

Comprendre comment le renforcement des capacités des acteurs du secteur de la sécurité en matière de violences basées sur le genre (VBG) en temps de paix a un impact sur leur capacité de réponse en temps de conflit : le cas du Mali

Safiatou Diallo Dramé et Souleymane Niaré






ISBN 92-9222-765-3

Citer comme DCAF, *Comprendre comment le renforcement des capacités des acteurs du secteur de la sécurité en matière de violences basées sur le genre (VBG) en temps de paix a un impact sur leur capacité de réponse en temps de conflit : le cas du Mali* (DCAF : 2024).

Edité par : Romain Kaser et Marta Ghittoni

Mise en page : Nadia Joubert

DCAF - Geneva Centre for Security Sector Governance
Maison de la Paix
Chemin Eugène-Rigot 2E
CH-1202 Genève, Suisse

 +41 22 730 94 00

 info@dcaf.ch

 www.dcaf.ch



À propos du DCAF

DCAF – Le Centre de Genève pour la gouvernance du secteur de la sécurité, se consacre à l'amélioration de la sécurité des états et de leurs citoyens dans le cadre d'une gouvernance démocratique, de l'état de droit, et dans le respect des Droits de l'Homme. Depuis sa création en 2000, il contribue à rendre la paix et le développement plus durables en aidant les états partenaires, ainsi que les acteurs internationaux qui les soutiennent, à améliorer la gouvernance de leur secteur de la sécurité grâce à des réformes participatives et inclusives. Il développe des matériels pédagogiques, fait la promotion de normes et de bonnes pratiques, délivre un conseil juridique, politique et technique, et appuie le développement capacitaire des parties prenantes tant étatiques que non-étatiques.

Pour plus d'informations, veuillez consulter notre site www.dcaf.ch et nous suivre sur Twitter @DCAF_Geneva

À propos de l'autrice et de l'auteur

Safiatou Diallo Dramé est l'experte genre du bureau de DCAF au Mali. Elle est doctorante en sociologie et experte nationale de l'approche fondée sur les droits humains, de la promotion du genre et de l'égalité des genres dans la gouvernance du secteur de la sécurité. Elle compte 13 ans d'expérience professionnelle sur les dispositifs innovants de gestion des conflits et la gestion des projets sensible aux conflits et 6 ans d'expérience dans la mise en oeuvre de l'agenda Femme, Paix et Sécurité dans le contexte malien y compris les régions du nord et du centre du pays.

Souleymane Niaré est détenteur d'un Master 2 en Management de Projets et des Organisations de Développement. Il est spécialiste en genre et droits humains et de leur prise en compte dans les politiques, programmes et budget. Il a 23 ans d'expériences professionnelles dans les domaines de la promotion et de la protection des droits de la femme et de l'enfant, du genre et de l'autonomisation des femmes, de la communication pour le développement et pour le changement de comportement, de la promotion de l'Agenda Femmes, Paix et Sécurité, ainsi que de la lutte contre les violences basées sur le genre.

À propos du projet

Dans le cadre d'un partenariat stratégique pluriannuel entre le ministère néerlandais des Affaires étrangères et le DCAF, le projet "Enhancing SSG/R Policy & Practice" constitue un instrument innovant permettant au DCAF et au ministère des Affaires étrangères d'identifier et d'explorer régulièrement les questions émergentes pertinentes pour la RSS (par exemple, la sécurité climatique, la dynamique de la sécurité hybride et les approches de la réforme tenant compte des traumatismes). Dans le cadre de ce projet, le DCAF mène des recherches pour mieux comprendre les pratiques et les défis actuels en matière de réponse à la violence sexuelle liée au conflit (VSLC), tout en examinant de manière critique les hypothèses sur les impacts des interventions de RSS axées sur le genre sur la prévention et la réponse à la violence basée sur le genre (GBV). Ce rapport constitue un des principaux résultats du projet comprenant deux rapports nationaux sur la réponse à la violence sexuelle et sexiste en Ukraine et au Mali, ainsi qu'un troisième rapport destiné à un public international, qui synthétise les résultats du Mali et de l'Ukraine et présente une analyse et des recommandations relatives à la programmation de la RSS et de la l'agenda Femmes, Paix et Sécurité.

Remerciements

Le DCAF tient à remercier toutes les personnes qui ont contribué à l'étude en partageant leur expérience et expertise durant les entretiens et les enquêtes. Un remerciement particulier est dû à la Police nationale et la Gendarmerie nationale du Mali pour leur disponibilité et engagement dans la recherche.

Le DCAF remercie le Ministère des Affaires Etrangères Néerlandais pour leur financement et soutien à l'élaboration de ce projet de recherche.

TABLE DES MATIÈRES

Acronymes	2
Sommaire	3
Contexte de la recherche	5
Objectifs de l'étude	7
Démarche méthodologique	8
Les VSLC au Mali	9
Limites du cadre législatif et politique autour des VBG	11
La stratégie de DCAF pour la promotion de l'égalité des genres et la lutte contre les violences basées sur le genre dans le cadre de la RSS au Mali	15
Résultats de la recherche	17
Recommandations	25
À l'attention des institutions nationales (Police, Gendarmerie, Justice)	25
À l'attention des autorités gouvernementales et législatives maliennes	26
À l'attention de la communauté internationale	26
Références	28

ACRONYMES

EAS	Exploitation et abus sexuels
CEDEF	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
GBVIMS	Système de gestion des informations sur la violence basée sur le genre
GSS	Gouvernance du secteur de la sécurité
MINUSMA	Mission Multidimensionnelle Intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali
MPFEF	Ministère de la Promotion de la Femme, des Enfants et de la Famille
ONU	Organisation des Nations Unies
PDI	Personnes déplacées internes
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PJS	Pôle judiciaire spécialisé
RSS	Réforme du secteur de la sécurité
VBG	Violences basées sur le genre
VSLC	Violences sexuelles liées au conflit



SOMMAIRE

Ce rapport présente les conclusions et les recommandations de l'étude « Comprendre comment le renforcement des capacités des acteurs du secteur de la sécurité en matière de violences basées sur le genre (VBG) en temps de paix a un impact sur leur capacité de réponse en temps de conflit » dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS). Ce rapport fait partie du projet DCAF Politique et Recherche « Traduire la RSS en protection » qui vise à explorer l'impact des approches RSS en matière de lutte contre les VBG dans le cadre des conflits au Mali et en Ukraine. Ainsi, le projet cherche à mettre en lumière les facteurs qui facilitent ou limitent l'impact du renforcement des capacités reçu en temps de paix sur les capacités du secteur de sécurité en situation de conflit ou de guerre. Le but étant de fournir des recommandations pour améliorer l'efficacité et la durabilité des activités de renforcement des capacités dans le cadre des interventions RSS.

De 2017 à 2023, la formation de la Police et de la Gendarmerie nationales sur le genre et sur les VBG a été au centre de l'action de DCAF et de nombreuses organisations internationales. Le renforcement des capacités a été conçu comme partie intégrante des initiatives axées sur l'institutionnalisation du genre pour la réduction des inégalités de genre et pour la prévention et la réponse aux VBG, y compris les violences sexuelles liées au conflit (VSLC) au sein des forces armées et de sécurité au Mali.

La recherche a permis d'identifier des résultats encourageants au regard de l'acquisition des connaissances et compétences techniques en matière des VBG. Selon les informations transmises à travers les entretiens, le personnel de la Police et la Gendarmerie a effectivement amélioré ses compétences dans le traitement des cas de VBG en consolidant la relation de confiance avec la population. Le renforcement des capacités a aussi contribué à une prise de conscience sur l'importance d'intégrer une perspective de genre au sein des institutions de sécurité et a ouvert le chemin pour la mise en œuvre de plusieurs initiatives liées au genre.

Selon les informations transmises à travers les entretiens, le personnel de la Police et la Gendarmerie a effectivement amélioré ses compétences dans le traitement des cas de VBG en consolidant la relation de confiance avec la population.

Cependant, l'étude a démontré que le renforcement des capacités a eu des résultats plus mitigés sur le volet VSLC. Parmi les obstacles, nous pouvons citer la confusion persistante autour des différentes formes de violence qui se reflètent dans

le manque d'appropriation des protocoles et stratégies de lutte contre les VBG et les VSLC. En effet, malgré les efforts de la communauté internationale pour le développement de plans d'action et stratégies contre les VSLC, les entretiens menés dans le cadre de ce rapport nous révèlent que souvent ces plans sont méconnus par le personnel de sécurité.

