



Assemblée générale

Distr. générale
3 septembre 2004
Français
Original: anglais

Cinquante-neuvième session

Point 103 de l'ordre du jour provisoire*

Promotion et protection des droits de l'enfant

Évaluation générale des mesures prises par le système des Nations Unies en faveur des enfants touchés par les conflits armés**

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le présent rapport est soumis en application de la résolution 57/190 de l'Assemblée générale du 18 décembre 2002, dans laquelle l'Assemblée a prié le Secrétaire général d'entreprendre une évaluation générale de la portée et de l'efficacité des mesures prises par le système des Nations Unies en faveur des enfants touchés par les conflits armés.

L'évaluation met l'accent sur trois points clefs : le développement et l'application des normes internationales relatives à la protection des enfants touchés par les conflits armés, la mesure dans laquelle les questions relatives à ces enfants ont été intégrées dans les activités des entités compétentes des Nations Unies et l'efficacité de la coordination établie pour ces questions au sein du système des Nations Unies.

Les efforts faits pour renforcer les normes internationales ont donné des résultats importants et les États Membres ont joué un rôle essentiel dans cette entreprise. L'inscription des questions relatives aux enfants touchés par les conflits armés à l'ordre du jour de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité a donné un élan aux initiatives en faveur de la protection des enfants. Le Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général pour les enfants et les conflits armés a contribué à faire mieux connaître les problèmes des enfants touchés par les conflits armés. L'UNICEF et les organisations non gouvernementales ont également contribué à mettre en place un cadre normatif solide pour la protection de ces enfants.

* A/59/150.

** La soumission du présent rapport a été retardée par la nécessité de mener des consultations approfondies avec les entités compétentes des Nations Unies.

L'évaluation aboutit à la conclusion que les diverses composantes du système des Nations Unies doivent faire davantage, notamment pour assurer l'application des normes admises et mettre en place un mécanisme efficace de surveillance et de publication d'informations. Des recommandations sont esquissées, dans lesquelles on préconise de continuer à plaider énergiquement pour la protection des enfants, de mettre en place un système efficace pour surveiller et signaler les violations des droits des enfants et, enfin, d'assurer une prise en compte plus systématique des questions relatives aux enfants touchés par les conflits armés et d'améliorer la coordination au sein du système des Nations Unies.

I. Introduction

1. En 1996, dans son étude marquante intitulée « Impact des conflits armés sur les enfants¹ », M^{me} Graça Machel a invité le système des Nations Unies à examiner les questions relatives aux enfants touchés par les conflits armés de manière approfondie. Le rapport présentait des recommandations précises qui appelaient des changements dans l'action menée par le système des Nations Unies en faveur de la protection des enfants dans le contexte de conflits armés.

2. Sept ans plus tard, l'Assemblée générale, dans sa résolution 57/190, a prié le Secrétaire général d'entreprendre une évaluation générale de la portée et de l'efficacité des mesures prises par le système des Nations Unies en faveur des enfants touchés par les conflits armés, y compris les recommandations visant à renforcer, à généraliser, à intégrer et à poursuivre les activités dans ce domaine. Le Secrétaire général a chargé la Division du contrôle, de l'évaluation et du conseil de gestion du Bureau des services de contrôle interne du Secrétariat de procéder à cette évaluation en tenant compte des vues d'un grand nombre de parties prenantes, notamment des principaux organismes des Nations Unies, des États Membres et des entités compétentes extérieures au système des Nations Unies, afin d'assurer une large concertation et un consensus sur les actions futures².

II. Objectifs et méthodes

3. Afin d'évaluer la portée et l'efficacité des mesures prises par le système des Nations Unies en faveur des enfants touchés par les conflits armés et de formuler des recommandations concrètes sur des améliorations, on a mis l'accent sur trois points clefs :

i) Développement et application des normes et des règles internationales relatives aux enfants touchés par les conflits armés, y compris les progrès réalisés dans la mise en place d'un système de surveillance et de publication d'informations pour les violations des droits de l'enfant dans le contexte d'un conflit armé;

ii) Mesure dans laquelle les questions relatives aux enfants touchés par les conflits armés ont été intégrées dans les activités des entités compétentes des Nations Unies;

iii) Efficacité de la coordination établie pour les questions relatives aux enfants touchés par les conflits armés au sein du système des Nations Unies.

4. Sur chacun de ces trois points, le rapport Machel de 1996 donnait des indications au système des Nations Unies sur la marche à suivre. Ce document servira donc de cadre de référence pour mesurer les progrès réalisés.

¹ A/51/306, « Impact des conflits armés sur les enfants : rapport de l'expert désigné par le Secrétaire général, M^{me} Graça Machel, établi en application de la résolution 48/157 de l'Assemblée générale », en date du 26 août 1996. Ce rapport est dénommé ci-après « Rapport Machel de 1996 ».

² Les termes « entités des Nations Unies », « acteurs du système des Nations Unies » ou d'autres expressions similaires seront employés ci-après pour désigner les programmes, fonds, institutions spécialisées et autres entités des Nations Unies, ainsi que les bureaux et départements du Secrétariat de l'ONU.

5. Diverses méthodes de collecte et d'analyse de données ont été utilisées pour assurer l'obtention de résultats fiables et valables. L'équipe d'évaluation s'est entretenue avec plus de 200 interlocuteurs. Vingt entités des Nations Unies sises à New York et à Genève, plus de 25 ONG et plus de 20 États Membres ont été consultés. Deux voyages ont été effectués sur le terrain pour rencontrer des représentants d'entités du système des Nations Unies, d'ONG, d'organisations communautaires, et des gouvernements, ainsi que des enfants se trouvant dans des situations de conflit ou d'après conflit³. Par ailleurs, le Bureau des services de contrôle interne a organisé une enquête générale sur les enfants touchés par les conflits armés auprès du personnel des entités des Nations Unies et des ONG sur le terrain et a reçu des réponses de 28 pays. Des recherches documentaires approfondies ont été effectuées pour corroborer les conclusions. L'équipe d'évaluation était composée de trois consultants internes venant de la Division du contrôle, de l'évaluation et du conseil de gestion du Bureau des services de contrôle interne et de deux experts venant de l'extérieur, qui avaient une vaste expérience des questions relatives aux enfants touchés par les conflits armés, acquise en particulier sur le terrain.

III. Constatations

A. Développement et application des normes et des règles internationales relatives aux enfants touchés par les conflits armés

Progrès et lacunes

6. Les efforts faits pour renforcer les normes et règles internationales relatives à la protection des droits des enfants en période de conflit armé ont donné des résultats importants. Les États Membres ont joué un rôle essentiel dans cette entreprise à la fois individuellement et au sein d'instances intergouvernementales. Le Représentant spécial du Secrétaire général pour les enfants touchés et les conflits armés a pris une part active en se faisant l'avocat des enfants touchés par les conflits armés, en appelant l'attention sur leurs problèmes et en aidant à fixer le cadre normatif au niveau international. Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et les ONG ont contribué à établir un cadre solide pour les normes et règles relatives aux enfants touchés par les conflits armés⁴. On s'est particulièrement attaché à améliorer celles qui visent à protéger les enfants contre l'enrôlement en tant que combattants armés⁵.

³ Le choix de Sri Lanka et de la République démocratique du Congo comme lieux d'évaluation a été effectué en consultation avec l'UNICEF et le Représentant spécial du Secrétaire général pour les enfants et les conflits armés.

⁴ Ce cadre comprend, entre autres, le Statut de Rome de la Cour pénale internationale de 1998 et la Convention d'Ottawa sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction de 1999.

⁵ Par exemple, en 2000, l'Assemblée générale a adopté le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, qui fixe à 18 ans l'âge minimal autorisé pour la participation d'enfants à un conflit. La Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant africain, le Statut de Rome de la Cour pénale internationale de 1998 et la Convention n° 182 de l'OIT, concernant l'interdiction des pires

7. De plus, les questions relatives à la protection des enfants touchés par les conflits armés figurent maintenant à l'ordre du jour de la communauté internationale dans le contexte de la paix et de la sécurité. Depuis août 1999, le Conseil de sécurité a adopté cinq résolutions sur ce sujet⁶. Le Conseil a également adopté des résolutions dans lesquelles il demande au Secrétaire général d'identifier les belligérants qui recrutent ou utilisent des enfants en violation des dispositions juridiques internationales applicables⁷ et exige que l'on mette fin à ces violations. Le Représentant spécial du Secrétaire général et les ONG, entre autres, estiment que ces textes « dénonciateurs » marquent un progrès dans l'application des normes et des règles relatives à la protection des enfants. Le Représentant spécial, les parties prenantes du système des Nations Unies, telles que l'UNICEF, et les ONG ont joué un rôle dans la mise au point de ce cadre normatif pour les enfants touchés par les conflits armés. On peut mentionner deux réalisations majeures, fruit d'une étroite collaboration entre le Bureau du Représentant spécial, le Département des opérations de maintien de la paix et l'UNICEF, à savoir l'intégration des considérations relatives à la protection de l'enfance dans les mandats des missions de la paix et la création de postes de conseillers à la protection de l'enfance. Le Bureau du Représentant spécial a également collaboré avec des organisations régionales telles que la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Union européenne et l'Organisation des États américains (OEA). Auparavant, la protection des droits et du bien-être des enfants en situation de conflit armé était encouragée de façon moins efficace par le système des Nations Unies qui agissait principalement par le biais de voies humanitaires. C'est là un fait nouveau important qui, ajouté aux efforts visant à mettre fin à l'impunité des auteurs de violations des droits de l'homme, montre que le souci de la protection des enfants touchés par les conflits armés est à présent pris en compte à travers des initiatives politiques, économiques et judiciaires, ainsi que dans le cadre de l'action humanitaire.

8. Malgré ces progrès, il convient de noter qu'il y a encore des lacunes dans la codification des normes et des règles qui visent à protéger les enfants en période de conflit armé. Le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, dispose que les groupes armés ne devraient en aucune circonstance enrôler ni utiliser dans les hostilités des personnes âgées de moins de 18 ans, mais ces groupes ne peuvent pas adhérer officiellement au Protocole. Par ailleurs, les parties au Protocole ont la faculté de fixer à 16 ans l'âge minimal du recrutement volontaire. Le Statut de Rome de la Cour pénale internationale de 1998 qualifie le fait de procéder à la conscription ou à l'enrôlement d'enfants de moins de 15 ans dans les forces armées ou de les faire participer activement à des hostilités de crime de guerre relevant de la compétence de la Cour. La référence aux enfants de moins de 15 ans qui figure dans le Statut de Rome est en harmonie avec les dispositions de la Convention relative aux droits de l'enfant (art. 38). Les divergences entre les instruments susmentionnés affaiblissent les normes de protection pour les enfants âgés de 15 à 17 ans.

formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination, datant de 1999 traitent également des questions relatives aux enfants soldats.

