



Assemblée générale

Distr. générale
15 mars 2013
Français
Original : anglais

Soixante-septième session

Point 140 de l'ordre du jour

Rapport d'activité du Bureau des services de contrôle interne

Examen de la communication de l'information sur la protection des civils par les missions de maintien de la paix des Nations Unies

Rapport du Bureau des services de contrôle interne

« Dans l'ensemble, les missions ont fait des progrès en ce qui concerne la présentation d'informations sur la protection des civils dans les rapports sur l'exécution de leur budget, mais doivent en faire davantage pour tirer tout le parti des possibilités offertes par l'établissement de ces rapports, s'agissant particulièrement de l'information relative aux cas de décès de civils et de violences sexuelles (notamment les viols) liés aux conflits »

Résumé

Le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a examiné la manière dont sept opérations de maintien de la paix chargées d'assurer la protection des civils communiquaient l'information au sujet de cette tâche dans leurs rapports annuels sur l'exécution du budget. Il s'agit de la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL), de la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC) et de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO), de la Mission des Nations Unies au Libéria (MINUL), de l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI), de la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH), de la Mission des Nations Unies au Soudan (MINUS) et de l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (MINUAD). Sachant que les questions liées à la protection des civils sont nombreuses et qu'il convient de bien circonscrire l'objet de l'examen, le Bureau n'a pas pris en compte les rapports que le Secrétaire général établit sur la protection des civils en temps de conflit armé et ceux qu'ils présente au Conseil de sécurité au sujet de chaque mission, sauf pour comparer les données relatives aux décès de civils qu'il a données dans un échantillon de ses rapports avec celles présentées dans les rapports sur l'exécution des budgets.



Depuis que le Conseil de sécurité a chargé pour la première fois une mission d'assurer la protection des civils en 1999, cette fonction est devenue une question thématique importante et le Conseil y a prêté une attention soutenue. Au fil des ans et particulièrement à partir de 2009, aussi bien le Conseil que le Secrétaire général ont insisté à plusieurs reprises sur l'importance de la définition d'objectifs, des activités de suivi et de la communication de l'information pour les missions de maintien de la paix chargées de remplir cette fonction.

En général, le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions ont su prendre des mesures concrètes pour aider les missions concernées à accomplir leur mandat de protection des civils. Ils ont émis des directives afin d'harmoniser les différents points de vue sur la question et de répondre aux besoins de planification en la matière. Ils n'ont cependant pas donné de directives sur la communication de l'information à ce sujet dans le contexte des cadres de budgétisation axée sur les résultats.

Depuis 1999, les missions ont beaucoup progressé en ce qui concerne la prise en compte de la protection des civils dans leurs rapports sur l'exécution du budget. Les progrès accomplis sont cependant inégaux et varient en fonction du contexte et des problèmes propres à chaque mission. Parce que la protection des civils concerne l'ensemble de la mission, elle n'est jamais présentée comme une activité à part entière et l'information à son sujet est dispersée dans les différentes parties des rapports en question.

L'examen a fait ressortir que dans leurs rapports sur l'exécution du budget, quatre missions (la MONUC/MONUSCO, la MINUSTAH, la MINUAD et l'ONUCI) ont utilisé un indicateur de succès consacré au nombre de décès, la réalisation escomptée correspondante étant alors définie comme la réduction de ce nombre. Trois missions (la MONUC, la MINUSTAH et la MINUS) y ont présenté des statistiques sur les violences sexuelles, mais de façon insuffisamment systématique. Ainsi, l'ONUCI et la MONUC/MONUSCO ont retenu un indicateur de succès concernant les « menaces » et la MINUSTAH un indicateur relatif aux « enlèvements ». Le fait qu'une variété d'indicateurs concernant la violence est utilisée de manière incohérente et irrégulière par les différentes missions – et même au sein de chaque mission – donne à penser qu'il serait utile de réfléchir à des stratégies pour évaluer et institutionnaliser les activités de protection des civils, aussi bien au niveau du Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions qu'à celui de la direction des missions.