En outre, les formations offertes par les acteurs internationaux sont souvent focalisées sur l'amélioration des compétences techniques, sans tenir compte des capacités en termes de ressources et personnel des institutions de sécurité. La recherche nous montre aussi que le renforcement des compétences techniques ne suffit pas à améliorer la réponse aux VBG si celui-ci n'est pas accompagné par une réflexion sur comment intégrer ces compétences dans le travail quotidien, les rôles et responsabilités du personnel qui devra les adopter et les ressources à y dédier pour y parvenir. De plus, les formations offertes n'ont pas de suivi adéquat qui permettrait d'évaluer les changements de l'institution sur le long terme. Ces réflexions nous portent à conclure que le renforcement de capacités devrait aller au-delà de l'activité de formation et être conçu comme un travail d'accompagnement de l'institution pour qu'elle puisse être en mesure de mettre en œuvre les nouvelles compétences.

L'analyse documentaire nous montre également les limites des projets de renforcement de capacités dans un contexte où le cadre législatif et politique ne reconnaît pas toutes les formes de VBG. Malgré l'adoption de stratégies et

protocoles pour la lutte contre les VBG, l'absence d'une loi nationale sur les VBG constitue une barrière importante pour la poursuite des cas de VBG et contribue à l'impunité des auteurs de violence.

Les informations recueillies montrent que de nombreux efforts ont été soutenus par la communauté internationale en faveur du renforcement des capacités et du développement de plans de lutte contre les VBG et les VSLC. Il est néanmoins apparu que certaines de ces activités, notamment les formations, ont pu être perçues comme une obligation envers les partenaires techniques. Les réquisits des projets des organisations internationales, avec un cadre de suivi et évaluation qui se focalise sur des activités et des résultats tangibles sur le court terme, semblent être l'une des causes principales de cette perception chez les institutions de sécurité qui ont plutôt besoin d'un accompagnement pensé sur le long terme et qui va au-delà des activités individuelles. De plus, la rotation fréquente du personnel au sein des organisations internationales complique l'accompagnement des institutions nationales vers des transformations structurelles durables et contribue à la duplication ainsi qu'à la confusion entre les différentes activités.

Globalement, la recherche met en lumière le besoin de revoir le concept de renforcement de capacités afin de privilégier une approche d'accompagnement au changement, dans le cadre d'une meilleure coordination entre les acteurs internationaux et nationaux.

CONTEXTE DE LA RECHERCHE

En 2020, le Mali a connu d'importants bouleversements politiques et une escalade des problèmes de sécurité qui ont exacerbé les VSLC¹, en particulier dans les régions du nord et du centre. Selon les chiffres des acteurs humanitaires, en 2020, il y a eu 1 020 cas concernant 510 femmes, 489 filles, 15 garçons et 6 hommes, ainsi que 68 cas d'enfants conçus à la suite d'un viol². Selon des sources de l'ONU, la violence sexuelle est la première préoccupation sécuritaire des filles et la deuxième des femmes dans les régions du Mali touchées par le conflit³.

La réforme⁴ et la bonne gouvernance du secteur de sécurité revêtent une importance capitale dans la prévention des VSLC, en particulier dans les régions fragiles et touchées par les conflits. Bien menées, elles garantissent que les forces de sécurité opèrent dans le respect de la loi et des droits humains, instaurant ainsi un climat de confiance avec la population. Lorsque la police et les autres organes de sécurité répondent aux besoins des citoyens, sans distinction de genre, d'appartenance ethnique, de religion ou de statut socio-économique, ils favorisent la cohésion sociale et réduisent le risque de violence et de conflit.

Plus spécifiquement, l'une des hypothèses fondamentales de la RSS est que le développement des capacités⁵ institutionnelles en matière de prévention et de réponse à la violence en temps de paix permettra au secteur de la sécurité de mieux protéger les civils en temps de guerre ou d'escalade de la violence. Plus précisément, la politique, l'orientation et le

soutien en matière de RSS reposent sur l'idée que lorsque la police, l'armée et le secteur de la justice d'un pays ont été sensibilisés aux inégalités entre les genres et aux violences basées sur le genre (VBG), ils deviennent plus disposés et aptes à prévenir les violences sexuelles liées aux conflits et à y répondre.

Différentes structures interviennent dans la prévention et la réponse aux VBG au Mali. Parmi les structures publiques impliquées, les services de la Police et la Gendarmerie nationales sont des acteurs clés au côté d'autres services publics comme la justice, la santé, la protection sociale, la société civile et les communautés.

Au Mali, DCAF a soutenu la sensibilisation au genre de la Police depuis 2017 et de la Gendarmerie depuis 2019. Les acteurs de l'ONU, y compris la MINUSMA, l'équipe équipe d'experts et expertes de l'ONU sur les VSLC et le PNUD ont également travaillé avec la Police et la police judiciaire sur le renforcement de capacités en matière de gestion des VBG et VSLC.

Cette étude a pour objet l'examen critique des interventions de RSS au Mali, en se concentrant sur leur impact en matière d'égalité des genres, de prévention et de réponse aux VBG et aux VSLC. L'engagement continu de DCAF avec la Police, la Gendarmerie et la société civile au Mali permet à DCAF d'être en mesure d'examiner les impacts du travail sur le genre et les VBG avec le secteur de la sécurité dans un contexte de violence accrue et d'augmentation des VSLC.

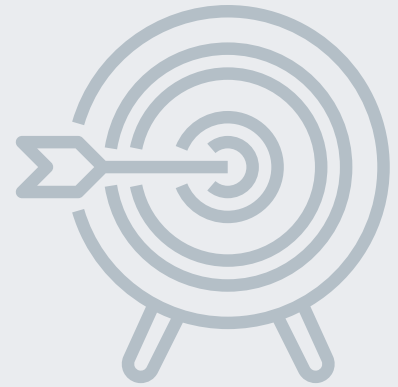
Approche RSS en matière de renforcement de capacités sur le genre au Mali

Tirant les leçons de la crise multidimensionnelle de 2012, le Gouvernement du Mali s'est engagé de manière graduelle dans un processus de refondation de sa politique sécuritaire, tout en privilégiant la quête de la sécurité humaine. La vision nationale de la RSS reconnaît l'importance de l'intégration d'une perspective genre et de la lutte contre les VBG pour assurer un caractère inclusif et participatif au processus de réforme.

Dans sa Stratégie Nationale RSS, le gouvernement souligne aussi l'importance d'améliorer les capacités opérationnelles des institutions de sécurité, défense et justice afin mieux répondre aux attentes de la population en matière de sécurité (République du Mali, Stratégie nationale de la réforme du secteur de la sécurité au Mali, 2022).

Participante pendant une séance de travail de groupe dans le cadre d'une formation DCAF sur le traitement des VBG, © DCAF.



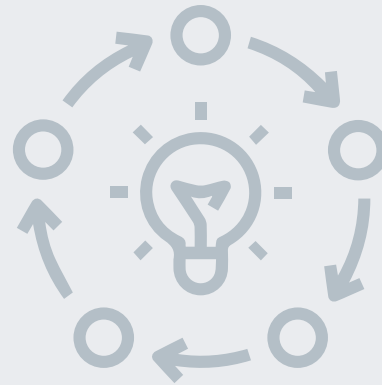


Objectifs de l'étude

La présente étude vise à déterminer dans quelle mesure les programmes de renforcement de capacité au Mali étaient adaptés et ont contribué à la mise en place d'une approche proactive à l'institutionnalisation de l'approche genre, de la prévention et protection contre les VBG, et notamment les VSLC, au sein de la Police et de la Gendarmerie.

Spécifiquement, l'étude cherche à évaluer l'impact des activités (et en particulier celles de DCAF) de renforcement des capacités pour lutter contre les inégalités entre les genres et les VBG afin d'identifier les facteurs qui facilitent ou entravent la traduction des initiatives de renforcement des capacités en matière des VBG en temps de paix en actions significatives en temps de conflit ou d'intensification de la violence. Les résultats de l'étude serviront pour renseigner les politiques, les orientations et les programmes de RSS au niveau national et international.

Ce rapport ne cherche pas à donner une liste exhaustive de tous les dispositifs de lutte contre les VBG/VSLC ni à évaluer toutes les activités de renforcement de capacité en la matière. A travers une recherche documentaire et des discussions avec des bénéficiaires des activités de formation de DCAF, l'étude cherche à fournir un aperçu du contexte malien concernant les VBG/VSLC et à mettre en lumière certains aspects à prendre en compte pour améliorer l'efficacité des projets de renforcement de capacités.



Démarche méthodologique

La méthodologie a été développée par l'autrice et l'auteur de ce rapport, en collaboration avec les points focaux genre des institutions cibles, la Police et la Gendarmerie.

La collecte des données s'est basée sur l'examen de la littérature, des documents politiques et les rapports pertinents sur la RSS, l'égalité des genres et la prévention des VBG au Mali y compris une analyse des principaux dispositifs institutionnels pour la prévention et la réponse aux cas de VSLC. L'analyse s'est également appuyée sur les rapports internes de DCAF dans le cadre du processus de suivi et évaluation des projets.

