



L'impact du programme des Nations unies sur les femmes, la paix et la sécurité. L'exemple du Portugal

Helena Carreiras, Cristina Rodrigues da Silva, Luis Malheiro

DANS **TRAVAIL, GENRE ET SOCIÉTÉS** 2022/1 n° 47 , PAGES 89 À 107
ÉDITIONS **LA DÉCOUVERTE**

ISSN 1294-6303

ISBN 9782348074844

DOI 10.3917/tgs.047.0089

Date de mise en ligne : 31/03/2022

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-travail-genre-et-societes-2022-1-page-89?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



L'IMPACT DU PROGRAMME DES NATIONS UNIES SUR LES FEMMES, LA PAIX ET LA SÉCURITÉ. L'EXEMPLE DU PORTUGAL¹

Helena Carreiras, Cristina Rodrigues da Silva
et Luís Malheiro

De la résolution 1325 sur les femmes, la paix et la sécurité...

En 2000, le Conseil de sécurité des Nations unies a approuvé à l'unanimité la résolution 1325 (RCSNU 1325) sur les femmes, la paix et la sécurité (FPS). C'est la première résolution des Nations unies à traiter de l'impact disproportionné des conflits armés sur les femmes et de leur contribution à la résolution des conflits ainsi qu'à une paix durable. La RCSNU 1325 souligne ainsi l'importance d'une participation pleine et égale des femmes en tant qu'actrices à toutes les étapes et à tous les niveaux de la prévention, la résolution des conflits et la construction de la paix. Elle exhorte également les parties prenantes à intégrer la dimension du genre dans tous les efforts de paix et de sécurité.

Neuf autres résolutions ont été adoptées dans son sillage, qui ont contribué à instaurer ce que certaines auteures ont désigné comme un nouveau régime de genre dans la sécurité internationale [Carey, 2001 ; Barnes, 2011]. Si la plupart d'entre elles appellent à mettre fin aux violences sexuelles en situation de conflit armé et à l'impunité qui les caractérisent, d'autres se concentrent plus particulièrement sur la participation des femmes aux sorties de conflit et à la construction

¹ Texte traduit de l'anglais par Maxime Chervaux.

de la paix, ainsi que sur la définition de ce que serait une approche prenant systématiquement en compte la perspective de genre dans la mise en œuvre des engagements sur les femmes, la paix et la sécurité. Cela inclut notamment les programmes de formation et de sensibilisation aux questions de genre dirigées vers les institutions de défense et aux forces armées, mais aussi la promotion du recrutement et l'absence de rétention des femmes dans les carrières militaires ou encore leur participation aux missions internationales.

... À la mise en œuvre concrète d'instruments de politiques publiques pour l'égalité

Au cours des vingt dernières années, les pays mais aussi les organisations internationales et régionales de sécurité ont développé des outils spécifiques de mise en œuvre du programme « Femmes, paix, sécurité » (FPS), au travers notamment d'un ensemble robuste d'instruments et de politiques publiques [Davies et True, 2019 ; Wright, Hurley et Ruiz, 2019]. Toutefois, à l'encontre des attentes initiales, l'enthousiasme suscité par la résolution 1325 s'est progressivement estompé. Tout en reconnaissant le caractère novateur de ce programme onusien et son potentiel transformatif, les diverses évaluations qui en ont été faites, tant académiques que politiques, en ont souligné les résultats limités par rapport aux ambitions initiales. Diverses évaluations menées dans le cadre de l'Organisation des Nations unies (ONU), de l'Union européenne et de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) ont mis en évidence des obstacles empêchant une grande partie des progrès réalisés de devenir des pratiques courantes [Olsson et Tejpar, 2009 ; Lackenbauer et Langlais, 2013 ; Olsson *et al.*, 2014 ; UN Women, 2015].

Les défis du programme pour les femmes, la paix et la sécurité

Ainsi, vingt ans après son lancement, le programme FPS reste confronté à des défis multiples. Or l'examen des politiques nationales qui visent à sa mise en œuvre dans le domaine de la défense permet de comprendre la nature de ces défis tout en explorant les moyens de les surmonter. Peu d'attention en effet a été accordée aux conditions et aux contextes spécifiques de mise en œuvre du programme à l'échelle nationale par rapport à la sphère internationale. Au niveau national, l'action politique, mais aussi la recherche, se sont concentrées avant tout sur la formulation de plans d'action nationaux (PAN), et ce, souvent d'un point de vue strictement administratif à partir d'indicateurs quantitatifs officiels, sans mener d'études qualitatives approfondies. Même dans les cas où l'implémentation du programme FPS a pu permettre l'adoption de nouveaux instruments de gouvernance, ces évolutions sont ainsi restées avant tout orientées vers la

recherche de légitimité au niveau international. Cela, sans nécessairement illustrer une conviction profonde de leurs effets positifs sur l'efficacité opérationnelle. L'existence d'un agenda officiel concernant le programme « Femmes, paix, sécurité », mais aussi l'émergence de conditions permettant sa mise en œuvre, sont néanmoins loin d'être sans importance.

La mise en agenda du programme pour les femmes, la paix et la sécurité : le cas du Portugal

Cet article souhaite contribuer à une discussion nécessaire sur l'articulation de ces deux niveaux de politiques publiques, en examinant spécifiquement la façon dont l'agenda FPS a pu être traduit sur le territoire national. En s'appuyant sur le cas portugais, il aborde l'institutionnalisation du programme en tant que politique publique et son impact transformationnel, en se concentrant sur la façon dont les forces armées se sont ajustées et ont répondu aux changements organisationnels et opérationnels provoqués par ce programme. Notre argument est double. Il réaffirme d'abord l'importance de transposer le cadre normatif de l'agenda FPS dans la législation nationale et les réglementations institutionnelles. Bien que l'égalité formelle ne soit pas suffisante pour promouvoir l'égalité réelle, elle reste en effet une condition nécessaire pour atteindre cet objectif. L'absence de cadre normatif garanti, au mieux, le maintien du *statu quo* qui, dans ce cas, équivaut à la reproduction de l'inégalité. D'autre part, et sachant que les politiques *de jure* ne se traduisent pas automatiquement par des occasions favorables *de facto* et que l'on doit utiliser des instruments politiques pour s'en assurer, nous soutenons que la façon dont les politiques sont conçues et mises en œuvre joue un rôle clef pour leur implémentation concrète. Au-delà de l'importance fondamentale de l'adoption de politiques publiques officielles, et bien que le lien entre la mise en œuvre procédurale de ces politiques et leurs résultats ne soit pas linéaire, les modalités concrètes de mise en œuvre se trouvent être déterminantes pour l'obtention, ou non, des résultats escomptés.