En outre, les chiffres relatifs aux décès de civils qui figurent dans les rapports sur l'exécution du budget faisant partie de l'échantillon ne semblent pas toujours cadrer avec ceux que présente, pour la même période, le Secrétaire général dans ses rapports sur les différentes missions. Le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions ont indiqué que ces écarts résultaient du fait que ces deux types de rapports étaient fondamentalement différents, les uns ayant pour but d'informer le Conseil de sécurité de la situation d'un point de vue général et analytique alors que les autres portaient sur l'exécution des budgets, sans expliquer cependant la cause des écarts statistiques en question. Cette incohérence apparente peut jeter le doute sur l'exactitude des chiffres présentés dans tous ces rapports.

Dans l'ensemble, les missions ont accompli des progrès dans la présentation d'informations sur la protection des civils dans leurs rapports sur l'exécution du

budget, mais doivent en faire davantage encore pour pleinement tirer parti des possibilités offertes par l'établissement de ces rapports, particulièrement en ce qui concerne l'information sur les cas de décès de civils et de violences sexuelles (notamment les viols) liés aux conflits.

Le BSCI a recommandé au Département des opérations de maintien de la paix de prendre, en concertation avec le Département de l'appui aux missions, les mesures suivantes :

- a) Émettre des directives sur la présentation de l'information concernant la protection des civils dans les cadres de budgétisation axée sur les résultats;
- b) Veiller à ce que les rapports sur l'exécution des budgets comportent des indicateurs de succès quantitatifs et cohérents concernant les cas de décès de civils et de violences sexuelles (notamment les viols) liés aux conflits, compte tenu de la situation commune à toutes les missions ayant pour mandat d'assurer la protection des civils;
- c) Envisager de remédier au manque de cohérence entre les rapports sur l'exécution du budget et les rapports sur chaque mission établis par le Secrétaire général, en ce concerne les statistiques sur les décès de civils liés aux conflits.

Le Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des violences sexuelles commises en période de conflits est déclaré satisfait, dans l'ensemble, des recommandations concernant la prise en compte par les opérations de maintien de la paix concernées des violences sexuelles au moyen d'indicateurs de succès.

Le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions ont souscrit à la première recommandation du BSCI, mais non à la deuxième, essentiellement parce qu'ils estimaient que cette dernière supposait l'existence d'un rapport de causalité. Cette inquiétude est cependant infondée, puisque le Bureau affirme explicitement dans son rapport qu'« une augmentation des pertes parmi la population civile ne signifie pas nécessairement qu'une mission a été inefficace ». Quant à la troisième recommandation, les deux départements ont reconnu qu'il y aurait lieu de définir et d'utiliser les indicateurs avec une plus grande cohérence, mais ont estimé qu'il ne serait pas possible de faire concorder les statistiques sur les décès de civils en temps de conflit présentées dans les rapports sur l'exécution du budget et celles exposées dans les rapports sur les différentes missions, et que les efforts qu'il faudrait déployer à cette fin n'aideraient pas les missions à mieux remplir leur mandat de protection des civils. Les départements ont indiqué que si cette recommandation devait figurer dans le rapport final, ils souhaiteraient qu'elle soit qualifiée de « recommandation à envisager » plutôt que de « recommandation importante ».