La recherche documentaire a été complétée par sept entretiens et une enquête envoyée à dix-sept membres du personnel de la Police et la Gendarmerie, ainsi que des membres de la société civile travaillant dans les One Stop Center à Bamako et une représentante d'ONU Femmes travaillant sur un programme de lutte contre les VBG. L'enquête est venue compléter ces données et a permis d'atténuer l'impact de l'indisponibilité de certains participants pour des entretiens individuels.

Les personnes participant à la recherche ont été sélectionnées en partenariat avec la Direction Générale de la Police et de la Gendarmerie sous réserve qu'elles gèrent des cas de VBG/VSLC et ont bénéficié des activités de renforcement des capacités de DCAF entre 2019 et 2023.

LES VSLC AU MALI

Depuis le début de la crise au Mali, la question des VSLC a fait l'objet d'une attention particulière des Nations unies et du Gouvernement de la République du Mali. Cette question a été continuellement inscrite depuis 2013 dans les rapports annuels du Secrétaire Général des Nations unies sur les violences sexuelles liées au conflit et dans les Résolutions du Conseil de Sécurité des Nations unies portant sur le mandat de la MINUSMA⁶. Les acteurs du conflit résultant de la crise au Mali ont intégré la lutte contre les VSLC dans *l'Accord pour la paix et la réconciliation issu du processus d'Alger* auquel le Gouvernement de transition a mis fin en janvier 2024.

Selon le dernier rapport du Secrétaire Général des Nations unies sur les VSLC, en 2023 la MINUSMA a enregistré 98 cas de VSLC, touchant 85 femmes et 13 filles. D'autres chiffres révèlent des cas de VSLC touchant 392 femmes et 294 filles⁷. Les violences sont commises par des membres de groupes armés, des membres de milices et de groupes d'autodéfense, du personnel de sécurité étranger, ainsi que quelques cas impliquant des membres des forces de défense et de sécurité maliennes. Les violences sexuelles au Mali ont été utilisées dans le cadre du conflit pour renforcer la cohésion interne entre les membres d'un groupe, comme récompense pour les combattants, ou comme stratégie d'intimidation⁸.

Le conflit constitue un facteur aggravant qui accentue les différentes formes de VBG et augmente la vulnérabilité à ces risques des femmes et des filles. Par exemple, le mariage forcé et le mariage d'enfants constituent un défi important, notamment dans les régions du nord et du centre du pays. Presque 66% des cas de mariage forcé rapportés impliquent des filles de moins de 18 ans, mariées pour protéger la famille ou pour les éloigner des zones à risques sécuritaires⁹. La situation d'insécurité a aussi causé le déplacement de plus de 390 000 personnes, dont 57% sont des femmes. Ces déplacements augmentent les risques des VBG pour les femmes et les filles en les exposant à des situations de pauvreté et de perte des liens communautaires. Notamment, 11% des personnes survivantes de VBG/VSLC sont des personnes déplacées internes (PDI) habitant dans des sites pour personnes déplacées¹⁰.

Le conflit constitue un facteur aggravant qui accentue les différentes formes de VBG et augmente la vulnérabilité à ces risques des femmes et des filles.

Les VBG et les VSLC

Au Mali, l'ampleur des VBG a été exacerbée par la crise sécuritaire déclenchée en 2012. Dans les zones affectées par le conflit, la limitation de l'accès humanitaire, l'insuffisance et l'inaccessibilité des services de prise en charge, l'insécurité croissante, la peur des représailles et la pression socioculturelle créent une atmosphère de silence autour des cas de VBG (République du Mali, *Stratégie nationale holistique pour mettre fin aux violences basées sur le genre 2019-2030*).

Pour ces raisons, il est difficile d'avoir des données précises sur les différentes formes de VBG qui sont commises dans les zones de conflit au Mali. Durant les premiers trois mois de 2024, sur les 709 cas de violence sexuelle signalés, environ 162 cas seraient des cas de VSLC commis par des porteurs d'armes¹¹. Les formes plus « classiques » de VBG, par exemple la violence domestique, continuent d'exister sous différentes formes à côté des violences liées directement au conflit, telles que l'esclavage sexuel ou le sexe de survie (République du Mali, *Stratégie nationale holistique pour mettre fin aux violences basées sur le genre 2019-2030*). En fait, malgré le risque accru pour les personnes déplacées de subir des VBG, la majorité des victimes sont des personnes restées dans la communauté d'origine (71%), tandis que les personnes déplacées internes ou retournées représentent 29% des victimes. De plus, il n'y a pas toujours de ligne nette entre des cas de VBG « tout court » et des cas de VSLC. D'après les organisations de soutien pour les victimes de VBG, les différentes victimes qui ont recours à leur service pourraient ne pas s'identifier comme étant des personnes touchées par l'insécurité¹².

Les conflits exacerbent les inégalités existantes entre les genres, exposant les femmes et les filles à un risque accru de diverses formes de VBG. Malgré l'absence des données, les violences sexuelles sont aussi commises contre les hommes et les garçons dans le cadre des conflits, par exemple comme moyen d'humiliation. La violence liée aux conflits se produit partout, notamment dans les foyers, les centres de détention et les camps de personnes déplacées. Elles sont commises par différents auteurs y compris les forces armées étatiques, les groupes armés, le personnel des opérations du maintien de paix et les civils. (Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF), Recommandation générale 30).

Pour ces raisons, il est important de contextualiser les VSLC dans le problème plus large des VBG : Les violences sexuelles liées aux conflits prennent leur source dans l'inégalité entre les hommes et les femmes au sein de la société, la tolérance collective des discriminations envers les femmes et l'impunité des auteurs des violences. C'est pour cette raison que le cadre législatif et politique et les dispositifs de prévention et lutte contre les VSLC, y compris les activités de renforcement des capacités, doivent adopter une vision holistique de l'ampleur du problème des VBG qui incluent les VSLC et les violences sexuelles exacerbées par le conflit.

La difficulté dans la collecte des données concernant ces crimes est due en partie à la réticence dans la dénonciation des cas : moins de 10 % des victimes déposent une plainte en raison de la proximité des groupes armés et de la crainte des représailles¹³. Cette même insécurité et le manque de ressources empêchent les acteurs nationaux et internationaux d'avoir des statistiques complètes décrivant l'ampleur du problème.

LIMITES DU CADRE LÉGISLATIF ET POLITIQUE AUTOUR DES VBG

Le Mali a ratifié plusieurs instruments internationaux et régionaux prohibant les VBG, y compris la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) et le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, relatif aux droits de la femme en Afrique dit le Protocole Maputo. Néanmoins, le cadre juridique national présente plusieurs limites qui empêchent la poursuite juridique des VBG. Ainsi, l'absence d'une loi spécifique définissant et pénalisant les VBG continue d'être un obstacle majeur pour sanctionner les auteurs des violences et rendre justice aux victimes¹⁴.

Seuls le viol¹⁵ et l'attentat à la pudeur¹⁶ sont considérés comme des crimes dans le code pénal. Cette liste ne tient pas compte des différentes formes de VBG y compris les VSLC, et empêche donc des poursuites adéquates. En 2001, une liste de crimes sexuels¹⁷ constitutifs de crimes internationaux a été introduite dans le code pénal mais aucun cas de VSLC n'a été jugé sous cette catégorie d'infraction. De surcroît, même si les compétences du Pôle judiciaire spécialisé (PJS) ont été élargies pour inclure les crimes internationaux, aucun dossier n'a été poursuivi sous cette catégorie de crime. Ainsi, les cas recensés de VSLC n'ont pas été poursuivis ni en vertu de la loi nationale, ni en vertu du droit international¹⁸.

Si la loi ne facilite pas l'accès à la justice et la poursuite des auteurs en cas de VBG, il sera encore plus difficile de poursuivre des cas spécifiques liés au conflit, car, dans ces cas, les risques sécuritaires et le manque de services de soutien dissuadent d'autant plus les victimes de dénoncer. Une enquête comporte aussi un risque sécuritaire pour le personnel de sécurité, surtout dans les zones qui sont hors du contrôle de l'Etat.

En 2017, le ministère de la Promotion de la Femme, de l'Enfant et de la Famille (MPFEF) avait également proposé une loi portant spécifiquement sur les violences basées sur le genre. Ce projet de loi devait être examiné par le Parlement en 2018. Cependant, le Haut Conseil Islamique malien s'est opposé au projet et celui-ci a été suspendu¹⁹.