LE CAS PORTUGAIS : CONCEPTION ET MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES LIÉES À L'AGENDA « FEMMES, PAIX, SÉCURITÉ »

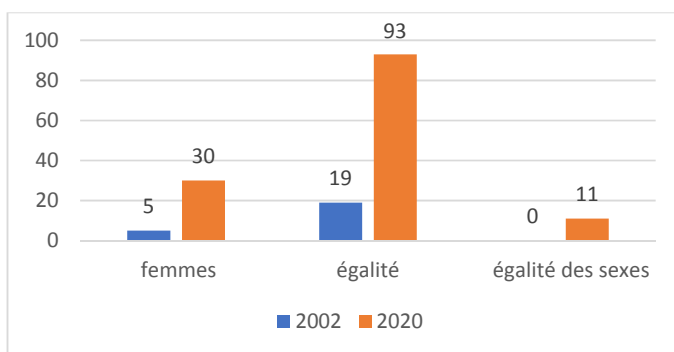
Conception des politiques publiques : le programme normatif

Le Portugal présente une histoire plutôt réussie d'adoption de politiques publiques FPS. Du point de vue normatif, ce résultat vertueux est dû à la réunion de divers facteurs. Plusieurs d'entre eux sont liés au contexte politique, à l'échelle nationale comme internationale : outre un

consensus transpartisan large et grandissant sur la question de l'égalité en général et sur l'agenda FPS en particulier, la scène internationale a également représenté, dans le cadre de la présidence portugaise de l'Union européenne en 2007 et au regard de son ambition d'occuper un siège non permanent du Conseil de sécurité des Nations unies, un terrain fertile pour promouvoir le programme FPS à toutes les échelles du gouvernement et des institutions de défense. D'autres facteurs concernent le format spécifique de sa mise en œuvre, qui établit un lien explicite entre le programme FPS et d'autres politiques nationales similaires concernant l'égalité entre les femmes et les hommes, la non-discrimination et la lutte contre les violences sexistes, impliquant divers acteurs pour la production de leurs principaux instruments de mise en œuvre.

Une première démonstration de la volonté du Portugal de prendre en compte la RCSNU 1325, et qui demeure le plus visible, remonte à 2007 pendant sa présidence de l'Union européenne au cours de laquelle il a apporté son soutien à un engagement de l'UE pour créer des synergies entre ses politiques extérieures et les objectifs de la résolution [PCM, 2009]. Le fait que le Portugal soit devenu peu après un candidat potentiel pour un siège de membre non permanent du Conseil de sécurité de l'ONU, qu'il a finalement obtenu et occupé en 2011-2012, a par ailleurs agi en tant que stimulant pour faire avancer le programme FPS dans le pays. Ces pressions internationales ont trouvé un écho positif dans un large consensus politique national autour de la question de l'égalité entre les femmes et les hommes. Une analyse des programmes électoraux des principaux partis [Coligação Portugal à Frente, 2015 ; Partido Socialista, 2015] montre à cet effet une convergence notable concernant l'agenda, qui fait l'objet de références concrètes dans les programmes gouvernementaux acquérant ainsi une pertinence croissante [XXII Governo Constitucional, 2020].

Figure 1 : Termes relatifs à l'égalité des sexes dans les programmes de gouvernement (2002-2020)



Les termes « femmes » et « égalité » ont été mentionnés respectivement cinq et dix-neuf fois en 2002, et entre trente et quatre-vingt-treize fois en 2020, tandis que l'expression « égalité de genre » (*gender equality*), absente en 2002, se voit mobilisée à onze reprises en 2020 [XV Governo Constitucional, 2002 ; XXII Governo Constitucional, 2020a] (figure 1).

Concernant les instruments spécifiques de mise en œuvre, les plans d'action nationaux (PAN) représentent, aux yeux des responsables politiques, des mécanismes efficaces pour traduire le programme FPS en politiques publiques [CIG, 2019]. Bien qu'ils soient validés par une résolution du Conseil des ministres, pour laquelle les points de veto possibles sont réduits [Immergut *et al.*, 2009], les PAN font en effet l'objet d'un consensus ayant permis d'assurer leur continuité². Le premier plan (2009-2013) a ainsi été élaboré en 2009, lorsque le Parti socialiste était au pouvoir, tandis que le deuxième a été mis en œuvre en 2014 (2014-2018) par un gouvernement de coalition de centre droit (PSD et CDS-PP). Le dernier plan en date (2019-2022) a débuté quant à lui en 2019, de nouveau avec un gouvernement socialiste (PS), mais avec le soutien parlementaire des autres partis de gauche. Très peu de sujets en réalité suscitent une telle convergence idéologique.

Concernant le format spécifique de mise en œuvre, les plans d'action nationaux (PAN) sont conçus selon une interprétation exhaustive de l'agenda FPS, même s'ils perçoivent le domaine de la défense comme étant central. Leurs champs d'action s'étendent à la lutte contre les violences sexistes et à la promotion des droits humains, en plus d'une approche spécifique des conflits armés et de l'aide humanitaire, reliant ainsi les PAN à d'autres plans gouvernementaux (pour l'égalité de genre, la citoyenneté et la non-discrimination par exemple) [PCM, 2009]. La large participation des parties prenantes a également été cruciale. Des groupes de travail composés de spécialistes de différents ministères ont préparé les PAN portugais au travers d'une importante collaboration avec d'autres secteurs de la société civile tels que les universités et les organisations non gouvernementales, et sous la coordination de la Commission pour la citoyenneté et l'égalité des sexes (CIG).

Un examen plus approfondi des PAN permet de mieux comprendre les conditions spécifiques de leur production et de leur évaluation.