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	6
II. But, objet et méthode suivie	6
III. Historique de la question	8
IV. Résultats	12
A. Le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions ont publié des directives à l'intention des missions pour favoriser une communauté de vues sur le concept de protection des civils et la planification y relative, sans toutefois publier de consignes pour la présentation de l'information afférente à cette protection dans les cadres de budgétisation axée sur les résultats des rapports sur l'exécution du budget des missions	12
B. Les missions ont progressé pour ce qui est de consigner des informations sur la protection des civils dans leurs rapports, mais elles l'ont fait de façon irrégulière et, probablement, en fonction de la situation et des problèmes qui leur étaient propres	13
C. Étant donné que la protection des civils est une activité qui concerne l'ensemble de la mission, l'information y relative est communiquée en ordre dispersé dans les rapports sur l'exécution des budgets	15
D. Les missions utilisaient toute une série d'indicateurs relatifs à la violence (décès de civils et violence sexuelle, notamment), mais elles ne le faisaient pas de façon systématique ou permanente, que ce soit en leur sein ou d'une mission à l'autre	16
E. Le nombre de décès signalés dans les rapports sur l'exécution des budgets des missions ne semblait pas cadrer avec celui indiqué dans les rapports du Secrétaire général sur les différentes missions	18
F. Il y aurait moyen de mieux utiliser les « facteurs externes » visés dans les rapports sur l'exécution des budgets pour que l'information communiquée gagne en exactitude	20
V. Conclusion	21
VI. Recommandations	23
Annexes	
I. Examen des mandats de protection des civils confiés aux missions de maintien de la paix	25
II. Indicateurs de succès liés aux violences utilisés par les missions de maintien de la paix investies d'un mandat de protection des civils entre 2003 et 2011	26
III. Exemples de produits « immédiats » et « complémentaires » visés dans les rapports des missions investies d'un mandat de protection des civils	27
IV. Observations reçues du Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions	29

Abréviations

MINUSTAH	Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti
MONUC	Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo
MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo
MANUA	Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan
MINUAD	Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour
MINUSIL	Mission des Nations Unies en Sierra Leone
FINUL	Force intérimaire des Nations Unies au Liban
FISNUA	Force intérimaire de sécurité des Nations Unies pour Abyei
MINUL	Mission des Nations Unies au Libéria
MINUS	Mission des Nations Unies au Soudan
MINUSS	Mission des Nations Unies au Soudan du Sud
ONUCI	Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire

I. Introduction

1. En collaboration avec le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions, le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a examiné la façon dont les missions chargées d'assurer la protection des civils communiquent l'information au sujet de cette tâche dans les rapports sur l'exécution du budget qu'elles présentent chaque année à l'Assemblée générale, dans le contexte plus général de la budgétisation axée sur les résultats.

II. But, objet et méthode suivie

But

2. Le présent examen a pour objectif d'évaluer la manière dont les missions ayant pour mandat d'assurer la protection des civils présentent les progrès accomplis dans l'exécution de cette fonction dans leurs rapports sur l'exécution du budget, sachant qu'il s'agit d'une question qui a retenu l'attention du Conseil de sécurité, de l'Assemblée générale et du Secrétaire général, de même que celle d'autres organismes des Nations Unies. De façon générale, le BSCI a estimé que la question était importante et qu'elle pouvait porter à conséquence, étant donné que des renseignements de bonne qualité peuvent permettre aux États Membres et aux Départements des opérations de maintien de la paix et de l'appui aux missions d'évaluer les progrès accomplis dans ce domaine crucial et aider les missions à accomplir leurs mandats de protection des civils en leur permettant de fonder leurs démarches sur des données factuelles.

Objet

3. Les renseignements sur la protection des civils en temps de conflit armé sont communiqués dans trois types de documents : a) les rapports sur l'exécution du budget de chaque mission; b) les rapports thématiques sur cette question présentés par le Secrétaire général au Conseil de sécurité; et c) les rapports sur chaque mission présentés par le Secrétaire général au Conseil de sécurité. Le présent examen se limite aux rapports sur l'exécution du budget pour les exercices allant de 2001 à 2011. Avant cette période, la méthode de la budgétisation axée sur les résultats n'était pas employée à l'ONU. L'examen a porté sur les missions ci-après, toutes chargées au titre de leur mandat d'assurer la protection des civils : la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL), la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo et la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUC/MONUSCO), la Mission des Nations Unies au Libéria (MINUL), l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI), la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH), la Mission des Nations Unies au Soudan (MINUS) et l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (MINUAD). L'effectif total de ces missions représente 85 % du personnel de maintien de la paix déployé à l'échelle mondiale par le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions. La Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS) et la Force intérimaire de sécurité des Nations Unies pour Abyei (FISNUA) n'ont pas été prises en compte, puisqu'elles n'ont pas encore établi de rapports fondés sur la budgétisation axée sur les résultats.