Afin d'assurer une coordination nationale pour la lutte contre les inégalités de genre, le Gouvernement du Mali s'est néanmoins doté d'une Politique Nationale Genre (PNG), adoptée en 2010, qui constitue le cadre global d'engagement du Mali dans la réalisation de l'égalité entre les femmes et les hommes. Cette dernière réaffirme l'importance de lutter contre toutes les formes de violence à l'égard des femmes et des filles. Elle prône également la prise en compte du genre comme un « principe de bonne gouvernance » et engage la responsabilité et la redevabilité des institutions et services publics dans la réalisation des objectifs de promotion de

l'égalité des genres. Au moment où cette étude est réalisée, la révision de la PNG est en cours, sous le leadership et la coordination du MPFEF.

En l'absence d'une loi spécifique contre les VBG, le Mali a également adopté sa Stratégie Nationale Holistique pour mettre fin aux Violences basées sur le Genre 2019-2030²⁰. Cette stratégie vise à améliorer d'ici 2030 « le bien être des filles et des femmes, des garçons et des hommes [...] à travers la réduction des violences basées sur le genre et des abus et exploitations sexuels (AES) et la prise en charge intégrée des survivants de VBG/AES à l'échelle nationale avec un accent particulier sur les zones affectées par les situations humanitaires ». Malgré l'adoption de la stratégie, l'absence d'une approche au niveau national d'allocation de ressources pour la lutte contre les VBG et la manque de coordination entre les différents acteurs étatiques et civils constituent un vrai obstacle à sa mise en œuvre²¹.

Vue d'ensemble des mécanismes institutionnels de lutte contre les VSLC au Mali

Au Mali, plusieurs initiatives ont été développées pour prévenir et combattre les VSLC en mobilisant différents acteurs issus des services de l'Etat, de la société civile et des partenaires au développement. Les interventions peuvent être rassemblées en quatre axes principaux. Il s'agit des efforts fournis en faveur de l'adoption de plans d'actions et de cadres institutionnels formels ou non, du développement de curriculum de formation spécialisé sur les VSLC, la mise en place des One Stop Centres et la création d'un mécanisme centralisé de collecte des données sur les VBG.

Adoption de plans d'actions et de cadres institutionnels formels ou informels

En 2019, le Mali et les Nations Unies ont signé un communiqué conjoint pour la prévention et la réponse aux VSLC. Cet engagement a pris une nouvelle dimension en octobre 2021 avec la finalisation et la validation d'un plan d'action triennal pour mettre en œuvre ce communiqué. Résultant de la collaboration entre le gouvernement malien et la MINUSMA, ce plan vise à assurer une réponse holistique aux VSLC. Il couvre des interventions ciblées sur la prévention et la mobilisation sociale, la protection, la lutte contre l'impunité et l'accès aux soins multisectoriels pour les victimes de violences sexuelles, tels que l'assistance médicale, le soutien psychosocial, la sécurité et la protection, et l'accès à la justice²².

La MINUSMA était un acteur important de la lutte contre les VSLC et, bien qu'il soit encore trop tôt pour prévoir les effets à moyen et long terme de son départ (effectif depuis fin 2023), il est clair que cette absence aura un impact important sur la continuation des activités, et plus particulièrement sur la mise en œuvre du plan sur la prévention et la réponse aux VSLC. Les entretiens réalisés révèlent notamment que ce plan d'action n'a pas été suffisamment intégré au niveau opérationnel, ce qui suggère qu'une meilleure appropriation institutionnelle est nécessaire. En d'autres termes, pour que ce plan soit plus efficace et sa mise en œuvre effective, il sera crucial que les institutions locales et les parties prenantes se l'approprient pleinement, en veillant à ce qu'il soit bien adapté et appliqué dans les contextes opérationnels sur le terrain.

Parmi les initiatives des institutions de sécurité, nous pouvons également mentionner le plan d'action triennal de la Police Nationale pour la lutte contre les violences basées sur le genre (2018-2020). Ce plan, conçu comme un outil de référence pour la Police Nationale en matière de VBG, fournit un cadre clair et cohérent pour orienter les efforts et structurer l'ensemble des mesures et actions transversales, multiformes et multi-sectorielles initiées par le MSPC et ses partenaires pour la prévention, la répression et la prise en charge holistique des victimes de VBG²³. Dans le cadre de la mise en œuvre de ce plan, et afin de prévenir les violences, les forces de sécurité ont par exemple intensifié les patrouilles dans les zones à risque et ont renforcé la sécurité des camps de déplacés. Elles ont également mené des campagnes de sensibilisation sur les violences sexuelles liées aux conflits auprès des communautés locales.

Des progrès notables dans la lutte contre les VSLC ont également été réalisés avec la collaboration d'acteurs non-étatiques tels que les autorités religieuses. En 2020, la signature d'une déclaration d'engagement contre les VSLC par le Président du Haut Conseil islamique à Bamako mérite ainsi d'être mentionnée bien qu'il soit difficile d'en mesurer les effets. La MINUSMA a apporté un soutien technique dans l'élaboration d'un plan d'action en soulignant les principaux engagements des leaders religieux, dont l'adoption d'une fatwa (un avis juridique sur un point de la loi islamique) en 2023²⁴ interdisant ces formes de violence. Le Haut Conseil islamique s'est par ailleurs investi au côté de la MINUSMA durant des actions de sensibilisation sur l'importance de l'intégration des VBG et des VSLC dans les activités de la Police, de la Gendarmerie et des Forces Armées.

Développement et intégration d'un module sur les VSLC dans le curriculum de l'Académie de Police

En juin 2021, la MINUSMA et l'Académie de Police du Mali ont lancé un projet conjoint pour intégrer de nouveaux modules sur les VSLC dans le programme de formation de la Police Nationale et pour renforcer les capacités de la Police malienne en la matière. Le projet répondait au taux élevé de sous-déclaration de la part des victimes et visait à prévenir les violences sexuelles perpétrées par les membres de la Police Nationale. La direction de la Police malienne a également désigné deux points focaux régionaux de haut niveau pour la lutte contre les VSLC dans l'ensemble du pays. Les points focaux genre dans les régions du nord et du centre du Mali ont également contribué à sensibiliser les forces de sécurité maliennes et à renforcer leurs capacités en matière de prévention et de traitement de VSLC²⁵.

Mise en place des One Stop Centres

Les One Stop Center constituent des centres de prise en charge holistique (santé, psychosocial, sécuritaire et juridique) des personnes survivantes de VBG dont 99% sont des femmes et parmi lesquelles 61% ont moins de 18 ans²⁶. A l'échelle du pays, il existe ainsi 17 unités réparties dans le District de Bamako et dans les régions²⁷. Des unités sont également implantées au sein de la Police à Bamako. Elles sont composées de psychologues, juristes, personnels de sécurité, travailleurs sociaux et médecins, qui offrent écoute, orientation, et thérapies individuelles et de groupe, tant au sein de structures spécialisées



Participants et participantes pendant un exercice de groupe dans le cadre d'une formation DCAF sur le genre du DCAF, © DCAF.

qu'au niveau communautaire. Leur mise en place constitue une avancée majeure dans la réponse organisée contre les VBG en garantissant l'accès à des services d'assistance holistiques à un grand nombre de femmes et des filles²⁸.

Malgré l'augmentation constante du nombre de One Stop Center, particulièrement depuis 2019, y compris dans les régions du nord et centre du pays, les victimes de VBG vivant dans des zones isolées rencontrent encore d'importantes difficultés pour y accéder. Ainsi, selon les évaluations du personnel travaillant dans les services d'aide aux victimes, en 2022, 92 % des victimes de violences sexuelles n'ont pas pu accéder à des abris sûrs, et 42 % n'ont pas pu obtenir un soutien médical²⁹.

Création d'un système de collecte de données centralisé

Depuis 2015, la plateforme Gender-based Violence Information Management System³⁰ (GBVIMS) assure la centralisation des données récoltées sur les VBG. Cette plateforme est composée de 42 organisations, dont UNFPA, UNHCR, UNICEF, ONU Femmes, huit structures sanitaires des régions du Nord et du Centre, 10 One Stop Centers et 14 organisations de la société civile spécialisées dans la gestion des cas des VBG. La centralisation des données récoltées par ces acteurs facilite la coordination inter-agence en matière de VBG³¹. Cependant, la situation sécuritaire complique la collecte des données dans les zones de conflit, ce qui limite la production et la portée des rapports et nuit de ce fait à l'efficacité de la plateforme comme outil de suivi.

LA STRATÉGIE DE DCAF POUR LA PROMOTION DE L'ÉGALITÉ DES GENRES ET LA LUTTE CONTRE LES VIOLENCES BASÉES SUR LE GENRE DANS LE CADRE DE LA RSS AU MALI

La mission de DCAF est de promouvoir la sécurité des personnes en favorisant des réformes du secteur de la sécurité mises en œuvre par les États, inclusives et participatives, fondées sur les normes internationales et les bonnes pratiques.