Les plans d'action nationaux portugais

En 2009, le gouvernement a adopté le premier plan d'action national portugais pour la mise en œuvre de la résolution 1325, également appelé I PAN 1325, pour une période de cinq ans (2009-2013). Une préoccupation claire était la nécessité d'articuler entre elles les différentes perspectives

² Selon Ellen Immergut, « les décisions politiques nécessitent un accord en plusieurs points d'une chaîne de décisions prises dans différentes arènes. Le sort des propositions législatives [...] dépend du nombre et de l'emplacement des points de veto possibles (*veto points*) le long de cette chaîne ». Voir Ellen M. Immergut [1990, p. 396] [N.d.T].

internationales, européennes et nationales. L'I PAN 1325 proposait diverses activités, allant de la promotion de la participation des femmes dans les forces, les missions, les agences et les équipes techniques de l'armée, à des actions de sensibilisation et de formation dans les écoles et dans les zones de conflit, ou encore d'un engagement avec la société civile. Un groupe de travail interministériel composé de représentants de différents ministères a été en charge de coordonner et de développer cet ensemble d'activités. Outre la participation des différents secteurs gouvernementaux, des représentants de la société civile ont été consultés, tels que des organisations non gouvernementales, des centres de recherche et des groupes de réflexion.

Cette dynamique interministérielle a été l'un des points positifs abordés dans le rapport d'évaluation de l'I PAN 1325 [CIEG, 2014], qui a souligné l'engagement et l'articulation de tous les acteurs impliqués dans la planification du document. Le degré de réalisation de ce premier plan d'action national était en effet très positif (86 %). Plusieurs activités cependant n'ont été que partiellement réalisées, tandis que certains indicateurs se sont révélés insuffisants. Cela a permis d'identifier plusieurs problèmes, à savoir l'absence d'identification claire des entités responsables de l'exécution et du suivi de chacune des activités prévues, l'absence de calendrier, de budget spécifique, mais aussi de formulation explicite des résultats attendus, ce qui a donné lieu à une évaluation très générale [CIEG, 2014]. Au-delà de l'effort de sensibilisation au thème de l'égalité de genre dans les domaines de la sécurité, de la défense, de la coopération et du développement, l'évaluation a souligné que ce sujet occupait encore une place marginale dans l'agenda des forces de sécurité, « surtout parmi les éléments masculins des forces armées » [ibid.] où les stéréotypes de genre persistent, et dont les attitudes semblent révéler une résistance interne à l'intégration des femmes.

Si ces aspects négatifs peuvent remettre en question la durabilité des initiatives existantes, ce premier plan reste notable pour avoir introduit et promu le thème de l'égalité des genres et appelé à des initiatives ayant donné une visibilité à des concepts et des idées qui, en son absence, auraient probablement été négligés [CIEG, 2014]. Ces résultats du rapport d'évaluation ont par ailleurs servi de document d'orientation pour le deuxième plan d'action national, en vigueur de 2014 à 2018.

L'II PAN 1325 proposait diverses améliorations, identifiant désormais plus clairement les entités impliquées et leurs responsabilités et s'articulant explicitement avec un autre programme important, le Plan d'action sectoriel de défense pour l'égalité 2014-2017 [PCM, 2014]. Le groupe de travail interministériel est resté en place avec la Commission pour la

citoyenneté et l'égalité des sexes (CIG) comme entité coordinatrice. L'évaluation de ce plan s'est concentrée sur les perceptions des parties prenantes. L'aspect le plus positif reste le fait que le plan a permis de placer le thème « Femmes, paix et sécurité » en tant qu'objet légitime de politiques publiques, lui donnant ainsi une visibilité certaine. Cependant, l'une des plus grandes difficultés de sa mise en œuvre a été son manque d'appropriation, notamment par la société civile, alors que la majorité des citoyens et des professionnels travaillant à la promotion des droits des femmes, de l'égalité des sexes et de la sécurité ignoraient l'existence de RCS-NU 1325. L'évaluation de ce second plan a montré un taux d'exécution raisonnable de 76 %, mais a également identifié des limites dans la transposition des objectifs théoriques en actions concrètes. Outre l'absence d'objectifs explicites, nous pouvons relever des limites importantes. Parmi celles-ci figurent le nombre élevé de mesures, l'accès difficile aux données concernant l'exécution effective de chacune d'entre elles, les difficultés à traduire les objectifs stratégiques en objectifs opérationnels efficaces, ou encore les limites de la mesure des performances [Logframe, 2018].

Le troisième plan d'action national 1325 couvre la période de 2019 à 2022. Sa conception intègre les suggestions des plans précédents ainsi que de nouveaux objectifs et indicateurs opérationnels. Le document est plus simple et réduit les objectifs et indicatifs de mesures. Il prévoit la création d'un comité technique de suivi pour sa coordination, composé à nouveau de représentants des institutions de gouvernance des affaires étrangères, de la citoyenneté et de l'égalité et de la défense nationale [PCM, 2019].

Dans l'ensemble, bien que le domaine de la défense soit considéré comme ayant une plus grande portée dans la mise en œuvre de la résolution 1325, il est également perçu comme étant plus contraint par la prise en compte d'une perspective de genre en raison de la prévalence de stéréotypes liés à la culture organisationnelle majoritairement masculine de l'armée [Carreiras, 2006, 2010 ; Woodward et Duncanson, 2017]. Dans le cas portugais, comme dans beaucoup d'autres, l'évaluation des plans d'action suit un modèle administratif, s'appuyant sur des indicateurs quantitatifs et manquant d'une analyse plus approfondie sur l'impact effectif des mesures. Alors que les autorités ont adopté des mesures concrètes de politique publique, la question est de savoir comment ces directives générales ont pu être intégrées par le ministère de la Défense et par les différentes branches des forces armées portugaises.

MISE EN ŒUVRE CONCRÈTE DES POLITIQUES PUBLIQUES : COMPLEXITÉS PRATIQUES

Un engagement explicite du ministère de la Défense nationale

Tant le ministère de la Défense nationale (MDN) que les trois branches des forces armées portugaises ont élaboré des mesures spécifiques pour mettre en œuvre le programme FPS. Le MDN l'a fait par le biais de son plan d'action sectoriel de défense pour l'égalité, mis à jour après la publication du troisième PNA 1325 [MDN, 2019]. Il comprend des mesures dans quatre axes structurants : égalité, conciliation, formation, et femmes, paix et sécurité. Outre la promotion de la formation sur les questions de genre pour le personnel de la défense, le MDN s'est appuyé sur l'action de l'Institut de défense nationale (*Instituto da Defesa Nacional*), un groupe de réflexion axé sur la recherche et les politiques publiques. L'Institut a organisé des séminaires et des conférences sur les violences sexistes dans les conflits armés, les droits humains, l'intégration des femmes dans les forces armées, le genre et les opérations militaires, et sur le programme FPS. Il a également publié des dossiers thématiques dans la revue qu'il édite sur le sujet et dirigé un programme national cherchant à mettre en œuvre un enseignement sur la sécurité, la défense et la paix dans les programmes scolaires dans lequel les questions relatives à l'agenda FPS sont incluses.