4. Les activités des missions qui ont été considérées comme pertinentes dans le cadre du présent rapport sont celles qui relèvent du concept opérationnel relatif à la protection des civils. Élaboré en 2010 par le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions, ce concept prévoit trois composantes d'importance égale : processus politiques, protection contre les violences physiques et mise en place d'un environnement protecteur.

Méthode suivie

5. Le BSCI a analysé le contenu des rapports sur l'exécution du budget de la FINUL¹, de la MONUC et de la MONUSCO², de la MINUL³, de l'ONUCI⁴, de la MINUSTAH⁵, de la MINUS⁶ et de la MINUAD⁷. Il a également analysé un certain nombre de rapports sur telle ou telle mission présentés par le Secrétaire général au Conseil de sécurité, aux seules fins de comparer les données sur les décès de civils qui y sont présentées avec celles figurant dans les rapports sur l'exécution des budgets portant sur la période du 1^{er} juillet 2009 au 30 juin 2011.

6. Il a par ailleurs examiné les documents ayant trait à la protection des civils, notamment les résolutions du Conseil de sécurité, les rapports du Secrétaire général et les documents publiés récemment par le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions et par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, ainsi que les documents concernant la budgétisation axée sur les résultats et d'autres directives budgétaires.

7. Le BSCI a fait parvenir son projet de rapport au Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des violences sexuelles commises en période de conflit. La définition de l'expression « violences sexuelles liées aux conflits » qu'il a employée a été approuvée par le Comité directeur de la Campagne des Nations Unies contre la violence sexuelle en temps de conflit en mai 2011⁸. Cette définition s'applique aux incidents ou aux comportements sexuellement violents, y compris les viols, l'esclavage sexuel, la prostitution forcée, les grossesses forcées, la stérilisation forcée et toutes autres formes de violences sexuelles de gravité comparable dirigées contre des femmes, des hommes, des filles ou des garçons⁹.

¹ A/66/582, A/65/608, A/64/542, A/63/520, A/62/632, A/61/829, A/60/629, A/59/626, A/58/637 et A/57/662.

² A/66/652, A/65/682, A/64/583, A/63/563, A/62/737, A/61/672, A/60/669, A/59/657, A/58/684 et A/57/682.

³ A/66/602, A/65/620, A/64/601, A/63/588, A/62/648, A/61/715, A/60/645 et A/59/624.

⁴ A/66/616, A/65/615, A/64/584, A/63/610, A/62/642, A/61/673 et A/60/630.

⁵ A/66/658, A/65/703, A/64/554, A/63/549, A/62/631, A/61/741 et A/60/646.

⁶ A/66/608, A/65/630, A/64/566, A/63/604, A/62/749, A/61/689 et A/60/626.

⁷ A/66/596, A/65/631, A/64/579 et A/63/535.

⁸ Pour en savoir plus sur la Campagne des Nations Unies contre la violence sexuelle en temps de conflit, voir le site Web disponible à l'adresse suivante : <http://www.stoprapenow.org/about/>.

⁹ Selon cette définition, qui est employée aux fins de normaliser la communication de l'information conformément aux arrangements de suivi, d'analyse et de communication de l'information, l'expression « violences sexuelles liées aux conflits » n'est pas un synonyme ou un équivalent des violences sexistes, de la violence à l'égard des femmes, des pratiques traditionnelles néfastes telles que la mutilation génitale féminine, de l'exploitation et des atteintes sexuelles ou des rapports sexuels dits « de survie ».