Dans le cadre de la promotion de l'égalité des genres, DCAF collabore avec le gouvernement du Mali à travers les secteurs de défense et de sécurité. Le renforcement des capacités et la responsabilisation des forces de sécurité en matière de lutte contre les violences basées sur le genre font partie intégrante des programmes de DCAF dans le cadre de son appui à la RSS.

Dans cette perspective, DCAF a soutenu différentes initiatives de renforcement de capacités en vue de favoriser l'intégration d'une perspective de genre dans les procédures institutionnelles et les services à la population. Les efforts de DCAF en la matière se sont principalement concentrés sur la Police et la Gendarmerie Nationales³².

En ce qui concerne la Gendarmerie, le soutien a démarré par le renforcement des capacités des points focaux genre, notamment à travers des formations qui ont porté sur les concepts liés au genre ainsi que sur les VBG et leurs traitements. Il s'est ensuite porté principalement sur l'opérationnalisation du Comité Genre de la Gendarmerie Nationale du Mali en organisant un atelier de réflexion sur le sujet puis en accompagnant la mise en place dudit comité. Après quoi, en collaboration avec le comité genre nouvellement établi, une autoévaluation genre de l'institution a été conduite. Sur la base de ce rapport, un plan d'action pour la promotion de l'égalité de genre a été conçu avant d'être présenté aux différents partenaires pour chercher du soutien dans sa mise en œuvre. En parallèle de l'élaboration du plan, un module de formation sur le traitement des VBG a été développé et une formation de formateurs a été organisée afin que la Gendarmerie dispose de ressources internes pour délivrer le module. Les nouveaux formateurs et formatrices ont délivré les premières séances pour le personnel de la Gendarmerie en présence de DCAF qui était disponible pour soutenir en cas de besoin.

Du côté de la Police, les points focaux genre ont également commencé par bénéficier de renforcement des capacités sur les thématiques liées au genre et aux violences basées sur le genre. En plus de cela, les points focaux ont pris part à une formation de formateurs qui les a préparés à donner des ateliers sur le traitement des violences basées sur le genre. Finalement, un manuel de formation pour les points focaux a été élaboré avec le soutien de DCAF. Il leur sert de guide de référence pour leurs initiatives

de formations internes. La Police Nationale a également conduit une autoévaluation genre dont les résultats ont été rassemblés dans un rapport servant de base pour le développement du Plan stratégique pour la promotion du genre et du leadership féminin dans la Police Nationale. En parallèle, un soutien a été fourni pour promouvoir le leadership et la gestion des risques par le personnel féminin de la Police. Pour ce faire, différents ateliers sur cette thématique ont été organisés.



Participantes et point focal genre de la Police Nationale pendant une formation DCAF sur le traitement des VBG du DCAF, © DCAF.

RÉSULTATS DE LA RECHERCHE

RÉSULTAT CLÉ 1

Les programmes de RSS ont favorisé une prise de conscience sur les questions de genre et de VBG au sein du personnel des forces de sécurité intérieure et contribuent à la réalisation des politiques et stratégies nationales

Entre 2017 et 2023, les programmes de RSS soutenus par la communauté internationale, y compris DCAF, ont joué un rôle significatif dans le renforcement des capacités des forces de sécurité et la prise de conscience de l'importance du genre et de la lutte contre les VBG, en particulier au sein de la Police et de la Gendarmerie. Les personnes interrogées ont souligné que les initiatives de la communauté internationale répondent à des besoins spécifiques identifiés par les politiques et les acteurs nationaux. En intégrant des éléments tels que le renforcement des capacités, la responsabilisation du personnel de sécurité sur le genre et les VBG et l'amélioration de la représentation des femmes au sein des institutions de sécurité ont permis une prise en compte holistique de la dimension genre par les acteurs nationaux. Les programmes ont également favorisé la coopération entre les acteurs internationaux et nationaux, qu'ils soient étatiques, non étatiques ou issus de la société civile. La visite de la représentante spéciale du Secrétaire Général des Nations Unies ayant débouché sur la signature du communiqué conjoint entre les Nations Unies et le gouvernement

du Mali illustre cette coopération. De même, le développement conjoint du plan d'action de lutte contre les VSLC illustre une coopération effective entre les partenaires internationaux et nationaux. Finalement, la mise en place d'une rencontre périodique entre les acteurs travaillant sur les questions de genre et de VBG offre un exemple supplémentaire du renforcement de la coopération entre différents types d'acteurs. Cette approche a permis de traiter des problématiques variées dans les politiques et stratégies nationales comme les violences envers les personnes vulnérables, et notamment les femmes et les enfants dans les zones de conflit, ainsi que l'esclavage par ascendance dans certaines régions du Mali. Pour souligner la pertinence de ces initiatives, plusieurs personnes interrogées ont ainsi déclaré que les programmes répondaient à leurs attentes et besoins, et ont souligné que les efforts de formation et de sensibilisation avaient contribué à la professionnalisation dans leur travail quotidien. Une répondante a par exemple expliqué avoir engagé la procédure de traitement des cas de VBG et rédigé un procès-verbal du dépôt de

plainte d'une victime malgré les tentatives de dissuasion des parents de la victime qui souhaitent que leur fille retire sa plainte. Néanmoins, certaines personnes interrogées ont suggéré d'élargir les formations au système judiciaire pour englober tous les acteurs impliqués dans le traitement des VBG. De plus, les entrevues et la revue documentaire ont montré que les programmes étaient trop peu axés sur la gestion des VSLC spécifiquement car ils sont principalement centrés sur les méthodes de réponse aux VBG en général. Enfin, malgré des progrès notables, l'intégration du genre dans les procédures régissant le fonctionnement de la Police et de la Gendarmerie reste perçue comme limitée par les personnes participant à la recherche qui semblent ne pas être informées de l'ensemble des initiatives en cours ou terminées.

Les personnes interrogées ont apprécié une certaine souplesse dans les processus de programmation et dans la mise en œuvre des activités. Cette approche a permis aux initiatives menées de s'adapter à l'évolution de la situation des violations des droits humains et notamment en matière de vulnérabilité aux VBG.

Les entretiens et la revue documentaire ont également permis d'identifier l'impact global des programmes de RSS dans l'amélioration de la considération pour la thématique du genre et des VBG dans les institutions de sécurité et au sein de la population. Tout d'abord, des résultats concrets montrent le gain d'importance du genre dans les institutions. On peut notamment citer l'élaboration de plans d'action contre les VBG au sein de la

Police et de la Gendarmerie, l'élaboration de plans d'action pour la promotion des femmes au sein des mêmes institutions, la création de cellules VBG dans les unités d'enquête, l'instauration de One Stop Centers, la conduite d'inspections, et la mise en place de numéros verts pour les victimes de VBG. De plus, des postes de points focaux genre ont été créés au sein des institutions de sécurité. La gendarmerie a même récemment valorisé ce poste en le rattachant au directeur général et en dédiant la totalité du temps de la personne à cette tâche alors qu'il s'agissait auparavant d'un ajout à sa fonction de base. Les entretiens ont confirmé l'amélioration de la prise en compte du genre se caractérisant par une meilleure connaissance des cadres juridiques et politiques et surtout une prise de conscience du personnel du secteur de la sécurité. Une répondante a, par exemple, témoigné que « Beaucoup de nos agents ignoraient la gravité des violences conjugales, mais à nos jours, on a enregistré un grand changement. La sensibilisation de la population a permis aussi de ne pas stigmatiser les survivantes ». Une deuxième répondante

“

Beaucoup de nos agents ignoraient la gravité des violences conjugales, mais à nos jours, on a enregistré un grand changement. La sensibilisation de la population a permis aussi de ne pas stigmatiser les survivantes.

abonde dans le même sens : « L'intérêt des formations est de conscientiser les forces de sécurité sur le fait que le genre n'est pas un handicap. Auparavant, nous ne connaissions pas ces thématiques, mais maintenant presque tout le monde connaît les VBG et sait comment y faire face ». Les entretiens avec le One Stop Center ont aussi confirmé que le personnel de sécurité a effectivement amélioré ses compétences dans la prise en charge des victimes de VBG, contribuant à une augmentation de confiance entre la population et les forces de sécurité.

En résumé, les programmes de renforcement des capacités dans le cadre de la RSS ont joué un rôle notable dans l'augmentation de l'attention portée à l'intégration de l'égalité de genre dans le secteur de la sécurité, ainsi que dans la professionnalisation de la Police et de

“

L'intérêt des formations est de conscientiser les forces de sécurité sur le fait que le genre n'est pas un handicap. Auparavant, nous ne connaissions pas ces thématiques, mais maintenant presque tout le monde connaît les VBG et sait comment y faire face.

la Gendarmerie en matière de traitement et de gestion des VBG. La prise de conscience progressive des risques et vulnérabilités liés aux VBG parmi les membres des institutions de sécurité intérieure semble avoir contribué à un changement de comportement.