Le ministère de la Défense nationale a également réalisé des études sur son personnel, récoltant des données statistiques ventilées par sexe, ainsi que sur la perception des forces armées et leur rôle chez les femmes et les jeunes [Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional, 2020]. Par son intermédiaire, le Portugal a également participé aux réunions annuelles du Comité de l'OTAN sur les perspectives de genre (*NATO Committee on Gender Perspectives – NCGP*) par le biais d'une délégation composée de représentants du ministère et des forces armées. Un officier de l'armée portugaise a été élu à la présidence du comité exécutif du NCGP en 2021. Depuis 2017, il y a eu une augmentation significative des actions de formation et des initiatives du MDN en lien avec le programme « Femmes, paix et sécurité ». On peut citer, par exemple, la promotion de la participation de membres de l'état-major général des forces armées portugaises à des cours et des événements sur le sujet, la formation de conseillers pour les questions de genre pour accompagner le personnel militaire, la sensibilisation des commandants des forces nationales déployées (*forças nacionais destacadas*, FND) par le biais de séminaires sur les perspectives de genre dans les opérations militaires, ou encore la formation des enseignants du primaire et du secondaire sur la sécurité et la

paix liées à l'éducation à la citoyenneté. Enfin, dans le cadre de la coopération technico-militaire avec d'autres armées, le ministère de la Défense a soutenu l'initiative portugaise de créer un groupe de travail sur la question au sein de la Communauté des pays de langue portugaise (CPLP). Cette initiative vise à élaborer un plan d'action spécifique et partager les pratiques et connaissances sur la mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies. Un bureau pour l'égalité des sexes relevant directement du cabinet ministériel a finalement été créé en 2020, qui a nommé quatre conseillers sur les questions de genre au niveau de l'état-major des forces armées et de chacune de ses trois branches. Cette initiative a signifié une réalisation majeure, trois décennies après l'entrée des premières femmes dans les forces armées du Portugal, au début des années 1990.

Les contributions spécifiques de l'Armée de terre, la Marine et l'Armée de l'air aux plans d'action nationaux

L'Armée de terre, la Marine et l'Armée de l'air ont contribué à des degrés divers à la réalisation des objectifs des plans d'action nationaux. Toutes trois ont pris des mesures pour a) augmenter la présence des femmes dans les forces ainsi que leur participation aux missions internationales (sans toutefois mettre en place de campagne de recrutement spécifiques), b) fournir une formation professionnelle liée au programme FPS, c) diffuser des sujets liés au genre dans les établissements scolaires et centres de formation pour le personnel militaire et, d) faciliter la conciliation entre vie professionnelle, personnelle et familiale en renforçant la législation pour protéger la parentalité dans le contexte militaire.

L'Armée de terre s'est distinguée comme étant la plus engagée dans ces initiatives. En 2012, elle a mis en place son propre plan s'alignant sur le premier plan d'action national [EXERCITO, 2015], notamment en ce qui concerne la formation du personnel impliqué dans les missions internationales, tant sur l'égalité que sur les questions de violences sexuelles ainsi que d'autres aspects de la résolution 1325. Par la suite, ce document a été mis à jour en même temps que les nouveaux plans d'action nationaux. En 2015, l'Armée de terre a commencé par le biais de directives internes à demander la nomination d'un référent pour l'égalité des sexes dans tous les contingents de ses missions internationales, et en 2020 un officier supérieur a été nommé premier conseiller portugais en matière d'égalité des sexes au siège de la mission de formation de l'Union européenne en République centrafricaine (EUTM-RCA).

La Marine, de son côté, a produit ses propres normes de conduite sur le lieu de travail et encouragé les femmes et les hommes à postuler dans des fonctions dans lesquels

ils étaient sous-représentés. Des ressources spécifiques ont été allouées à cette initiative, tandis que des formations aux droits humains, au droit international humanitaire et aux perspectives de genre ont été encouragées. En 2019, elle crée un bureau sur les perspectives de genre qui publie régulièrement un bulletin d'information, informe sur les mesures du code de bonne conduite pour la prévention et la lutte contre le harcèlement et a investi dans un cours de perfectionnement sur les problématiques de genre dans le but de l'intégrer au sein du personnel militaire et civil [Gabinete de Perspetiva de Género da Marinha, 2019]. 90 % du personnel devait ainsi suivre cette formation d'ici la fin de 2021.

L'Armée de l'air, finalement, a prêté une attention particulière à la formation sur les questions de genre à l'Académie de l'Armée de l'air avec l'inclusion de contenu pédagogique sur les droits humains et le droit international humanitaire. En 2017, le cours de sociologie militaire a intégré des activités de sensibilisation abordant les questions de genre, de violence et d'abus sexuels dans les zones de conflit. Sans mentionner l'égalité des sexes dans les documents stratégiques, et sans créer de budget pour mettre en œuvre le programme, elle a cherché néanmoins à nommer des femmes à des postes dans lesquels elles se trouvaient sous-représentées. Un groupe de travail sur les perspectives de genre a également été constitué, dont les travaux bénéficient d'une haute considération dans le domaine du traitement et de la diffusion de l'information.

Ces exemples montrent que, malgré les limites existantes, les trois branches des forces armées ont investi le programme FPS. Elles ont défini des politiques internes pour le mettre en œuvre et ont créé des structures opérationnelles à cette fin. Par conséquent, d'un point de vue formel, les principales exigences des plans d'action nationaux ont été effectivement traduites en lignes directrices et instruments concrets de mise en œuvre au niveau du ministère de la Défense nationale et des forces armées (même si les champs d'application et les rythmes ont été différents) et présentent des résultats clairement identifiables.