8. L'examen n'a pas porté sur les éléments suivants :

- a) L'efficacité des missions en matière de protection des civils;
- b) La communication de l'information sur la protection des civils dans les rapports sur la protection des civils en temps de conflit armé présentés par le Secrétaire général au Conseil de sécurité;
- c) La communication de l'information sur la protection des civils dans les rapports établis par le Secrétaire général sur chaque mission.

9. Le BSCI a consulté le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions à des moments clefs de l'examen et leur sait gré de leur aide et de leur coopération. Les observations formulées par les deux départements en réponse au rapport final figurent à l'annexe IV du présent rapport (par. 1 à 12).

10. Les conclusions de l'examen visent essentiellement les rapports sur l'exécution du budget des missions. Celles qui portent sur les statistiques relatives aux décès de civils s'appliquent également aux rapports sur chaque mission établis par le Secrétaire général.

III. Historique de la question

11. En 1999, le Conseil de sécurité a abordé pour la première fois la question thématique de la protection des civils dans sa résolution 1265 (1999). La même année, la Mission des Nations Unies en Sierra Leone (MINUSIL) est devenue la première opération de maintien de la paix chargée par le Conseil de sécurité de « prendre les mesures nécessaires pour assurer, à l'intérieur de ses zones d'opérations et en fonction de ses moyens, la protection des civils immédiatement menacés de violences physiques » (résolution 1270 (1999) du Conseil de sécurité, par. 14). Ayant servi de modèle pour toutes les résolutions chargeant des missions d'assurer la protection des civils, le texte de cette disposition témoigne selon les experts de l'objectif premier du Conseil de sécurité, consistant à faire face à toute une série de problèmes liés à la protection des civils.

12. Le mandat de protection des civils que le Conseil de sécurité a confié à la MINUSIL constitue un précédent décisif. En tout, le Conseil de sécurité a chargé 10 opérations de maintien de la paix de remplir cette fonction cruciale. À l'heure actuelle, huit missions sur 16 sont dotées d'un mandat de ce type.

13. Dans tous les cas de figure, c'est avant tout au gouvernement du pays hôte qu'il incombe d'assurer la protection des civils. En outre, les activités de la mission dans ce domaine doivent remplir certaines conditions destinées à garantir le respect des principes du maintien de la paix des Nations Unies, qui concernent notamment le consentement du gouvernement du pays hôte et des principales parties au conflit, l'impartialité et le non-recours à la force sauf en cas de légitime défense ou de défense du mandat (voir annexe I pour une vue d'ensemble des caractéristiques des différents mandats de protection des civils)¹⁰.

¹⁰ Voir annexe I, ainsi que la note intitulée *lessons learned note on the protection of civilians in United Nations peacekeeping operations: dilemmas, emerging practices and lessons* et le document sur le concept opérationnel relatif à la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix (2010), tous deux publiés par le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions.

14. La bonne mise en œuvre des mandats de protection des civils est essentielle, les missions étant en général les seules entités internationales chargées d'assurer directement la protection contre la violence physique. À cet égard, le rôle qu'elles sont appelées à jouer dans le maintien de la paix est tout à fait unique. La protection des civils est indissociable des principes fondamentaux de l'Organisation des Nations Unies, qui court par conséquent un risque important si son action dans ce domaine est perçue, à tort ou à raison, comme n'étant pas à la hauteur des intentions qu'elle affirme avoir.

Mandats de protection des civils

15. Le Conseil de sécurité, le Secrétaire général, le Comité spécial des opérations de maintien de la paix et d'autres acteurs compétents ont souligné l'importance de la définition d'objectifs, des activités de suivi et de la communication de l'information dans le contexte général des questions liées à la protection des civils¹¹.

16. Dans sa résolution 1894 (2009), le Conseil de sécurité a réaffirmé sa pratique consistant à demander que soient définis des critères aux fins d'évaluer les progrès accomplis dans l'exécution des mandats de maintien de la paix. Il y a en outre souligné la nécessité d'inclure, pour les missions concernées, des indicateurs relatifs à la protection des civils.