⁶ Résolutions 1261 (1999), 1314 (2000), 1379 (2001), 1460 (2003) et 1539 (2004).

⁷ Résolutions 1379 (2001), 1460 (2003) et 1539 (2004).

Application des normes et des règles

9. On a progressé dans l'élaboration de normes et de règles internationales visant à protéger les enfants en période de conflit armé ces dernières années, mais ce sont en définitive les États Membres qui, individuellement et par l'intermédiaire du Conseil de sécurité et d'autres entités politiques, ont la responsabilité de les faire appliquer. Dans sa première résolution consacrée aux enfants touchés par les conflits armés, adoptée en 1999, le Conseil de sécurité s'est engagé « à prêter une attention particulière à la protection, au bien-être et aux droits des enfants » lorsqu'il adopterait des résolutions sur des situations de conflit particulières⁸. La prise en compte des questions relatives aux enfants touchés par les conflits armés dans les résolutions du Conseil a renforcé les initiatives en faveur de la protection des enfants en période de conflit, notamment en habilitant les missions de maintien de la paix déployées en République démocratique du Congo et en Sierra Leone à jouer un rôle moteur dans ce domaine. Néanmoins, les résolutions du Conseil qui ont trait à d'autres pays inscrits à son ordre du jour ne font pas référence à ces questions.

10. Par ailleurs, les résolutions du Conseil de sécurité qui prescrivent une responsabilisation sans préciser les conséquences qui pourraient résulter de l'inobservation de cette prescription ne sont peut-être pas toujours efficaces pour obtenir les résultats souhaités. Parmi les moyens auxquels le Conseil pourrait avoir recours pour accroître l'efficacité de ses travaux, on peut mentionner l'interdiction des livraisons d'armes aux parties qui utilisent des enfants soldats, l'interdiction des déplacements, le gel des avoirs et l'exclusion de toute possibilité de participation à des mécanismes gouvernementaux futurs et d'amnistie pour ceux qui violent les droits des enfants. Enfin, les problèmes des enfants dans les pays touchés par des conflits armés qui ne figurent pas à l'ordre du jour du Conseil ne sont peut-être pas traités de façon satisfaisante dans le cadre des actions que l'ONU entreprend dans le domaine de la paix et de la sécurité⁹. Ces omissions dénotent des lacunes dans les mesures prises par le système des Nations Unies pour faire appliquer les normes et règles relatives à la protection des enfants en période de conflit armé.

11. Les entités compétentes des Nations Unies ont également des rôles importants à jouer dans l'application des normes et des règles relatives à la protection des

⁸ Résolution 1261 (1999).

⁹ On a fait quelques progrès pour ce qui est de porter les problèmes des enfants touchés par les conflits armés à l'attention d'entités politiques autres que le Conseil de sécurité, en particulier à celles dotées de mécanismes régionaux. Par exemple, les démarches effectuées par le Gouvernement canadien auprès de la CEDEAO en 1999 ont abouti, en avril 2000, à la « Déclaration d'Accra sur les enfants touchés par les conflits en Afrique de l'Ouest ». L'organisation suédoise Save the Children, l'UNICEF et le Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général ont continué sur cette lancée, par exemple en prenant une initiative sur la formation militaire au niveau régional et en contribuant aux travaux d'un sommet d'évaluation intra-africain. Outre la tenue de fréquentes consultations avec la direction du Parlement européen, le Représentant spécial a également proposé plusieurs dispositions concernant la protection des enfants et le relèvement après un conflit, qui ont été incluses dans l'Accord de partenariat conclu entre les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et l'Union européenne en 2000. Tout récemment, l'UNICEF a organisé deux réunions avec des représentants du Conseil des affaires générales de l'Union européenne afin d'élaborer une contribution pour les « lignes directrices de l'Union européenne sur les enfants et les conflits armés » qui ont été adoptées en décembre 2003. Le Représentant spécial du Secrétaire général, Human Rights Watch et d'autres ONG ont également participé activement à ces réunions et à d'autres activités de plaidoyer menées en collaboration avec les mécanismes de l'Union européenne.

enfants sur le terrain. Elles peuvent faire des propositions et des recommandations, mener des négociations, surveiller la façon dont les parties à un conflit respectent les droits des enfants et publier des informations à ce sujet. En règle générale, les entités opérationnelles du système des Nations Unies connaissent bien les normes et les règles internationales relatives à la protection des enfants, mais leur engagement en faveur de leur promotion varie considérablement. Par exemple, si l'UNICEF a joué un rôle de premier plan dans le traitement des questions liées au non-respect des normes au Soudan, en Sierra Leone et à Sri Lanka, entre autres, il a été moins actif dans d'autres situations de conflit. En République démocratique du Congo (MINUSIL), la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC) soulève régulièrement la question des violations des droits des enfants avec des interlocuteurs étatiques et non étatiques, et la mission des Nations Unies en Sierra Leone (MINUSIL) fait de même dans ce pays. Néanmoins, les opérations de maintien de la paix déployées ailleurs ne s'attachent pas à défendre les droits des enfants avec la même attention ou la même rigueur, notamment en raison de l'absence de conseillers à la protection de l'enfance comparables à ceux dont disposent la MONUC et la MINUSIL. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) s'est employé à faire respecter les normes et règles pertinentes relatives à la protection des enfants dans certaines zones d'installation de réfugiés, mais il est resté inactif dans d'autres contextes.

12. Les incohérences observées dans le comportement des entités opérationnelles du système des Nations Unies semblent résulter de conflits d'intérêts réels ou supposés entre, d'une part, l'attitude qui consiste à prôner le respect des obligations relatives aux droits des enfants, et d'autre part, le désir de préserver les accords ou les arrangements relatifs à la liberté de passage des convois humanitaires conclus avec des gouvernements et, parfois, des acteurs non étatiques. Quelques agents du système des Nations Unies ont étudié systématiquement cette question pour déterminer dans quelle mesure le fait de se livrer à des activités de plaidoyer en faveur de la protection des enfants peut avoir une incidence sur leurs activités opérationnelles. Les résultats de cette réflexion seraient utiles pour préparer et organiser les interventions des équipes de pays des Nations Unies sur le terrain, ainsi que les actions au niveau du Siège.

13. Dans les cas où les entités opérationnelles du système des Nations Unies ne sont pas en mesure de se livrer à des activités de plaidoyer, il faudra toujours faire appel à des ambassadeurs externes qui peuvent faire des démarches plus insistantes auprès des États et des acteurs non étatiques pour leur demander des comptes sur leurs actes et le respect des normes. La création, en 1997, du poste de représentant spécial du Secrétaire général pour les enfants et les conflits armés avait notamment pour objet de désigner un porte-parole de haut niveau pour surmonter les obstacles dans l'application des normes et règles internationales relatives à la protection des enfants en période de conflit armé. Au cours des six dernières années, le Représentant spécial a appelé l'attention des entités des Nations Unies, des gouvernements et du grand public sur les problèmes des enfants touchés par les conflits armés, et joué un rôle de catalyseur dans la mobilisation du Conseil de sécurité à cet égard. L'obligation de soumettre des rapports au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale sur l'impact des conflits armés sur les enfants a également renforcé l'attention que le système des Nations Unies porte à cette question. Le Représentant spécial a investi des ressources considérables dans les activités de

plaidoyer, en particulier à l'occasion de missions très médiatisées dans des zones de conflit armé. Par exemple, à Sri Lanka, il a obtenu des parties à ce conflit un engagement à respecter les normes et règles internationales relatives aux droits des enfants alors que les agents du système des Nations Unies opérant sur le terrain n'avaient pas réussi à le faire.

14. Toutefois, il y a eu aussi quelques lacunes dans la démarche suivie par le Représentant spécial pour traiter les questions relatives aux enfants et aux conflits armés. Les agents du système des Nations Unies et les ONG, ainsi que de nombreux États Membres, ont trouvé que les rapports établis par le Représentant spécial à l'intention du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale laissaient à désirer sur le plan du contenu et de l'analyse et dans leur ton. De surcroît, malgré les résultats obtenus à Sri Lanka, la plupart des missions effectuées par le Représentant spécial dans d'autres pays n'ont pas créé une dynamique soutenue en faveur de la protection des enfants ou entraîné des améliorations à cet égard. Dans ce pays, le personnel a signalé un certain nombre de problèmes qui compromettent l'efficacité des missions susmentionnées, notamment une concertation insuffisante avec les intervenants sur le terrain avant le départ, le fait que les missions avaient lieu trop tard pour que les démarches effectuées auprès des belligérants pour faire respecter les droits des enfants puissent avoir une efficacité optimale, le manque de clarté des accords et procédures visant à faire honorer les engagements et une communication insuffisante avec les bureaux extérieurs par la suite. La plupart des agents de terrain qui ont été interrogés dans le cadre de la présente évaluation ont fait remarquer que les suites données aux voyages sur le terrain ainsi qu'aux résolutions du Conseil de sécurité étaient insuffisantes, ce qui réduisait beaucoup l'impact de ces initiatives.

15. Le caractère général et vague de la mission confiée au Représentant spécial – elle ne porte pas exclusivement sur le plaidoyer – a nui à l'efficacité des activités dans ce domaine. Il n'existe pour ce poste aucun mandat officiel qui en définirait clairement les attributions. Comme le montrent les programmes de travail et les contributions versées par les donateurs, le Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général a participé à un large éventail d'activités qui allaient bien au-delà de ce que l'on pourrait considérer comme de la sensibilisation – englobant par exemple la « systématisation » et le « renforcement des capacités ». Cette diversification a entraîné par voie de conséquence un relâchement de l'attention portée aux activités qui sont requises pour assurer un impact durable au niveau du plaidoyer.