Les multiples freins à l'intégration du genre dans les armées

Certains indicateurs, cependant, montrent que des difficultés persistent. Au Portugal, comme à l'étranger, les études sociologiques sur le thème de l'intégration de la dimension de genre dans l'armée ont montré que, bien que la représentation féminine ait augmenté et qu'un nombre sans précédent de femmes ait accédé à de nouveaux rôles, postes et professions, elles restent minoritaires et sous-représentées dans les domaines professionnels les plus prestigieux, notamment

ceux liés au combat. Bien que les situations varient selon le contexte, leur statut reste dévalorisé dans des organisations normativement définies comme masculines. Les femmes se trouvent ainsi souvent confrontées aux conséquences négatives d'une position essentiellement symbolique (pressions sur les performances, isolement social et rôles formatés) [Egnell et Alam, 2017 ; Woodward et Duncanson, 2017 ; Carreiras, 2006 et 2021]. Des études sur le programme « Femmes, paix et sécurité » ont également souligné que les déficits de mise en œuvre se voient fortement liés aux conditions matérielles, à savoir le manque de moyens dédiés à ces politiques publiques [Davies et True, 2019]. Au-delà de ces déterminants structurels et culturels, ainsi que des conditions matérielles de mise en œuvre, on constate que la façon dont les politiques liées au programme « Femmes, paix et sécurité » sont interprétées et mises en pratique – par les forces armées notamment – reçoit beaucoup moins d'attention au moment de leur évaluation. Or nous soutenons que l'approche administrative dominante et les interprétations divergentes du programme FPS peuvent avoir empêché d'obtenir des résultats significatifs. Une enquête interne, menée en 2019 dans la Marine et l'Armée de l'air, a par exemple montré que les femmes étaient toujours absentes de certains postes. Elle a par ailleurs mis en évidence des perceptions divergentes sur les objectifs du programme FPS : alors que la Marine estime que les politiques sectorielles renforcent l'égalité des sexes, l'Armée de l'air n'établit aucun lien entre le FPS et le principe plus général de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes [Malheiro, 2020]. De même, les conseillers sur les questions de genre ont signalé des problèmes concernant l'acceptation de leur travail au sein de l'institution. Cette résistance apparaît comme une conséquence des conditions de mise en œuvre de décisions politiques pouvant être impactées par des facteurs situationnels (la mobilité fréquente des personnes qui occupent des postes décisionnels par exemple) ou « idéologiques ». L'action du conseiller en matière de genre peut en effet être perçue à ce titre comme une pression externe et non comme un objectif institutionnel militaire. Elle devient donc secondaire par rapport aux missions centrales et plus valorisées des forces armées. L'égalité formelle est largement perçue d'autre part comme une réalité (« tout va bien » et « il n'y a rien d'autre à faire » à ce sujet), ce qui tend à invisibiliser les difficultés existantes [Silva, 2021].

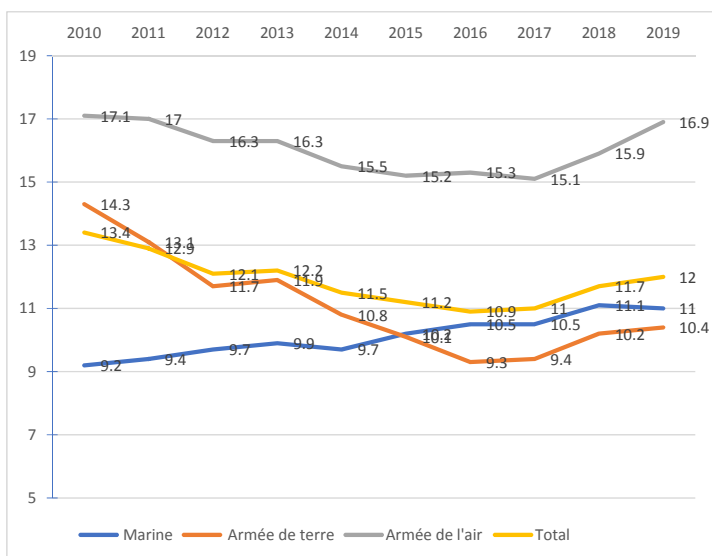
Un impact limité par des résistances persistantes face aux questions de genre dans le monde militaire

Deux exemples concrets liés aux objectifs envisagés du programme FPS permettent d'examiner l'importance du contexte de la prise de décisions pour expliquer leurs

résultats : l'augmentation du nombre de femmes dans les forces armées et la sensibilisation à la question du genre au sein de la communauté de la défense.

En ce qui concerne l'augmentation du nombre et de la représentation des femmes dans les forces armées, les résultats sont décevants. Après une augmentation notable avant 2010, les niveaux de représentation ont diminué au cours de la décennie suivante et ce n'est que ces dernières années que les chiffres ont recommencé à s'améliorer (figure 2).

Figure 2 : Pourcentage de femmes dans les forces armées portugaises (2010-2019)



Malgré l'élimination en 2008 de toutes les restrictions conditionnant l'accès des femmes aux différents postes et domaines professionnels, les données montrent que les forces armées portugaises sont encore loin de garantir leur participation pleine et effective à l'ensemble de leurs missions et l'égalité d'accès aux postes à responsabilités à tous les niveaux de la chaîne de commandement. Les dernières statistiques concernant la part des femmes dans le personnel militaire ont même semé le doute sur l'engagement des institutions sur cette question, passant de 13,4 % en 2010 à 12 % en 2019 [DGAEP, 2020]. Cette diminution est principalement causée par l'armée de terre, où la proportion de femmes est passée de 14,3 % en 2010 à 9,3 % en 2017. Depuis, des efforts de sensibilisation et une révision du processus de recrutement semblent avoir eu un impact positif et les niveaux de représentation des femmes recommencent à croître. La réduction observée les années précédentes reste néanmoins déroutante et paradoxale compte tenu de la mise en œuvre

du programme « Femmes, paix, sécurité » tout au long de la décennie.

Bien qu'elles se soient formellement engagées à atteindre les objectifs de l'agenda, aucune des trois branches n'a publié de mesures spécifiques ou de campagne en faveur du recrutement ou des carrières des femmes. Dans un contexte de graves pénuries de personnel contractuel non permanent, dues à la fois à des contraintes structurelles et à la dégradation des conditions du service militaire à la suite de la transition vers une force entièrement volontaire en 2004, l'attention s'est portée sur le recrutement et la fidélisation des jeunes. En fonction de leurs besoins spécifiques, les différentes armées ont adopté des mesures qui tendent à accroître l'efficacité du processus de recrutement, à revoir les critères et les conditions d'engagement et à améliorer la qualité de vie pendant le service. Alors que la conception de cette politique n'a au départ pas considéré la perspective de genre comme une donnée pertinente, l'armée n'a mis en place de politique de recrutement que très récemment.