17. En 2010, le Secrétaire général a souligné qu'il était nécessaire de suivre et d'examiner systématiquement la protection des civils dans toutes les situations et de faire rapport à ce propos, précisant que cet examen devrait porter également sur le rôle de tous les intervenants et pas uniquement sur celui des missions de maintien de la paix (S/2010/579, par. 108). Comme suite à la résolution 1894 (2009) du Conseil de sécurité, il a recommandé aux opérations de maintien de la paix de se fixer des points de repère précis pour pouvoir mesurer le progrès accompli dans la mise en œuvre de leur mandat de protection des civils (ibid., par. 70). Estimant que de tels points de repère étaient d'une importance fondamentale, il a par ailleurs demandé aux entités concernées de rendre compte honnêtement des obstacles existants et des possibilités de progrès aux organes compétents (ibid., par. 5).

18. Le Comité spécial des opérations de maintien de la paix a demandé aux Départements des opérations de maintien de la paix et de l'appui aux missions d'apporter leur contribution à la mise en application des mesures relatives au suivi, à l'analyse et à la communication de l'information concernant les violences sexuelles liées aux conflits. Acteur important dans le domaine de la protection des civils, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires a rédigé pour le Conseil de sécurité un aide-mémoire concernant les questions relatives à la protection des civils en temps de conflit armé. Il y a prié les opérations de maintien de la paix et les autres missions compétentes de définir des objectifs et des indicateurs permettant d'évaluer précisément les progrès accomplis dans la mise en

¹¹ La question de la protection des civils a été l'objet d'une attention soutenue de la part du Conseil de sécurité et du Secrétaire général. Ainsi, le Conseil a adopté plus de 100 résolutions sur la question et le Secrétaire général y a consacré 10 rapports thématiques entre 1999 et 2012 et a adressé 165 recommandations au Conseil à ce sujet. Les rapports du Secrétaire général témoignent de la multitude des aspects de la question, tels que le déplacement des réfugiés, le désarmement, la démobilisation et la réintégration, le déminage, les droits de l'homme et la question transversale de la violence à l'égard des femmes et des enfants.

œuvre de leurs mandats de protection des civils¹². Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires élabore actuellement des indicateurs destinés à l'ensemble du système des Nations Unies, qui prévoient des catégories consacrées aux décès de civils et aux violences sexuelles liées aux conflits ou se produisant en temps de conflit ou pendant la période couverte par un rapport; il conviendrait, dans toute la mesure possible, de ventiler ces catégories de données par âge et par sexe.