16. Le Rapport Machel de 1996 soulignait que « l'impact des conflits armés sur les enfants doit être le souci de chacun et est la responsabilité de chacun »; par conséquent, la promotion des normes et des règles de protection des enfants ne saurait être l'apanage d'un représentant ou d'une institution spécialisée. Les hauts responsables du système des Nations Unies ont l'occasion de soulever les questions relatives à la protection des enfants dans des contextes de haut niveau, notamment avec les chefs d'État et à l'occasion de grands sommets internationaux. Les Représentants spéciaux du Secrétaire général, les coordonnateurs résidents, les coordonnateurs des opérations humanitaires et les représentants nommés dans les pays ont des rôles importants à jouer en militant pour l'application des normes et des règles de protection des enfants. L'un des exemples les plus positifs de mobilisation de hauts responsables des Nations Unies sur les questions relatives aux enfants touchés par les conflits armés est fourni par la République démocratique du Congo, où la MONUC a cherché à maintes reprises à faire appliquer les normes

relatives aux droits de l'enfant par les parties au conflit et où elle encourage activement l'intégration des questions liées à la protection des enfants touchés par les conflits dans le mandat de la Mission. Malheureusement, c'est un des rares cas relevés dans le cadre de l'évaluation, où ces questions ont été intégrées dans les attributions de hauts responsables des Nations Unies autres que le Représentant spécial et les fonctionnaires de l'UNICEF. D'autres hauts fonctionnaires des Nations Unies tels que les Présidents du Comité exécutif pour les affaires humanitaires et du Comité exécutif pour la paix et la sécurité, ainsi que le Haut Commissaire aux droits de l'homme, ont également un rôle prépondérant à jouer.

Progrès accomplis dans la mise au point d'un système de suivi et de communication d'informations sur les violations des droits de l'enfant

17. La nécessité de mettre au point un système de suivi et de communication d'informations sur les violations des droits de l'enfant a été mentionnée dans le rapport Machel de 1996. Il faut que soient utilisées des normes et méthodes homogènes pour identifier, établir et vérifier les violations des droits de l'enfant, et il faut des mécanismes appropriés pour utiliser ces informations aux fins de la mobilisation de l'opinion publique, de la prise des décisions, de l'allocation des ressources et de l'élaboration des programmes. Les hauts fonctionnaires des Nations Unies ont besoin de données comparables pour prendre les décisions de politique générale en toute connaissance de cause. Les États Membres ont également besoin d'informations et d'analyses stratégiques sur lesquelles ils pourront fonder leurs délibérations, leurs résolutions et les mesures qu'ils adoptent. Depuis le rapport Machel, de nombreux appels ont été lancés en faveur de la mise au point d'un système de suivi et de communication d'informations concernant spécifiquement les enfants dans les conflits armés, les systèmes existants relatifs aux droits de l'homme ayant une trop large portée et étant trop lents dans la compilation des résultats pour permettre de réagir efficacement dans ces situations d'urgence¹⁰. Les rapports sur les enfants et les conflits armés peuvent avoir un impact sur d'autres questions telles que la protection des civils, et il importera que le suivi et la communication d'informations sur ces questions connexes soient cohérents.

18. Un certain nombre d'organismes des Nations Unies et d'organisations non gouvernementales ont lancé des projets de documentation concernant les droits de l'enfant dans certains pays touchés par des conflits. À Sri Lanka, par exemple, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) a facilité une action faisant intervenir plusieurs institutions qui vise à constituer une base de données sur le recrutement des enfants soldats. Le collectif d'ONG, The Watch List on Children and Armed Conflict, a également lancé des projets de documentation dans plusieurs pays où se déroule un conflit, et a commencé à compiler et à diffuser des rapports intérimaires sur les violations des droits de l'enfant dans le monde, en particulier dans le cadre de conflits. La publication biennale du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) intitulée « Summary Updates of Machel Study Follow-up Activities » fournit de précieuses informations sur la situation des enfants réfugiés dans diverses parties du monde. Ces rapports sont fondés sur les rapports annuels concernant la protection des réfugiés soumis par les bureaux de pays du

¹⁰ Voir, par exemple, les paragraphes 240 et 284 du rapport Machel de 1996 (A/51/306); « L'étude Machel, 1996-2000 » (A/55/749, annexe); et le « Programme de Winnipeg pour les enfants touchés par la guerre » (A/55/467-S/2000/973, annexe).

HCR. Un consortium de recherche sur les enfants et les conflits armés, mis sur pied par le Social Science Research Council avec l'aide du Représentant spécial du Secrétaire général pour les enfants et les conflits armés, a récemment reçu des fonds à partager avec l'UNICEF pour l'exécution, dans quatre pays pilotes, d'un projet commun visant à améliorer les méthodes de collecte des données sur les enfants dans les conflits armés. Plus récemment, dans son quatrième rapport annuel au Conseil de sécurité (A/58/546-S/2003/1053 et Corr. 1 et 2), le Secrétaire général a recommandé des moyens d'améliorer le suivi et les rapports grâce à une participation accrue du Conseil de sécurité, des gouvernements, des mécanismes régionaux, de la Cour pénale internationale, des équipes de pays des Nations Unies, des organisations non gouvernementales et des groupements de la société civile.

19. Malgré ces initiatives positives, aucun système de suivi et de communication d'informations systématique n'est encore en place. Les efforts entrepris à ce jour le sont encore au coup par coup, et les informations sur les enfants dans les conflits armés sont inégales et peu fiables. Il n'y a pas d'accord sur ce sur quoi il faut se concentrer, sur la façon de s'y prendre, sur ce qui constitue des informations crédibles ni sur la façon d'utiliser ces informations. Il est de ce fait impossible de procéder à des comparaisons valables entre les données émanant de différents organismes et concernant différents pays. Des décisions clefs doivent donc être prises sans le bénéfice d'informations fiables ou comparables.

Causes de l'absence de progrès

20. L'absence de progrès en ce qui concerne la mise au point d'un système de suivi et de communication d'informations sur les violations des droits de l'enfant est due au fait que les acteurs clefs ne sont pas parvenus à définir une stratégie claire. En 2001, le Représentant spécial du Secrétaire général pour les enfants et les conflits armés a commencé à explorer la faisabilité de la création d'un « observatoire de l'enfance » qui serait chargé de surveiller le comportement des parties à un conflit en ce qui concerne les questions intéressant les enfants et les conflits armés et de s'assurer qu'elles honorent leurs engagements¹¹. Toutefois, le Représentant spécial du Secrétaire général n'est pas parvenu à mobiliser un appui suffisant pour la création de l'observatoire car les entités opérationnelles des Nations Unies et les organisations non gouvernementales ont estimé que la proposition ne s'appuyait pas suffisamment sur les efforts déjà entrepris. Et si le rapport annuel du Secrétaire général au Conseil de sécurité de 2003 (A/58/546-S/2003/1053 et Corr. 1 et 2), élaboré par le Représentant spécial du Secrétaire général, identifie une série de mécanismes qui devraient être mis à profit pour faire respecter les droits de l'enfant, il ne propose rien de concret pour la mise en place des éléments opérationnels d'un système de suivi et de communication d'informations et ne comporte aucun engagement autre que celui de poursuivre les « consultations » avec les parties prenantes. Parallèlement, l'UNICEF et les autres acteurs opérationnels n'ont pas accordé un rang de priorité suffisamment élevé aux mesures clefs nécessaires pour combler les lacunes, aux niveaux méthodologique et opérationnel, sur le plan du suivi et de la communication d'informations.

21. Si l'on veut établir un solide système de suivi et de communication d'informations sur les violations des droits de l'enfant, il faut commencer par régler trois questions. La première est la mise au point d'une méthode acceptée,

¹¹ Voir A/56/342-S/2001/852, par. 21.

standardisée et pratique pour identifier, établir et vérifier ces violations. La deuxième est celle de savoir comment établir et coordonner des réseaux d'acteurs sur le terrain qui puissent faire le point de la situation concernant les droits de l'enfant d'un bout à l'autre d'un pays affecté par la guerre. Enfin, des décisions doivent être prises sur la meilleure façon de diffuser les informations recueillies sur le terrain de façon à provoquer des campagnes de sensibilisation ainsi que la prise de mesures concrètes en vue d'obtenir le résultat souhaité. Un mécanisme de coordination efficace est essentiel pour promouvoir les efforts entrepris en vue de l'établissement et de l'application d'un système de suivi et de communication d'informations.

B. Intégration des questions concernant les enfants dans les conflits armés dans les stratégies, politiques et programmes des acteurs des Nations Unies compétents

Définition et critères de cette intégration

22. Comme indiqué plus haut, l'impact des conflits armés sur les enfants est la responsabilité de tous. L'intégration des questions ayant trait aux enfants touchés par les conflits armés est importante car à eux seuls un ou deux acteurs des Nations Unies – par exemple, l'UNICEF, en tant qu'organisme chef de file pour les enfants et le Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général pour les enfants et les conflits armés – ne peuvent mettre au point et exécuter des interventions de grande ampleur en faveur des enfants dans les situations de conflit armé. Par exemple, comme l'a montré la réaction associant plusieurs organismes face aux allégations d'exploitation et d'abus sexuels des femmes et des enfants réfugiés et déplacés en Afrique de l'Ouest, l'Organisation des Nations Unies et d'autres acteurs ont reconnu à quel point les questions de protection de l'enfance nécessitaient une action concertée d'un large éventail d'acteurs.

23. Aux fins de la présente évaluation, l'intégration a été analysée sur la base de quatre critères :

- Engagement des équipes dirigeantes sur les questions concernant les enfants dans les conflits armés;
- Intégration de ces questions dans les politiques générales et les plans stratégiques;
- Connaissances théoriques et pratiques suffisantes au sein même des organismes pour guider les politiques générales, les stratégies et les activités opérationnelles;
- Moyens financiers suffisants pour permettre la réalisation des critères susmentionnés.

Chacun de ces éléments a été évalué en vue de déterminer la mesure dans laquelle les acteurs des Nations Unies ont intégré les questions concernant les enfants touchés par les conflits armés dans leurs opérations respectives. Le degré d'intégration de ces questions diffère suivant qu'elles appartiennent à l'une ou l'autre des deux catégories ci-après :

- Survie de l'enfant (santé, nutrition, et autres questions touchant aux besoins matériels de l'enfant, telles que l'eau, l'assainissement, les abris et l'assistance médicale);
- Protection de l'enfant (exploitation, violence sexuelle, enfants combattants, séparation des familles et expérience de la violence et d'autres faits traumatisants).

