d'une indignation générale—d'inspiration masculine principalement—contre celles-ci, pour s'être écartées, pendant la guerre, de la place qui leur est assignée au sein de la société; les droits ou les espaces qu'elles ont conquis leur sont alors repris.<sup>5</sup> Cette indignation peut donner lieu à des agressions violentes et même à des arrestations<sup>6</sup> ou à des assassinats.<sup>7</sup> On reproche aux femmes de s'être rendues indépendantes des hommes sur le plan économique, d'avoir assumé des rôles "d'homme" ou d'avoir adopté un style de vie urbain et éduqué alors qu'elles appartiennent à une société rurale. On demande qu'elles soient "renvoyées" à la cuisine et au champ, même si telles n'étaient

pas leurs occupations avant la guerre. Il n'est pas toujours facile de savoir si cette véritable levée de boucliers est une réaction spontanée d'hommes isolés ou si elle est orchestrée par l'État ou le gouvernement.<sup>8</sup> Dans un cas comme dans l'autre, pour la société comme pour les individus, il s'agit de définir d'autorité les rôles et les droits de la femme de telle sorte qu'ils passent après ceux de l'homme.

Par exemple, juste après le cessez-le-feu conclu au Sri Lanka, un code de conduite a été imposé aux femmes dans le but évident de restreindre leurs droits. Les femmes tamoules mariées ont été instamment priées de porter le sari; celles qui n'étaient pas mariées devaient adopter certains comportements et limiter leurs déplacements la nuit; la vie sexuelle des veuves de militaires sinhala a été "mise sous surveillance"; les musulmanes ont été encouragées à porter le voile et ont vu leur liberté de circulation limitée au cercle communautaire.<sup>9</sup> Dans d'autres contextes également, comme en Algérie, en El Salvador, en Érythrée, au Mozambique, au Nicaragua, au Viet Nam et au Zimbabwe, ce choc en retour a été vécu avec amertume par les femmes qui avaient participé activement à la lutte de libération et dont certaines avaient même un grade élevé dans la hiérarchie militaire.<sup>10</sup>

## RÉDUCTION DE "L'ESPACE" ET DES CHOIX DE VIE

Une fois la paix revenue, beaucoup de femmes qui ont pris une part active à la guerre sont obligées de s'adapter à une situation nouvelle, qui leur laisse moins de latitude pour contester l'inégalité des relations hommes-femmes qu'elles n'en avaient pendant la guerre, ou même avant. Et si elles refusent de revenir à l'ordre ancien, elles risquent d'être violentées et isolées. Dans ces conditions, les femmes préfèrent généralement rétablir des relations pacifiques avec les hommes plutôt que de continuer à se battre pour leurs droits.<sup>11</sup> En Namibie, par exemple, on a observé que des "femmes habituées à assumer des responsabilités en exil avaient très vite renoncé à leurs compétences comme prix de leur acceptation par la communauté".<sup>12</sup> L'augmentation du nombre de divorces aggrave encore les tensions entre les hommes et les femmes qui caractérisent l'après-guerre.<sup>13</sup>

En général, dès la guerre terminée, la contribution des femmes en temps de guerre et la part qu'elles ont prise aux efforts de paix sont souvent minimisées dans les récits tant officiels que populaires, comme cela s'est produit en Europe après la Seconde Guerre mondiale. Il semble que l'on veuille refuser d'admettre que les rapports sociaux entre les sexes ont dû évoluer pour que les femmes puissent tenir leur rôle en temps de guerre, ou montrer, par voie de conséquence, qu'une telle évolution ne sera jamais possible.<sup>14</sup> Le discours idéologique tourne souvent autour du "rétablissement" de relations hommes-femmes proches de celles que l'on associait dans le passé à la paix, bien que le "retour à la normale", tel qu'il est proposé, risque de nuire davantage encore aux droits des femmes. Il ne fait en effet aucun doute que l'équilibre sera "rétabli" au détriment des femmes. Ce discours fait souvent appel à un imaginaire "traditionnel" de la maternité et de la paix.<sup>15</sup> Le bouleversement des rapports sociaux entre hommes et femmes qui se produit en temps de guerre semble trop fort pour que les sociétés patriarcales puissent le conserver en temps de paix.

La protestation des femmes contre une telle attitude est souvent fustigée comme un signe de "l'influence occidentale".<sup>16</sup> Lorsque la tension monte, l'État peut recourir à bien des moyens

d'action utilisés en "temps normal" pour influencer sur les rapports de pouvoir entre hommes-femmes ou sur la "guerre des sexes"<sup>17</sup> en favorisant les hommes. Pour ce faire, il contrôle la sexualité des femmes, il ne garantit pas la sécurité personnelle de celles-ci, il impose ou cautionne des restrictions à leur libre circulation ainsi qu'à leur accès au logement, à l'emploi et à la propriété (surtout à la terre) et il néglige leurs besoins en matière de santé. Dans de nombreux cas, cette politique de l'État est renforcée par les pratiques d'organisations internationales peu soucieuses de connaître l'opinion des femmes ou peu enclines à défendre leurs intérêts lorsque cela pourrait "heurter la culture".

## TENSIONS ENTRE FEMMES

Dans cette difficile situation d'après-guerre, les divergences entre femmes ressortent davantage, en particulier dans les pays où celles-ci sont divisées en raison de la suprématie d'une identité ethnique ou régionale.<sup>18</sup> D'autres clivages sont dus à leur vécu différent et à leur allégeance pendant la guerre, selon qu'elles étaient du côté des "vainqueurs", des "attaquants" ou des "collaborateurs" et selon qu'elles ont donné naissance à des enfants de "l'ennemi" à la suite d'un viol. Ces considérations, tout comme leur situation matrimoniale, peuvent entrer en ligne de compte lorsqu'il s'agit de décider lesquelles ont droit à une aide.<sup>19</sup> vivent-elles encore avec leur mari, sont-elles veuves, ont-elles été abandonnées ou sont-elles divorcées? La situation matrimoniale revêt une importance déterminante dans les cas où les droits des femmes ne sont pas entérinés par la loi (en ce qui concerne la propriété de la terre et des biens ou l'accès au crédit, par exemple).

Lorsque la majorité des survivants sont des femmes (70 pour cent au Rwanda, par exemple), cela peut entraîner des rivalités à propos des hommes et des ressources. D'autres tensions ont trait aux enfants, selon que ceux-ci ont ou non survécu et, si oui, comment. Pour de multiples raisons, il n'est pas rare que la confiance soit quasiment inexistante entre les femmes, comme c'est le cas entre bien d'autres groupes de survivants hétérogènes. Ces divergences et ces tensions expliquent que les femmes

aient beaucoup de mal à exprimer des besoins communs, ce qui s'ajoute au silence auquel les réduit le choc en retour qu'elles subissent. Les stratégies de consolidation de la paix ne prennent généralement pas en compte la tension qui s'insinue entre l'expérience commune et des divisions profondes, mais considèrent les femmes comme une catégorie homogène ou comme des membres d'autres groupes, indépendamment de leur sexe.

## CHANGEMENT POSITIF? CHANCES ENTREVUES ET CHANCES RÉELLES

Ce sombre tableau est quelque peu égayé par la perspective d'un changement positif dans certains contextes d'après-guerre, lorsque le conflit était de nature à créer de nouvelles opportunités. Certaines guerres se terminent dans une atmosphère marquée par le désir de construire une société nouvelle, en particulier après une lutte de libération menée victorieusement.<sup>20</sup> Lorsque la question des rapports sociaux entre les sexes faisait partie du volet politique du conflit (par exemple, en Ouganda), ou lorsque la condition des femmes a été largement médiatisée pendant le conflit (par exemple, en Afghanistan), les femmes ont plus de chances d'obtenir une meilleure reconnaissance de leurs droits par la loi, encore que la concrétisation de ces droits ne soit pas toujours chose acquise.

D'autres facteurs peuvent encourager les femmes à revendiquer leurs droits ou favoriser la consolidation d'acquis temporaires. Lorsque beaucoup d'entre elles ont acquis l'assurance nécessaire pour exprimer leurs besoins pendant le conflit, elles deviennent des militantes efficaces. Quand l'après-guerre inaugure une période de plus grande ouverture pour tirer des enseignements de situations similaires vécues dans d'autres pays, les gouvernements prennent davantage conscience de l'intérêt qu'ils ont à soutenir les femmes. Lorsqu'un soutien financier international inconnu jusqu'alors est acheminé par des organisations intergouvernementales et non-gouvernementales, comme cela arrive souvent dans les pays pauvres qui sortent d'un conflit, des pressions extérieures peuvent s'exercer en faveur de

mesures de promotion de la femme, et des fonds sont parfois directement versés aux organisations féminines.

Pour que les femmes puissent bénéficier de telles opportunités, il est important de définir des stratégies et d'établir des priorités. Celles-ci varieront inévitablement. L'après-guerre pose un dilemme difficile à résoudre: le relèvement du pays nécessite-t-il une approche spéciale ou ne présente-t-il que des problèmes normaux de développement social? Lorsque les moyens de production et de communication ont été très endommagés et qu'une grande partie de la population s'est enfuie, par exemple, on considère habituellement que la situation exige des mesures macropolitiques "exceptionnelles" de "redressement", de "reconstruction" et de "réinsertion". Sur le plan politique également, des mesures "exceptionnelles" peuvent être nécessaires, qui consistent, par exemple, à dresser la liste des électeurs et à mettre en place l'appareil nécessaire pour organiser des élections, et de plus en plus souvent, à prévoir une forme ou une autre de juridiction d'exception ou un processus de "vérité et réconciliation".

## INDUSTRIE DE LA PAIX

Il se peut que ces activités extraordinaires et urgentes bénéficient d'un financement international supplémentaire et, étant considérées comme prioritaires par toutes les parties, soient préparées et réalisées en marge du processus de planification normal. Elles sont plus particulièrement difficiles à mettre en place dans la période qui suit immédiatement la fin d'une guerre puisque l'État, encore sous le coup de sa très récente remise en question, est affaibli politiquement et que ses structures ont été détériorées ou sont loin d'être en bon état. Or un État dont la capacité est amoindrie produit souvent des résultats défavorables aux femmes, ajoutant encore à leur mauvaise fortune. En l'absence d'un État performant, ces activités sont en grande partie décidées et dirigées de l'extérieur, dans le cadre de ce qu'il est désormais convenu d'appeler "l'industrie de la paix".<sup>21</sup>

Les mesures prises dans l'urgence et au sortir d'un conflit ont souvent des conséquences durables. Pourtant, en pareilles

### Encadré 14.2 Les femmes exclues de la planification d'après-guerre

“Il est vraiment surprenant”, a déclaré une femme kosovar, “que la communauté internationale ne se soit souciée des femmes kosovars qu’après qu’elles ont été violées—et encore, seulement parce que la nouvelle faisait sensation. Nous avons maintenant compris qu’elle se fiche pas mal de nous. Tout ce que nous voyons ici ce sont des hommes, des hommes et encore des hommes d’Europe et d’Amérique, et même d’Asie, qui écoutent des hommes, des hommes et encore des hommes du Kosovo. De temps en temps, pour être politiquement corrects, ils intègrent une femme dans un comité ou ajoutent un paragraphe à un rapport. Mais quand il s’agit de planifier concrètement l’avenir de ce pays, nos hommes disent aux hommes étrangers de ne pas tenir compte de nos idées. Et ils le font en toute bonne conscience, au nom de la ‘sensibilité culturelle’. Pourquoi est-ce politiquement incorrect de ne pas se soucier des préoccupations des Serbes ou d’autres minorités, alors que c’est faire preuve de ‘sensibilité culturelle’ que de faire abstraction de celles des femmes?”