Si les raisons des pénuries de recrues et des difficultés de rétention sont complexes et multidimensionnelles, c'est probablement en partie une conséquence de l'absence de réponse au problème de la diminution du niveau de participation des femmes dans l'armée et à la prise en compte de facteurs explicatifs permettant de résoudre le problème. Bien qu'il s'agisse de la conséquence non intentionnelle d'une vision idéologique considérant à tort « l'invisibilité » du genre comme un indicateur d'intégration, l'absence de paramétrage des politiques institutionnelles pour favoriser l'augmentation du nombre de femmes dans les forces peut être l'un des facteurs déterminants de cet échec politique. Ainsi, une attention et une visibilité plus grandes du programme « Femmes, paix, sécurité » dans ses dimensions politiques et militaires sont probablement parmi les causes possibles de l'amélioration observée au tournant de la décennie.

Les effets mitigés de l'utilisation du langage inclusif

L'utilisation du langage inclusif est un autre exemple de la manière dont les stratégies choisies pour la mise en œuvre de cette politique publique peuvent compromettre ses objectifs. L'une des mesures du plan d'action sectoriel de défense pour l'égalité du ministère de la Défense était en effet la promotion d'un langage non sexiste dans un objectif de sensibilisation aux questions de genre au sein de la communauté de la défense. En tant qu'objectif à long terme des plans nationaux généraux pour l'égalité des sexes, l'administration publique portugaise a formulé des orientations concernant un langage non discriminant, adoptées administrativement dans les forces armées³. Le Conseil de l'Union européenne⁴ et l'OTAN ont également pris des orientations similaires⁵, tacitement

³ Dans l'enquête de 2019 mentionnée ci-dessus, la Marine et l'Armée de l'air ont déclaré promouvoir l'utilisation de formes grammaticales non sexistes dans la communication, en respectant le principe de non-discrimination dans la planification de leur formation.

⁴ General Secretariat of the Council (2018) *Inclusive Communication in the GSC, European Union* <https://www.consilium.europa.eu/media/35446/en_brochure-inclusive-communication-in-the-gsc.pdf>.

⁵ Office of NATO Secretary General's Special Representative for Women, Peace and Security (2020), *NATO Gender-Inclusive Language Manual*.

acceptées. Bien qu'elles ne soient cependant pas nécessairement devenues une pratique courante dans les documents administratifs ou les interactions quotidiennes, ce contexte ne permettait guère d'anticiper la réaction surprenante à la nouvelle « directive » sur le langage inclusif publiée par le ministère de la Défense portugais en 2020⁶.

Spécifiquement destiné aux militaires, ce document comprenait des indications concrètes concernant l'usage d'un langage non discriminant, telle l'utilisation de formes grammaticales neutres, mais aussi des conseils afin d'éviter les expressions dévalorisantes telles que « ne te comporte pas comme une fille » ou « ne sois pas une mauviette ». Or cette publication a suscité des réactions extrêmement vives dans différents milieux militaires. L'Association des officiers (AOFA) et le personnel retraité ont par exemple été jusqu'à exiger la démission du ministre de la Défense en raison de la nature « offensante » du document et du « manque de respect » présumé à l'égard des forces armées. Les commentaires d'un représentant de l'AOFA dans les médias reflètent clairement cette position : « Cette directive [...] provoque un malaise chez les militaires, qui sont, comme il se doit, préoccupés par leurs conditions de travail, par les systèmes d'armes utilisés, par les salaires qui sont très bas, par le problème de la santé des militaires »⁷. Selon lui, « le document est inadéquat et inapproprié. Inadéquat, d'une part, parce que s'il y existe un secteur de la société où il y a, de fait, égalité et équité, c'est précisément dans les forces armées où les femmes accèdent aux mêmes postes, remplissent les mêmes tâches et reçoivent le même salaire que les hommes ; d'autre part, il est inapproprié parce qu'avec tant de préoccupations en ce moment dans les forces armées, qu'un ministre se préoccupe de... celle-là ?! »⁸. Un autre officier en exercice a souligné la non-pertinence du sujet de la directive par rapport aux problèmes aigus de recrutement, de rétention et d'équipement perçus comme prioritaires. Le document a également signifié « l'imposition d'un langage contre nature, d'une idéologie de genre mondialiste qui est imposée, non seulement aux militaires, mais à toute la population portugaise »⁹. Ces réactions – étendues aux milieux civils conservateurs – ont été si nombreuses que le ministre a écarté la question en la qualifiant de « non pertinente » et a finalement révoqué la directive au motif qu'elle n'était pas entièrement « mûrie ».

Que s'est-il donc passé pour expliquer ce refus violent de mettre en œuvre une telle directive, si son contenu était déjà adopté officiellement et incorporé tacitement ? La langue est l'un des canaux les plus significatifs de la construction et de la reproduction de la réalité sociale, mais c'est également une sphère très sensible et particulièrement révélatrice des principes organisateurs de la vie sociale. Les fortes réactions contre les changements proposés peuvent donc être

⁶ S-SG-MDN/2020/1781.

⁷ Silva H. « 'Isto é uma baboseira e uma provocação aos militares': Associação de Oficiais das Forças Armadas arrasa diretiva para comunicação inclusiva », *Expresso*, 29 septembre 2020.

⁸ Santos, J. « Igualdade. Diretiva do governo abre contestação nas forças armadas ». *I online*, 1er octobre 2020. [en ligne] <https://ionline.sapo.pt/artigo/710410/igualdade-diretiva-do-governo-abre-contestacao-nas-forcas-armadas?seccao=Portugal_i>

⁹ *Ibid.*

considérées comme l'expression d'une résistance culturelle à des normes qui étaient désormais explicitement et publiquement défendues en matière de discrimination sexuelle. Mais elles illustrent surtout une réaction à la manière dont certaines politiques sont formulées et mises en œuvre. La forme choisie d'une « directive », c'est-à-dire d'un ordre obligatoire, émis par un organe administratif du ministère de la Défense (son secrétariat général) et non par le cabinet du ministre lui-même, a fait toute la différence. L'interprétation la plus immédiate était celle d'un organe bureaucratique sans légitimité politique adéquate, interférant avec les valeurs et pratiques fondamentales des militaires. En outre, la formulation de cette politique n'avait pas suffisamment impliqué ou consulté les militaires en tant que partie prenante, révélant une certaine insensibilité face à leur spécificité. Dans ce cas, l'échec de cette initiative a donc davantage été le résultat d'une mauvaise formulation et d'une mise en œuvre inadéquate soulignant l'incapacité de l'administration publique à s'ajuster pour surmonter les résistances internes éventuelles, plus que d'un conflit entre les changements proposés et les stéréotypes sexués, toujours bien ancrés dans les forces armées. Cet exemple illustre bien la façon dont des politiques insensibles au contexte et dictées par la bureaucratie peuvent provoquer un *backlash* mettant en péril les progrès antérieurs. Il souligne également la nécessité d'impliquer les parties prenantes, en l'occurrence les responsables militaires, dans le processus d'élaboration des politiques publiques à toutes les échelles (pas seulement les plus stratégiques). L'efficacité d'une telle participation dépendra cependant d'une valorisation et d'une compréhension préexistantes du programme « Femmes, paix et sécurité », au-delà de sa légitimité formelle conférée à l'échelle internationale.