Évaluation de l'intégration des questions touchant à la survie de l'enfant

24. Les questions touchant à la survie de l'enfant dans les situations de conflit armé sont, si l'on en juge d'après les quatre critères susmentionnés, mieux intégrées que celles touchant à la protection de l'enfant. Le maintien en vie des enfants est un objectif concret et mesurable que les équipes dirigeantes et le personnel sur le terrain des acteurs des Nations Unies appuient systématiquement, tout comme les pays donateurs, ainsi que l'atteste leur réaction face à ces questions dans le cadre de la procédure d'appel global des Nations Unies et dans celui des propositions de financement bilatéral. Il existe au sein des organismes des Nations Unies un corps de connaissances solides dans le domaine de la santé et de la nutrition, et les gouvernements ont des ministères et les établissements d'enseignement supérieur des facultés et des départements dédiés à la promotion de la recherche, de l'élaboration de politiques et d'actions pratiques dans ces domaines. Si des problèmes viennent entraver les efforts déployés pour assurer la survie des populations touchées par la guerre, ils sont généralement liés au fait que les organisations humanitaires n'ont pas accès aux populations, aux difficultés rencontrées pour déployer à temps du personnel qualifié et aux retards dans l'acheminement de vivres, de médicaments et d'autres approvisionnements.

Évaluation de l'intégration des questions touchant à la protection de l'enfant

25. Si l'on se fonde de nouveau sur les quatre critères indiqués ci-dessus, l'intégration des questions touchant la protection de l'enfant n'est en revanche pas satisfaisante. De hauts fonctionnaires de plusieurs organismes des Nations Unies ont indiqué qu'ils avaient plus de mal à comprendre les questions touchant la protection de l'enfant que celles touchant sa survie et à s'y attaquer. Le problème tient en partie à ce que les dimensions conceptuelles et opérationnelles de la protection de l'enfant en situation de conflit armé sont encore en évolution. Il est considéré que la protection en général implique la création d'un environnement propre à favoriser le respect des droits de l'homme, à prévenir ou à atténuer les effets immédiats de certains types d'abus, et à restaurer des conditions de vie dignes grâce à la réparation, la restitution et la réhabilitation.

26. Les politiques, les pratiques et les programmes visant à créer un environnement propice à la protection progressent, mais globalement les pratiques en matière de protection ne sont pas aussi développées qu'en matière de survie de l'enfant. À ce jour, des directives et des normes interinstitutions ont été promulguées en ce qui concerne les enfants séparés de leur famille, les enfants soldats, la violence sexuelle et l'éducation dans les situations d'urgence. Même si elles devront continuer d'être testées sur le terrain et modifiées en conséquence au fil du temps, ces normes et directives sont suffisantes pour guider ces aspects de la protection des enfants touchés par un conflit armé. Il reste toutefois une lacune, à savoir l'absence d'un consensus interinstitutions sur les interventions

psychosociales¹² qui, selon le personnel des Nations Unies et des organisations non gouvernementales est une question prioritaire pour la majorité des enfants en situation de conflits armés.

27. Le degré d'intégration des questions touchant la protection de l'enfant dans les activités des organismes des Nations Unies est variable. Certaines entités ne s'occupent pas du tout de la protection de l'enfant, où leur engagement sur ce front est récent et limité à quelques situations de conflit. L'engagement de leur équipe dirigeante est insuffisant et elles ne disposent pas à leur siège de compétences spécialisées pour appuyer l'action menée sur le terrain ou pour assurer l'intégration des questions touchant la protection de l'enfant dans les plans stratégiques, les politiques générales ou les activités sur le terrain. Ces entités comprennent le Département des affaires politiques, le Département des opérations de maintien de la paix, et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Il convient de se féliciter de la création, en août 2001, du Groupe de travail interinstitutions dédié à la protection des enfants dans les processus de rétablissement, de maintien et de consolidation de la paix, qui a été proposé par le Département des opérations de maintien de la paix et qui est présidé par le Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général. Les directives élaborées par ce groupe devraient être terminées et diffusées sous peu.

28. Certains autres acteurs des Nations Unies, qui se sont engagés sur la voie de l'intégration dans leurs activités des questions touchant la protection de l'enfant, soit ne progressent pas suffisamment, soit ont perdu du terrain. Le HCR, par exemple, a de solides politiques, lignes directrices et matériaux de formation tels que le « Programme thématique sur les conflits armés » s'est développé en ce qui concerne les enfants et les conflits armés, mais ils ne sont pas systématiquement utilisés pour guider ses pratiques ou les programmes des partenaires d'exécution. Si des compétences spécialisées en matière de protection de l'enfant ont été introduites ou mobilisées au Siège, et dans les bureaux régionaux et les bureaux sur le terrain du HCR, cela n'a pas été fait de façon systématique et les compétences acquises ont même été réduites ou éliminées au cours du récent processus de restructuration. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires a effectivement intégré les questions relatives aux enfants dans les conflits armés dans son programme, en particulier dans le contexte de la protection des civils et des personnes déplacées, mais n'a que sporadiquement intégré certaines de ces questions dans ses rôles de coordination et de mobilisation de l'action humanitaire (au niveau par exemple du Coordonnateur des secours d'urgence et des coordonnateurs des opérations humanitaires et au niveau des évaluations sur le terrain) même si ces questions ont été soulevées dans le contexte de la protection des civils. Le Haut Commissariat aux droits de l'homme dispose de quelques spécialistes des droits de l'enfant mais il lui manque, à un échelon élevé, un spécialiste des enfants dans les conflits armés pour faire en sorte que ces questions soient effectivement intégrées à toutes les activités du Commissariat (organes conventionnels, rapporteurs spéciaux, procédures et présences sur le terrain). Globalement donc, s'il y a quelques exemples positifs de

¹² Le terme « psychosocial » renvoie à la dynamique entre les effets psychologiques et sociaux des conflits armés sur les enfants, qui conjointement affectent profondément le développement et le bien-être des enfants. Les « effets psychologiques » sont ceux qui touchent aux émotions, au comportement, à la mémoire et aux capacités d'apprentissage. Les « effets sociaux » renvoient aux bouleversements causés par la mort, la séparation, la dislocation de la famille et de la communauté, et l'érosion des valeurs sociales et des pratiques coutumières.

protection de l'enfant dans les activités sur le terrain, l'engagement des équipes dirigeantes, de même que les compétences spécialisées internes et les moyens financiers restent insuffisants pour faire en sorte que la protection de l'enfant soit effectivement intégrée dans les plans stratégiques, les objectifs opérationnels et les activités sur le terrain des acteurs des Nations Unies.

29. L'UNICEF – et cela n'est peut-être pas surprenant – est la seule entité dont l'équipe dirigeante est suffisamment acquise à l'idée et qui dispose de la planification stratégique, des compétences spécialisées internes et des moyens de financement voulus pour intégrer la protection de l'enfant dans ses politiques, stratégies et opérations courantes. Toutefois, même l'UNICEF a besoin d'une augmentation de ses ressources financières pour s'acquitter de son rôle pivot au sein du système des Nations Unies en ce qui concerne les enfants dans les conflits armés. L'UNICEF, étant donné son mandat, doit s'attacher plus énergiquement à relever un certain nombre de défis : la facilitation de l'engagement d'autres acteurs des Nations Unies sur les questions touchant aux droits de l'enfant, notamment en fournissant un appui et des compétences techniques si nécessaire; l'amélioration des capacités au Siège aux fins de politiques et d'un programme de travail plus efficaces dans le domaine des enfants dans les conflits armés¹³; la mise en place et le maintien de compétences régionales en matière de protection de l'enfant au-delà des capacités actuelles chargées de l'élaboration de projets; et l'affectation dans les bureaux hors Siège de spécialistes de la protection de l'enfant en nombre suffisant pour coordonner les activités dans ce domaine sur le terrain.

Raisons de l'insuffisance de l'intégration de la protection de l'enfant

30. La cause profonde de cette insuffisance semble être l'état d'esprit qui prévaut dans le système des Nations Unies : la plupart des acteurs des Nations Unies – en particulier les hauts fonctionnaires – ne perçoivent pas la mise en place de capacités et de mécanismes internes qui permettraient d'assurer effectivement la protection de l'enfant comme faisant partie de leur rôle ou de leurs obligations. Pour eux, c'est à l'UNICEF et au Représentant spécial du Secrétaire général pour les enfants et les conflits armés qu'incombe la responsabilité dans ce domaine. L'UNICEF est l'organisation chef de file pour les enfants au sein du système des Nations Unies, et il est donc perçu comme l'acteur naturel pour tous les programmes opérationnels concernant les enfants dans les conflits armés. Il ne peut cependant à lui seul s'occuper de tous les aspects de la protection de l'enfant. Il ne dispose pas de toute la gamme de compétences spécialisées de l'ensemble des autres acteurs des Nations Unies pour satisfaire tous les besoins des enfants dans toutes les situations, et il ne dispose pas non plus d'une capacité opérationnelle suffisante pour pouvoir intervenir efficacement dans tous les cas. En outre, la création du poste de Représentant spécial du Secrétaire général pour les enfants et les conflits armés, dont le titulaire bénéficie d'un personnel d'appui relativement important, sans qu'on l'ait voulu, eu pour conséquence de donner l'impression que le Représentant spécial était responsable de tous les aspects de la question des enfants dans les conflits armés au sein du système des Nations Unies. C'est là une impression trompeuse, puisque son rôle a été conçu comme un rôle non opérationnel, ce qui exclut de nombreux aspects de la question. L'UNICEF et le Représentant spécial du

¹³ L'amélioration des capacités au Siège est particulièrement nécessaire dans les domaines suivants : programmation psychosociale; démobilisation et réinsertion des enfants soldats, et suivi et communication d'informations.

Secrétaire général devraient s'employer plus énergiquement à changer cet état d'esprit.