Source: Rehn et Sirleaf 2002: 125.

situations, le sentiment d’urgence lui-même tend à éclipser l’analyse des besoins différents de chaque sexe et ceux des femmes sont en général oubliés ou du moins mal compris. En El Salvador, par exemple, malgré l’activisme des femmes et le rôle important qu’elles ont joué pendant la guerre, l’égalité des sexes n’était pas une priorité du *Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional* (FMLN). Explication d’une militante: “Avant les négociations, nous [les groupes de femmes au sein du FMLN] avons déjà formulé les revendications féminines mais nous n’avons pu les introduire dans le processus. Ils [la direction du FMLN] ne se sont pas même donné la peine de lire le document”.<sup>22</sup>

Les mesures prise au lendemain d’une guerre doivent se fonder sur une analyse des processus de développement économique, social et politique, qui tienne compte de la spécificité de chacun des deux sexes. Plusieurs domaines d’action extrêmement importants doivent être pris en compte, étant entendu que ces domaines varient forcément selon les contextes. Nous en examinerons quelques-uns dans les pages qui suivent en accordant une attention spéciale à la possibilité qu’ils offrent d’atténuer le parti pris sexiste qui imprègne le comportement de nombreux dirigeants et, partant, de corriger nombre des inégalités et injustices dont sont encore victimes les femmes après une guerre.

## POLITIQUE MACROÉCONOMIQUE ET MACROSOCIALE: CONSÉQUENCES POUR LES FEMMES

D’une manière générale, les mesures prises à l’échelle du pays dans un contexte d’après-guerre passent outre aux contraintes et réalités de la vie des femmes. Par exemple, quantité de femmes conservent les stratégies économiques qu’elles avaient adoptées pendant la guerre, exerçant un petit commerce dans l’économie informelle. Cependant, pour accroître leurs maigres recettes, certains gouvernements tentent de formaliser l’“économie grise” en introduisant une réglementation, des taxes et des impôts sur le revenu. Or comme les femmes n’ont pas les moyens de se conformer à ces règles, celles-ci n’ont souvent d’autre effet que de les priver de leurs moyens de subsistance. C’est ce qui s’est produit au Mozambique.<sup>23</sup> De même, lorsque les services publics ne fonctionnent plus à cause de la guerre, les femmes réorganisent ou dispensent elles-mêmes l’enseignement primaire et les soins de santé primaires, mais aucune suite n’est donnée à leurs efforts une fois la guerre terminée. Elles sont écartées et remplacées par des professionnels, généralement de sexe masculin.<sup>24</sup>

L’action entreprise à l’échelle nationale pour consolider la paix devrait s’appuyer sur une analyse des besoins particuliers

de chaque sexe et s'accompagner de mesures "spécialement" conçues pour les femmes. C'est-là une approche à laquelle souscrivent depuis un certain temps déjà de grandes organisations internationales.<sup>25</sup> Très simplement, une démarche soucieuse d'équité entre les sexes est une démarche qui pose la question: "La mesure envisagée a-t-elle des implications différentes pour les femmes et les hommes?" Dans l'affirmative, les responsables politiques doivent chercher comment prévenir ou corriger les inconvénients de cette mesure pour les femmes.<sup>26</sup> Le seul fait de poser cette question conduira, dans certains cas, à repenser entièrement la manière dont une politique est élaborée et mise en œuvre; dans d'autres, quelques ajustements relativement mineurs suffiront.

Une telle démarche n'est pas toujours facile à appliquer dans les pays pauvres qui se trouvent dans une situation d'urgence au lendemain d'une guerre. D'un côté les ressources sont rares et les infrastructures peu fonctionnelles, et d'un autre côté, le gouvernement est souvent tenu de limiter ses dépenses en raison des conditions qui lient les prêts multilatéraux et bilatéraux à la compression du déficit budgétaire. Un groupe de pression de plus en plus influent, qui a le soutien d'éminents économistes, estime que ces conditions devraient être assouplies pour les pays ébranlés par une guerre, car elles compromettent gravement les chances de redressement économique. La prise en compte des besoins des femmes et des autres groupes vulnérables devrait passer avant la probité macroéconomique.<sup>27</sup>

### **Mise en œuvre d'une stratégie tenant compte des spécificités de chaque sexe**

Dès lors qu'existe la volonté politique de prendre au sérieux les incidences de l'action des pouvoirs publics sur l'égalité entre hommes et femmes, les instruments nécessaires pour la collecte, l'analyse, le contrôle et l'évaluation des données requises existent eux-aussi. Lorsque la volonté politique est forte, comme en Ouganda après 1986, il est envisageable de concevoir, au plus haut niveau, un train de mesures intégrant des éléments d'une approche soucieuse d'équité entre les sexes. D'ordinaire, après

une guerre, c'est la démarche inverse qui prévaut, la première idée qui vient à l'esprit étant d'aider les femmes en commençant par la base, en offrant au moins un peu de soutien aux organisations féminines. Depuis quelques années, les liens internationaux entre organisations féminines se renforcent, dans une large mesure grâce au développement de l'informatique.

Un contexte politique aussi favorable n'est nullement garanti; en réalité, dans le climat d'hostilité à l'égard des femmes qui est décrit plus haut, la volonté politique nécessaire pour faire évoluer les relations hommes-femmes est le plus souvent inexistante ou, au mieux, ambivalente. Et pour différentes raisons, les femmes ne sont pas toujours en mesure d'agir elles-mêmes dans ce sens. Cela dit, les contextes politiques des après-guerres étant très différents, certains sont plus propices que d'autres à un changement. De même, certaines mesures économiques et sociales de portée générale ayant une incidence plus forte que d'autres sur les femmes, il serait possible d'obtenir un changement appréciable en se concentrant sur quelques aspects essentiels.

Les possibilités et les priorités sont déterminées par le contexte. Ainsi, lorsque la majorité des survivants vivent de l'agriculture, il se peut qu'une réforme agraire s'impose. Dans les zones plus urbanisées et plus instruites, ce sera plutôt la question de l'emploi qui devra retenir l'attention. Il ne demeure pas moins qu'à la fin d'une guerre, quel que soit le contexte, il faut s'attendre à ce que les femmes soient surreprésentées dans les segments les plus défavorisés de la société. Parmi les réfugiés rapatriés, ce sont elles qui ont le moins de ressources; parmi les anciens combattants, ce sont elles que l'on a tendance à négliger; parmi les chefs de famille, ce sont elles qui reçoivent le moins de soutien. Elles sont généralement majoritaires dans les groupes les plus méprisés et les plus démunis: violées, orphelines, handicapées et veuves (qui représentent parfois jusqu'à 30 pour cent des survivants).<sup>28</sup> Que ce soit dans les villes ou dans les campagnes, elles sont généralement les moins instruites et les moins qualifiées, et elles ont besoin de certains soins de santé dont on ne se soucie guère. Comment peut-on remédier à ces handicaps?

## AGRICULTURE ET RÉFORME FONCIÈRE

D'ordinaire, les sociétés dont la majorité de la population vit encore de la culture et de l'élevage sont très sexistes. Contrairement aux hommes, les femmes perçoivent généralement un revenu inférieur à ce que leur travail rapporte, elles peuvent moins facilement recruter de la main-d'œuvre et elles ont moins de liberté dans leur travail. Par conséquent, beaucoup proposent leurs services à d'autres contre une très faible rémunération afin de disposer d'un minimum de ressources pour pourvoir aux besoins du ménage.<sup>29</sup> Lorsqu'elles n'ont pas accès à une superficie suffisante de terre cultivable, comme au Rwanda, au Cambodge, au Zimbabwe et à Sri Lanka, elles prennent des emplois occasionnels.<sup>30</sup>

Pendant un conflit violent, les cultures vivrières revêtent une grande importance, même pour les gens qui, normalement, ne vivent pas de l'agriculture. Lorsque les hommes sont au combat ou lorsqu'ils sont blessés ou décédés, les femmes se chargent de la production agricole, même si elles ne le faisaient pas auparavant. La guerre désorganise aussi les régimes fonciers. La désintégration des règles sociales et le départ des populations incitent les hommes à s'appropriier les terres par la force. Les mines terrestres restreignent l'exploitation des terres et l'utilisation des pâturages, exerçant une grande pression sur les zones encore accessibles. Les soldats utilisent la terre pour établir des camps, tuant souvent la faune et endommageant la végétation et les sols. Des commerçants et des soldats négocient avec des dirigeants locaux des accords fonciers pour l'extraction de minerais ou d'autres ressources naturelles, comme en République démocratique du Congo, et vont même jusqu'à acheter et vendre des terres.

Tout cela se fait en marge des coutumes ou lois locales régissant la propriété et l'utilisation des terres, si bien qu'une fois la guerre terminée, la confusion règne quant aux droits fonciers. C'est ce qui s'est produit au Mozambique, alors que selon les accords fonciers passés entre communautés, la vente de terres était illégale.<sup>31</sup> En temps de guerre, il est rare que les transactions foncières fassent l'objet d'un accord, et encore plus qu'il en reste une trace écrite; de plus, lorsque le propriétaire décède, on ne

sait pas très bien à qui les droits doivent être transférés. Des régimes fonciers auparavant validés sont supprimés ou annulés et remplacés par d'autres parce que la terre vient à manquer, parce que les dirigeants locaux sont absents ou ont été démis ou parce que les administrations locales ne fonctionnent plus.

### Régime foncier et droits des femmes

Plus la pénurie de terres est grande et plus les droits des femmes sont mis à mal. Dans beaucoup d'endroits, les femmes constituent la majorité de la population rurale adulte qui a survécu à la guerre, et un grand nombre d'entre elles, qui se retrouvent seules pour faire vivre leur famille, comme au Mozambique, ont désespérément besoin d'un lopin de terre à cultiver.<sup>32</sup> Pourtant, des pratiques juridiques discriminatoires ou une attitude d'esprit profondément ancrée dans la société les empêchent d'entrer en possession des terres familiales. Au Rwanda, un très grand nombre d'hommes ont été tués pendant le génocide mais, en vertu du droit coutumier, les femmes n'ont pu hériter de leurs terres alors que la Constitution leur reconnaît ce droit. La législation sur la succession a depuis été modifiée pour tenter de résoudre ce problème, mais elle ne garantit toujours pas le droit de propriété aux femmes.<sup>33</sup>

On pourrait citer de nombreux autres cas dans lesquels des droits de propriété ou d'accès à la terre, acquis par des femmes pendant un conflit, leur sont peu à peu retirés dans la période de l'après-guerre. L'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC) a constaté que la question de la propriété des terres était à l'origine de nombreuses querelles villageoises, alors même que l'abandon des systèmes traditionnels de règlement des différends exposait les femmes et les enfants à une violence accrue.<sup>34</sup> En Érythrée, après la guerre, les hommes ont protesté contre l'accès des femmes à la terre, alors que, selon toute vraisemblance, la majorité des ménages étaient dirigés par une femme. Pendant qu'ils étaient en exil, des réfugiés guatémaltèques avaient accordé aux femmes le droit d'expression dans les structures politiques. De retour au pays, lorsque ces femmes voulurent revendiquer l'égalité de droit sur la terre,

elles furent accusées par leurs compatriotes d'avoir “dépassé les limites acceptables ... prescrites pour les femmes”.<sup>35</sup>

A la fin d'un conflit, des pressions s'exercent souvent de divers côtés pour “mettre de l'ordre” dans le régime foncier et l'utilisation du sol. Une réforme foncière et agraire peut être considérée comme un moyen d'accélérer le processus de relèvement et de “normalisation”—inscrit dans un programme de modernisation auquel le contexte de l'après-guerre confère un caractère d'urgence. Beaucoup de pays qui sont sortis d'un conflit au cours de ces dix dernières années ont une économie essentiellement agraire; c'est dire l'importance du régime foncier pour le relèvement de ces pays. La Banque mondiale considère un certain type de réforme foncière comment étant de nature à créer un “contexte favorable à la reprise du marché”, surtout en Afrique, et prône ce modèle dans les après-guerres. La réforme foncière est également intégrée dans les accords de paix car la question de la terre est souvent inséparable du conflit, même lorsque celui-ci semble avoir été motivé par d'autres enjeux (El Salvador, Nicaragua, Guatemala, Zimbabwe et Namibie). La nature de la réforme foncière prévue dans ces accords est révélatrice du type de société qui est envisagé et du rôle qui sera réservé à l'agriculture. Une telle réforme peut nécessiter des négociations avec des bailleurs de fond internationaux censés la financer, qui exercent eux-mêmes souvent une très grande influence sur le résultat.