* *
*

Ces résultats nous permettent de tirer deux conclusions principales. Premièrement, pour assurer la mise en œuvre du programme FPS dans les forces armées et de sécurité, il est crucial de comprendre que l'égalité formelle est une condition nécessaire, mais non suffisante pour une intégration efficace, et qu'elle ne produit pas automatiquement une égalité réelle. La promotion de l'intégration de la dimension de genre dans l'armée exige de prendre des mesures pour prévenir et combattre l'inégalité, en modifiant les structures limitant l'accès des femmes aux professions militaires et en offrant des opportunités professionnelles aux individus – hommes et femmes – leur permettant de développer pleinement leur potentiel. L'intégration de la perspective de genre permet en outre d'acquérir des capacités et compétences multiples indispensables aux forces militaires et de

sécurité d'aujourd'hui, bien au-delà de celles que requérait la guerre traditionnelle.

Deuxièmement, l'attention portée au contexte est primordial si l'objectif est de produire un impact réel, au-delà des contrôles bureaucratiques occasionnels de réalisation des mesures planifiées. Cela suppose une identification claire des parties prenantes et leur implication réelle, notamment au niveau de l'encadrement, du renforcement des mécanismes de contrôle pour empêcher l'inertie bureaucratique de prendre le dessus, et l'abandon de l'idée d'une approche neutre en matière de genre. À ce stade, assurer l'égalité entre les femmes et les hommes exige de rendre visibles et de reconnaître les multiples façons par lesquelles l'inégalité de genre est produite, qu'elle soit subtile ou flagrante, dans la société dans son ensemble et dans chaque organisation. Une approche prenant mieux en compte le contexte pourrait également inclure la reconnaissance de certaines caractéristiques fondamentales du monde militaire et de la défense, telles que la discipline et la hiérarchie en tant que catalyseurs de l'intégration. Un bon exemple concerne la manière dont un commandement efficace et des compétences en matière de commandement – très structurantes dans les contextes militaires – représentent un atout pour assurer le respect des normes, le changement d'attitude et la socialisation dans de nouveaux cadres normatifs.

Malgré tous les progrès réalisés, principalement grâce au programme FPS, les statistiques montrent la persistance d'inégalités en matière d'intégration du genre dans les forces militaires : faible représentation des femmes, ségrégation professionnelle et déséquilibre des rapports de pouvoir. Ces inégalités ne sont pas nécessairement dues aux décisions politiques des institutions (ou à leur absence), bien que les aspects liés aux politiques publiques aient une grande importance. On peut en effet également pointer du doigt l'ensemble des processus sociaux et culturels qui rendent l'égalité de genre difficile à atteindre dans les sociétés démocratiques et qui nous sont déjà connues, comme la valorisation du monde de la production et la dévaluation du monde des soins (auquel les femmes sont principalement liées), mais aussi les préjugés culturels et les partis pris inconscients qui mettent en marche un cercle vicieux de privilèges et de subordination. L'instauration de l'égalité de genre dans les forces de sécurité et de défense ne consiste donc pas tant à éliminer les différences qu'à donner le même pouvoir à des personnes différentes.

GLOSSAIRE

AOFA : Association des officiers.

CIG : Commission pour la citoyenneté et l'égalité des sexes.

CPLP : Communauté des pays de langue portugaise.
FPS : Femmes, paix et sécurité (résolution 1325).
MDN : ministère de la Défense nationale.
NATO: *North atlantic treaty organization* (OTAN en anglais).
NCGP : Comité de l'OTAN sur les perspectives de genre (*NATO Committee on Gender Perspectives* – NCGP).
ONU : Organisation des Nations unies.
OTAN : Organisation du traité de l'Atlantique Nord.
PAN : Plans d'action nationaux (déclinaison nationale de la résolution sur les femmes, la paix et la sécurité de l'ONU).
I PAN 1325 : Premier plan d'action national portugais pour la mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies sur les femmes, la paix et la sécurité (2009-2013).
II PAN 1325 : Deuxième plan d'action national portugais pour la mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies sur les femmes, la paix et la sécurité (2014-2018).
III PAN 1325 : Troisième plan d'action national portugais pour la mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies sur les femmes, la paix et la sécurité (2019-2022).
RCSNU 1325 : Résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies sur les femmes, la paix et la sécurité.
UE : Union européenne

BIBLIOGRAPHIE

- BARNES Karen, 2011, « The Evolution and Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325: An Overview », in Funmi OLONISAKIN, Karen BARNES et Eka IKPE (eds.), *Women, Peace and Security. Translating Policy into Practice*, New York, Routledge, p. 15-33.
- CAREY Henry F., 2001, « "Women and Peace and Security": the Politics of Implementing Gender Sensitivity Norms in Peacekeeping », in Louise OLSSON et Torunn L. TRYGGESTAD (eds.), *Women and International Peacekeeping*, London, Frank Cass, p. 49-68.
- CARREIRAS Helena, 2006, *Gender and the Military, Women in the Armed Forces of Western Democracies*, Londres-New York, Routledge.
- CARREIRAS, Helena, 2010, « Gendered Culture in Peacekeeping Operations » *International Peacekeeping*, vol. 17, n° 4, p. 471-485.
- CARREIRAS, Helena, 2021, *Gender and the Military in Western Democracies*. Oxford Research Encyclopedia of Politics, Oxford, Oxford University Press.
- CIEG, 2014, *Estudo de Avaliação do Plano Nacional de Ação para Implementação da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas n° 1325 (2009-2013)*, [En ligne] <<https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2014/07/Relatorio-de-Avalia%C3%A7%C3%A3o-PNA1325.pdf>>.
- CIG, 2019, RCSNU 1325, [En ligne] <<https://www.cig.gov.pt/planos-nacionais-areas/rcsnu-1325/>>.
- COLIGAÇÃO PORTUGAL À FRENTE, 2015, « Agora Portugal pode mais : programa de eleitoral ». [En ligne] <<https://www.dn.pt/DNMultimedia/DOCS+PDFS/Portugal%20%C3%80%20Frente%20-%20Agora,%20Portugal%20pode%20mais.pdf>> [Consulté le 19 septembre 2021].
- DAVIES Sara et TRUE Jacqui (eds.), 2019, *Oxford Handbook of Women, Peace and Security*, Oxford, Oxford University Press.