31. Le point de vue selon lequel les questions concernant les enfants dans les conflits armés relèvent du domaine exclusif de l'UNICEF et du Représentant spécial du Secrétaire général a eu des conséquences inattendues. Ces dernières années, la protection de l'enfant est devenue une discipline distincte qui nécessite des compétences internes suffisantes pour garantir une réaction effective et appropriée. S'agissant de la question des enfants soldats, par exemple, il faut connaître le droit international, le droit et les coutumes nationaux, les directives en matière de désarmement, démobilisation et réinsertion et les bonnes pratiques ainsi que les directives et normes concernant expressément les enfants soldats. S'agissant d'autres aspects de la protection, tels que les enfants séparés de leur famille, la violence sexuelle et la programmation psychosociale, il faut des connaissances, des compétences et une expérience analogues. L'intégration de la protection de l'enfant aux activités du système des Nations Unies devrait renforcer et non pas diluer les normes et bonnes pratiques internationales. Si un certain nombre d'acteurs des Nations Unies sont à même de désigner des responsables des questions concernant les enfants dans les conflits armés et de mettre effectivement à profit les compétences en matière de protection de l'enfant existant au sein de l'UNICEF et d'organisations non gouvernementales, comme les organisations membres du collectif Save the Children Alliance, pour vraiment intégrer la protection de l'enfant à leurs activités, certains organismes clefs des Nations Unies doivent s'employer plus activement à effectivement intégrer cette question dans leurs politiques, stratégies et opérations courantes.

32. La deuxième conséquence de l'idée selon laquelle les questions concernant les enfants dans les conflits armés relèvent du domaine exclusif de l'UNICEF et du Représentant spécial du Secrétaire général est que les autres acteurs des Nations Unies, lorsqu'ils cherchent à lancer des initiatives dans ce domaine, ont du mal à obtenir des moyens de financement suffisants. Il est à déplorer que les demandes de crédits présentées par le Département des opérations de maintien de la paix pour financer des mesures de protection de l'enfant, telles que l'emploi dans les opérations de maintien de la paix de conseillers à la protection de l'enfance, n'aient pas été pleinement satisfaites.

33. Une analyse de la procédure d'appel global entre 2000 et 2002 montre que les donateurs ne se sont pas montrés aussi généreux pour les projets ayant trait aux enfants dans les conflits armés – quel que soit l'organisme demandeur – que pour d'autres projets. En moyenne, ils ont fourni 73 % des fonds demandés pour l'ensemble des projets financés au moyen de la procédure d'appel global contre 60 % seulement des fonds demandés pour les projets intéressant les enfants dans les conflits armés pendant la même période. Les projets axés sur la protection de l'enfant ont reçu moins de fonds que ceux concernant la survie de l'enfant. En outre, 60 % du personnel de l'ONU et des organisations non gouvernementales interrogés dans 28 pays touchés par un conflit ont indiqué que les moyens de financement accordés étaient insuffisants pour répondre même aux besoins de protection les plus élémentaires des enfants dans ces situations. Il peut être difficile de démontrer l'impact des projets concernant les enfants dans les conflits armés sur la vie de ces enfants, et c'est sans doute ce qui explique les difficultés rencontrées pour les financer. Et pourtant, pour que l'intégration soit un succès, il faudra accroître considérablement les moyens financiers alloués à ces projets. Le programme sur ce

thème devrait aussi être conforté par des programmes de développement, en particulier des programmes de prévention des crises et de relèvement.

C. L'efficacité de la coordination des agents du système des Nations Unies pour traiter les questions relatives aux enfants touchés par les conflits armés

Coordination au niveau du Siège

34. Une tâche essentielle au niveau du Siège est l'élaboration de stratégies et de mécanismes de coordination à l'échelon du système propres à harmoniser l'action de différents intervenants pour traiter des problèmes déterminés. Les stratégies devraient identifier les problèmes critiques, hiérarchiser les mesures visant à les traiter, et clarifier les rôles et les responsabilités des entités concernées. Il sera également essentiel de prendre les mesures nécessaires pour appliquer les stratégies et les traduire sans délai dans la pratique.

35. Le Rapport Machel de 1996 a proposé la première stratégie globale visant à faire avancer la question des enfants touchés par les conflits armés au sein du système des Nations Unies. L'application de ces recommandations a insuffisamment progressé, en partie parce que la responsabilité de la coordination à cet égard n'est pas clairement définie. Le mandat du Représentant spécial du Secrétaire général prévoit notamment que celui-ci œuvre pour l'établissement d'une coopération et aide à coordonner les actions¹⁴, tandis que l'UNICEF est le chef de file désigné du système des Nations Unies pour ce qui est des enfants. Malheureusement, des tensions ont entraîné la fragmentation des efforts. L'UNICEF ne facilite pas toujours la participation d'autres intervenants pour traiter les problèmes relatifs aux enfants touchés par les conflits armés et devrait agir concrètement pour changer cet état de choses. Alors que le Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général s'était précédemment efforcé de favoriser la coopération, il n'a pas été à même de développer d'étroites relations de collaboration avec certaines ONG et entités essentielles des Nations Unies dans ce domaine. En particulier, le processus conduit par le Représentant spécial du Secrétaire général en vue de l'élaboration de rapports annuels sur ce sujet à l'intention de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité a suscité un considérable mécontentement. Cela est particulièrement regrettable, l'élaboration de ces rapports ayant été l'une des rares occasions durant lesquelles des intervenants essentiels du système des Nations Unies et des ONG sont réunis pour traiter des questions relatives aux enfants touchés par les conflits armés. Une clarification des rôles et des responsabilités dans ce domaine et un leadership stimulant sont indispensables pour retrouver la vision et l'élan qu'avait suscités le processus du Rapport Machel.

36. Une seconde tâche essentielle pour améliorer la coordination au niveau du Siège est l'élaboration de politiques, de principes et de stratégies de mobilisation interinstitutions pour faire progresser les questions à l'intérieur du système des Nations Unies. Des groupes de coordination sur les personnes déplacées, l'égalité des sexes, l'exploitation sexuelle, l'action antimines et la protection des civils ont effectivement permis de favoriser un consensus interinstitutions sur ces sujets. L'absence de mécanisme officiel de coordination a sans doute contribué à

¹⁴ Résolution 51/77 de l'Assemblée générale du 12 décembre 1996.

l'impossibilité d'apporter des réponses systématiques et coordonnées aux questions relatives aux enfants touchés par les conflits armés.

37. Dans le même temps, des entités des Nations Unies et des ONG ont organisé des groupes de travail informels en vue de collaborer sur une série d'initiatives importantes. Il convient de noter en particulier les principes directeurs communs concernant les enfants séparés de leur famille ou non accompagnés élaborés par le HCR, l'UNICEF, le Comité international de la Croix-Rouge et des ONG; l'Action pour les droits de l'enfant, engagée par le HCR, et l'Alliance internationale Save the Children, avec la participation d'autres intervenants; et les Principes du Cap concernant la prévention du recrutement d'enfants dans les forces armées, adoptés à l'initiative de l'UNICEF et d'ONG. Il reste que l'impact de ces initiatives pourrait être renforcé si celles-ci étaient consacrées et diffusées en tant que politiques, principes et pratiques officiels interinstitutions.

Coordination sur le terrain

38. Le succès de la coordination sur le terrain suppose que l'on identifie et hiérarchise les problèmes concernant les enfants touchés par les conflits armés et que l'on y réponde d'une manière qui évite les doubles emplois et permette de prendre en considération tous les enfants touchés. Il faut aussi promouvoir des normes pour les programmes et des bonnes pratiques ainsi qu'une utilisation efficace des ressources des donateurs. Les ONG, qui souvent mettent en œuvre la majorité des programmes sur le terrain et ont une expérience considérable dans le domaine des enfants touchés par les conflits armés, sont des acteurs essentiels et, partant, les composantes indispensables d'une action coordonnée.

39. De fait, la coordination au niveau du terrain manque de cohérence. Par exemple, plus de 60 % des réponses à l'enquête réalisée dans le cadre de l'évaluation ont porté une médiocre appréciation sur la coordination par le système des Nations Unies des questions relatives aux enfants touchés par les conflits armés sur le terrain. Les entretiens ont confirmé cette conclusion. Les problèmes les plus courants à cet égard seraient l'absence d'engagement des entités des Nations Unies envers ces questions; le manque de personnel qualifié en matière de protection de l'enfance; des effectifs insuffisants sur le terrain pour coordonner les actions menées; l'exclusion des ONG des processus de planification; et l'insuffisance de l'appui des donateurs aux programmes concernant les enfants touchés par les conflits armés.

40. À Sri Lanka, il a été constaté que la coordination par le système des Nations Unies des questions relatives aux enfants touchés par les conflits armés était efficace, l'UNICEF jouant un rôle de catalyseur dans une équipe de pays des Nations Unies qui œuvre activement en faveur de ces enfants et qui collabore de manière satisfaisante avec les ONG. Les doubles emplois ont été évités et on est parvenu à harmoniser considérablement les efforts. L'équipe de pays a mis sur pied un plan d'action global pour les enfants touchés par les conflits armés et sert de mécanisme de coordination efficace ne privilégiant aucune partie. Elle hiérarchise activement les problèmes, assure un traitement satisfaisant de ceux-ci et encourage des normes pour les programmes et des pratiques rationnelles.

41. Dans la République démocratique du Congo, l'envoi sur le terrain de conseillers à la protection de l'enfance de la MONUC assurait effectivement une protection active par le système des Nations Unies. Compte tenu du caractère

décentralisé du conflit et de la taille du pays, le déploiement de conseillers à la protection de l'enfance en de nombreux sites est particulièrement importante pour l'efficacité de la coordination. Il restait néanmoins certains cas où un transfert anarchique des compétences entre intervenants entraînait des lacunes dans la protection. Dans ces cas, les actions de la MONUC ou des activités de sensibilisation de la société civile ont permis de libérer provisoirement de petits groupes d'enfants soldats qui ont été réengagés, faute d'autres agents du système des Nations Unies ou d'ONG disponibles pour les accueillir.

42. Dans le cadre du système des Nations Unies, les coordonnateurs de l'action humanitaire ou les coordonnateurs résidents sont chargés de veiller à ce que les mécanismes de coordination soient en place au niveau du pays. Ces représentants de haut rang du système des Nations Unies ne sont pas toujours au courant des questions relatives aux enfants touchés par les conflits armés ni de leurs responsabilités à leur égard. Bien que les violations des droits des enfants puissent avoir un caractère généralisé et soient très médiatisées, il arrive que ces questions ne soient pas toujours mentionnées lors des réunions d'information préalables à l'affectation. Il est regrettable par exemple que l'on ait manqué une occasion cruciale d'intégrer les questions relatives à la protection des enfants dans la révision du mandat des coordonnateurs de l'action humanitaire au cours de leur retraite annuelle de 2003. Cela est particulièrement frappant dès lors que leur mandat révisé leur confère désormais des responsabilités à l'égard des personnes déplacées, de l'égalité des sexes et de l'exploitation et des violences sexuelles. En dépit des recommandations énoncées dans le rapport Machel de 1996, les problèmes relatifs aux enfants touchés par les conflits armés ne figurent pas dans le mandat des coordonnateurs résidents ni des représentants spéciaux du Secrétaire général concernés.