RÉSULTAT CLÉ 2

Le renforcement des capacités du personnel à lui seul est insuffisant, il doit s'accompagner de changements structurels

La non-inscription des considérations liées au genre ou l'égalité homme-femme de manière littérale et explicite comme une des missions ordinaires des services de sécurité a été relevée par presque la totalité des répondants et en majorité les femmes, comme une entrave majeure à la traduction effective des initiatives de renforcement des capacités. La faible sensibilité au genre des responsables et autorités au sein de la Police et de la Gendarmerie que l'on peut expliquer par des normes sociales

qui cantonnent les femmes et les filles à des rôles de soutien familial permet en partie d'expliquer la faible présence des dimensions de genre dans les missions des services de sécurité.

L'absence de réglementation spécifique et de procédures claires concernant les cas de violence sexuelles liées aux conflits n'encourage pas la Police et la Gendarmerie à conduire des actions dans ce domaine. Plusieurs des personnes interrogées ont

regretté le manque de protocoles fournissant des orientations pratiques aux forces de Police et de Gendarmerie pour permettre une réponse efficace et tenant compte des questions de genre et de la violence sexuelle basée sur le genre y compris dans le contexte de conflits.

De plus, il ressort de l'étude que le renforcement des capacités devrait être axé sur le développement de capacités « fonctionnelles », alors que l'accent était mis jusqu'à présent sur les capacités « techniques ». C'est pourquoi les spécialistes du secteur relèvent que les programmes de renforcement des capacités devraient aller au-delà de la formation technique pour développer, au sein du secteur de la sécurité et même de celui de la justice, la capacité fonctionnelle de prendre des décisions et des mesures efficaces en matière de réponse aux VSLC.

Les programmes de renforcement des capacités devraient aller au-delà de la formation technique pour développer, au sein du secteur de la sécurité et même de celui de la justice, la capacité fonctionnelle de prendre des décisions et des mesures efficaces en matière de réponse aux VSLC.

Par ailleurs, les entrevues ont fait apparaître que les formations peuvent être perçues comme une obligation envers les partenaires techniques et financiers et les

organisations internationales plutôt que comme une occasion d'améliorer l'efficacité du travail interne et des programmes vis-à-vis des obligations de responsabilité et de redevabilité dans l'exercice des missions. En effet, bien qu'utiles, les formations ne constituent qu'une partie des transformations nécessaires, mais les modèles de suivi-évaluation des partenaires internationaux se focalisent principalement sur les activités et les produits en omettant de mesurer l'impact des changements pour les populations. Cette approche de l'évaluation de l'efficacité des programmes satisfait les partenaires, car les formations sont dispensées et aboutissent à des résultats positifs, mais elle oublie les bénéficiaires (qu'il s'agisse de l'institution recevant les formations ou de la population) qui devraient pouvoir observer un changement dans les services délivrés. La formation n'étant pas un objectif en soi, il faudrait privilégier la mesure du changement institutionnel et des services fournis à la population. Il conviendrait donc de modifier le système de suivi-évaluation. Afin de mieux évaluer les changements, les programmes ne devraient pas suivre les activités et les produits, mais mesurer les résultats et l'impact de leur mise en œuvre. Les personnes interrogées ont relevé que les exigences des donateurs constituent une forte incitation à adopter les meilleures pratiques en matière de lutte contre les VBG. En revanche, le roulement élevé du personnel chez certains bailleurs de fonds internationaux a compliqué la continuité et la cohérence des efforts de la RSS lorsque de nouvelles équipes prenaient le relais.

Plusieurs personnes interrogées et majoritairement les femmes ont souligné la faiblesse des capacités initiales de la

Police et de la Gendarmerie dans la prise en charge et le traitement des VBG/VSLC. Il reste néanmoins important de se concentrer sur les capacités techniques, qui sont le pendant des capacités fonctionnelles, et d'assurer leur renforcement. La faiblesse des capacités inclut également le matériel et les infrastructures. En effet, dans la situation actuelle, les infrastructures et l'équipement tendent à être soit inexistantes soit inadaptées ce qui empêche un accès aux services de protection et une prise en charge conforme aux normes et standards requis en matière de traitement des cas de VBG. En effet, les commissariats ne disposent généralement pas de salles offrant la confidentialité et la discrétion nécessaires pour assurer l'accueil et l'écoute dans de bonnes conditions. De plus, les équipements à disposition des équipes traitant des cas de VBG, tels que les ordinateurs, sont dans le meilleur des cas vétustes, mais souvent inexistantes, ce qui nuit à la capacité de réponse des agents.

L'analyse révèle également l'insuffisance des connaissances des services de police et de gendarmerie sur leurs mandats et fonctions ainsi que sur les objectifs et pratiques sectoriels liés aux procédures d'enquête nationales. Cela inclut notamment une méconnaissance des protocoles de sécurité pour les victimes de VSLC ainsi que des protocoles et meilleures pratiques reconnus comme normes au niveau international en matière de traitement des VSLC.

Ces lacunes entravent la mise en pratique des connaissances et compétences acquises lors des initiatives de renforcement de capacités, et ce d'autant plus que l'environnement institutionnel et

réglementaire malien reste, comme nous l'avons vu précédemment, peu favorable à une réponse stricte contre les VBG. Il serait donc avantageux dans le futur de combiner les initiatives de renforcement de capacités avec un soutien aux changements structurels combiné à un investissement et à une planification des ressources matérielles et personnelles réalistes et adaptées aux ambitions exprimées dans les divers plans d'action et stratégies.

Cette approche permettrait en particulier de renforcer la professionnalisation de la Police et de la Gendarmerie nationale ainsi que de la justice dans la lutte contre les VBG/VSLC. En effet, le renforcement des capacités, la standardisation des pratiques, l'existence d'infrastructures adaptées et de qualité et le développement de compétences internes qui permettent la durabilité et l'indépendance de la formation au sein des institutions sont autant d'éléments nécessaires pour garantir le professionnalisme de la Police et de la Gendarmerie. Le développement et la pérennité de ces éléments dépendent en grande partie de la disponibilité des ressources et de leur utilisation stratégique et planifiée. Avec de telles améliorations, il est plus probable qu'une institution professionnelle puisse offrir un meilleur service à la population, tout en faisant preuve de davantage de résilience, de transparence et de redevabilité.

En outre, la traduction des nouvelles connaissances en compétences effectives perceptibles par la population permet d'augmenter la confiance des populations et des victimes. Il est essentiel que le secteur de la sécurité inspire confiance

à la population sans quoi les cas de violence ne seront pas rapportés. Cette confiance se développe sur le long terme, mais peut être brisée à tout moment si une personne qui se tourne vers la Police ou la Gendarmerie ne se sent pas bien traitée lors de sa déclaration. La perception négative d'une seule personne peut influencer défavorablement l'ensemble de la communauté, affectant ainsi la confiance collective. Ce sentiment de sécurité dépend

non seulement des capacités des agents qui accueillent la victime, mais également de la qualité des infrastructures d'accueil et des équipements à disposition du personnel du secteur de la sécurité. Une répondante travaillant dans un One Stop center assure ainsi que la confiance s'est renforcée dans sa zone d'intervention grâce au programme mais insiste sur l'importance de garantir un engagement et des ressources stables afin de pérenniser les résultats.

RÉSULTAT CLÉ 3

La réponse légale et réglementaire aux VBG et aux VSLC reste insuffisante

Les violences sexuelles restent relativement peu documentées au Mali et le cadre institutionnel et réglementaire pour les prévenir et y répondre reste faible. De plus, il ressort des entretiens que les personnes ont une perception limitée de ce qui constitue une violence sexuelle liée au conflit. Enfin, au niveau du personnel des institutions de sécurité mais aussi des spécialistes travaillant dans la réponse aux VBG, la distinction entre VBG et VSLC n'est pas claire et ce n'est que très récemment que la notion des violences sexuelles liées au conflit a été introduite. Ceci nous montre qu'au niveau de la protection des victimes et de la première réponse, cette distinction n'est pas considérée comme pertinente car les One Stop Center et le personnel de sécurité ont pour mandat de répondre à tous les cas de violence, qu'il s'agit de liés au conflit ou pas. Ce constat est aussi dû au fait qu'il n'est pas toujours possible de faire une distinction nette entre une

violence « tout court » et une violence liée à la situation sécuritaire. En effet, à Bamako les effets de la situation sécuritaire sont également ressentis, par exemple dans la prise en charge des victimes faisant partie des déplacés internes. Néanmoins, dans le cadre des activités de prévention, une compréhension approfondie des enjeux

Enfin, au niveau du personnel des institutions de sécurité mais aussi des spécialistes travaillant dans la réponse aux VBG, la distinction entre VBG et VSLC n'est pas claire et ce n'est que très récemment que la notion des violences sexuelles liées au conflit a été introduite.

sécuritaires aggravant les cas de violence est nécessaire afin de développer des activités minimisant les risques auxquels les victimes sont exposées.