La réforme foncière préconisée par les organismes de prêts internationaux est presque toujours fondée sur des accords de privatisation individuels. A l'issue d'une telle réforme, les droits des femmes n'ont jamais été renforcés et ont même souvent été considérablement affaiblis par rapport à ceux dont elles jouissaient précédemment (voir également le chapitre 6).<sup>36</sup> Dans de rares cas, notamment en El Salvador, on s'est efforcé de corriger ce déséquilibre en s'inspirant du régime existant, plus souple et plus apte à protéger les droits fonciers des femmes; mais c'est là une démarche peu courante dans les situations d'après-guerre. Les planificateurs ont tendance à oublier que les hommes partis au combat n'ont pas pratiqué l'agriculture depuis longtemps et que ceux qui se sont engagés très jeunes dans l'armée n'ont pratiquement aucune compétence en la matière. A l'opposé, les femmes ont administré des ressources rares dans des conditions

difficiles et connaissent mieux les conditions écologiques locales ainsi que les débouchés commerciaux.

## Titrage des terres et discrimination à l'égard des femmes

Lors de la codification et de la modernisation des systèmes d'utilisation du sol, on a tendance à oublier que les femmes ont acquis des droits en leur qualité de filles, tantes, épouses, veuves ou mères, et même de femmes indépendantes si elles ont été en mesure de négocier avec les dirigeants locaux, encore que ces droits étaient toujours plus restreints que ceux des hommes. En règle générale, les nouveaux titres fonciers sont accordés exclusivement aux hommes,<sup>37</sup> et même lorsque aucun obstacle juridique ne s'oppose à l'achat de titres par les femmes et que celles-ci en ont les moyens, les hommes de leur famille et de leur communauté font tout pour les en dissuader, comme cela s'est produit au Guatemala.<sup>38</sup>

Même lorsque les femmes ont un droit de propriété à titre personnel, ce droit est généralement moins sûr que celui des hommes et il est souvent lié à leur situation matrimoniale. Les planificateurs lèssent parfois les femmes délibérément lors de l'attribution de terres ou des titres de propriété, considérant que les femmes rurales sont ignorantes, plus “arriérées” que les hommes et donc inaptes à tirer profit des avantages d'une réforme foncière. Ces inégalités sont encore aggravées par le fait que la remise en état de l'agriculture après une guerre (qui implique généralement la distribution de semences, d'outils et de têtes de bétail) est généralement organisée ménage par ménage. Or, même s'il est patent que la production agricole des femmes est importante pour la sécurité alimentaire et le petit commerce, c'est toujours l'homme qui est le chef du ménage.<sup>39</sup>

Le non-respect des droits fonciers des femmes et la mise à l'écart de celles-ci dans la réforme agraire ne sont pas de nature à améliorer la sécurité alimentaire quand ce sont principalement elles qui pourvoient aux besoins alimentaires du ménage, notamment lorsqu'un conflit les place dans le rôle de chef de famille. Par conséquent, l'application d'une réforme foncière classique au lendemain d'une guerre accroît les risques d'insécurité

### Encadré 14.3 Réformes foncières au lendemain d'une guerre en Afrique et en Amérique latine

**Mozambique à partir de 1997:** L'accès des femmes à la terre, qui était dans une certaine mesure garanti par le droit coutumier, a été remis en cause à la suite de la désorganisation sociale provoquée par la guerre. Dans cette économie de plus en plus orientée vers le marché, les femmes sont plus défavorisées que les hommes. Le gouvernement a encouragé les gens à "retourner à la terre", mais dans un climat de compétition pour obtenir les meilleures terres; les nouvelles élites politiques et commerciales ont exigé d'immenses superficies, ce qui a aggravé la situation des petits agriculteurs. Les femmes sont revenues à l'agriculture de subsistance par nécessité, mais elles ont beaucoup de peine à faire valoir leur droits de succession, même dans les clans matrilineaires où les hommes conservent le pouvoir. La loi de 1997 stipule que les femmes ont les mêmes droits que les hommes, mais cette loi n'est guère appliquée, et des pratiques locales établies depuis longtemps jouent souvent en défaveur des femmes.<sup>40</sup>

**El Salvador à partir de 1992:** Les accords d'après-guerre ont passé sous silence la question de la répartition des terres en dépit des efforts des femmes qui militaient au sein du FMLN.<sup>41</sup> Par la suite, le principe de l'équité entre les sexes a été introduit dans les programmes de réinsertion, des ex-combattantes en particulier. Cependant, ce principe a été subverti par des fonctionnaires locaux qui ont dénié aux femmes l'accès à la terre. Les terres ont été attribuées ménage par ménage, le titre de propriété étant remis aux chefs de famille de sexe masculin; quand les femmes ont reçu un lopin à titre personnel, celui-ci était généralement de mauvaise qualité. L'accès à la terre a été soumis à des conditions additionnelles: il fallait notamment savoir lire et écrire et posséder des documents tels que certificat de naissance et carte d'électeur. Les femmes étaient de ceux qui ne pouvaient pas remplir ces exigences.<sup>42</sup>

**Guatemala dans les années 1990:** Les femmes ont eu leur mot à dire dans les accords de paix, ce qui a facilité l'adoption d'une législation qui reconnaissait des droits fonciers aux rapatriées et aux ex-combattantes, du moins sur le papier. En effet, ces accords n'ayant pas été complétés par un règlement d'application clair,<sup>43</sup> beaucoup de femmes n'ont pu exercer leurs droits à cause des "structures traditionnelles favorables aux hommes".<sup>44</sup>

**Nicaragua dans les années 1990:** Les Sandinistes et les Contras ont signé des accords qui excluaient spécifiquement les femmes de la propriété foncière.<sup>45</sup>

alimentaire. D'un autre côté, une réforme foncière et agraire peut être utilisée pour consolider le rôle des femmes dans l'après-guerre. L'importance politique de la réforme foncière et la forte influence des bailleurs de fonds devraient normalement être à cet égard des facteurs positifs. Les donateurs internationaux ont à leur disposition une foule de rapports dans lesquels sont exposés les risques qu'entraîne le non-respect des droits fonciers des femmes et les avantages à tirer de leur préservation. Lorsque le contexte politique permet que soit largement reconnu le rôle joué par les femmes pendant le conflit en tant qu'agricultrices et gestionnaires des ressources du ménage, les donateurs devraient, en bonne logique, insister pour qu'on les laisse continuer à assumer ce rôle, mais ils le font rarement.

## L'EMPLOI URBAIN

Le contexte de l'après-guerre offre la possibilité aux États de reconsidérer leur stratégie en matière d'emploi plutôt que de simplement chercher à rétablir la situation d'avant-guerre et à "réinsérer" les rapatriés dans une économie ruinée. Cela est particulièrement important lorsque, déjà avant la guerre, les villes n'offraient pas suffisamment d'emplois. Quand des guerres sont menées dans les campagnes, les populations ont tendance à fuir vers les zones urbaines, alors même que le marché formel de l'emploi y est extrêmement tendu à cause des perturbations provoquées par le conflit. Le secteur public est souvent désorganisé, ce qui crée des problèmes similaires à ceux que connaissent les pays qui doivent réduire les effectifs en raison de la réforme de ce secteur. Le secteur commercial privé

connaît également des difficultés dues à la destruction des infrastructures, dans les services de transport, de communication, de contrôle monétaire, de sécurité et autres.<sup>46</sup>

Pendant la phase de relèvement, une pénurie durable de travailleurs de sexe masculin (pour cause de décès ou d'absence) amène parfois les femmes à occuper des postes clés et à constituer une part importante de la main-d'œuvre. Mais ce n'est ce pas qui se passe habituellement; d'ordinaire, en effet, les hommes qui rentrent s'arrogent les meilleurs emplois—pour lesquels ils sont généralement mieux formés et mieux qualifiés.<sup>47</sup> Des arguments culturels concernant le rôle des femmes sont souvent invoqués pour dissuader les femmes de chercher du travail dans le secteur formel. Il arrive aussi que le contexte d'après-guerre amène l'État à restreindre les droits que la loi garantit aux femmes en matière d'accès à l'emploi.<sup>48</sup> Selon un document de l'Organisation internationale du Travail (OIT), en Namibie, 60 pour cent de femmes n'avaient toujours pas d'emploi deux ans près leur retour au pays.<sup>49</sup>

Les ex-combattantes, même lorsqu'elles ont occupé des postes à très haute responsabilité pendant la guerre, comme en Érythrée, ont souvent plus de mal que les hommes à se réadapter à la vie dans leurs campagnes d'origine et vont donc essayer de gagner leur vie en ville.<sup>50</sup> Dans le climat d'hostilité qui se déclenche à leur égard dans l'immédiat après-guerre, elles sont isolées et ont parfois énormément de peine à trouver un emploi. Les contraintes culturelles ou de nouvelles variantes politiques de celles-ci tiennent les femmes à l'écart de l'emploi. En Afghanistan, par exemple, les talibans imposaient des restrictions très précises au travail des femmes, et de nombreuses infirmières, enseignantes et autres intellectuelles ont dû abandonner leur emploi dans le secteur formel. A ce jour, le nouveau gouvernement n'a toujours pas donné de signe de changement sur ce point. L'absence de services de garde d'enfants peut également être un obstacle à la recherche d'un emploi, comme ont pu s'en rendre compte les ex-combattantes de l'Érythrée.<sup>51</sup>

## L'économie informelle

Pour gagner leur vie au lendemain d'une guerre, les femmes comme les hommes doivent s'appuyer sur l'économie informelle. De toutes façons, même en temps de paix, l'économie informelle est la principale source d'emplois des femmes, dans la vente de fruits et de légumes amenés de la campagne, de plats cuisinés ou de bière, de marchandises rares rapportées de loin et d'articles artisanaux. Les activités de ce type offrent une rentabilité immédiate pour un faible investissement, et il n'est pas nécessaire pour les pratiquer d'avoir accès à la terre. Dans les sociétés ravagées par la guerre, où le commerce formel ne s'est pas encore rétabli—s'il a jamais existé—elles permettent d'approvisionner la population. En effet, les femmes qui les organisent parviennent en général à satisfaire la demande urbaine de produits alimentaires bon marché que les gouvernements ne peuvent fournir.

En Somalie, par exemple, les femmes ont remplacé les hommes dans leur rôle traditionnel de marchands de bétail. Au Mozambique, elles ont organisé le commerce des fruits, du poisson et des légumes ainsi que de la bière. Dans de nombreux pays, comme le Tchad, l'Érythrée et la Sierra Leone, les femmes parcourent de longues distances et même passent les frontières pour acheter et vendre leurs produits.<sup>52</sup> Une étude sur les réfugiés somaliens, réalisée par le HCR en 1994, montre qu'en l'absence des hommes, les femmes assument de plus en plus un rôle économique et ont quasiment le monopole du troc de vivres, de vêtements et d'une série d'autres articles.<sup>53</sup> Pourtant, aucune de ces activités d'échange et de colportage ne sont soutenues par les gouvernements d'après-guerre, et l'intérêt qu'elles présentent pour la stratégie économique du pays n'a jamais été reconnu.

La réaction d'hostilité qui se manifeste contre les femmes dans l'après-guerre met parfois un frein à leurs activités commerciales. Les femmes qui réussissent sont mal vues par la société et leurs activités économiques considérées comme indésirables, quand elles ne sont pas déclarées illégales. Au Zimbabwe, pour compléter le revenu des familles, des femmes ont constitué des réseaux de commerce informel englobant plusieurs pays. Ce faisant, elles ont transgressé des interdits sociaux, ce qui leur a

valu d'être traitées de prostituées et harcelées aux frontières.<sup>54</sup> Néanmoins, les bailleurs de fonds ont pris conscience du potentiel de croissance que représentent les activités économiques des femmes et investissent énormément dans les programmes de microcrédit. Cependant, des travaux de recherche réalisés en Bosnie ont révélé que parmi ces programmes, ceux qui s'adressent aux femmes proposent des prêts très modiques alors que les hommes, eux, peuvent obtenir des crédits nettement plus importants.<sup>55</sup> Face à la réussite économique des femmes, l'attitude des institutions publiques—au sein desquelles les hommes occupent une position dominante—a été d'adopter des règlements qui nuisent aux activités de celles-ci. Une autre attitude consisterait à se pencher sur ces activités et à rechercher des moyens de les aider à se développer : bien des affaires tenues par des femmes font faillite par manque de capitaux et de connaissances en matière de gestion. De plus en plus, les organisations de secours et de développement s'assurent la collaboration des femmes dans les après-guerres, voire leur offrent la possibilité de gagner un revenu, soit directement soit par l'intermédiaire d'organisations féminines qu'elles soutiennent financièrement. Dans les pays de l'ex-Yougoslavie, les femmes se sont emparées de cette possibilité en se groupant pour former de nouvelles organisations.

