

# L'internalisation des normes du droit des femmes : le rôle des « *Regional advocacy networks* » en Asie du Sud-Est

Par Darine Benkalha

Une grande partie des États modernes s'accorde pour dire que le respect des droits humains est un droit fondamental. Alors que l'accueil national des normes internationales des droits de l'Homme a été étudié en profondeur, celui du droit des femmes a moins été abordé par la littérature antérieure. Il semble pourtant difficile de faire l'impasse sur cet enjeu qui est de plus en plus prégnant dans l'agenda des organisations internationales et régionales. Récemment, l'affaire Weinstein sur les inconduites sexuelles à Hollywood et la vague d'indignation qui a soulevé les réseaux sociaux avec le « #MeToo » ont déclenché l'organisation des fameuses « *Women's march* ». Ces événements démontrent non seulement le regain d'intérêt pour la question mais aussi l'existence d'une ambiance internationale propice au militantisme. Alors que les médias internationaux ont couvert les marches nord-américaines et européennes, ils ont largement ignoré ce qui se passait du côté asiatique. Pourtant, les revendications des femmes résonnent partout dans la région. En Indonésie, la « *Women's march* » a trouvé un écho auprès d'une génération connectée et soucieuse des enjeux féministes. Les marches indonésiennes ne sont pas le fruit d'un simple effet d'émulation sur le « Nord », car le féminisme y a une histoire riche comme le témoigne le parcours de Kartini (1879-1904), véritable héroïne nationale.

Si l'on s'en tient au contexte indonésien, comment l'internalisation des normes du droit des femmes s'est-elle réalisée ? À suivre le modèle de la spirale, voulant qu'un pays adopte plusieurs comportements avant

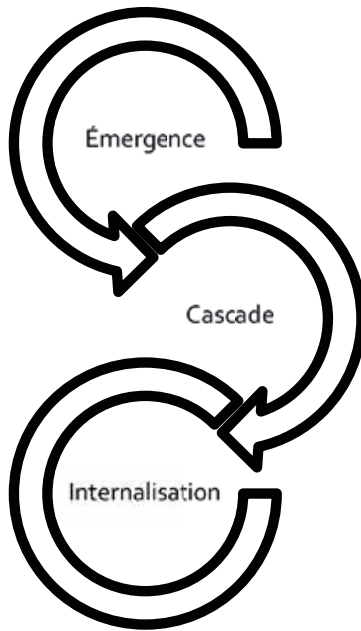
d'internaliser durablement une norme internationale (Risse et Ropp, Sikkink), l'État indonésien ferait des allers-retours entre différentes attitudes contradictoires autour de la norme du droit des femmes. Alors qu'il a ratifié plusieurs traités internationaux dans les années 1980, ces derniers n'ont pas systématiquement été appliqués, et ces droits sont violés en toute impunité. Le cas indonésien amène à penser que la domestication des normes est un processus sinueux. Cependant, il ne faut pas chercher bien loin pour trouver un acteur capable de faciliter ce processus. En Asie du Sud-Est, un transfert de pouvoir se serait opéré entre les institutions internationales et les organisations régionales. Des « *regional middle-level organizations* » seraient devenues les intermédiaires capables d'infuser les normes internationales dans des mécanismes liant les « *local organizations to an international deliberative body* » (Geske et Bourque 2001, 262). Ainsi, elles auraient réussi à faire pression sur les États pour les rendre responsables de la protection des droits des femmes. On retrouve parmi elles le « *Asia Pacific Forum on Women, Law and Development* » ou le « *Southeast Asia Women's Caucus* » de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN). Dans quelle mesure ces organisations contribuent-elles à la diffusion et à la domestication des normes internationales du droit des femmes ? Comment favorisent-elles un passage durable à la dernière étape de la spirale ? Ces questions guideront notre réflexion, qui a ici pour objectif de montrer le rôle des organisations régionales intermédiaires dans l'internalisation du droit des femmes, facilitant les interactions entre le local et l'international en convainquant les États de se conformer à ce nouveau cadre normatif.

### **L'internalisation des normes du droit des femmes : la spirale à l'infini ?**

Selon Finnemore et Sikkink (1998), le cycle de vie d'une norme évolue en trois temps (première figure). L'émergence se fait grâce à des entrepreneurs de normes, des « *altruistically motivated individuals who "promote norms or ideas because they believe" in them* » (Hertel 2006, 14), ayant la conviction que l'état d'un enjeu doit évoluer. Ils tablent sur leur accès à des plateformes organisationnelles pour le cadrer et toucher un public large. Les États, persuadés par ces entrepreneurs, entérinent

alors les normes pour des raisons politiques. Lorsque suffisamment d'États souscrivent aux normes, le point de bascule est atteint, et vient l'étape de la cascade. À ce moment-là, les États adoptent les normes en réponse à une pression internationale sans qu'une coalition nationale ne les pousse à le faire. Cela permet d'augmenter leur légitimité et d'éviter d'être mal vu par leurs pairs. L'internalisation se fait quant à elle par un processus temporel plus long. Les normes sont codifiées, l'adhésion universelle est de mise, et s'y conformer devient naturel.