43. Les coordonnateurs résidents/coordonnateurs de l'action humanitaire sont chargés d'élaborer le plan d'action humanitaire commun, la partie de la procédure d'appel global qui définit les priorités et propose des stratégies pour les réaliser. Une analyse des plans d'action humanitaire communs de 2000 à 2002 pour neuf situations a fait ressortir une amélioration générale du degré d'intégration des questions relatives aux enfants touchés par les conflits armés dans les stratégies interinstitutions au cours de ces trois années. Néanmoins, quatre des neuf plans d'action humanitaire communs examinés révèlent une place extrêmement limitée réservée à ces questions. Ces plans d'action constituant un outil essentiel du système des Nations Unies pour l'élaboration de stratégies et de programmes coordonnés, il faut faire de sérieux efforts pour que les questions relatives aux enfants touchés par les conflits armés soient systématiquement identifiées et placées en priorité.

Coordination entre Siège et terrain

44. La coordination entre Siège et terrain a été examinée dans la perspective d'un flux régulier de communications sur les questions relatives aux enfants touchés par les conflits armés et d'une harmonisation des activités et des initiatives sur le terrain et au Siège. Les États Membres ont également souligné la nécessité de coordonner les échanges d'informations et l'établissement de rapports. La nécessité de disposer en temps utile d'informations pertinentes sur ces questions a été mise en évidence, mais une préférence s'est nettement exprimée en faveur de rapports consolidés et analytiques d'entités des Nations Unies. À cet égard, la contribution commune du Représentant spécial du Secrétaire général pour les enfants et les conflits armés et

de l'UNICEF au débat du Conseil de sécurité sur le Libéria peut être considérée comme un fait positif.

45. Du point de vue des acteurs de terrain, les agents des Nations Unies en poste dans les pays ont indiqué que l'absence de suivi d'actions de mobilisation constituait un problème important sous l'angle de la coordination. Ils ont souligné qu'il n'y avait souvent aucun plan ni aucune directive pratique sur la manière d'assurer efficacement le suivi des résolutions du Conseil de sécurité ou des engagements en faveur de la protection de l'enfance obtenus par le Représentant spécial du Secrétaire général. En raison du manque de compétences spécialisées en matière de protection de l'enfance au siège du Département des opérations de maintien de la paix et de l'insuffisance des informations en retour d'autres entités concernées des Nations Unies, les conseillers à la protection de l'enfance dans le cadre d'opérations sur le terrain ne reçoivent pas les instructions ni le soutien appropriés. Il importe qu'il soit procédé d'urgence à l'évaluation proposée des meilleures pratiques internes à cet égard.

IV. Recommandations en vue du renforcement de l'action du système des Nations Unies en faveur des enfants touchés par les conflits armés

46. L'évaluation a permis de mettre en évidence les progrès accomplis et les carences systémiques de l'action du système des Nations Unies en faveur des enfants touchés par les conflits armés. Les recommandations tendant à renforcer et à donner un caractère durable aux efforts visant à améliorer la situation des enfants sont groupées dans quatre catégories, qui constituent les priorités stratégiques à moyen terme du système des Nations Unies :

- a) Mobilisation accrue en faveur des enfants touchés par les conflits armés;
- b) Adoption d'un système de surveillance et de communication de l'information efficace et crédible concernant les violations des droits des enfants;
- c) Prise en compte plus systématique des questions relatives aux enfants et aux conflits armés dans l'ensemble du système des Nations Unies;
- d) Renforcement de la coordination dans l'ensemble du système des Nations Unies.

47. Ces recommandations permettront à terme d'institutionnaliser l'action du système des Nations Unies en faveur des enfants touchés par les conflits. À l'issue d'une nouvelle évaluation intervenant au bout de trois ans par exemple, on pourrait envisager de renforcer encore les mesures prises par l'UNICEF.

A. Mobilisation accrue en faveur des enfants touchés par les conflits armés

48. Le Représentant spécial doit continuer à plaider la cause des enfants en toute indépendance et à faire rapport directement au Secrétaire général, mais il convient aussi d'encadrer son action au moyen de mécanismes appropriés afin de mesurer les progrès accomplis par rapport à des critères revus chaque année.

49. Le Représentant spécial, dont le mandat devrait être énoncé clairement, aurait pour mission :

- D’incorporer les droits des enfants et les questions qui s’y rapportent dans les programmes de maintien de la paix et de la sécurité, les programmes humanitaires et les programmes de développement menés par le système des Nations Unies dans le cadre de la prévention des conflits et des activités de rétablissement, de consolidation et de maintien de la paix;
- De faciliter le règlement des impasses politiques afin que les acteurs politiques s’engagent à protéger les enfants aux échelons national et régional et de veiller au suivi des engagements pris;
- De veiller à la prise en compte des questions concernant les enfants et les conflits armés dans les rapports présentés au Conseil de sécurité par le Secrétaire général;
- De porter les violations des droits des enfants à l’attention des personnes et des entités compétentes, comme le Secrétaire général, le Conseil de sécurité, les gouvernements et les mécanismes régionaux, et de recommander l’adoption de mesures appropriées dans les résolutions, par exemple des sanctions envers ceux qui bafouent les normes et les principes applicables en l’espèce;
- De diriger dans un esprit de collaboration les travaux d’établissement du rapport annuel présenté par le Secrétaire général au Conseil de sécurité. Le rapport portera sur les progrès réalisés dans l’application des normes et des principes existants, y compris la communication de l’information relative aux violations des droits des enfants. On y trouvera aussi des recommandations quant aux mesures qui pourront être prises pour assurer le respect des normes et principes et une analyse de haut niveau sur l’évolution de la question assortie de recommandations tendant à aider le système des Nations Unies à mieux cibler son action, en particulier des propositions sur la façon dont les mécanismes de maintien de la paix et de la sécurité des Nations Unies peuvent mieux répondre au problème des enfants touchés par les conflits armés et mettre au point un système de surveillance et de communication de l’information relative aux violations des droits des enfants;
- D’établir un rapport annuel à l’intention de l’Assemblée générale et de la Commission des droits de l’homme, en sollicitant les apports des principaux acteurs des Nations Unies. Le rapport portera sur une évaluation analytique de haut niveau de la situation des enfants dans toutes les situations de conflit et non pas seulement dans les pays suivis par le Conseil de sécurité, sur les progrès accomplis par le système des Nations Unies pour mieux faire connaître, systématiser et coordonner les mesures prises, et sur les mesures à adopter en priorité par le système des Nations Unies en vue de mieux cibler son action;
- D’appuyer activement le Secrétaire général, les chefs de secrétariat, les représentants spéciaux, les résidents coordonnateurs/coordonnateurs de l’action humanitaire et d’autres hauts fonctionnaires des organismes des Nations Unies dans le cadre de comités interinstitutions, comme le Comité exécutif pour les affaires humanitaires, le Comité exécutif pour la paix et la sécurité, le Conseil de direction, et des réunions annuelles des résidents coordonnateurs et des coordonnateurs de l’action humanitaire;

- De coprésider le mécanisme de coordination qui sera établi au Siège;
- De sensibiliser le public aux questions relatives aux enfants touchés par les conflits armés, en coopération avec le Département de l'information, afin d'atteindre les objectifs d'ordre politique.

50. Le Représentant spécial devrait être assisté par une petite équipe composée de quatre collaborateurs : un conseiller principal, deux administrateurs chargés des relations au quotidien avec les entités des Nations Unies et les organisations non gouvernementales et de l'établissement des rapports et un administrateur chargé des opérations de sensibilisation et d'information, aidés dans leurs fonctions par trois agents. Le Bureau du Représentant spécial devrait également être doté de ressources suffisantes pour couvrir les dépenses relatives aux visites sur le terrain, aux voyages entrepris dans le cadre d'opérations de sensibilisation et aux missions de consultant ainsi que les autres dépenses de fonctionnement, en accord avec sa structure épurée et les fonctions qui sont les siennes. À l'issue d'une période de trois ans, il conviendrait de s'assurer que le rôle de mobilisation joué par le Représentant spécial est toujours d'actualité afin de présenter des recommandations à l'Assemblée générale.

51. Il est recommandé que les entités compétentes des Nations Unies s'attachent à mieux faire respecter les normes et principes. Une attention particulière devrait être accordée aux points suivants :

- Le choix de mécanismes bilatéraux, multilatéraux et régionaux pouvant se charger des aspects politiques, économiques et juridiques des droits et de la protection des enfants dans les pays qui ne sont pas suivis par le Conseil de sécurité;
- La tenue de négociations afin de mettre au point des politiques et des pratiques de mobilisation en faveur de la protection des enfants et de renforcer les activités de mobilisation à l'avenir. Il conviendrait de demander plus systématiquement au Coordonnateur des secours d'urgence et au Haut Commissaire aux droits de l'homme de plaider la cause des enfants touchés par les conflits armés;
- La mise au point par les équipes de pays des Nations Unies de mesures en faveur du développement dans le cadre desquelles on indiquerait s'il pourrait être utile de demander le concours d'intervenants extérieurs, tels que le Représentant spécial du Secrétaire général, à des fins de sensibilisation.

B. Adoption d'un système de surveillance et de communication de l'information relative aux violations des droits des enfants

52. Il faudrait mettre au point un système dynamique de surveillance et de communication de l'information relative aux violations des droits des enfants, ce qui suppose trois stades :

- i) Mise au point d'une méthode normalisée et pratique pour recenser les violations des droits des enfants et réunir des preuves;
- ii) Constitution et coordination de réseaux d'intervenants chargés de suivre les questions relatives aux droits des enfants à l'échelon local;

iii) Établissement des responsabilités et procédures de diffusion et d'exploitation de l'information.