### La prostitution pour survivre

Le dernier recours des femmes sans emploi est souvent la prostitution.<sup>56</sup> Dans les pays qui sortent d'une guerre, le commerce du sexe, officiel et clandestin, est florissant, surtout lorsqu'il existe un marché international en raison de la présence de forces de maintien de la paix et de touristes étrangers, par exemple.<sup>57</sup> Dans ces pays, le nombre de prostituées peut augmenter très rapidement parce que ces femmes n'ont pas d'autres moyens de gagner leur vie, parce qu'il y a une clientèle étrangère donc fortunée et parce que les relations sociales se sont désagrégées.

C'est pourquoi, dans l'après-guerre, la prostitution pose un problème encore plus complexe que d'ordinaire. La stratégie la plus efficace pour réduire le nombre de femmes qui s'y

adonnent serait de soutenir les efforts qu'elles font pour trouver d'autres solutions dans le petit commerce ou de petites activités de production en leur dispensant la formation nécessaire et en leur octroyant des prêts modiques, mais aussi en leur donnant la possibilité d'acquérir l'instruction et la formation dont elles ont besoin pour accéder à l'emploi dans le secteur formel. C'est un appel qui est lancé depuis des années, rapport après rapport, et pourtant beaucoup de femmes ne se voient toujours pas offrir d'autre choix que de risquer ainsi leur vie. Et même celles qui ont la chance de suivre une formation doivent trouver le moyen de se nourrir entre-temps.<sup>58</sup>

## SANTÉ, PROTECTION SOCIALE ET ÉDUCATION

Presque toutes les guerres laissent les services de santé en très mauvais état, quand elles ne les ont complètement détruits. Quelquefois, grâce à de vaillants efforts, les enfants peuvent encore être soignés tant bien que mal mais la prise en charge médicale des civils est généralement réduite à néant. Cette situation est illustrée de façon tragique par le fait qu'en temps de guerre la mortalité des femmes augmente plus rapidement que celle des hommes, non pas directement à cause des combats mais plutôt pour des raisons indirectes telles que l'effondrement des services de santé, le manque de nourriture et les accouchements sans assistance médicale.<sup>59</sup> Des taux de morbidité et de mortalité élevés, dus à des maladies évitables, compromettent gravement le développement.<sup>60</sup> Pourtant, les institutions financières internationales et les principaux donateurs n'accordent pas aux dépenses de santé le rang de priorité qu'elles méritent dans les conditions régissant les prêts et investissements consacrés à la reconstruction. D'éminents économistes ont recommandé que les budgets de la santé et de l'éducation continuent d'être alimentés pendant et après la guerre, arguant que les soins de santé primaires et l'enseignement primaire ne représentaient qu'une infime partie des dépenses sociales.<sup>61</sup>

La quasi-totalité des rapports sur la situation des femmes en temps de guerre soulignent que la mise en place de programmes de santé spécialement destinés aux femmes, y compris

les ex-combattantes, est une condition préalable au redressement de la société. Les besoins de santé des femmes enceintes, des parturientes et de celles qui présentent des lésions à la suite d'un viol, sont couramment négligés et cela multiplie les difficultés qu'elles rencontrent déjà pour s'occuper des personnes qu'elles ont à charge et des autres membres de la communauté, sans parler de leur participation à la vie publique. Elles sont victimes des mêmes préjugés sexistes qui imprègnent bien des politiques de santé et de protection sociale en temps "normal". Les femmes blessées peuvent même ne bénéficier d'aucun soutien de la communauté lorsqu'elles sont mises au ban de la société pour avoir été victimes d'une agression sexuelle, être enceintes, séropositives ou atteintes du sida.

L'indifférence envers les besoins élémentaires des femmes se répercute dans toute la société puisqu'en règle générale, ce sont elles qui s'occupent de la famille. A l'inverse, privilégier les besoins de protection sociale des femmes aurait un effet d'entraînement sur l'ensemble de la société pendant la phase de consolidation de la paix. Cela suppose un effort d'imagination et d'innovation dans l'affectation des crédits budgétaires, qui, dans la majorité des cas, pourrait bien se faire attendre encore longtemps.

Dans l'immédiat après-guerre, des mesures spéciales sont souvent prises pour venir en aide aux anciens combattants avant, pendant et après le processus de "désarmement, démobilisation et réinsertion". Il arrive encore fréquemment que parmi ceux-ci, les femmes (et les enfants, en particulier les filles) soient moins bien traitées que les hommes, quand elles ne sont pas complètement oubliées,<sup>62</sup> bien qu'on ne cesse depuis près de dix ans d'attirer l'attention sur ce problème.

Après une guerre, les traumatismes psychosociaux font partie des problèmes de santé les plus difficiles à soigner. L'alcoolisme, l'anxiété, la violence, l'agressivité, voire les suicides, sont des phénomènes courants liés à ce qui a été vécu pendant la guerre et à la difficulté d'adaptation à la situation de l'après-guerre. Ces traumatismes ne sont pas suffisamment pris en charge et, lorsqu'ils existent, les services de soutien psychologique sont inadéquats. Des travaux récents montrent que le recours à la médecine occidentale, axée sur l'individu, pour traiter les problèmes de ce type, n'est pas indiqué pour tous les

contextes culturels. En effet, dans les sociétés à prédominance rurale, ces traumatismes ne sont pas vécus isolément mais au sein de structures sociales solidaires, ce dont l'accompagnement psychologique doit tenir compte, quitte à transiter par les relations sociales. On commence à comprendre que, dans ces sociétés, le soutien thérapeutique ancré dans la culture est parfois le plus efficace.<sup>63</sup> Les femmes qui ont une fonction dans les pratiques et rituels associés à ces méthodes thérapeutiques pourraient bénéficier d'une aide.

Aussi surprenant que cela puisse paraître, les survivants d'une guerre considèrent souvent l'éducation comme un élément fondamental pour le relèvement du pays. Cela s'explique en partie par un besoin de "retour à la normale", mais aussi par la prise de conscience que pour les enfants et même pour les adultes, l'éducation est un important moyen de prévention des conflits. Les femmes essaient souvent de rétablir elles-mêmes l'enseignement primaire pendant et après la guerre, sans attendre que l'État s'en charge. Malgré la très haute importance que la population accorde à l'éducation, celle-ci est victime des mêmes restrictions budgétaires que la santé et, de ce fait, les dépenses publiques qui lui sont consacrées sont rarement à la hauteur des attentes.

Dans de nombreux pays, le taux de scolarisation des filles est inférieur à celui des garçons. C'est là une tendance qui s'inverse parfois en temps de guerre lorsque les garçons se trouvent loin de chez eux, mais qui se rétablit généralement à leur retour, avec la réorganisation de l'enseignement.<sup>64</sup> L'inégalité d'accès à l'instruction accentue à bien des égards les disparités hommes-femmes; c'est donc un domaine dans lequel il est utile d'intervenir pour promouvoir un changement positif dans l'avenir. L'éducation des filles et des femmes revêt une importance capitale pour que les femmes puissent un jour jouer un rôle de poids dans des négociations de paix, dans la planification de l'après-guerre et dans la vie publique. Même quand les femmes sont associées aux négociations de paix, elles sont nettement désavantagées si elles n'ont pas même été à l'école primaire alors que les principaux acteurs ont en général au moins le niveau du secondaire.

L'inclusion de l'éducation à la paix dans le nouveau programme scolaire montre que celle-ci est prise au sérieux et libère les femmes de l'obligation d'éduquer leurs enfants à la paix, qui

pourrait être considérée comme une initiative privée, en en faisant une activité publique à laquelle les hommes peuvent aussi participer. Lorsque l'éducation à la paix englobe l'analyse des rôles sociaux de chaque sexe, elle peut avoir un impact durable sur l'évolution des relations hommes-femmes, que ce soit en temps de guerre ou en temps de paix.

## DROITS DES FEMMES ET CHANGEMENT POLITIQUE DE L'APRÈS-GUERRE

Tout en s'attellant à la reconstruction de l'économie et de la société, les gouvernements de l'après-guerre doivent (r)établir les droits de l'homme et des comportements respectueux de ces droits au sein de la population dans son ensemble, parmi les anciens combattants et les membres des forces de sécurité et dans le système judiciaire. Bien que les choses se soient sensiblement améliorées, les femmes ont encore moins de droits politiques que les hommes dans les après-guerres et en règle générale.

Faire naître une culture des droits de l'homme au lendemain d'une guerre n'est pas chose facile parce que, trop souvent, ceux qui ont enfreint ces droits pendant le conflit sont encore en liberté, quand ils ne sont pas membres du gouvernement, de la police ou des forces armées. Même lorsque l'appareil juridique nécessaire est en place et que l'on dispose de preuves contre les suspects, rares sont ceux qui font l'objet de poursuites.<sup>65</sup> En outre, le (r)établissement de la primauté du droit est presque toujours extrêmement difficile, même si des montants faramineux y sont consacrés, comme ce fut le cas en Amérique latine.<sup>66</sup>

Dans l'immédiat après-guerre, toute l'attention se porte sur les mesures que prend l'État, qu'il y ait ou non eu changement de régime, pour faire en sorte que les militaires et les personnels de police ne puissent plus agir en marge de la loi en procédant à des arrestations et des détentions arbitraires et en pratiquant la torture. La communauté internationale applaudit à de telles mesures alors qu'il faudra peut-être attendre des années avant que le changement ne soit tangible. Trop souvent, en effet, le (r)établissement de l'ordre public se limite à réduire les abus commis contre les hommes par ceux qui détiennent le pouvoir.

Les droits des enfants sont davantage pris au sérieux depuis une dizaine d'années, la communauté internationale s'étant émue du sort des enfants soldats notamment, mais là encore, l'attention se porte surtout sur le vécu des garçons et moins sur celui des filles. Bien des épreuves subies par les filles, comme les violences sexuelles commises par les forces de maintien de la paix au Mozambique,<sup>67</sup> sont encore occultées.

Malheureusement, les droits des femmes ne font pas encore automatiquement l'objet de la même attention que ceux des hommes, même lorsqu'elles sont victimes de mauvais traitements dus à l'hostilité décrite plus haut, qui se déchaîne contre elles une fois la guerre terminée. Dans les cas où un système judiciaire provisoire est mis en place pour rétablir la primauté du droit, les droits des femmes passent au second plan. Par exemple, même si, grâce aux réformes et au changement politique de l'après-guerre, les hommes ne risquent plus les arrestations arbitraires ni la torture, la police se montre généralement très sexiste. Il n'est pas rare que la société d'après-guerre fasse pression sur les femmes pour qu'elles taisent les mauvais traitements que leur ont infligés des hommes, surtout lorsque ceux-ci appartiennent à un mouvement politique influent, sont des membres du gouvernement, ou s'il n'y a pas assez d'hommes à marier. Lorsque de nombreux viols ont été commis pendant la guerre et n'ont pas été immédiatement sanctionnés, il est extrêmement difficile d'engager des poursuites pour viol après-coup; ce problème reste tout aussi actuel aujourd'hui qu'il l'était voici dix ans, lorsqu'il a été dénoncé aux Nations Unies.<sup>68</sup>

## Atteintes aux droits des femmes

Il y a peu de temps encore, les droits des femmes dans l'après-guerre pouvaient être bafoués dans une impunité quasi-totale. Reconnaisant que les femmes faisaient systématiquement l'objet de violences dans toutes les phases d'une guerre, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté en 2000 sa Résolution 1325. Bien qu'elle représente un grand pas en avant, cette résolution a fait l'objet de critiques. Les premières évaluations font état de lacunes dans son cadre conceptuel, de défauts d'application<sup>69</sup> et de l'absence de directives pour sa mise en pratique sur le terrain.