*Première figure.* Le cycle de vie d'une norme selon Finnemore et Sikkink (1998)



*Les instances internationales et le droit des femmes*

« *The violence against women has become the most pervasive human rights violation, respecting non-distinction of geography, culture or wealth* ». Cette phrase prononcée par Kofi Annan lors de la 52<sup>e</sup> session de

l'Assemblée Générale de l'ONU (1997) montre que le droit des femmes est un enjeu central depuis bien longtemps. En 1946, l'identification et la définition par la Commission de la condition de la femme des inégalités et des discriminations à l'œuvre (Geske et al. 2001, 249) témoignent de la nécessité de faire reconnaître et faire respecter ce droit. À la fin des années 1970, ce sujet se retrouve de plus en plus au programme des discussions internationales. Durant la Décennie des Nations Unies pour la femme (1975-1985), les efforts de la communauté internationale se synchronisent pour créer, diffuser et protéger ces droits. Cela se fait grâce à un cycle de conférences qui débute à Mexico (1975), se poursuit à Copenhague (1980), à Nairobi (1985) et à Beijing (1995), où en ressort « *une terminologie commune dans le domaine des droits de l'Homme* », avec le concept du droit des femmes en tant que droit fondamental (Desai 2005, 353). Dès lors, la logique du « *transnational IGO-advocacy* » l'emporte (Alvarez 2000, 31). En créant un cadre normatif autour du droit des femmes, les Nations Unies et les Dialogues féministes deviennent les sites privilégiés d'implantation du féminisme transnational (Desai 2005, 349, 354). Ces droits gagnent en importance grâce à l'adhésion croissante d'États forts et l'application systématique d'une norme claire et universelle capable de coexister avec le système normatif des droits de l'Homme dans un contexte historique opportun (Finnemore et Sikkink 1998). Découlent de ces conférences la mise en place d'instruments juridiques, dont la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) en 1979, ou la Conférence sur les droits de l'Homme de Vienne en 1993. Ils seront essentiels pour codifier les normes, rappeler leur centralité parmi les droits humains et passer aux étapes de la cascade et de l'internalisation. La CEDAW se transforme en Déclaration internationale du droit des femmes, et fait office de cadre normatif pour les pays signataires. Trois domaines sont ici visés : le statut légal des femmes (droits politiques, éducation), leurs droits reproductifs et enfin, la culture comme facteur influant sur l'application du droit des femmes. Son Protocole optionnel permet aux femmes de porter plainte auprès du comité en cas de violation de leurs droits. Au cœur de la domestication étatique, et « *heavily used by international NGOs as a space for lobbying the (...) government to meet its commitments to women's rights* » (Casal de Vela et Ofreneo 2015, 24), la CEDAW lie directement le local à l'international.

L'émergence des normes n'est pas le seul fait des forums internationaux réunissant des acteurs formels. Certes, l'inscription de ces problématiques à l'agenda international et l'accès aux rouages onusiens ont donné une plateforme légitime pour l'avancement du droit des femmes à l'échelle locale, ainsi que des structures de possibilités pour les réseaux transnationaux et les ONG. Toutefois, ces développements auraient été impossibles sans la participation active de la « société civile mondiale ». Les acteurs non étatiques se sont servis de cette logique internationaliste pour poursuivre des liens transnationaux avec leurs homologues régionaux et mondiaux et établir des « *transnational advocacy networks* » (TANs) renforçant les liens entre consœurs. Le « *top-down incentive for participation by activist who might not otherwise have been involved* » a garanti aux participants un « *increased access to local and national policy microphones* » encourageant le dialogue entre groupes de femmes à l'intérieur et à l'extérieur des pays (Alvarez 2000, 46). Cela s'est concrétisé par l'organisation de forums d'ONG en marge des conférences où se rencontrent des femmes de classe moyenne, militantes ou universitaires désirant influencer les accords internationaux et les normes émergentes. Les organisations présentes dans les forums officiels et non officiels ont obtenu un « *leverage vis-à-vis recalcitrant local policy makers* » (Alvarez 2000, 30) et ont poussé à l'internalisation des normes à l'échelle locale. Ceci montre comment les militantes ne sont pas seulement des « receveuses » de normes, mais des actrices dans le cycle de vie des normes à travers leurs stratégies militantes.

Encore aujourd'hui, les Nations Unies restent un espace fondamental pour la préservation et l'expansion du droit des femmes. La CEDAW offre toujours une ligne de conduite aux ONG locales tout en tenant les gouvernements responsables d'adopter des politiques respectueuses des normes. Malgré l'importance de l'échelon international, des divergences entre le comportement local et international des États vont empêcher une internalisation durable des normes. Cela est particulièrement vrai pour l'Indonésie.

*Le modèle de la spirale : l'internalisation du droit des femmes en Indonésie*

Après l'émergence de la norme, la cascade et l'internalisation s'enclenchent. Ce mécanisme s'illustre par le concept de socialisation étatique, « le processus par lequel les États assimilent et internalisent ces normes dans leurs pratiques domestiques » (Hernandez Paramo 2013, 2). Elle influence donc le degré de diffusion nationale du droit des femmes.