Ce manque de compréhension des différentes formes de violence se reflète dans la difficulté d'appropriation des protocoles et stratégies en matière de VBG. De l'avis de certains répondants, ces outils, quand ils existent, ne sont ni connus ni maîtrisés par les professionnels de la Police, de la Gendarmerie et même de la justice. Ainsi, on note un déficit dans leur appropriation, en particulier par le personnel des forces de sécurité et de la justice, des forces de défense et des acteurs de la santé. Pour tous ces acteurs, les VSLC sont le reflet d'une réalité principalement dans les régions éloignées ce qui sous-entend qu'elle ne les concerne pas. Ce sentiment pousse les acteurs à ne pas s'approprier la réalité des VSLC ce qui renforce leur méconnaissance du phénomène. Ce constat souligne l'importance d'améliorer la compréhension des VSLC, car ces violences ne sont pas uniquement liées à la zone géographique où le conflit se déroule. La dimension la plus évidente pour les acteurs se trouvant dans la capitale ou d'autres grandes villes qui ne sont pas directement en zone de conflit est celle des déplacements forcés. Les violences sexuelles commises dans les espaces de relocalisation des personnes déplacées internes, souvent en périphérie ou dans les villes non affectées par le conflit, peuvent être des VSLC qui seront traitées par le personnel de sécurité qui justement ne se sent pas concerné par cette thématique.

Les entretiens avec les acteurs du secteur de la sécurité ont également mis en évidence

que la diffusion des protocoles et stratégies en matière de VBG est particulièrement défaillante dans les régions les plus affectées par le conflit. L'insuffisance de leur diffusion et de leur intégration dans la pratique quotidienne des acteurs du système limite dès lors leur efficacité.

Les entretiens avec les acteurs du secteur de la sécurité ont également mis en évidence que la diffusion des protocoles et stratégies en matière de VBG est particulièrement défaillante dans les régions les plus affectées par le conflit. L'insuffisance de leur diffusion et de leur intégration dans la pratique quotidienne des acteurs du système limite dès lors leur efficacité.

Une raison supplémentaire expliquant ces défis d'appropriation et d'utilisation est le fait que ces outils soient denses et très détaillés, et par conséquent mal compris. Le format des documents correspond aux pratiques de la coopération internationale avec, par exemple, des cadres logiques denses rassemblant beaucoup d'information, mais qui nécessitent une vulgarisation pour le personnel qui n'y est pas habitué et qui dispose uniquement du produit final. Le format représente ainsi un obstacle à leur utilisation et de plus certaines de ces procédures mériteraient une actualisation

dans une dynamique d'intégration selon les contextes spécifiques de chaque secteur. Le personnel travaillant dans la réponse institutionnelle aux VSCL doit dès lors être formé à la coopération interinstitutionnelle et aux protocoles de collaboration.

Finalement, même lorsque des plans d'action visant à pallier les lacunes du personnel ont été développés par la direction de certaines organisations, leur existence n'est pas connue des personnes concernées dans d'autres organisations. En effet, les entretiens ont montré que les points focaux genre des institutions de sécurité ignoraient par exemple l'existence du plan d'action de lutte contre les VSCL validé par le gouvernement malien et mis en œuvre par la MINUSMA. Ce manque de coordination et de transmission de l'information risque de provoquer des duplications d'initiatives ou de produire des programmes concurrents ou non-cohérents entre eux. La mise en place d'une réponse efficace aux VBG et VSCL demande une

coordination notamment dans le cadre de développement de centres d'accueil holistiques tels que les One Stop Center qui accueillent sans distinction les victimes de VBG et de VSCL.

L'approche « formation sur les VBG » a été largement utilisée et a connu des succès. Toutefois, les sessions ont rarement abordé les questions relatives aux VSCL. Les entretiens et la revue documentaire des rapports de formation réalisées fournissent très peu d'informations en référence aux VSCL. En effet, les bénéficiaires des initiatives de renforcement de capacité interrogés ne se souvenaient que des éléments de la formation opérationnelle sur les VBG, mais d'aucun renseignement sur les VSCL. Bien qu'un plan de lutte contre les VSCL ait été développé, son existence reste globalement ignorée ce qui empêche une mise en œuvre efficace.

RECOMMANDATIONS

L'objectif et le mandat initiaux des programmes de renforcement des capacités à savoir : contribuer, à l'échelle du gouvernement, au renforcement des capacités dans le respect des principes de bonne gouvernance, d'État de droit et d'égalité entre les hommes et les femmes, sont toujours pertinents.

Se fondant sur les insuffisances identifiées dans la réalisation des programmes de renforcement de capacités déployés, qui ont particulièrement mis en exergue la faible priorisation de la problématique des VSLC comme thématique centrale, les recommandations suivantes sont formulées dans le cadre du renforcement de la professionnalisation de la Police, et de la Gendarmerie à l'approche transversale de lutte contre les VSLC dans toutes ses dimensions et formes :

À l'attention des institutions nationales (Police, Gendarmerie, Justice)

- 01** Renforcer les compétences de leur personnel en matière de VBG y compris VSLC, et assurer une mise à jour constante de ces compétences.
- 02** Adopter des procédures opérationnelles standard qui définissent les rôles et processus applicables à la gestion des cas individuels au sein des services de la Police et de la Gendarmerie afin d'améliorer les procédures d'intervention en matière de prévention et de réponse aux VBG/VSLC et d'en assurer le suivi.
- 03** Améliorer la collaboration multisectorielle entre les acteurs clés au sein du mécanisme de réponse institutionnelle, notamment en établissant des canaux de communication efficaces entre les différents systèmes de réponse afin d'améliorer la cohérence et l'efficacité de l'action de chaque acteur dont en particulier la Police, la Gendarmerie et la Justice.
- 04** Mettre en place un répertoire de personnes ressources compétentes en VBG/VSLC, les mobiliser pour assurer la formation du personnel sur ces thématiques et les inclure dans l'élaboration des politiques institutionnelles.
- 05** Mettre en place un système de suivi et d'évaluation des initiatives de promotion de l'égalité des genres et de prévention et de réponse du secteur de la sécurité, particulièrement au sein de la Police et de la Gendarmerie nationale. La création d'outils et de documents d'orientation permettra ainsi de suivre et de coordonner la mise en œuvre. De plus, le développement d'indicateurs de suivi et d'évaluation permettra de mesurer le niveau de mise en œuvre et les résultats produits par lesdites initiatives.

À l'attention des autorités gouvernementales et législatives maliennes

- 01 Adopter des textes traduisant les engagements internationaux en matière de lutte contre les violences basées sur le genre et les violences sexuelles liées aux conflits dans le droit national.
- 02 Doter la Police, la Gendarmerie et la Justice des ressources nécessaires pour la professionnalisation du traitement des victimes et survivants de VBG et VSLC.

À l'attention de la communauté internationale

- 01 Assurer une meilleure intégration des VSLC dans ses programmes portant sur le genre et les VBG et développer des programmes portant particulièrement sur cette thématique.
- 02 Privilégier le soutien aux initiatives nationales, à la mise en œuvre des plans existants et à l'ajout des dimensions manquantes en cas de besoin en lieu et place d'initiatives additionnelles, indépendantes et non coordonnées.
- 03 Faire un plaidoyer pour le développement d'un plan de renforcement de capacités sur la réponse des acteurs de la sécurité dans la lutte contre les violences sexuelles liées aux conflits. Ce processus doit s'assurer d'une approche participative et inclusive en raison de la dimension horizontale et transversale des approches de lutte contre les VSLC. Outre la Police et la Gendarmerie, la participation de la Justice, collaboratrice immédiate de la chaîne pénale concernant les crimes, de la Protection civile dans une perspective de prise en charge, les Ministères en charge de la Santé et de la Protection sociale, doivent être encouragés.
- 04 Soutenir l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de suivi-évaluation des résultats des initiatives de renforcement de capacités des services et organisations bénéficiaires au sein de la Police, la Gendarmerie, de la Protection civile, de la Justice et des organisations de la société civile.
- 05 Soutenir la certification des formateurs nationaux sur les VSLC.

06

Privilégier les acteurs suivants en matière de renforcement des capacités pour augmenter les chances d'une traduction effective des connaissances en compétences :

- Les magistrats des Pool Judiciaires Spécialisés
- Les officiers de Police Judiciaire
- Les magistrats militaires et parajuristes
- Le personnel policier et gendarme
- Les écoles de formation de Police et de la Gendarmerie
- Le leadership de la police et de la gendarmerie
- Les Inspections
- Les Commissaires de Police et les Adjoints.