#### Encadré 14.4 La Résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies

La Résolution 1325 demande instamment aux États Membres de faire en sorte que les femmes soient davantage représentées à tous les niveaux de prise de décisions des institutions et mécanismes nationaux, régionaux et internationaux pour la prévention, la gestion et le règlement des différends. Elle demande notamment:

- à tous les intéressés, lors de la négociation et de la mise en œuvre d'accords de paix, d'adopter une démarche soucieuse d'équité entre les sexes, en particulier:
  - a) de tenir compte des besoins particuliers des femmes et des petites filles lors du rapatriement et de la réinstallation et en vue du relèvement, de la réinsertion et de la reconstruction après les conflits;
  - b) d'adopter des mesures venant appuyer les initiatives de paix prises par des groupes locaux de femmes et les processus locaux de règlement des différends, et faisant participer les femmes à tous les mécanismes de mise en œuvre des accords de paix;
  - c) d'adopter des mesures garantissant la protection et le respect des droits fondamentaux des femmes et des petites filles, en particulier dans les domaines de la constitution, du système électoral, de la police et du système judiciaire.

*Source: Conseil de sécurité des Nations Unies 2000.*

Cependant, pour les femmes qui se trouvent dans des zones de conflit, les initiatives de ce type revêtent une grande signification. C'est ce qu'ont démontré les femmes d'Afghanistan, du Kosovo et du Timor oriental qui se sont réunies pour témoigner devant le Conseil de sécurité en octobre 2001, à l'occasion du premier anniversaire de la Résolution.<sup>70</sup>

Le retentissement international des viols commis pendant la guerre a eu pour effet de canaliser des ressources supplémentaires pour répondre aux préoccupations des femmes dans un après-guerre. Toutefois, ces ressources n'ont pas été mises au service des politiques de santé ou de développement. Les institutions internationales et les organisations de défense des droits de l'homme apportent un soutien aux organisations locales des droits de l'homme; mais là non plus, les droits des femmes n'étaient pas prioritaires, l'action de ces organisations commence maintenant seulement à influencer la vie des femmes. Les femmes se sont mises à créer elles-mêmes des organisations de défense des droits de l'homme, dont plusieurs se sont donné pour objectif d'extirper des institutions garantes de l'ordre public—la police et la justice notamment—la culture et les pratiques discriminatoires qui sont si profondément ancrées en elles.<sup>71</sup>

Des méthodes qui ont fait leur preuve (“bonnes pratiques”) sont enseignées aux femmes pour les aider à signaler les violences dont elles sont l'objet et à consigner les informations qui s'y rapportent ainsi que pour empêcher que la violence domestique de l'après-guerre ne soit présentée comme un phénomène “culturel”. Les poursuites engagées contre les violences commises à l'égard de femmes pendant la guerre représentent un progrès considérable, et il faut espérer que d'autres viendront soutenir l'action des organisations qui œuvrent aussi pour empêcher que de telles violences ne se produisent dans les après-guerres. Cependant, ainsi qu'il ressort d'un récent rapport du Secrétaire général des Nations Unies, “les faits constatés sur le terrain témoignent de notre incapacité collective à prévenir une telle violence et à protéger les femmes et les filles contre les horreurs de la violence sexiste et contre les violations intolérables des droits de l'homme et du droit pénal et humanitaire international. Des actes de violence sexuelle et sexiste ont récemment été signalés en Afghanistan, au Burundi, en Côte d'Ivoire, en République démocratique du Congo, au Tchad, ainsi qu'au Darfour (Soudan)”.<sup>72</sup>

### Encadré 14.5 Parler des agressions sexuelles et du viol

“J’ai une question, commence Mirha Nurka avec assurance, debout devant les 15 juges de sexe masculin. “Qui a eu des rapports sexuels la nuit dernière, et comment cela s’est-il passé?”. Il y a un mouvement de malaise dans la salle. Les hommes changent de position sur leur chaise ou froncent les sourcils à cette question déplacée. Plusieurs s’éclaircissent la voix. L’un d’eux éclate de rire. “Je suis sérieuse”, poursuit Nurka, “nous aimerions que chacun d’entre vous partage les détails de la nuit passée avec le groupe”. Les juges sont réunis à Zenica ... pour la deuxième journée d’un atelier consacré aux violences sexistes dans le district. Mirha Nurka, leur responsable de formation, est membre de Medica Zenica, une ONG qui utilise ses travaux sur la violence envers les femmes pour inciter les juges, les procureurs, les fonctionnaires de police, les agents de santé et les assistants sociaux à réagir autrement face aux victimes. Elle attend jusqu’à ce que le silence devienne pesant. “Vous n’avez pas besoin de répondre, mais est-ce que l’un d’entre vous peut me dire pourquoi, à son avis, j’ai posé cette question?” Les hommes, soulagés, commencent à parler. Ils passent les heures qui suivent à essayer de comprendre ce que les survivantes d’agressions sexuelles et de viols doivent ressentir lorsqu’on leur demande de décrire par le détail, encore et encore, des épreuves humiliantes devant un juge et un jury.

Sources: Spindel et coll., 2004.

## POURSUITE DES AUTEURS DE VIOLS ET D’ACTES DE VIOLENCE SEXUELLE

Malgré le grand nombre de conflits internes et en dépit de la législation internationale humanitaire régie par la quatrième Convention de Genève et le Protocole II, peu de crimes de guerre et encore moins d’actes de violence sexiste font l’objet de poursuites judiciaires. Bien qu’ils existent depuis 1949, ces instruments juridiques n’ont pas été appliqués de manière efficace et ont montré leurs limites. L’amnistie des criminels de guerre est un outil important dans les négociations de paix, mais elle empêche parfois d’intenter une action en justice, comme cela s’est passé lors des récentes négociations de paix au Burundi.<sup>73</sup>

Au cours de ces dix dernières années toutefois, le droit international humanitaire et son application ont énormément évolué grâce, principalement, à la création des tribunaux internationaux chargés de juger les crimes de guerre perpétrés en Yougoslavie et au Rwanda, des cours pénales internationales et des tribunaux spéciaux pour la Sierra Leone et le Timor oriental.

## Inclusion de critères d’équité entre les sexes dans le cadre juridique international<sup>74</sup>

Avant 1994, le cadre juridique international régissant les conflits armés interdisait la violence contre les femmes, et plus particulièrement la violence sexuelle. Cependant, ces dispositions ont été jugées insuffisantes et, à vrai dire, inférieures au niveau de protection garanti aux hommes. Sous la pression des organisations féminines internationales et des changements politiques survenus au niveau national et international au cours des années 1990, la violence envers les femmes est désormais considérée sous un angle nouveau et figure de plus en plus fréquemment en tant que question prioritaire à l’ordre du jour de la communauté internationale.

Les atrocités commises dans le conflit bosniaque et pendant le génocide rwandais, ainsi que leur couverture par les médias, ont poussé la communauté internationale à prendre des mesures sérieuses pour faire respecter les droits des femmes. L’ampleur des crimes à caractère sexuel et leur utilisation systématique comme arme de guerre ont conduit la communauté internationale à agir. C’est ainsi qu’a été engagé le processus

d'élaboration et de mise en œuvre d'un cadre juridique plus apte à protéger les femmes. Le Conseil de sécurité des Nations Unies a créé le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY, Résolution 827/93 du Conseil de sécurité) et le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR, Résolution 955/94 du Conseil de sécurité) pour juger et châtier les auteurs de crimes de guerre. Les statuts du TPIY et du TPIR ne mentionnent explicitement que le viol parmi les crimes contre l'humanité, de sorte que les tribunaux sont libres de déterminer le statut précis du viol et des autres délits sexuels en droit international. L'étroitesse des définitions a d'abord suscité un sentiment de déception mais, pour la première fois dans l'histoire de ce droit, les deux tribunaux ont réussi à créer des précédents qui ont ouvert des horizons nouveaux et enrichi la jurisprudence internationale. Les affaires de Tadic, Akayesu et Kunarac sont à marquer d'une pierre blanche car c'était la première fois que des auteurs de violences commises en temps de guerre contre les femmes étaient inculpés.

### **Poursuites pour viol en tant que crime de guerre<sup>75</sup>**

La première affaire traitée par le TPIY—contre Dusko Tadic—illustre divers types de problèmes rencontrés. Tout d'abord, les preuves de violence n'avaient pas été traitées aussi sérieusement que dans d'autres délits. Il a fallu qu'une femme du tribunal de première instance, la Juge Odio Benito, attire l'attention du Procureur sur les conclusions émanant d'organisations féminines pour que ces délits soient examinés avec davantage de rigueur. En outre, cette affaire ayant également mis en lumière la nécessité de prendre des mesures pour protéger les témoins, des directives dans ce sens ont été établies par le tribunal de première instance sous la présidence de Gabrielle Kirk MacDonald. Cependant, Tadic n'a jamais été poursuivi pour viol, la plaignante ayant décidé de ne pas témoigner.

L'affaire Akayesu, au Rwanda, a créé de nombreux précédents historiques concernant la définition du viol et la condamnation de ce délit. Comme dans l'affaire Tadic, aucun chef d'inculpation touchant aux violences sexuelles ne figurait dans les actes d'accusation au stade initial du procès. C'est seulement plus tard, lorsque la Juge Pillay a retenu des éléments de

preuve dans la déposition de l'un des témoins, qu'Akayesu a été poursuivi et condamné pour viol en tant que crime contre l'humanité. Dans un conflit interne, un acte de violence sexuelle a été puni par une cour internationale sans qu'il y ait de précédent, en recourant à une définition novatrice du viol décrit comme "intrusion physique de nature sexuelle, commise dans des conditions de contrainte". Mais surtout, c'était la première fois que le viol était puni en tant qu'acte visant à détruire un groupe, car il a été considéré comme un élément constitutif du génocide, "causant un préjudice physique ou psychique grave".

De même, l'affaire Kunarac ou "Foca" constitue une première par la condamnation d'auteurs de viol, redéfini en tant que violation de l'autonomie sexuelle. De plus, ce jugement a reconnu le viol comme élément de torture, causant de grandes souffrances physiques et psychiques, comme élément d'asservissement, et comme crime contre l'humanité. C'était aussi la première mise en examen portée devant un tribunal international exclusivement au motif d'actes de violence sexuelle à l'égard de femmes.

### **La cour pénale internationale**

Par ailleurs, les délits d'ordre sexuel sont désormais codifiés comme des infractions au droit humanitaire dans le statut de la Cour pénale internationale (CPI). Y sont expressément mentionnés le viol, l'esclavage sexuel, la prostitution sous la contrainte et la stérilisation forcée en tant que crimes de guerre et crimes contre l'humanité. Ce statut va plus loin en qualifiant toute autre forme de violence sexuelle de violation grave des conventions de Genève. En outre, la persécution fondée sur le sexe est désormais reconnue dans la définition des crimes contre l'humanité. En définissant le viol, l'esclavage et la violence sexuelle, le droit jurisprudentiel a permis de mieux comprendre la gravité de ces actes, notamment en précisant que le viol et les autres formes de violence sexuelle peuvent constituer des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et des actes constitutifs de génocide.

Un Caucus des femmes pour la justice entre les sexes (*Women's Caucus for Gender Justice*), composé de plusieurs groupes et individus, s'est constitué en 1997 au sein de la CPI pour veiller à ce que la Cour fonctionne selon une démarche

### Encadré 14.6 Poursuites pour délits sexuels devant le Tribunal spécial des Nations Unies pour la Sierra Leone

Ce tribunal a été institué pour que les vrais responsables des atrocités commises pendant la guerre civile en Sierra Leone soient poursuivis en justice. Bien qu'il disposât de ressources et d'un personnel nettement moins importants que le TPI pour le Rwanda, le Procureur David Crane a pris soin d'intégrer les délits sexuels dans sa stratégie de mise en accusation. Alors que son équipe ne comptait guère que dix enquêteurs, il a immédiatement chargé deux enquêteuses compétentes et expérimentées d'enquêter sur les agressions sexuelles (contre 1 à 2 pour cent de l'équipe de 100 personnes travaillant pour le tribunal rwandais). Au bout d'une année seulement, tous les actes d'accusation incluaient des chefs d'inculpation pour violences sexuelles, avant même que le tribunal n'ait tenu sa première audience. Crane a également chargé un avocat général d'établir un plan de poursuites pour les délits sexuels, et envisage non seulement de dresser des actes d'accusation pour viol mais aussi de traduire en justice les auteurs de violences sexuelles et d'élargir l'actuelle interprétation du droit international. David Crane a montré que la volonté politique du procureur peut faire toute la différence, même en travaillant avec des ressources limitées. Le 7 mai 2004, le Tribunal spécial pour la Sierra Leone a annoncé qu'un nouveau chef d'inculpation pour "mariage forcé" serait ajouté à l'acte d'accusation dressé contre six accusés. C'est la première fois que le mariage forcé donne lieu à des poursuites pour crime contre l'humanité en vertu du droit international.<sup>78</sup>

Source: Nowrojee 2004:13,23.

soucieuse de l'égalité entre les sexes. Parmi ses autres dispositions, la CPI garantit la protection des victimes et exige que les juges des deux sexes aient des compétences juridiques dans des domaines précis, parmi lesquels la violence à l'égard des femmes.<sup>76</sup> Cependant, la CPI a de nombreuses limitations, et le fait que sa juridiction s'applique uniquement dans les États signataires n'est pas la moindre; par ailleurs, elle n'est pas habilitée à rechercher les criminels de guerre, à délivrer des mandats d'arrêt, à perquisitionner dans des habitations et des bâtiments ou à obliger des témoins à se présenter à un procès.