Lors de la cascade, des acteurs font pression sur l'État pour qu'il agisse conformément aux attentes collectives. Ce sont les « *transnational advocacy networks* » (TANs), des « regroupements à caractère horizontal qui s'organisent pour promouvoir des causes et des idées fondées sur des principes et des normes » (Hernandez Paramo 2013, 3). Ils peuvent être gouvernementaux, non gouvernementaux ou intergouvernementaux. Leur activisme s'organise « *across borders in an effort to expand formal rights or affect public policy, seeking to enhance their local political leverage* » (Alvarez 2000, 31). De plus, les TANs concourent à la nationalisation des normes internationales en persuadant la communauté et les organisations internationales de faire pression sur les États contrevenants. Leur influence est forte lorsque les individus à l'échelle locale n'ont pas les outils suffisants pour dénoncer ou revendiquer un changement. Les effets de ces réseaux sur la politique interne s'illustrent par le modèle de la spirale qui permet d'expliquer l'« *avancement relatif de chaque gouvernement national en matière d'amélioration des droits humains* » (Bethoux 2012, 11).

*La répression et le déni*

La première phase de la spirale est la répression. La coercition y est si forte qu'elle décourage toute opposition de défier les violations des normes commises par l'État. Si les TANs sont capables de regrouper assez d'information sur l'État contrevenant, ils pourront inscrire l'enjeu à l'agenda international (Risse et al. 1999, 237). Arrive ensuite la phase de négation, durant laquelle l'État refuse d'accepter la validité de la norme internationale et utilise le principe de non-ingérence pour avancer que les pratiques internes ne regardent pas la communauté internationale (Hernandez Paramo 2013, 3).

Les Indonésiennes acquièrent le droit de vote en 1945. Cette date est cruciale, parce que les normes du droit des femmes émergent sur la scène internationale à la même époque. Les droits qu'elles ont réussi à acquérir, grâce à l'aspect émancipateur du nationalisme indonésien (Blackburn 2010, 22), perdent de la vitesse lorsque Sukarno (1945-1967) s'arrogé le pouvoir avec la fin de l'occupation japonaise. Il introduit alors la *Pancasila* dans le préambule de la constitution. Cette philosophie d'État regroupe cinq valeurs fondamentales : la croyance en un dieu suprême unique, une humanité juste, l'unité de l'Indonésie, la démocratie consultative et la justice sociale (Graham Davies 2005, 250). Elles seront des outils de contrôle et de répression des femmes qui, sous le couvert de l'unité, doivent accepter d'occuper le rôle de mère de la Nation. Alors que des mouvements de femmes apparaissent, les nationalistes les voient d'un mauvais œil, prétextant leur lien avec l'Occident (Blackburn 2010, 22). Sous une « démocratie guidée » autoritariste, l'enjeu des droits des femmes reste confiné à la sphère nationale. Ces mouvements ne seront pas en mesure d'aller chercher des alliés extérieurs pour soutenir leurs revendications, et éviteront de s'associer au féminisme occidental comme aux Indonésiennes hollandaises, eurasiennes ou chinoises (Blackburn 2010, 23). Aucune opposition locale n'a pas pu défier l'État contrevenant, et les TANs n'ont pas pu regrouper l'information nécessaire pour inscrire l'enjeu à l'agenda international.

En 1966, l'arrivée au pouvoir de Suharto (1966-1998) après un coup d'état militaire déclenche un cycle répressif. Malgré les succès socio-économiques, le recul des libertés civiles et la coercition menacent la place occupée par l'Indonésie sur la scène internationale. L'« Ordre nouveau » diffusera une idéologie dictatoriale et militaire par les institutions officielles et les mécanismes étatiques, destinés à soumettre les femmes à la *Pancasila*. Peu de place leur est accordée en dehors des carcans traditionnels. Avec l'établissement du « *National Family Planning Coordinating Board* » (BKKBN) et d'un programme de planification familiale en 1970 (Casal de Vela et al. 2015, 24), cinq rôles seront assignés aux femmes : épouse, procréatrice, mère, gestionnaire du budget familial et membre de la société. Leurs droits se circonscrivent à la famille, leur participation à la vie publique se trouvant réduite. Les épouses des fonctionnaires doivent adhérer au « Devoir des femmes » (*Dharma Wanita*), organisation officielle

exigeant leur obéissance aveugle, leur acceptation de la hiérarchie et leur soumission au mari (Graham Davies 2005, 252). En plus de subir ces politiques, elles sont instrumentalisées comme actives propagatrices de cette propagande pour les femmes des zones rurales, au moyen des programmes de développement subventionnés par l'État, comme le Mouvement pour la protection de la famille (PKK). À cela s'ajoute le rôle coercitif de la religion, utilisée à des fins morales pour restreindre leurs mouvements et définir leur conduite en société.

Malgré la répression de l'« Ordre nouveau », l'Indonésie va rapidement devenir un receveur d'aide internationale. Les bailleurs de fonds vont imposer leurs politiques d'égalité des genres comme condition de l'aide au développement (Blackburn 2010, 24). Plusieurs fondations étrangères financent des activités portant sur la santé reproductive des femmes ou l'éducation politique. Arrive alors l'étape du déni. Si l'État n'accepte pas la validité de la norme du droit des femmes et insiste sur le principe de non-ingérence, la présence d'acteurs internationaux permet d'activer les réseaux transnationaux d'activistes. L'opposition locale attirera l'attention de fondations qui, grâce à leur légitimité, parviennent à inscrire l'enjeu à l'agenda international. En réaction, Suharto met en place un programme de planification familiale et uniformise la loi du mariage pour sécuriser le financement étranger. Farouchement opposé à la résurgence d'organisations locales, il n'hésitera pas à contrôler et à éliminer les mouvements sortant du cadre nationalement admis. Cependant, la multiplication de forums internationaux fera comprendre à l'État qu'il devra reconnaître la norme internationale du droit des femmes s'il veut poursuivre son développement économique.