53. La première chose à faire pour disposer d'un système opérationnel de surveillance et de communication de l'information est de lancer un projet limité dans le temps assorti d'objectifs et de services à fournir. Il est recommandé que l'UNICEF, en coopération avec le Bureau du Représentant spécial, les entités compétentes des Nations Unies et des réseaux d'organisations non gouvernementales s'intéressant à la question (tels que la Watch List on Children and Armed Conflict), crée et appuie un groupe interinstitutions chargé de mettre au point des pratiques et des méthodes normalisées afin de recenser les violations des droits des enfants. Le groupe interinstitutions aurait pour mission :

- De tenir une série de consultations avec les entités des Nations Unies et les organisations non gouvernementales aux échelons local et régional et au Siège afin de mettre au point des méthodes et des pratiques optimales;
- De constituer une petite équipe d'universitaires chargés de s'assurer que les méthodes retenues sont objectives, rigoureuses et crédibles;
- De présenter les méthodes en question au mécanisme de coordination au Siège afin qu'il les approuve et les fasse appliquer;
- De rendre compte des progrès accomplis dans le rapport annuel présenté par le Secrétaire général au Conseil de sécurité;
- De mener à bien le projet dans un délai de 12 à 18 mois, le financement du projet étant assuré au moyen de contributions volontaires;
- De se réunir par la suite une fois par an afin de revoir et d'adapter les méthodes.

54. Il faut ensuite constituer des réseaux dont les membres recenseront les cas de violations des droits des enfants et réuniront des preuves, en s'aidant des méthodes arrêtées. Parallèlement aux mesures susmentionnées, il est recommandé que :

- L'UNICEF et un réseau opérationnel d'organisations non gouvernementales s'occupant des questions relatives aux enfants, tels que l'Alliance internationale Save the Children, s'attachent ensemble à encourager, là où il n'en existe pas encore, la création de réseaux de protection des enfants aux niveaux local et national dans les pays touchés par des conflits armés, qui seraient composés de représentants du système des Nations Unies, d'organisations non gouvernementales et de groupes de la société civile et qui deviendraient une composante standard des interventions d'urgence;
- Le Représentant spécial ou le coordonnateur résident/coordonnateur de l'action humanitaire coopèrent avec l'UNICEF afin de veiller à ce que pareils mécanismes soient créés sur l'ensemble du territoire du pays considéré touché par un conflit armé;
- Des accords soient conclus en ce qui concerne le partage de l'information entre les entités des Nations Unies, notamment les missions de maintien de la paix, et les organisations non gouvernementales opérationnelles s'occupant de la protection des enfants, compte tenu des difficultés liées au respect des règles de confidentialité;

- L'UNICEF et les organisations non gouvernementales avec lesquelles le Fonds agit en partenariat mettent au point des indicateurs et des critères de référence (fréquence avec laquelle l'information doit être communiquée, uniformité dans l'emploi des normes retenues et étendue de la surveillance) afin de s'assurer de l'efficacité du système de surveillance et de communication de l'information;
- Les travaux tendant à créer les réseaux nationaux et locaux commencent sans plus tarder pour toutes les situations de conflit existantes et s'achèvent dans le même délai de 12 à 18 mois prévu pour la mise au point des pratiques et méthodes normalisées de suivi des violations des droits des enfants. L'UNICEF, agissant en partenariat avec les organisations non gouvernementales, devrait rendre compte des résultats obtenus au Représentant spécial pour que celui-ci en fasse mention dans le rapport annuel présenté par le Secrétaire général au Conseil de sécurité. Le financement devrait là aussi se faire au moyen de contributions volontaires.

55. Pour que le système de surveillance et de communication de l'information soit véritablement opérationnel, il faut enfin rassembler et diffuser l'information recueillie au niveau local. À cette fin, il est recommandé de procéder comme suit :

- Le réseau UNICEF-ONG décrit plus haut est chargé de rassembler, de classer et de faire la synthèse des renseignements et d'établir des rapports de pays;
- Les coordonnateurs résidents et les coordonnateurs de l'action humanitaire se chargent de disséminer les rapports de pays auprès des organismes des Nations Unies opérant dans le pays;
- Les équipes de pays des Nations Unies s'emploient à régler les problèmes les plus pressants, au besoin en faisant appel aux services du Représentant spécial, et assurent le suivi des abus et violations signalés et des engagements pris par toutes les parties intéressées, comme demandé dans la résolution 1539 (2004) du Conseil de sécurité;
- Les organisations non gouvernementales continuent de renforcer et d'utiliser leurs propres réseaux de diffusion de l'information;
- Le Représentant spécial s'inspire des rapports établis par les entités du système des Nations Unies et par des acteurs indépendants dans le cadre de ses activités de mobilisation auprès des organismes internationaux et régionaux, des gouvernements et des autres parties.

C. Prise en compte plus systématique des questions relatives aux enfants et aux conflits armés dans l'ensemble du système des Nations Unies

56. Il est recommandé que toutes les entités compétentes des Nations Unies prennent systématiquement en compte les questions liées aux enfants et aux conflits armés lorsqu'elles planifient et exécutent leurs activités. Il faudrait fixer des objectifs afin de s'assurer que ces questions sont systématiquement prises en considération et de rendre compte des progrès accomplis en la matière au Représentant spécial, lequel serait ensuite chargé d'exposer la situation dans les rapports annuels à l'Assemblée générale. Dans le cadre de leurs fonctions, les chefs de secrétariat devraient veiller à ce que leurs organisations :

- Établissent un plan d'action général qui incorpore les questions relatives à la protection des enfants dans les programmes de travail au Siège et dans les bureaux locaux;
- Conseillent et appuient les agents du Siège et des bureaux locaux sur les questions touchant la protection des enfants et les aident à tenir compte des différents aspects dans leurs activités;
- Rassemblent et mettent en commun des informations, au Siège et dans les pays, sur les pratiques les plus recommandables et les enseignements tirés en matière de protection des enfants;
- Relayent l'information entre le Siège et les bureaux locaux.

57. En vue d'une prise en compte plus systématique des questions relatives aux enfants touchés par les conflits armés, il est recommandé que les organismes clefs chargent l'un de leurs hauts responsables de coordonner ces questions au Siège. Il est recommandé que le Département des opérations de maintien de la paix crée un poste à plein temps dont le titulaire aurait pour mission de conseiller le personnel affecté à des missions de maintien de la paix et de faciliter la prise en compte du problème au Siège. Le Haut Commissariat aux droits de l'homme devrait envisager de transformer le poste de coordonnateur des questions concernant les enfants touchés par les conflits armés, qui est actuellement un poste à temps partiel, en poste à plein temps. Ces postes pourraient être créés pour une période initiale de trois ans. Les spécialistes de la protection des enfants et les coordonnateurs au Siège appuieraient les efforts tendant à généraliser la prise en compte des questions relatives aux enfants touchés par les conflits armés dans les programmes et se tiendraient en rapport avec le Bureau du Représentant spécial et l'UNICEF.

58. S'il est indispensable que les principales entités des Nations Unies intègrent plus systématiquement les questions relatives aux enfants touchés par les conflits armés afin de mieux cibler leur action, il semble aussi approprié que l'UNICEF joue un rôle de chef de file et mette son savoir-faire à la disposition du système des Nations Unies. Afin que le Fonds puisse s'acquitter des fonctions qui sont déjà les siennes et assumer les responsabilités supplémentaires décrites dans le présent rapport, il est recommandé qu'un certain nombre de postes soient créés dans les services compétents au Siège. L'objectif serait de renforcer les activités dans les domaines clefs de la programmation psychosociale et de la démobilisation et réinsertion des enfants soldats, d'étoffer les capacités de surveillance et de communication de l'information du Fonds, d'intensifier la coopération interinstitutions, et d'aider et conseiller d'autres entités des Nations Unies. Il serait bon que l'UNICEF s'attache sans plus tarder à déterminer le nombre de postes dont il a besoin, les mesures requises pour étoffer les capacités à divers niveaux et les incidences financières.

59. Le Fonds devrait renforcer ses capacités de protection afin de prendre des mesures appropriées et, à long terme, d'aider et de conseiller les autres entités des Nations Unies aussi bien sur le plan local qu'au Siège. Il devrait également collaborer avec les mécanismes compétents des Nations Unies (tels que le Comité exécutif pour les affaires humanitaires, le Comité permanent interorganisations, le Comité exécutif pour la paix et la sécurité et le Groupe des Nations Unies pour le développement/réseau de coordonnateurs résidents) en vue de définir clairement les responsabilités des coordonnateurs résidents/coordonnateurs de l'action humanitaire

et des représentants spéciaux du Secrétaire général en matière de mobilisation et de sensibilisation aux questions relatives à la protection des enfants touchés par les conflits armés.

60. Il est également recommandé que :

- Les intervenants des Nations Unies s'emploient à augmenter les contributions volontaires servant au financement des programmes relatifs aux enfants touchés par les conflits armés dans la mesure où ces programmes sont généralement moins bien financés que d'autres projets;
- Le Coordonnateur des secours d'urgence veille à ce que les questions concernant les enfants touchés par les conflits armés soient systématiquement prises en compte dans les évaluations des besoins auxquelles procède le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et facilite l'incorporation des besoins relatifs à la protection des enfants dans les procédures d'appel global;
- Le Haut Commissariat aux droits de l'homme établisse la version définitive des directives de travail concernant les droits des enfants et les adopte. La direction du Haut Commissariat devrait esquisser une stratégie triennale et un plan de travail afin de hiérarchiser les activités à entreprendre en interne en vue de renforcer l'action du Haut Commissariat en faveur des enfants touchés par les conflits armés;
- Le PNUD veille à prendre en compte les questions relatives aux enfants dans ses activités de prévention des crises, d'alerte précoce et de règlement des conflits et dans ses activités tendant à assurer la transition entre secours d'urgence et développement à long terme, notamment pour ce qui est des délinquants juvéniles;
- L'UNESCO continue de promouvoir le Réseau interinstitutionnel pour l'éducation dans les situations d'urgence et facilite sur le plan technique les évaluations et le recensement des pratiques les plus recommandables;
- Le HCR veille à ce que des spécialistes de l'enfance soient déployés dans les premières phases des interventions d'urgence, comme recommandé dans le rapport Machel de 1996, renforce la coordination des activités visant les enfants réfugiés, qui est allée en s'amenuisant, et étoffe les effectifs déployés sur le terrain, les programmes de formation et les budgets afin de mieux protéger les enfants;
- Le PAM distribue en priorité une aide alimentaire dans le cadre de programmes sanitaires et éducatifs et de programmes visant les enfants touchés par les conflits armés, en particulier les adolescents et les anciens enfants soldats.