DGAEP, 2020, *Boletim estatístico do emprego público (BOEP) – Quadros 1.6 Emprego no sector das administrações públicas por cargo/carreira/grupo e sexo, segundo o subsector* [En ligne] <<https://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=C0F56E62-5381-4271-B010-37ECE5B31017>> [consulté le 04/02/2022].

DIREÇÃO-GERAL DE RECURSOS DA DEFESA NACIONAL, 2020, *As Mulheres e as Forças Armadas : Alguns Desafios de Recrutamento e de Retenção*, Lisbonne, MDN.

EGNELL Robert et ALAM Mayesha (dir.), 2017, *Women and Gender Perspectives in the Military. An International Comparison*, Washington, DC, Georgetown University Press.

EXÉRCITO, 2015, *Plano plurianual do exército para a execução do II plano nacional de ação para a implementação da rcsnu 1325 sobres mulheres, paz e segurança 2015-2018* [En ligne] <<https://assets.exercito.pt/SiteAssets/Género/Plano%20Exército%20PNA.pdf>>, [Consulté le 04 février 2022].

GABINETE DE PERSPETIVA DE GÉNERO DA MARINHA, 2019, Newsletter n° 3 – Estratégia para a Igualdade, Lisbonne.

GOLDSTEIN Joshua, 2001, *War and Gender: How Gender Shapes the War System and Vice Versa*, Cambridge, Cambridge University Press.

IMMERGUT Ellen, 1990, « Institutions, Veto Points, and Policy Results: A Comparative Analysis of Health Care », *Journal of Public Policy* 10, n° 4, p. 391-416, <<https://www.jstor.org/stable/4007450>>.

IMMERGUT Ellen, ANDERSON Karen et SCHULZE Isabelle, 2009, *The Handbook of West European Pensions Politics*, New York, Oxford University Press.

LACKENBAUER Helene et LANGLAIS Richard, 2013, *Review of the Practical Implications of UNSCR 1325 for the Conduct of NATO-led Operations and Missions*, Agence suédoise de recherche sur la défense (FOI).

LOGFRAME, 2018, *Avaliação externa – II Plano Nacional de Acção para a implementação da RCSNU 1325* [En ligne] <<https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2019/06/Avalia%C3%A7%C3%A3o-PNA-II.pdf>>.

MALHEIRO Luis, 2020, *A questão do género e os instrumentos de regulação internacional : a agenda Mulheres, Paz e Segurança na GNR*, Lisbonne, Fronteira do Caos.

MDN, 2019, *Plano Setorial para a Igualdade da Defesa Nacional 2019-2021* [En ligne] <<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/documento?i=plano-setorial-para-a-igualdade-da-defesa-nacional-2019-2021>>.

NATO, 2019, *Summary of the National Reports of NATO Member and Partner Nations to the NATO Committee on Gender Perspectives*. [En ligne] <https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_09/20190909_190909-2017-Summary-NR-to-NCGP.pdf>, [Consulté le 04 février 2022].

OLSSON Louise et TEJPAN Johan (eds.), 2009, *Operational Effectiveness and UN Resolution 1325 – Practices and Lessons Learned from Afghanistan*, Stockholm, Agence suédoise de recherche sur la défense.

OLSSON, Louise et al., 2014, *Gender, Peace and Security in the European Union's Field Missions*, Stockholm, Folke Bernadotte Academy.

PARTIDO SOCIALISTA, 2015, *Programa Eleitoral do Partido Socialista – Legislativas 2015*, [En ligne] <<https://gabinetedestudos.ps.pt/index.php/programas/programas-ps/>>, [Consulté le 04 février 2022].

PCM, 2009, *Resolução do Conselho de Ministros n° 71/2009 – I Plano Nacional de Acção para Implementação da RCSNU 1325*, [En ligne] <<https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2013/12/6.pdf>>, [Consulté le 04 février 2022].

PCM, 2014, *Resolução do Conselho de Ministros n° 50/2014 – II Plano Nacional de Acção*, [En ligne] <<https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2014/08/II-Plano-Nacional-de-A%C3%A7%C3%A3o-para-a-implementa%C3%A7%C3%A3o-da-RCSNU-1325.pdf>>, [Consulté le 04 février 2022].

PCM, 2019, *Resolução do Conselho de Ministros n° 33/2019 – III Plano Nacional de Acção*, [En ligne] <<https://dre.pt/web/guest/home/-/dre/119622096/details/maximized>>.

SILVA Cristina R., 2021, Relatório do projeto « A integração de género e a implementação da resolução do CSNU 1325 : políticas, práticas e desafios da participação feminina nas Forças Armadas Portuguesas », Instituto da Defesa Nacional, Lisboa.

UN WOMEN, 2015. *Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace: A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council resolution 1325*. [En ligne] [https://www.peacewomen.org/sites/default/files/UNW-GLOBAL-STUDY-1325-2015%20\(1\).pdf](https://www.peacewomen.org/sites/default/files/UNW-GLOBAL-STUDY-1325-2015%20(1).pdf) [Consulté le 19 septembre 2021].

WOODWARD Rachel et DUNCANSON Claire (eds.), 2017, *The Palgrave International Handbook of Gender and the Military*, Londres, Palgrave Macmillan.

WRIGHT Katharine, HURLEY Matthew et RUIZ Jesus Ignacio Gil (2019), *NATO, Gender and the Military. Women Organising from Within*, Oxon et Nova Iorque, Routledge.

XV Governo Constitucional, 2002, *Programa do XV Governo Constitucional*, [En ligne] <<https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464051/GC15.pdf>>, [Consulté le 04 février 2022].

XXII Governo Constitucional, 2020, *As Grandes Opções do Plano 2020-2023 do XXII Governo Constitucional*. [En ligne] <<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/documento?i=programa-do-xxii-governo-constitucional>> [consulté le 04/02/2022]

XXII Governo Constitucional, 2020a, *Programa do XXII Governo Constitucional (2019 – 2023)*, [En ligne] <<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/governo/programa-do-governo>>.