### *L'heure des concessions tactiques*

Lorsque les TANs sont suffisamment mobilisés pour garder l'État contrevenant sur le radar de la communauté internationale, et si ce dernier est sensible à la pression extérieure, la phase des concessions tactiques s'enclenche. L'opposition locale regroupe ses forces, et crée ses propres processus de mobilisation. Si elle arrive à développer des liens avec les réseaux transnationaux, l'État contrevenant est soumis à une pression venant simultanément d'en haut et d'en bas.



Les premières concessions stratégiques indonésiennes datent de la Décennie de la femme (1975-1995). Ces conférences ont facilité l'échange d'information entre États et mouvements locaux et ont permis d'en apprendre davantage sur le droit des femmes en tant que norme (Blackburn 2010, 24). En réponse à la pression internationale, l'État mettra en place dès 1978 un ministère de la Condition féminine, des Centres d'études des femmes dans les universités spécialisées dans les questions dites « *women and development issues* » (Blackburn 2010, 24) et ratifiera la CEDAW en 1984. L'obéissance aux exigences des fondations étrangères et la mise en place de lois pro-femmes soulignent le début des concessions tactiques. Cependant, dès la 4<sup>e</sup> conférence de Beijing (1995), Suharto est en perte d'autorité. Ses stratégies de survivances pour rester au pouvoir et la crise asiatique (1997) l'affaiblissent. Alors que la répression des opposants s'accroît, des protestations violentes prennent place dans l'archipel. Les partis d'opposition gagnent du terrain. En 1998, le Golkar et Suharto seront réélus pour un mandat de cinq ans, à l'origine d'une vague d'émeutes qui pousse ce dernier à démissionner. Dans ce contexte de tensions, les Indonésiennes vont tirer profit des idées exprimées dans la Déclaration et le Programme d'action de Beijing pour faire entendre leurs voix et créer des organisations locales ouvertement féministes. Ces dernières vont utiliser les forums mondiaux pour trouver des alliés, et faire appel à la communauté internationale pour inscrire leurs réalités à l'agenda mondial. Face à cette pression, le gouvernement se trouve contraint d'accorder plus d'attention aux droits des femmes, pour des raisons économiques et politiques notamment. Il souscrit à plusieurs idées, qui entrent en contradiction avec son discours officiel, et vient appuyer diverses campagnes internationales et locales œuvrant pour les droits des femmes. La nouvelle visibilité de ces ONG légitime leurs revendications auprès des secteurs non féministes de la société, et encourage les groupes locaux agissant pour les droits humains à s'intéresser à leurs revendications et à établir des alliances avec elles (Alvarez 2000, 46).

*Le statut prescriptif des normes*

À ce stade, l'État se réfère aux normes internationales pour évaluer son comportement et celui attendu de ses pairs (Hernandez Paramo 2013, 3). Leur validité n'est plus contestée et le gouvernement commence à les institutionnaliser à l'interne.

En Indonésie, la passation de pouvoir fait en sorte que les normes internationales ne soient plus contestées, voire mieux internalisées. En 1998, le pays entre dans la *Reformasi*. Elle marque le début de l'ère démocratique, après plusieurs années d'un régime autoritaire. Ce nouvel environnement joue un rôle libérateur pour les mouvements de femmes. Alors que la CEDAW a été ratifiée en 1984, et que plusieurs ONG travaillent en partenariat avec des agences onusiennes depuis 1992 (Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM)), le gouvernement reconnaît officiellement la norme du droit des femmes en ratifiant la Déclaration et le Programme d'action de Beijing de 1995. Les présidents Habibie (1998-1999) et Wahid (1999-2001) prononcent des discours favorables aux droits des femmes, et deviennent ainsi redevables de leurs engagements sur la scène internationale. Cela crée un élan de ratification, déjà entrepris sous Suharto. En 2000, l'Indonésie signera le Protocole facultatif à la CEDAW. Après Beijing, la plupart des mouvements de femmes utiliseront ce cadre juridique pour revendiquer des droits dans le domaine de l'éducation, des violences, de la procréation ou du logement. L'État indonésien commence ainsi à défendre, à protéger et à faire appliquer la norme dans la pratique.

*Vers un comportement cohérent*

La dernière étape de la spirale est le « *rule consistent behaviour* », qui est atteint lorsque des réseaux de défense transnationaux et locaux maintiennent la pression sur l'État, doublé d'une implantation complète et durable des normes. Ces dernières se trouvent alors internalisées, jusqu'à être indigénisées.