61. La participation des hauts responsables du système des Nations Unies est également un facteur déterminant. Il est recommandé que la Directrice générale de l'UNICEF et le Représentant spécial du Secrétaire général organisent deux fois par an une réunion des responsables du Département des affaires politiques, du Département des opérations de maintien de la paix, du Bureau de la coordination des affaires humanitaires, du Haut Commissariat aux droits de l'homme, du Département des affaires de désarmement, du Bureau des affaires juridiques, du PNUD, du HCR et du PAM afin d'évaluer les progrès accomplis dans les domaines

de la prise en compte et de la coordination des questions relatives aux enfants touchés par les conflits armés. Il est également recommandé que le Secrétaire général tienne une réunion annuelle avec les responsables des entités compétentes des Nations Unies pour faire le point de la situation. Cette réunion constituerait le mécanisme principal par lequel le système des Nations Unies démontrerait à quel point les questions traitées sont prises à cœur et donnerait l'occasion aux participants d'informer le Secrétaire général de la stratégie d'ensemble du système des Nations Unies et de lui demander son aide sur les questions pour lesquelles son intervention directe et ses conseils seraient utiles.

D. Renforcement de la coordination dans l'ensemble du système des Nations Unies

62. Il est recommandé que le Secrétaire général crée un mécanisme de coopération officiel au Siège, qui serait coprésidé par l'UNICEF et le Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général et serait composé de représentants du Département des affaires politiques, du Département des opérations de maintien de la paix, du Bureau de la coordination des affaires humanitaires, du Haut Commissariat aux droits de l'homme, du PNUD, du HCR, du PAM et du Département des affaires de désarmement. Le groupe se réunirait avec des représentants des organisations non gouvernementales compétentes chaque fois que nécessaire. Il rendrait compte de son action à la Directrice générale de l'UNICEF et au Représentant spécial, lesquels répercuteraient l'information auprès du Comité exécutif pour les affaires humanitaires et du Comité exécutif pour la paix et la sécurité.

63. Les fonctions principales du groupe seraient les suivantes :

- Mise au point d'une stratégie d'ensemble et d'un plan d'action hiérarchisant les priorités en vue de la généralisation de la prise en compte des questions relatives aux enfants touchés par les conflits armés dans les travaux du système des Nations Unies;
- Partage de l'information entre les intervenants des Nations Unies et les organisations non gouvernementales;
- Élaboration de politiques interinstitutions, de directives opérationnelles et de stratégies de mobilisation et présentation de recommandations et de conclusions au Comité exécutif pour les affaires humanitaires pour que celui-ci prenne des décisions;
- Constitution d'un savoir-faire technique et exploitation des enseignements tirés de l'expérience;
- Recensement des besoins en matière de mobilisation, en particulier pour ce qui est des questions concernant les obstacles politiques, et choix des réponses appropriées, par exemple envoi d'une mission mandatée par le Représentant spécial afin de lever les obstacles politiques;
- Recensement des carences existant dans le système des Nations Unies en ce qui concerne la question des enfants touchés par les conflits armés afin que les organismes et mécanismes de coordination compétents prennent des mesures correctives;

- Participation à l'établissement des rapports annuels présentés par le Représentant spécial à l'Assemblée générale et à la Commission des droits de l'homme;
- Établissement, sous la direction du Bureau du Représentant spécial, du rapport annuel présenté par le Secrétaire général au Conseil de sécurité.

64. Afin de renforcer la coordination sur le plan local, il est recommandé que l'UNICEF, agissant en concertation avec un réseau d'organisations non gouvernementales s'occupant des enfants, tels que l'Alliance internationale Save the Children, dirige la constitution de réseaux de protection des enfants aux niveaux local et national dans les pays touchés par un conflit armé. Ces réseaux seraient chargés de surveiller la situation et de faire remonter les données rassemblées, d'assurer des activités de coordination et de suivre certains aspects des programmes. Les coordonnateurs résidents/coordonnateurs de l'action humanitaire et les représentants spéciaux du Secrétaire général devraient créer des mécanismes de coordination et assumer un rôle de direction à l'échelon des pays de façon plus systématique.

65. L'expérience a montré que la coordination à l'échelon local donnait de bons résultats lorsque les équipes de pays des Nations Unies s'engageaient en faveur des enfants touchés par les conflits armés, que les intervenants des Nations Unies collaboraient étroitement avec les organisations non gouvernementales et qu'un financement suffisant était disponible. Il est donc recommandé de confier aux équipes de pays des Nations Unies la responsabilité des activités de coordination sur le plan local, avec l'aide de l'UNICEF, et de faire porter les activités sur les aspects suivants :

- Mise au point d'une stratégie de protection des enfants au niveau du pays concerné dans laquelle le rôle de chacun sera clairement indiqué à chaque étape d'une situation d'urgence;
- Établissement de stratégies, en concertation avec le Représentant spécial, afin de donner suite aux résolutions du Conseil de sécurité et aux décisions visant à assurer la protection des enfants touchés par les conflits armés;
- Participation aux travaux du groupe de travail chargé de la mise au point de directives opérationnelles et promotion de l'application de celles-ci sur le terrain;
- Mise en commun de l'information avec les organismes des Nations Unies et les organisations non gouvernementales afin de faciliter la prise de décisions concertées;
- Création de mécanismes de coordination dans les différents bureaux locaux;
- Classement, hiérarchisation et synthèse des données collectées sur le plan local en vue de l'établissement et de la diffusion de rapports nationaux;
- Coordination des dispositions à prendre dans le cadre des stratégies de collecte de fonds, notamment dans le cadre des procédures d'appel global.

V. Conclusion

66. Je suis convaincu que l'Assemblée générale trouvera dans le présent rapport, dont l'établissement a pris plus de temps que prévu, une évaluation approfondie et franche de l'action du système des Nations Unies en faveur des enfants touchés par les conflits armés. Il y est fait état des mesures importantes prises afin de mettre au point des normes et des principes internationaux depuis l'étude marquante de Graça Machel en 1996. Je tiens à exprimer ma gratitude à l'équipe chargée de l'établissement du rapport pour le travail excellent et minutieux auquel elle s'est livrée et je joins mes remerciements à celles des entités compétentes des Nations Unies qui ont été consultées tant au moment de l'évaluation qu'après la remise du rapport.

67. L'Assemblée générale a démontré sa volonté de venir en aide aux enfants touchés par les conflits armés en prorogeant le mandat de mon Représentant spécial et en orientant l'action du système des Nations Unies à l'occasion de l'examen annuel des progrès accomplis. Le Conseil de sécurité a également montré la voie à suivre en adoptant cinq résolutions qui placent fermement les questions relatives aux enfants touchés par les conflits armés au centre du programme de maintien de la paix et de la sécurité internationales. Les importantes mesures adoptées récemment dans le cadre de la résolution 1539 (2004) du Conseil de sécurité aboutiront à la mise en place d'un mécanisme de surveillance et de communication de l'information efficace. La résolution définit également clairement ce qui est attendu des équipes de pays des Nations Unies. Les recommandations énoncées dans le présent rapport offrent des moyens concrets et pratiques concernant la création d'un mécanisme dynamique de surveillance et de communication de l'information. Je tiens également à remercier les autres organes de l'Organisation des Nations Unies et les organisations non gouvernementales du rôle précieux qu'ils ont joué.

68. Les organismes des Nations Unies ont fait des efforts méritoires et la situation des enfants touchés par les conflits armés s'est améliorée depuis 1996. Certains organismes ont joué un rôle direct, tandis qu'un certain nombre de départements, d'organismes, de fonds et de programmes ont exécuté des programmes qui ont bénéficié indirectement aux enfants. Il n'en demeure pas moins qu'il reste beaucoup à faire à tous les niveaux, aussi bien sur le plan local qu'au Siège. Les hauts fonctionnaires et moi-même sommes résolus à veiller à ce que les recommandations formulées dans le présent rapport soient mises en œuvre sans tarder de sorte que le système des Nations Unies facilite l'application des normes et principes de protection qui ont été mis au point. Il faudra accorder une attention particulière à l'élaboration et à la mise en service d'un mécanisme de surveillance et de communication de l'information efficace. Il faudra aussi assurer un meilleur suivi des violations portées à notre connaissance. Les États Membres sont responsables en dernier ressort du respect des dispositions prises et j'invite l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité à continuer d'accorder un degré de priorité élevé à cette importante question dans les années à venir.

69. On ne peut attendre qu'une entité soit à elle seule capable de faire face aux nombreux problèmes que rencontrent les enfants touchés par les conflits armés. C'est pourquoi j'accueille favorablement ces recommandations, qui sont de nature à faciliter la prise en compte systématique des questions concernant les enfants par les organismes et départements compétents. Je suis persuadé que nous devons nous engager plus énergiquement pour que notre action en la matière soit mieux

coordonnée et que des résultats mesurables soient atteints. Comme indiqué dans le présent rapport, le Bureau de mon Représentant spécial, l'UNICEF et d'autres entités auront des rôles importants et complémentaires à jouer. L'évaluation a démontré l'utilité qu'il y avait à ce que quelqu'un défende en toute indépendance les enfants touchés par les conflits armés et me fasse rapport directement. Il est essentiel que le Bureau de mon Représentant spécial axe ses activités futures sur les fonctions clefs qui lui ont été fixées par l'Assemblée générale. Fort des conclusions et recommandations issues de l'évaluation, j'ai décidé de doter sans plus tarder le Bureau du Représentant spécial des moyens préconisés. Il est crucial que le Bureau collabore avec d'autres entités des Nations Unies et que son action soit menée en concertation avec d'autres acteurs, y compris des organisations non gouvernementales.

70. Je tiens à exprimer ma sincère gratitude à tous les États Membres qui ont appuyé le Bureau du Représentant spécial en lui versant des contributions financières généreuses sur une base volontaire depuis sa création. Les progrès accomplis à ce jour n'auraient pas été possibles sans les ressources importantes dégagées au cours des années passées. Malheureusement, depuis peu, les donateurs ont cessé leurs versements et les ressources disponibles devraient être épuisées d'ici à la fin de 2004. Maintenant qu'elle a en mains l'évaluation qu'elle a demandée, l'Assemblée générale souhaitera peut-être examiner les modalités de financement du Bureau du Représentant spécial, et éventuellement autoriser le prélèvement de fonds sur le budget ordinaire, ainsi qu'elle l'avait envisagé à sa cinquante-huitième session.