En Sierra Leone, la volonté politique et la ferme intention de tirer les enseignements des erreurs du TPIR ont permis de traduire en justice, plus rapidement et d'une manière plus efficace, les auteurs de crimes de guerre commis contre des femmes, même sans que les femmes juges soient majoritaires et sans qu'un important volume de ressources supplémentaires soit affecté à des activités concernant spécialement les femmes.<sup>77</sup>

Cette somme d'expérience croissante aide également les populations à mener campagne dans leur propre pays.<sup>79</sup> Les principes d'action de la CPI se sont avérés utiles pour dénoncer les crimes commis contre des femmes dans plusieurs autres contextes. Ils ont été incorporés dans les règlements des commissions

d'enquête spéciales au Timor oriental et des Chambres extraordinaires au Cambodge, ce qui est particulièrement important dans ce dernier cas, car les statuts des tribunaux créés pour juger les dirigeants des Khmers rouges ne contiennent pas d'autres références aux violences sexuelles ou sexistes.

### Lenteur des progrès

Malgré ces progrès, la majorité des crimes commis contre des femmes en temps de guerre restent impunis. Dans le cas du TPIR, le Juge Goldstone avait annoncé d'emblée qu'il entendait prendre les délits de violence sexuelle très au sérieux mais, par la suite, il n'a pas donné à son équipe d'enquêteurs les moyens de recueillir des preuves, n'a pas inclus le viol comme chef d'inculpation dans les premiers actes d'accusation et n'a pas permis que le viol soit pris en compte dans la stratégie de mise en accusation.<sup>80</sup> Les femmes qui ont survécu à de telles violences sont encore stigmatisées, beaucoup plus que les hommes ayant survécu à des violations de leurs droits, et elles risquent d'être victimes d'autres violences.<sup>81</sup> Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que la plupart d'entre elles soient très réticentes à l'idée d'engager une action en justice et de témoigner. En outre, même lorsque les poursuites aboutissent, les femmes sont rarement indemnisées.

Les poursuites pour des actes commis en temps de guerre sont généralement d'une lenteur désespérante: "Nous serons mortes avant d'avoir obtenu justice", se plaint une femme qui demande réparation auprès du TPIR.<sup>82</sup> Dix ans après le génocide, il n'y a eu que deux inculpations pour viol et un acquittement. Pour les femmes, la procédure judiciaire, en ce sens qu'elle permet de faire éclater la vérité et de valider leurs dires ainsi que de démasquer les auteurs de crimes, est souvent au moins aussi importante que le résultat. Cependant, cette procédure ne constitue pas un mécanisme suffisant pour faire toute la lumière sur ce qui s'est passé: l'histoire de ces femmes est beaucoup plus lourde que ce qu'elles en livrent au tribunal. Les récits des survivantes rwandaises qui ont été violées et ont subi des sévices pendant le génocide montrent à quel point le TPIR est impuissant à rendre compte de "toute la vérité".<sup>83</sup> Ces femmes attendent toujours une prise de position officielle reconnaissant que ce qu'on leur a fait était mal et que leur survie n'autorise pas à les accuser de collusion avec leurs agresseurs. Elles veulent aussi être aidées et mieux traitées en tant que témoins—avoir au moins le même niveau de soins de santé et de traitement du VIH/sida que celui dont bénéficient les accusés inculpés dans l'attente d'un procès. Pour l'heure, elles ont peu de chances d'être entendues.

## RECHERCHE DE LA VÉRITÉ, RÉCONCILIATION ET VÉCU DES FEMMES

Au cours de la décennie écoulée, l'association de la "vérité" et de la "réconciliation" est devenue très populaire. L'idée que l'on se fait le plus souvent de la "réconciliation" est qu'elle consiste à restaurer de bonnes relations et qu'elle renferme la notion de pardon ; mais tout le monde n'a pas la même vision des choses, certains s'intéressent davantage au sort des individus, d'autres à celui de groupes déterminés et d'autres encore à la société dans son ensemble.<sup>84</sup> La question de savoir si et comment la réconciliation peut être possible fait l'objet d'un vaste débat à l'échelle nationale et à l'échelle internationale,<sup>85</sup> mais celle de "réconciliation entre les sexes" n'est presque jamais évoquée.

Les femmes sont en général censées s'identifier aux mesures de réconciliation et de consolidation de la paix, de la même façon que leur penchant naturel pour la paix est invoqué pour réduire les hostilités en temps de guerre.<sup>86</sup> Certaines de ces mesures pourraient être interprétées comme une volonté de réconciliation entre les hommes et les femmes.<sup>87</sup>

La question de l'amnistie et de la recherche de la vérité demeure controversée; lorsqu'une amnistie est proposée en échange de la vérité, le sentiment d'un déni de justice peut engendrer de nouvelles violences. C'est pourquoi, lorsque la Commission de la vérité salvadorienne a publié son rapport, le gouvernement a promulgué une loi d'amnistie dans les jours qui suivirent, de peur que les conclusions de ce rapport ne ravivent le conflit. En général, les commissions de la vérité n'ont pas le pouvoir de poursuivre en justice, alors que certaines d'entre elles accordent l'amnistie. Ainsi, la Commission de la vérité et de la réconciliation sud-africaine était habilitée à accorder l'amnistie à certains auteurs de crimes qui acceptaient de faire une déposition, dès lors qu'ils pouvaient prouver que leurs crimes étaient à motivation politique. Cependant, cela peut poser un problème à quiconque aurait préféré un procès.

Il y a eu 25 commissions de la vérité dans différentes parties du monde depuis 1974. Les commissions de la vérité créées par les pouvoirs publics sont investies de missions différentes, allant de la recherche de renseignements sur des "disparus", comme en Argentine, en Ouganda et au Sri Lanka, à une action en faveur de "la vérité et la justice" comme en Haïti et en Équateur, ou de "la vérité et la réconciliation", comme au Chili, en Afrique du Sud, en République fédérale de Yougoslavie, au Timor oriental et au Pérou. L'encadré 14.7 résume les caractéristiques et objectifs les plus courants des commissions de la vérité, mais celles-ci éprouvent les plus grandes difficultés à remplir leur mission, et la plupart n'y parviennent pas.

Des commissions de la vérité peuvent également être créées par des ONG. Lorsque le gouvernement du Brésil a refusé d'ouvrir une enquête officielle sur les violations des droits de l'homme commises sous le régime militaire, l'archevêque de Sao Paulo a reçu le soutien du Conseil œcuménique des églises pour mener sa propre enquête. Au Guatemala, l'église catholique a également établi une procédure de recherche de la vérité.<sup>88</sup>

## La difficulté de parler

Les violences les moins dénoncées aux commissions de la vérité sont celles qui sont subies par les femmes; ce sont aussi celles qui sont le moins poursuivies. Bien souvent, les femmes ne parviennent pas à en parler. Dans le cas de la très célèbre Commission de la vérité et de la réconciliation sud-africaine, bien que la majorité des personnes qui venaient témoigner d'actes de violence commis contre d'autres fussent des femmes, quelques-unes seulement ont accepté, au début, de parler des sévices sexuels qu'elles avaient elles-mêmes subis. À l'instigation de militantes, la commission s'est alors efforcée d'instaurer un climat de confiance dans lequel les femmes puissent parler en toute sécurité, mais même dans ces conditions, rares furent celles qui trouvèrent les mots ou le courage nécessaire pour parler en public.

Certaines auditions tenues en la seule présence de femmes ont donné de bons résultats.<sup>89</sup> Lorsque des femmes violées entendent par la suite assumer des fonctions officielles, comme ce fut le cas en Afrique du Sud<sup>90</sup> et en Amérique latine,<sup>91</sup> elles font en général très attention de ne pas s'exposer publiquement.

La mise en place de méthodes qui soient de nature à encourager les femmes à s'exprimer, à laquelle les organisations féminines ont largement contribué, se poursuit dans les tribunaux et les processus de recherche de la vérité. Le lieu des auditions est important quand les femmes, pour des raisons culturelles ou pratiques, ne peuvent facilement se déplacer loin de chez elles; c'est pourquoi les membres de la Commission guatémaltèque de clarification historique<sup>92</sup> ont choisi de se rendre eux-mêmes dans les zones reculées pour s'entretenir avec la population indigène. La Commission vérité et réconciliation de la Sierra Leone

### Encadré 14.7 Caractéristiques et objectifs des commissions de la vérité

Quatre caractéristiques principales:

- Elles se concentrent sur le passé, et souvent sur le passé récent, mais ne sont pas des organes permanents comme les commissions des droits de l'homme.
- Elles enquêtent sur des violences illicites survenues pendant une période donnée plutôt que sur un événement particulier. Le mandat d'une commission de la vérité est assorti d'un calendrier précis et spécifie les types d'actes sur lesquels la commission peut se pencher.
- Les commissions de la vérité sont généralement des organes temporaires opérant pendant une période moyenne de six mois à deux ans, au terme de laquelle elles soumettent un rapport. Au besoin, leur mandat peut être prolongé.
- Elles sont mandatées, agréées et habilitées par l'État; parfois aussi par des groupes d'opposition armés dans le cadre d'une négociation de paix. En théorie, cela leur permet d'accéder à l'information et devrait également garantir que leurs recommandations et conclusions soient prises au sérieux.

Source: Hayner 2001:14.

Six objectifs principaux:

- Faire surgir la vérité et la reconnaître.
- Répondre aux besoins des victimes/survivants et veiller à leurs intérêts.
- Contribuer à la justice et promouvoir l'obligation de rendre des comptes.
- Définir les responsabilités institutionnelles et recommander des réformes.
- Œuvrer en faveur de la réconciliation et réduire les tensions résultant de violences passées.
- Faire triompher le droit des victimes/survivants et de la société à connaître la vérité.

Source: Hayner 2001, p. 28-31.

(2003) a veillé à ce que ses 73 intervieweurs, qui comptaient des coordinateurs régionaux et de district, soient préalablement formés; ils ont ensuite été dispersés dans tout le pays pour recueillir les dépositions des personnes violentées. Cette commission a également établi une équipe spéciale pour les femmes, chargée de créer un climat dans lequel les femmes se sentent à l'aise pour témoigner.

La Commission de la vérité et de la réconciliation péruvienne de 2001 s'est penchée sur les causes d'un conflit armé qui a duré 20 ans et formulé des propositions sur la manière dont les victimes de violences pourraient retrouver leur dignité et un sentiment d'humanité. Dès le départ, la commission s'est montrée déterminée à tenir compte des différences entre les sexes, rejetant explicitement "l'idée selon laquelle les droits des femmes et des hommes sont bafoués de la même manière et avec les mêmes conséquences".<sup>93</sup> Elle a mis en place un programme de sensibilisation à la problématique hommes-femmes à l'intention de ses intervieweurs et de ses autres membres pour garantir que l'ensemble de ses travaux soient menés dans l'optique de l'égalité entre les sexes. Ce programme a élaboré du matériel de formation et de communication, formulé des recommandations sur la manière de mener des enquêtes dans les zones reculées et veillé à ce que l'information soit transmise aux différentes communautés. Des ateliers ont été organisés dans différentes régions sur des sujets tels que les disparitions, et la distribution de matériels éducatifs a permis d'aborder plus facilement la problématique hommes-femmes. Grâce à cette stratégie d'engagement aux côtés des femmes et de l'ensemble de la communauté, les préoccupations relatives aux disparités entre les sexes ont été prises en considération. Dans son rapport, la commission a indiqué que la consolidation de la paix dépendrait de l'attention portée à ces préoccupations et qu'il fallait en tenir compte pour prévenir d'autres violations des droits de l'homme.