Après la signature de la Déclaration et du Programme d'action de Beijing de 1995, l'État indonésien a été cohérent avec les différents

traités ratifiés. Un décret du président Habibie en 1998 met sur pied la Commission nationale indonésienne sur les violences contre les femmes (*Komnas Perempuan*)<sup>1</sup> afin de répondre aux viols commis contre des Indonésiennes d'origine chinoise à Jakarta. Cette commission met en place plusieurs mécanismes de prévention des violences, crée des centres de crises et des départements pour les victimes dans les hôpitaux, ainsi qu'un système de regroupement de données sur ces questions. Elle créera aussi des liens avec les ONG locales pour renforcer les campagnes et le lobbying auprès du gouvernement. Un Plan national d'action pour l'émancipation des femmes sera également instauré durant le mandat de Megawati Sukarnoputri (2001-2004), fille de l'ancien président Sukarno (Graham Davies 2005, 254, 259). Le gouvernement établit des services et missions sur le rôle et le statut de la femme, un bureau de l'amélioration de la condition féminine et des programmes pour inculquer aux citoyens la valeur de l'égalité par la traduction des accords de Beijing. En 2000, l'ancien ministère de la Condition féminine se transforme en ministère d'État à l'Émancipation des femmes pour assurer la mise en œuvre de la CEDAW et du Protocole facultatif. Deux ans plus tard, le ministre d'État à l'Émancipation crée un manuel de directives sur les questions liées au genre pour le développement national. Le projet de loi *Pasal 65 ayat 1 UU Pemilu* établit des quotas pour favoriser l'inclusion des femmes au Parlement, ratifié par Megawati Sukarnoputri, et poursuivi par le président Bambang Susilo Yudhoyono (2004-2014).

Les conférences, manifestations et campagnes menées par les Indonésiennes ont conduit le gouvernement à accepter la mise en place d'un Comité national s'occupant des questions de violence à l'égard des femmes. Ces efforts, combinés à l'internalisation cohérente des normes, entraîne une nette amélioration des indicateurs

---

1 *Komnas Perempuan* est une institution indépendante établie en 1988 par un décret de l'ancien président Habibie. Elle traite des questions du droit des femmes en Indonésie ainsi que de toutes les formes de violence à leur égard, en situation de conflit comme de paix. Avec des organisations issues de la société civile, elle développe des concepts, standards, instruments et mécanismes pour prévenir, gérer et abolir toutes les formes de violence à l'égard des femmes (Femmes sous les lois musulmanes 2016).

généraux du développement humain et du droit des femmes (Graham Davies 2005, 256). La « spirale » se serait donc accomplie en Indonésie, atteignant désormais l'étape du « *rule consistent behaviour* ».

### Des divergences entre le local et l'international

Malgré les initiatives internationales, la ratification de traités et la prolifération d'ONG locales, des blocages persistent à l'internalisation des normes dans l'archipel indonésien. Si la rhétorique pro-femmes post-Beijing s'est concrétisée, le bilan demeure mitigé, et l'internalisation du droit des femmes se trouve en fait dans une situation paradoxale. De nombreux reculs confirment le caractère non linéaire de la spirale prévue par Risse, Ropp et Sikkink. L'État indonésien a usé de stratégies pour refuser certains droits en invoquant des motifs culturels (Desai 2005, 354). La persistance du discours idéologique a fait obstacle à l'internalisation pérenne des normes. Malgré l'élan démocratique impulsé par la *Reformasi*, la période a été marquée par une montée du fondamentalisme. Les organisations militant pour les droits des femmes ont considérablement diminué, et les efforts de campagnes et de lobbying ne leur ont pas permis d'être aussi fortes que les groupuscules religieux conservateurs (Casal de Vela et al. 2015, 26, 28). L'État tolère également les exactions commises dans les régions autonomes spéciales, comme Aceh, qui applique la Sharia grâce à la décentralisation et au processus de paix national. Plusieurs lois restrictives comme la « *Population and Family Development Law* » ou la « *Health law* » ont été adoptées en 2009. De plus, avec la prédominance du discours néolibéral et des politiques d'ajustement structurel, les droits économiques prennent le pas sur les droits politiques et culturels. L'État respecte plus les traités commerciaux que les accords relatifs aux droits de l'Homme. Ainsi, les avancées obtenues par les femmes se sont « effritées avec la juxtaposition contemporaine du néolibéralisme, du fondamentalisme et du militarisme » (Desai 2005, 354). L'écart entre l'engagement normatif de l'État indonésien sur la scène internationale et son comportement local explique la persistance d'importantes violations du droit des femmes.

Ce constat interroge la portée du militantisme dans le cadre des institutions internationales. Les répertoires d'activisme développés dans les années 1990 n'ont pas permis de créer des alliances transnationales entre la société civile et l'État. Si les TANs ont contribué à faire progresser l'agenda féministe aux Nations Unies, le « *feminist framing process* » a été « *reduced to discursive accommodation* » (Alvarez 2000, 53). Les discours sur les droits fondamentaux ont exploité la communication et l'autonomisation des mouvements sans exercer de force contraignante. Ils ont été dépolitisés par les États et les Organisations internationales, et ont rarement débouché sur des réformes durables (Desai 2005, 359). La « *IGO-advocacy logic* » a rendu difficile l'intégration des mouvements nationaux dans les campagnes locales et internationales. En effet, celle-ci repose sur la croyance que les réseaux transnationaux ont besoin d'alliances avec les ONG locales alors que l'inexpérience de ces dernières en Asie a fait obstacle à l'implantation des accords internationaux sur les droits des femmes. Les normes du droit des femmes n'ont donc pas pu trouver écho dans les divers contextes culturels locaux et les versions indigénisées des normes ont ignoré les racines des violations prévues par les forums internationaux (Alvarez 2000, 53). Alors qu'il apparaît que les instances internationales sont des espaces pour privilégiés incapables de créer les liens transnationaux nécessaires à l'internalisation pérenne des normes, plusieurs postulent que l'échelon régional serait la pièce manquante du puzzle. En effet, il s'y créerait des liens forts entre militants faisant face à des défis communs (Adams et al. 2007, 456). Et si l'internalisation efficace des normes résidait effectivement dans cette collaboration transrégionale ?