Afin d'assurer l'efficacité de ces initiatives, il est recommandé de garantir que toutes répondent aux deux critères suivants :

Appropriation nationale : adopter une approche participative depuis l'élaboration des programmes de renforcement de capacités dans l'identification des besoins de renforcement de capacités au sein de la Police, de la Gendarmerie et de la Protection civile. Tout processus de développement d'initiatives de renforcement des compétences individuelles et des capacités institutionnelle et opérationnelle dans le cadre des VBG et des VSLC doit nécessairement être établi à partir des besoins identifiés au préalable.

Communication pour le Changement de Comportement (CCC) : les programmes de renforcement des capacités doivent avoir pour ambition l'initiation de changements clés au niveau des comportements, organisationnel et des normes règlementaires afin de permettre à la Police et à la Gendarmerie d'agir et de répondre efficacement et durablement aux VBG et notamment les VSLC

RÉFÉRENCES

- 1 L'expression "violences sexuelles liées aux conflits" recouvre des actes tels que le viol, l'esclavage sexuel, la prostitution forcée, la grossesse forcée, la stérilisation forcée, le mariage forcé, ainsi que toute autre forme de violence sexuelle d'une gravité comparable, perpétrés contre des femmes, des hommes, des filles ou des garçons, et ayant un lien direct ou indirect avec un conflit (voir définition dans *Violences sexuelles liées aux conflits* - Rapport du Secrétaire général (S/2024/292).
- 2 Nations unies, Rapport du Secrétaire Général, *Violences sexuelles liées au conflit*, (S/2021/312).
- 3 DPO, United Nations Peacekeeping Operations: *Preventing and Responding to Conflict-Related Sexual Violence. 2021 Annual Summaries of Activities and Good Practices*, 2021.
- 4 Par réforme du secteur de la sécurité, on entend : « un processus politique et technique qui consiste à améliorer la sécurité de l'État et la sécurité humaine à travers la prestation, la gestion et le contrôle efficaces et responsables des services de sécurité, dans le cadre d'un contrôle civil et démocratique, et dans le respect de l'Etat de droit et des droits humains. La RSS a pour objectif d'appliquer les principes de la bonne gouvernance au secteur de la sécurité. » (Tiré de DCAF, *La réforme du secteur de la sécurité*, Série de documents d'information sur la RSS, Genève : DCAF, 2015).
- 5 Cette étude s'appuie sur une conception large de ce que pourrait être le «renforcement des capacités» d'une institution du secteur de la sécurité : formation ; l'assistance technique (conseils, encadrement, rédaction juridique) ; soutien/développement organisationnel (vérification des antécédents, redimensionnement, équilibre entre les sexes, mise en place de nouveaux départements/processus) ; le développement des infrastructures ; l'approvisionnement en matériel ; la sensibilisation (voir Lisa Denney et Craig Valters, *Evidence Synthesis : Security Sector Reform and Organisational Capacity Building* (Londres : Département du développement international, 2015).
- 6 Nations unies, *Résolution du Conseil de sécurité sur la situation au Mali* (Création de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA)) ; Nations Unies, *Résolutions du Conseil de sécurité sur la situation au Mali* (Prorogation du mandat de la MINUSMA) 2359 (2017), 2295 (2016) et 2100 (2013).
- 7 Nations unies, Rapport du Secrétaire Général, *Violences sexuelles liées au conflit*, S/2023/413.
- 8 Conseil de sécurité des Nations unies, *Rapport de la Commission d'enquête internationale pour le Mali*, S/2020/1332, 2 février 2021.
- 9 PNUD, *Rapport annuel GBVIMS*, 2023.
- 10 PNUD, *Rapport annuel GBVIMS*, 2023.
- 11 PNUD, *Rapport trimestriel GBVIMS trimestre 1 : janvier - mars 2024*.
- 12 PNUD, *Rapport trimestriel GBVIMS trimestre 1 : janvier - mars 2024*.
- 13 Nations unies, Rapport du Secrétaire Générale, *Violences sexuelles liées au conflit*, S/2023/413.
- 14 Ministère de la promotion de la femme, de l'enfant et de la famille (MPFEF), *Stratégie nationale holistique pour mettre fin aux violences basées sur le genre 2019-2030*.
- 15 A noter que la définition du viol reste assez restrictive : Le code pénal malien, dans son article 226, définit le viol comme « tout acte de pénétration sexuelle, de quelque nature, commis sur la personne d'autrui par violence, contrainte, menace ou surprise. » Cette définition exclut le cas où l'auteur forcerait la victime à commettre un acte de pénétration sexuelle sur lui-même et ne tient pas en compte des circonstances dans lesquelles le viol peut être commis, notamment la violence psychologique, la contrainte morale, l'environnement coercitif, la détention, le jeune âge ou la minorité de la victime, l'autorité de fait ou de droit de l'auteur sur la victime. Voir FIDH et ASFC, *Note sur l'état des réponses judiciaires en matière de violences sexuelles liées aux conflits au Mali*, 2022.
- 16 Le code pénal, dans son article 225, définit l'attentat à la pudeur comme : « Tout acte de caractère sexuel contraire aux mœurs exercé intentionnellement et directement sur une personne est un attentat à la pudeur ». Cette définition devrait ainsi inclure des différents actes de nature sexuelles mais il n'est pas clair si les formes de VBG y compris les VSLC en font partie car le concept de « mœurs » est difficile à juger surtout dans un contexte de tolérance sociale envers les VBG. Voir FIDH et ASFC, *Note sur l'état des réponses judiciaires en matière de violences sexuelles liées aux conflits au Mali*, 2022.

- 17 Dans le code pénal malien, selon l'article 29-30, les actes ci-après sont à considérer comme des crimes contre l'humanité : « viol, esclavage sexuel, prostitution forcée, grossesse forcée, stérilisation forcée et toute autre forme de violence sexuelle de gravité comparable ». Malgré ces inclusions, aucun cas de VSLC n'a donné lieu à un procès. Voir FIDH et ASFC, *Note sur l'état des réponses judiciaires en matière de violences sexuelles liées aux conflits au Mali*, 2022. Dans le projet de Code pénal nouvellement soumis au Conseil National de Transition (CNT, *institution parlementaire de la Transition politique en cours*), les violences sexuelles sont également considérées et traitées comme crime de guerre constituant une infraction grave aux Conventions de Genève. (chapitre 3 des crimes de guerre dans le Projet de Code pénal révisé et non encore adopté).
- 18 FIDH et ASFC, *Note sur l'état des réponses judiciaires en matière de violences sexuelles liées aux conflits au Mali*, 2022.
- 19 Mali Actu, Mali : *Projet de loi sur les violences basées sur le genre (VBG) : le gouvernement recule, mais le haut conseil islamique reste vigilant*, 2021.
- 20 Ministère de la promotion de la femme, de l'enfant et de la famille (MPFEF), *Stratégie Nationale Holistique pour mettre fin aux Violences basées sur le Genre 2019-2030*.
- 21 Ibid.
- 22 United Nations Peacekeeping Operations: *Preventing and Responding to Conflict-Related Sexual Violence, 2021 Annual Summary of Activities and Good Practices*, 2021.
- 23 Ce plan a été élaboré grâce au soutien financier du Peace Building Fund, à travers les projets conjoints mis en œuvre par ONU femmes, UNFPA et la MINUSMA.
- 24 MINUSMA, *Au Mali, les leaders religieux élaborent une Fatwa contre les violences sexuelles liées au conflit*, janvier 2023.
- 25 United Nations Peacekeeping Operations: *Preventing and Responding to Conflict-Related Sexual Violence, 2021 Annual Summary of Activities and Good Practices*, 2021.
- 26 Bulletin Statistique Edition 2021 de la Direction nationale de la population.
- 27 L'Initiative Spotlight a appuyé les unités existantes et la création de nouvelles. Il s'agit d'une initiative financée par l'Union Européenne qui vise à éliminer toutes les violences à l'égard des femmes et des filles.
- 28 Le bulletin statistique des violences basées sur le genre, fait état de 5694 cas de VBG pris en charge de façon holistique en 2020.
- 29 Nations unies, Rapport du Secrétaire Générale, *Violences sexuelles liées au conflit*, S/2023/413.
- 30 Système de gestion interorganisations des informations sur la violence basée sur le genre.
- 31 PNUD, *Rapport annuel GBVIMS*, 2023.
- 32 Des programmes en ce sens ont été mis en œuvre avec le soutien financier du Royaume Unis, du Royaume des Pays-Bas, de la République Fédérale d'Allemagne, de la Suisse, du Royaume du Danemark et de la Norvège.



DCAF Le Centre pour la
gouvernance du secteur
de la sécurité, Genève

Maison de la Paix

Chemin Eugène-Rigot 2E
CH-1202 Geneva 1, Switzerland

 +41 (0) 22 730 94 00

 info@dcaf.ch

 www.dcaf.ch