## Les récits de guerre

Un processus idéal de recherche de la vérité qui tienne compte de la spécificité des sexes n'est pas seulement un processus où l'on veille à ne pas occulter les souffrances particulières des

femmes, mais aussi où l'on intègre dans l'histoire du conflit l'expérience qu'elles ont vécue en tant que combattantes, survivantes d'agressions et de tortures, soutiens de famille et leaders de leur communauté. La divulgation de cette expérience peut nécessiter un autre mécanisme de recherche de la vérité qu'une commission nationale. Ainsi, en 2000, des groupes de femmes au Japon et dans des pays voisins se sont associés pour constituer un tribunal ayant pour mission de juger et châtier les auteurs de crimes de guerre et de se pencher plus particulièrement sur la question de l'esclavage sexuel pratiqué par l'armée japonaise pendant la Seconde Guerre mondiale.<sup>94</sup> Constitué par des groupes de femmes, ce tribunal n'avait aucun statut officiel; mais, même un demi-siècle après les faits, les femmes qui ont voulu témoigner tenaient à ce que leur calvaire soit reconnu publiquement. Sans admettre sa culpabilité, le gouvernement japonais a fini par reconnaître que l'esclavage sexuel, jusque-là nié, avait bien existé. Cependant, la demande de réparations que ces femmes ont adressée à l'État a été rejetée. Quelques-unes ont accepté d'être indemnisées par un fonds spécial privé, mais beaucoup ont refusé, car l'important pour elles était que l'État japonais lui-même leur verse des réparations et leur présente des excuses.<sup>95</sup>

## Systèmes "traditionnels" de règlement des conflits

En Afrique, les populations s'en remettent de plus en plus souvent à des pratiques locales pour surmonter les conflits. A cela correspond une nouvelle tendance chez les donateurs, qui encouragent désormais le recours aux méthodes dites "traditionnelles" de résolution des conflits (fin de la violence organisée), puis de médiation et de réconciliation. Des sommes de plus en plus importantes sont consacrées à ce genre de règlement. Les objectifs sont multiples et très confus: recherche-t-on la justice, la vérité et/ou la réconciliation? Des rituels et des transferts de biens et de main-d'œuvre (individuelle et collective) sont censés produire différents résultats: punition, indemnisation, pardon et rétablissement de la confiance. Certaines de ces pratiques sont restées en usage alors que d'autres sont exhumées de la mémoire des anciens et réactualisées; d'autres encore sont carrément

inventées. Elles peuvent coexister dans un même pays, voire au sein d'une même communauté, mais elles sont de plus en plus souvent présentées en bloc sous la rubrique "consolidation de la paix", ne serait-ce que pour pouvoir mettre la main sur les fonds des donateurs étrangers.<sup>96</sup>

Ces pratiques, à travers lesquelles s'expriment généralement des relations politiques et des rapports de pouvoir locaux marqués par une très forte disparité entre les sexes, n'appartiennent aucunement à une culture traditionnelle qui serait exempte de valeurs. Elles marginalisent complètement les femmes et font abstraction de leurs besoins. Certaines comportent des usages ancrés dans la culture comme, en Afghanistan par exemple, l'échange de femmes à marier entre différents groupes en guise d'indemnisation et pour rétablir les relations intercommunautaires.<sup>97</sup> Dans le contexte du choc en retour de l'après-guerre, la réactivation des pratiques "traditionnelles" peut servir à "remettre les femmes à leur place". En revanche, si cette réactivation se fait dans un souci d'équité entre les sexes, elle peut contribuer à la construction d'une société nouvelle. Tel est le cas du mécanisme appelé *Gacaca* au Rwanda, ancien mode de règlement des différends, qui était presque tombé en désuétude et que le gouvernement a remis à l'honneur pour faciliter l'audition des affaires de génocide. Les tribunaux *Gacaca*, dans leur nouvelle version, font une place importante aux femmes (voir aussi le chapitre 11). Parmi de nombreux autres changements fondamentaux, il convient de citer la participation de femmes en qualité de juges, encore qu'il soit trop tôt pour en évaluer l'impact.

## PARTICIPATION À LA VIE CIVILE ET POLITIQUE

Lorsqu'une société sent que les femmes ont "mérité" de nouveaux droits en raison du rôle qu'elles ont joué pendant le conflit, elle prend parfois conscience de la contribution que celles-ci peuvent apporter à la vie politique ainsi que de l'obligation morale de leur offrir cette possibilité. La probabilité qu'un tel état d'esprit influe sur les structures politiques est plus grande lorsque l'ambition est véritablement de construire une société "nouvelle" après une "libération".<sup>98</sup> Elle est moins grande lorsque

l'idéologie politique dominante est insensible à la contribution que les femmes apportent ou sont susceptibles d'apporter à la vie publique.<sup>99</sup> Au Cachemire, par exemple, il est peu probable que les femmes anticipent l'heure de la libération. Dans cette région du nord de l'Inde, des années de syncrétisme et un salubre mélange de traditions islamiques, hindoues et soufies leur avaient garanti un espace libéral dans la société. Avec l'aggravation du conflit et l'emprise croissante du fondamentalisme sur les insurgés, les femmes se sont vues imposer des restrictions qui les ont contraintes à se soumettre à des mœurs patriarcales rigides.<sup>100</sup>

Cependant, même dans des contextes profondément conservateurs comme au Cachemire ou en Somalie, le pouvoir que leur confère une influence qu'elles exerçaient auparavant est parfois reconnu. En privé, elles guident les décisions des hommes tandis qu'en public, elles se produisent en tant que chanteuses ou poétesses, elles donnent des conseils en leur qualité d'aînées ou de responsables d'activités culturelles, ou encore elles mènent des négociations officieuses lors de visites à des proches ou en faisant du commerce. De toutes ces responsabilités accumulées graduellement peuvent naître des droits juridiques et politiques une fois la guerre terminée.

## Les chances de participation à la vie politique

Dans la fébrilité de l'après-guerre, de nouvelles constitutions et législations contenant des dispositions radicales sont parfois promulguées à la hâte; même si, au départ, elles n'existent que sur le papier, ces dispositions marquent parfois des avancées bien plus importantes que s'il n'y avait eu ni guerre ni bouleversements. Ainsi, après la guerre de libération au Zimbabwe, le statut juridique des femmes a été nettement amélioré. Les nouvelles constitutions de la Namibie et de l'Erythrée garantissent elles aussi aux femmes des droits précis. Toutefois, avoir des droits garantis par la loi est une chose, pouvoir les exercer en est une autre. Au sortir d'une guerre, surtout quand celle-ci a été longue, une grande partie de la population est analphabète, de sorte que les textes de loi ne sont pas à la portée de tous. Par conséquent, même si la population est au courant des nouveaux

droits accordés aux femmes, celles-ci ne pourront pas les faire valoir aisément.<sup>101</sup> En outre, l'existence de droits politiques ne protège pas les femmes du “choc en retour”, examiné plus haut.

Même lorsque l'appareil politique et juridique est en place et permet aux femmes de prendre part à la vie politique, leur niveau de participation reste généralement inférieur à celui des hommes. Elles sont parfois découragées par le niveau d'instruction nécessaire pour s'inscrire en tant qu'électrices ou par la longue distance à parcourir pour se rendre aux urnes, comme on a pu l'observer dans un certain nombre d'élections. Des contraintes d'ordre matériel ou culturel, ou encore des pressions familiales et communautaires, peuvent empêcher les femmes d'exercer leur droit de vote ou de se porter candidates. En Algérie, il est courant que les hommes votent au nom des femmes. De même, le point de vue des femmes risque de ne pas être pris en compte par les organisations de la société civile qui participent au débat public ou à des consultations avec le gouvernement, si ces organisations sont en majorité dominées par des hommes. Pour favoriser la participation des femmes, il peut être nécessaire de continuer à organiser des activités spéciales, ce qui n'est pas toujours fait alors que de telles activités sont proposées depuis longtemps au niveau international.

Dans un contexte où les femmes subissent un choc en retour, il est extrêmement difficile de mettre en œuvre des mesures pour accroître leur participation, même si la volonté politique existe. En Afghanistan, par exemple, les femmes sont tenues à l'écart des projets de promotion de la démocratie.<sup>102</sup> En Amérique centrale, les ex-combattantes qui se sont engagées dans la politique ont été rejetées par leur famille et beaucoup ont été victimes de violences sexuelles de la part de hauts responsables de leur propre parti.<sup>103</sup>

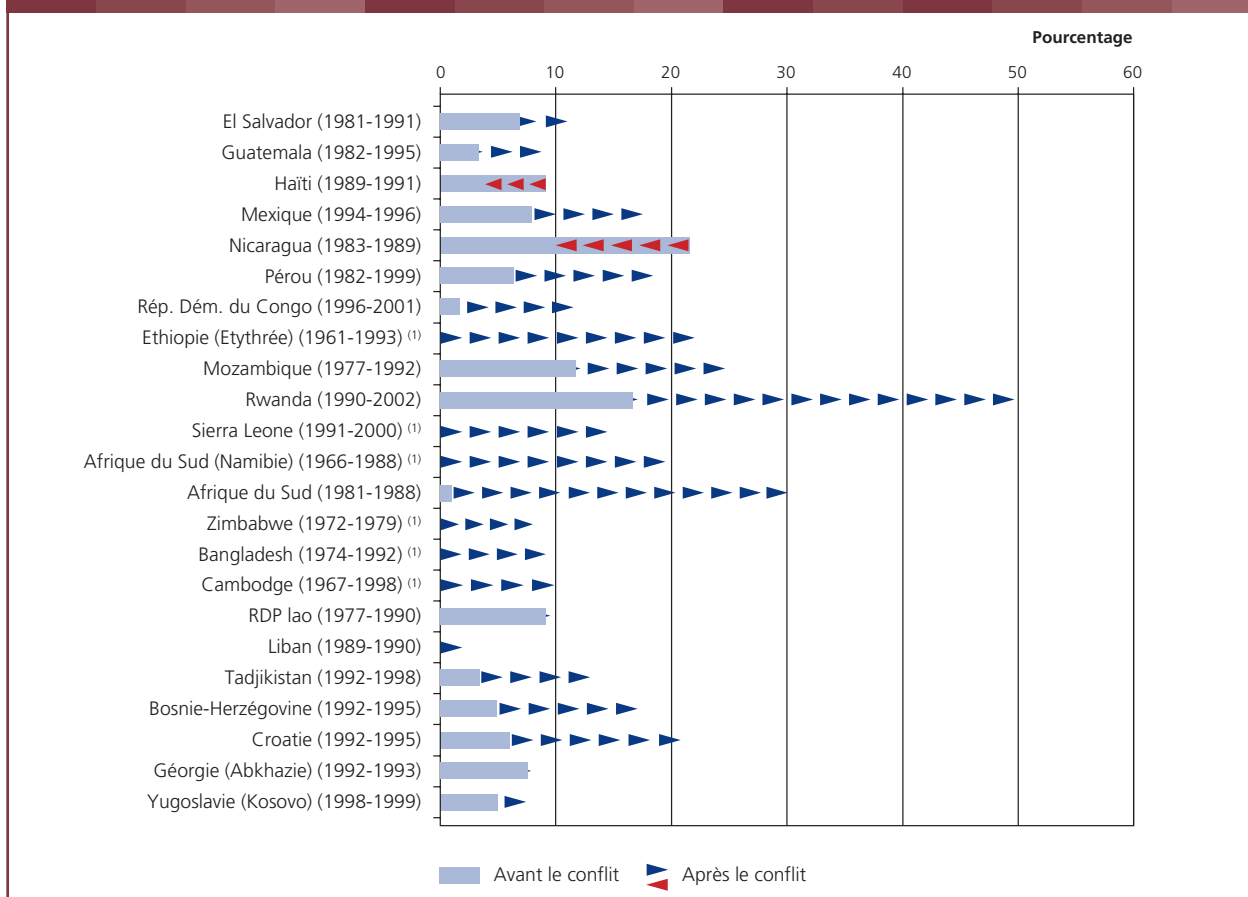
La question de savoir comment accroître la présence des femmes dans la sphère politique reste une question difficile, nous l'avons vu au début du présent rapport. La Plate-forme d'action de Beijing demandait que les femmes soient représentées à raison d'au moins 30 pour cent dans les organismes de prise de décisions; la Résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies souligne que les femmes doivent participer au processus de paix et être représentées dans les structures politiques qui sont ensuite mises en place. L'application de ces recommandations

internationales a donné lieu à des progrès remarquables. L'après-guerre peut être une période propice à l'adoption de réformes et d'approches novatrices, surtout lorsqu'il y a convergence entre les souhaits des bailleurs de fonds et les aspirations des groupes de femmes locaux.