### **Les « *Regional Advocacy Networks* » : une occasion de faire avancer le droit des femmes en Asie du Sud-Est**

En Asie du Sud-Est, le processus de régionalisation apparaît comme une occasion à saisir pour la promotion et la régionalisation du droit des femmes. L'état de la situation après Beijing a « *mis en évidence les limites du militantisme transnational aussi bien pour la politique interne du mouvement que pour les transformations sociales* » (Desai 2005, 350). Alors que plusieurs États étaient arrivés à des « *rule*

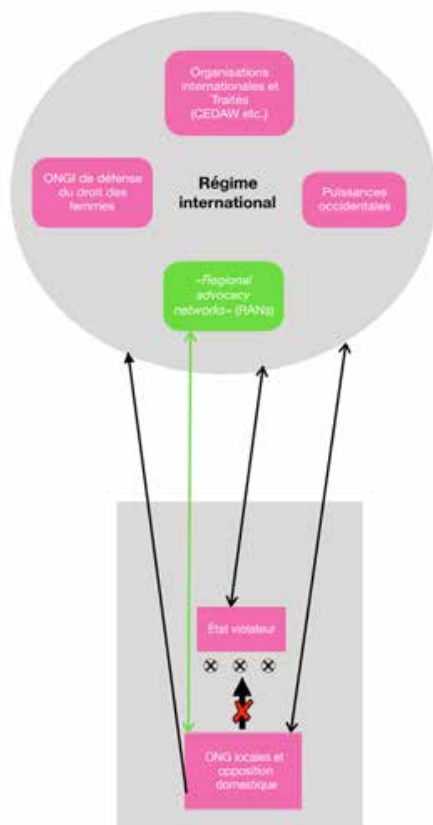
*consistent behaviours* », de nombreux retours en arrière ont révélé les limites du transnationalisme par les institutions internationales classiques qui ont surtout permis « *d'aider les femmes des pays en développement et non de rechercher une justice de genre pour les femmes dans leur propre pays* » (Desai 2005, 355). Pour améliorer l'étude des réseaux transnationaux de défense de droits des femmes et leurs succès à les implanter localement, il faudrait porter notre attention sur les « *regional advocacy networks* » (RANs) qui sont « *a collection of individuals and organizations from the same world region working together toward a common goal* » (Adam et al. 2007, 455). Ils joueraient un rôle crucial dans le recadrage des normes internationales, le développement de mouvements locaux aux compétences adéquates et la sécurisation du matériel et ressources rendant les stratégies et le lobbying transnational possibles (Alvarez 2000, 50). Si les institutions internationales et les TANs avaient rendu possible l'émergence des normes, leur mise à l'agenda, et leur primo-diffusion par des instruments juridiques les codifiant (CEDAW), les RANs contribuent à des changements politiques durables en convainquant les dirigeants de s'y soumettre une bonne fois pour toute. Ainsi, les activistes du droit des femmes régionalisent dorénavant les normes avant de les domestiquer (Adams et al. 2007, 471). En Amérique du Sud, les effets des échanges interrégionaux informés par la logique « *international identity-solidarity* » ont été salutaires pour les mouvements locaux (Alvarez 2000, 38). Le cas des féministes musulmanes indonésiennes qui « *tapped into international networks of scholars and activist such as Sisters in Islam in Malaysia* » (Blackburn 2010, 28) confirme également que la proximité identitaire permet de créer des solidarités régionales et de renforcer la légitimité politique des normes auprès des États. Enfin, la multiplication de RANs asiatiques comme le « *Southeast Asia Women's Caucus* » de l'ASEAN, l'« *International Women's Right Action Watch Asia Pacific* » (IWRAP-AP) ou l'« *Asia Pacific Forum on Women, Law and Development* » (APWLD) confirment cette tendance.

### Un portrait des RANs

Les RANs peuvent inclure des organisations locales et internationales, des mouvements et acteurs intergouvernementaux ou gouvernementaux évoluant à l'échelle régionale. Concrètement, ces réseaux sont des vecteurs d'implantation et de diffusion des normes qui vont revoir, raffiner et définir leurs discours et pratiques féministes en dialoguant entre voisins pour faire pression sur l'État (Alvarez 2000, 35). Leurs militants traduisent, reformulent et adaptent les normes aux contextes régionaux et locaux et donnent aux acteurs locaux des stratégies pour redéployer les normes internationales. Cela débouche sur la création d'une grammaire commune et facilite la recevabilité des normes auprès des décideurs politiques. Selon le modèle du boomerang (Keck et Sikkink 1998), lorsque les voies entre acteurs étatiques et locaux sont bloquées, les ONG locales les contournent en cherchant des alliés avec qui faire pression de l'extérieur dans un esprit de collaboration (Hernandez Paramo 2013, 3). C'est ainsi que les RANs feraient remonter l'information locale auprès des organisations régionales qui les transmettraient ensuite à divers agents internationaux. Ainsi, des coalitions transnationales d'acteurs non gouvernementaux locaux, interrégionaux et internationaux collaborent pour persuader l'État contrevenant (figure 2). Enfin, quatre conditions doivent être réunies pour que les RANs puissent avoir une réelle incidence: un bon accès à l'institution ciblée, des alliances avec des leaders clés, la formation de nouvelles alliances politiques entre élites et un changement de priorités institutionnelles (Adams et al. 2007, 457).