Là où les femmes ont acquis un certain poids politique grâce à leur action pendant le conflit, elles peuvent sauter des étapes qui, dans d'autres contextes, se prolongent. Par exemple, au moment de l'avènement de la démocratie en Afrique du Sud, la majorité des dirigeants de l'ANC étaient des hommes et pourtant, la question de l'égalité des sexes avait été largement débattue. Mais les femmes se sont battues et ont obtenu 30 pour cent des sièges au Parlement national. En Érythrée également, le gouvernement a veillé à ce que des femmes soient incorporées dans le système administratif mis en place après la guerre, décidant que 30 pour cent des sièges des conseils régionaux et sous-régionaux leur seraient réservés et qu'elles pourraient se porter candidates aux 70 pour cent restants.<sup>104</sup> Même en Afghanistan, la *Loya Jirga* constitutionnelle avait promis qu'au moins 19 pour cent des 500 sièges seraient attribués à des femmes; elles en ont finalement obtenu 20 pour cent.<sup>105</sup>

Il est arrivé que des pays donateurs soutiennent, dans des pays qui sortent d'une guerre, des mesures qu'ils n'adopteraient pas pour eux-mêmes.<sup>106</sup> Ainsi, le Royaume-Uni a rejeté par voie légale l'utilisation de quotas de femmes dans les partis politiques mais cela ne l'a pas empêché d'approuver le principe selon lequel des sièges doivent être réservés aux femmes dans les structures gouvernementales locales et nationales en Ouganda.<sup>107</sup> Les femmes du monde entier sont confrontées à des problèmes de ce type lorsqu'elles veulent s'engager plus avant dans la politique officielle, mais dans les sociétés d'après-guerre qui y sont préparées, le changement peut s'opérer à un rythme plus rapide que la normale. Le Rwanda en offre un exemple frappant. Dans ce pays, les femmes ont obtenu 49 pour cent des sièges aux élections législatives de 2003, proportion qu'aucun pays de l'OCDE n'a jamais atteint. Il ne faut toutefois pas voir dans ce chiffre le signe d'une révolution dans les relations entre les hommes et les femmes du Rwanda; il reflète en réalité la forte proportion de femmes parmi les survivants du génocide. Reste que la démographie n'explique pas tout et que ce changement spectaculaire

**Figure 14.1 Proportion de femmes dans les parlements nationaux avant et après une guerre**



Notes: La période indiquée est celle de la durée du conflit considéré. (1) Pays pour lesquels il n'existe pas de données sur les élections avant le conflit.  
Source: UIP 2004; ONU 2000a; UCDD/PRIO 2004.

n'avait rien d'inéluctable; il aura sur la vie politique rwandaise des conséquences qu'il est encore trop tôt pour déterminer.

## La visibilité ne suffit pas

Il y a dix ans déjà, les Nations Unies ont proclamé que les besoins des femmes méritaient une plus grande attention dans l'après-guerre. Pourtant, les problèmes, les atteintes aux droits et les insuffisances des programmes, attestés dans de nombreux rapports, restent monnaie courante.<sup>108</sup> La souffrance des femmes

pendant la guerre, et en particulier l'ampleur des violences sexuelles qu'elles ont subies, ont retenu l'attention de la communauté internationale et sont souvent évoquées pour caractériser la barbarie humaine ou la sauvagerie de certains groupes "ennemis". Le rôle joué par les femmes dans la recherche de la paix est aujourd'hui mieux connu, même si on a tendance à minimiser l'importance des autres rôles qu'elles assument. C'est ainsi que certaines organisations internationales ont propulsé sur le devant de la scène des femmes qui avaient participé aux efforts de consolidation de la paix après la guerre. Pourtant, malgré toute cette visibilité, les femmes n'occupent généralement

qu'une position marginale en tant que groupe ou individus dans les négociations de paix, dans les consultations sur les stratégies d'après-guerre et dans la vie publique des sociétés qui sortent d'une guerre.

La réticence dont font encore preuve de nombreux analystes et conseillers lorsqu'il s'agit d'analyser les situations selon des critères de sexe et de tenir compte des enseignements de cette analyse dans le processus politique de l'après-guerre mérite réflexion. Des efforts doivent être faits pour la surmonter, qu'elle soit le fait d'une résistance inconsciente ou délibérée. Elle peut en effet être considérée comme un élément constitutif du choc en retour que subissent les femmes puisqu'elle contribue, lorsqu'elle ne la facilite pas, à la discrimination entre les sexes au sein du ménage et de la collectivité ainsi que dans l'organisation politique du pays. Les travaux qui relatent les conflits et étudient la problématique du développement dans une optique féministe constituent une précieuse source d'information sur une foule de situations, positives et négatives. Compilés et analysés depuis plusieurs années, ils forment une abondante documentation que bien des acteurs internationaux ne prennent pas encore suffisamment au sérieux dans les activités d'après-guerre.

Il faut espérer qu'à l'avenir, les institutions internationales et les donateurs s'inspireront davantage de ces enseignements sur la manière de réduire les injustices commises à l'égard des femmes, quant ils donneront des conseils ou soutiendront des programmes de relèvement—que ce soit dans les domaines économique, social et politique ou dans celui de la gouvernance. Il faut également espérer que les progrès ainsi réalisés feront mieux comprendre aux gouvernements d'après-guerre qu'ils ont avantage à prendre des mesures qui non seulement soutiennent les femmes dans leurs stratégies de survie mais aussi permettent à celles-ci de mettre leur potentiel au service de la reconstruction d'une société attachée à l'égalité et à la paix entre les hommes et les femmes.

## Notes

- 1 Rehn et Sirleaf 2002.
- 2 Pankhurst 2003: 11; Pankhurst et Pearce 1997.
- 3 Spindel et coll. 2004; Rehn et Sirleaf 2002; Sørensen 1998.
- 4 Kandiyoti 2004: 25.
- 5 El Bushra 2004.
- 6 Jacobs et Howard 1987.
- 7 Luciak 2004: 28.
- 8 De Abreu 1998; Luciak 2004.
- 9 Samuel 2004: 6-7.
- 10 Sørensen 1998: 37; Luciak 2004: 23.
- 11 Sørensen 1998: 39; Luciak 2004: 23; El Bushra 2004.
- 12 Preston 1994: 262, cité dans Sørensen 1998: 37.
- 13 El Bushra 2004.
- 14 Kelly 2000: 62.
- 15 Pierson 1989.
- 16 El Bushra 2004.
- 17 Pankhurst 2003.
- 18 Korac 1998: 39-46.
- 19 Turshen et Twagiramriya 1998: 9.
- 20 Sørensen 1998: 41-42.
- 21 Pankhurst et Pearce 1997.
- 22 Yanira Argueta, cité dans Luciak 2004: 6.
- 23 Chingono 2001: 116.
- 24 Sørensen 1998.
- 25 Nations Unies 1995<sup>a</sup>: para. 141.
- 26 Elson 1995.
- 27 Stewart et Fitzgerald 2001: 240.
- 28 Sørensen 1998: 38.
- 29 UNIFEM 2001; Sørensen 1998: 20.
- 30 Sørensen 1998: 19.
- 31 UNIFEM 2001: 45-53.
- 32 Chingono 2001: 95.
- 33 UNIFEM 2001: 38-44.
- 34 Zimmerman 1994, cité dans Curtis 1998.
- 35 UNIFEM 2001: 58-62.
- 36 Davison 1998.
- 37 UNIFEM 2001; Davison 1998.
- 38 UNIFEM 2001: 63.

- 39 Sørensen 1998: 20; Chingono 1996.
- 40 UNIFEM 2001: 45-53.
- 41 Yanira Argueta, cité dans Luciak 2004: 6.
- 42 Luciak 2001.
- 43 Luciak 2001.
- 44 UNIFEM 2001: 66.
- 45 Pankhurst et Pearce 1997: 161.
- 46 Stewart et Fitzgerald 2001.
- 47 Sørensen 1998.
- 48 Kelly 2000: 62.
- 49 Date-Bah 1996, cité dans Sørensen: 1998.
- 50 Sørensen 1998: 26.
- 51 Abreha 1996 et Klingeblle 1995, cités dans Sørensen 1998.
- 52 Sørensen 1998: 20, 22.
- 53 HCR 1994.
- 54 Cheater et Gaidzanwa 1996: 191, cités dans Sørensen 1998: 22.
- 55 Walsh 2000: 10.
- 56 Coomaraswamy 2001: 20, Add.2.
- 57 Sørensen 1998: 24.
- 58 Rehn et Sirleaf 2002.
- 59 Stewart et coll. 2001: 93.
- 60 Stewart et Fitzgerald 2001: 236.
- 61 Stewart et Fitzgerald 2001: 237.
- 62 Farr 2003.
- 63 Sørensen 1998: 34.
- 64 Stewart et coll. 2001: 103.
- 65 Brownmiller 1975, et d'autres cités par Walsh 2004: 6.
- 66 Sieder 2003.
- 67 Nordstrom 1997: 15-19.
- 68 Pour l'exemple de l'Afghanistan, voir Kandiyoti 2004: 27-28.
- 69 UNIFEM 2001.
- 70 Samuel 2004.
- 71 Spindel et coll., 2004: 85.
- 72 Secrétaire général des Nations Unies 2004: 16.
- 73 Human Rights Watch 2003.
- 74 Cette partie du chapitre est inspirée de Walsh 2004, Nowrojee 2004 et CII 1998.
- 75 Cette partie du chapitre est reprise de Walsh 2004.
- 76 UNIFEM 2001.
- 77 Nowrojee 2004: 13, 23.
- 78 Voir Tribunal spécial pour la Sierra Leone 2004.
- 79 Rehn et Sirleaf 2002: 88-97.
- 80 Nowrojee 2004: 10.
- 81 Nowrojee 2004: 24.
- 82 Nowrojee 2004: 7.
- 83 Nowrojee 2004.
- 84 Pankhurst 2003.
- 85 Bloomfield et coll. 2003.
- 86 Pankhurst 1999.
- 87 Concernant l'ex-Yougoslavie, voir Žarkov et coll. 2004: 11.
- 88 REMHI 1999.
- 89 Goldblatt et Meintjes 1998: 29.
- 90 Sørensen 1998.
- 91 Luciak 2004.
- 92 REMHI 1999.
- 93 Mantilla 2003.
- 94 Chinkin 2001.
- 95 Vanderweert 2001: 141.
- 96 Pankhurst 2002, 2003.
- 97 Kandiyoti 2004: 26.
- 98 Par exemple au Nicaragua dans les années 1980, en Afrique du Sud dans les années 1970 et 1980, dans la "nouvelle" Afrique du Sud dans les années 1990, et peut-être en Iraq en 2004.
- 99 Sørensen 1998; à propos de l'Afghanistan, voir Kandiyoti 2004: 32.
- 100 Butalia 2004.
- 101 Voir Batezat et coll. 1988 pour le Zimbabwe, et Bentley 2004, pour l'Afrique du Sud
- 102 Kandiyoti 2004: 32.
- 103 Luciak 2004.
- 104 Tsefai 1996; Fessehassion 1989; Marcus 1996; tous cités dans Sørensen 1998.
- 105 Kandiyoti 2004: 19-20.
- 106 Rehn et Sirleaf 2002: 81.
- 107 Tamale 1999.
- 108 Voir par exemple, Nations Unies 1995a, 1996, 1997 et 1998.