*Deuxième figure.* L'effet Boomerang avec les RANs

*N.B. Ce modèle du Boomerang est inspiré de celui élaboré par Bethoux (2012, 130) en référence à la théorie de Risse, Ropp et Sikink.*





### L'activisme régional : le cas de l'*Asia Pacific Forum on Women, Law and Development* (APWLD)

Depuis plusieurs années en Asie du Sud-Est, une impulsion a été donnée pour une meilleure intégration régionale en matière politique, économique et culturelle. L'ONU-Femmes a saisi cette occasion pour encourager les processus régionaux d'accumulation des connaissances, d'accélération des échanges et de normalisation avec la CEDAW (Bazilli 2012, 19). Divers organisations, réseaux, ONG et forums ont aussi profité de cet élan pour travailler de manière extensive à l'échelle régionale. Dans l'idée d'un effort collectif, un « *CEDAW watch* » a été orchestré par les RANs, destiné à former les organisations locales, à coordonner les initiatives régionales utilisant la Convention comme cadre légal et à surveiller sa mise en œuvre locale (Bazilli 2012, 20). Certains organes régionaux (*ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights* (AICHR), *ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children* (ACWC)) et internationaux (ONU) collaborent désormais avec ces RANs pour assurer la protection du droit des femmes.

Cette solidarité régionale entre mouvements de femmes issus de l'ASEAN a fait émerger des acteurs comme l'*Asia Pacific Forum on Women, Law and Development* (APWLD), la « *first regional response to the challenges raised at the Nairobi Conference* » (APWLD 2011). Cette organisation est née en 1987, à Manille, lors d'une conférence réunissant avocats, militants et chercheurs en vue de discuter du rôle de la loi dans la protection de la condition féminine. Composé de 25 pays membres, l'APWLD a pour ambition de créer des connections transfrontalières et de cultiver les affinités entre pays de la région (Alvarez 2000, 39). Son mandat est de faire pression à l'échelle régionale et internationale pour s'assurer du respect des engagements pris par les États, et d'intégrer les questions de genre dans les forums régionaux et internationaux. Ces liens régionaux extensifs permettent aux législations locales d'assurer la protection et l'émancipation des femmes (Ramli 2016, 201). L'APWLD souscrit au concept du droit des femmes développé durant la Décennie de l'ONU. Fort d'une documentation répertoriant les multiples violations du droit des femmes, il a pu faire pression sur les

États en les exhortant à appliquer rigoureusement le cadre juridique en la matière. Il a pu accumuler certaines des conditions nécessaires pour avoir une réelle influence en Indonésie. Il a établi des alliances avec des leaders dont le parcours s'apparente aux cosmopolites enracinés de Tarrow (2005). Kamala Chandrakirana, membre fondatrice du *Komnas Perempuan*, porte par exemple plusieurs chapeaux. Son rôle au sein de structures étatiques, de l'ONU et de l'AWPLD, en fait une actrice centrale de la défense transnationale et transrégionale du droit des femmes. Durant la période de tensions (2003 à 2009), elle a documenté les violations des droits des femmes sur l'archipel. Le fait d'avoir accès à des organes étatiques comme le *Komnas Perempuan* et à des leaders clés a permis à l'AWPLD de faire pression sur l'État sur les exactions commises (AWPLD 2018).

## Conclusion

L'échelon régional est devenu un incontournable pour la promotion et l'adoption locale des normes internationales du droit des femmes. On peut avancer que les RANs sont les intermédiaires qui manquaient pour résoudre l'impasse du retour entre les phases de la spirale. Malgré le scepticisme ambiant sur l'efficacité de nouvelles normes « *made in ASEAN* » (AIHCR, ACWC, Déclaration des droits de l'Homme de l'ASEAN) destinées à renforcer l'internalisation de règles internationales, les différents acteurs locaux en jeu semblent accorder leur confiance aux RANs. S'engager auprès d'acteurs régionaux pour faire pression sur l'État paraît plus pertinent que de faire reposer l'avancement du droit des femmes sur un cadre normatif international lointain. L'existence d'un « *Southeast Asia Women's Caucus* » de l'ASEAN pilotant l'implantation du CEDAW témoigne d'ailleurs de ce « *regional mood* ». Il reste à savoir si une telle production normative régionale signifie automatiquement l'acceptation des États membres à se soumettre à un mécanisme de surveillance et à des sanctions en cas de non-respect (Bazilli 2012, 20). Cette réflexion renforce l'idée que l'internalisation des normes reste un long chemin parsemé d'écueils. Une simple appartenance régionale commune ne saurait résoudre les aléas de la spirale des normes internationales. Le défi pour l'internalisation par l'échelon régional sera de ne pas diluer les normes internationales

dans un nouvel appareil législatif. Les instruments régionaux doivent compléter et non concurrencer l'échelon international. Malgré ces incertitudes, le régional permet de ralentir le tourbillon de la spirale et continue à donner un coup de pouce afin que les États violateurs joignent le geste à la parole.

### Biographie

Darine Benkalha est candidate à la maîtrise en Affaires publiques et internationales de l'Université de Montréal. Diplômée en droit international de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et en Études asiatiques de l'Université de Montréal (CÉTASE), elle s'intéresse notamment aux moyens par lesquels les gouvernements peuvent créer des dialogues plus inclusifs avec les communautés en quête d'équité (femmes, minorités ethnoculturelles, handicaps visibles et invisibles, etc.) au Canada et en Asie.

### Références:

*Adams, Melinda et Kang Alice.* 2007. «Regional Advocacy Networks and the Protocol on the Rights of Women in Africa». *Politics and Gender* 3 : 451-474.

*Alvarez, Sonia E.* 2000. « Translating the Global Effects of Transnational Organizing on Local Feminist Discourses and Practices in Latin America ». *Meridians* (1) : 29-67.

*APWLD.* 2011. *Feminist Legal Theory and Practice*. En ligne. <https://www.hurights.or.jp/archives/asia-pacific/section1/11%20Asia%20Pacific%20Forum%20on%20Women.pdf> (page consultée le 20 juin 2018).

*APWLD.* 2018. *Kamala Chandrakirana*. En ligne. <http://apwld.org/apfeministforum/speaker-profiles/kamala-chandrakirana/> (page consultée le 12 juin 2018).

*Bazilli, Susan.* 2012. *Assessment of NGO monitoring on CEDAW implementation in SE Asia. Rapport pour l'ONU-Femmes*. En ligne. <http://iwrp.org/wp-content/uploads/2010/07/FINAL-REPORT-JULY-26-PDF.pdf> (page consultée le 3 juin 2018).

*Bethoux, Camille.* 2012. *La promotion des normes internationales de droits*

humains. *Le rôle de la fédération internationale des droits de l'homme (FIDH)*. Paris : Édition des archives contemporaines.

Blackburn, Susan. 2010. « *Feminism and The Women's Movement in the World's Largest Islamic Nation* ». Dans Roces, Mina et Louise Edwards, dir., *Women's movements in Asia: feminism and transnational activism*. Londres et New-York: Routledge, 21-33.

Casal de Vela, Tesa et Mira Alexis P. Ofreneo. 2015. *Regional Advocacy Tool. Sexual and Reproductive Health and Rights Advocacy in Southeast Asia. Rapport DAWN*. En ligne. [http://www.safeabortionwomensright.org/wp-content/uploads/2016/06/20150828\\_RAT\\_SoutheastAsia.pdf](http://www.safeabortionwomensright.org/wp-content/uploads/2016/06/20150828_RAT_SoutheastAsia.pdf) (page consultée le 12 juin 2018).

Desai, Manisha. 2005. « *Le transnationalisme : nouveau visage de la politique féministe depuis Beijing* ». *Revue internationale des sciences sociales* (n°184) : 349-361.

Femmes sous les lois musulmanes. 2016. *Komnas Perempuan (National Commission on Violence against Women)*. En ligne. <http://www.wluml.org/contact/wrrc/content/komnas-perempuan-national-commission-violence-against-women> (page consulté le 2 juin 2018).

Finnemore, Martha, et Kathryn Sikkink. 1998. « *International Norm Dynamics and Political Change* ». *International Organization* 52, no. 4 : 887-917.

Geske, Mary et Susan C. Bourque. 2001. « *Grassroots Organizations and Women's Human Rights : Meeting the Challenge of the Local-Global Link* ». Dans Marjorie Agosin, dir., *Women, gender, and human rights : A global perspective*. New Brunswick, NJ : Rutgers University Press, 246-263.

Graham Davies, Sharyn. 2005. « *Les femmes et la politique en Indonésie : les dix années depuis Beijing* », *Revue internationale des sciences sociales* 2005/2 (n° 184) : 249-261.

Hernandez Paramo, Carolina. 2013. « *Les réseaux transnationaux de défense des droits de l'homme en Colombie : autour de la socialisation de l'Etat* ». *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*. En ligne. <http://journals.openedition.org/nuevomundo/65565> (page consultée le 19 juin 2018).

Hertel, Shareen. 2006. *Unexpected Power : Conflict and Change Among Transnational Activists*. Ithaca : Cornell University Press.

Keck, Margaret et Kathryn Sikkink. 1998. *Activists Beyond Borders*. Ithaca :

*Cornell University Press.*

*Ramli, Rashila. 2016. «Transnational Advocacy Networks: The examples of APWLD and NCWO. Comment on the Indian Case Study from a Malayan Perspective». Dans Schwarzer, Beatrix, Ursula Kammerer-Rutten, Alexandra Schleyer-Lindenmann et Yafang wang, dir., Transnational Social Work and Social Welfare. Challenges for the Social Work Profession. London et New-york: Routledge.*

*Risse, Thomas, Stephen C.Ropp et Kathryn Sikkink. 1999. «International Human Rights Norms and Domestic Change : Conclusion » dans Risse,Thomas, Stephen C. Ropp et Kathryn Sikkink dir., The power of principles : human rights norms and domestic political change. Cambridge: Cambridge University press, 234-278.*