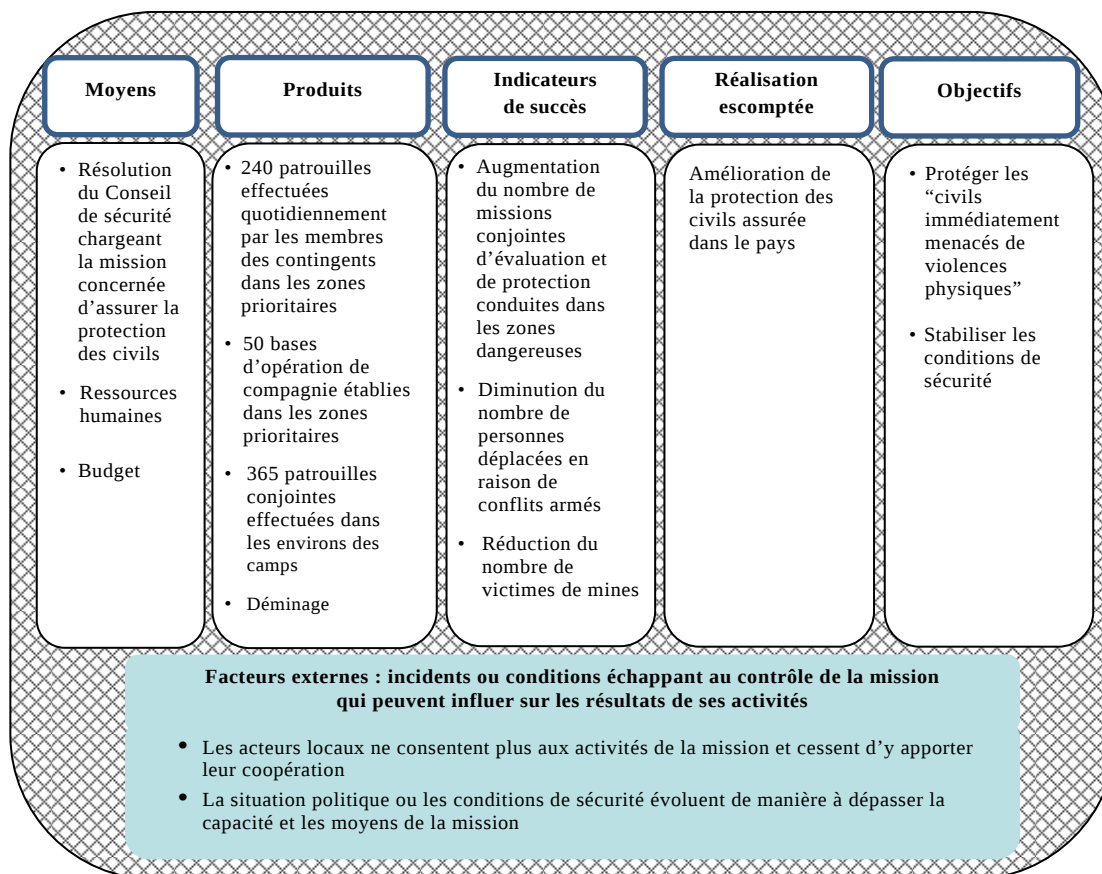
**Les mandats de protection des civils font partie intégrante
du cadre de budgétisation axée sur les résultats des missions**

19. Les rapports sur l'exécution des budgets sont fondés sur la budgétisation axée sur les résultats, méthode suivie par les opérations de maintien de la paix depuis le budget de l'exercice 2001/02 et s'inscrivant dans le cadre d'une réforme visant à améliorer l'efficacité de la gestion dans l'ensemble de l'Organisation. Présentée par le Secrétaire général en 1998¹³, cette méthode a pour objectif de mettre davantage l'accent sur les produits et les résultats obtenus. S'il fait partie des fonctions prescrites par le Conseil de sécurité, le mandat de protection des civils est l'un des nombreux éléments dont la mission doit tenir compte dans ses cadres de résultats aux fins de planifier ses activités, de mesurer les progrès accomplis et de bien rendre compte de son action au Secrétaire général et au Conseil de sécurité. La budgétisation axée sur les résultats permet de fournir des preuves des résultats obtenus par la mission et les autres acteurs participant à la mise en œuvre des mesures de protection des civils. La figure I représente le cadre logique des mandats de protection des civils.

¹² Bureau de la coordination des affaires humanitaires, *Policy and Study Series*, vol. 1, n° 4, 2011.

¹³ Voir A/53/500 et Add.1 et A/51/950 et Add. 1 à 7.

Figure I
Cadre logique simplifié à l'usage des missions chargées d'assurer la protection des civils



20. Le cadre ci-dessus a servi à classer les informations exposées dans les rapports sur l'exécution du budget en fonction des éléments constitutifs de ces rapports, à déceler, le cas échéant, les nouvelles tendances qui se dessinent et à formuler des conclusions d'ordre général et particulier.

IV. Résultats

A. Le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions ont publié des directives à l'intention des missions pour favoriser une communauté de vues sur le concept de protection des civils et la planification y relative, sans toutefois publier de consignes pour la présentation de l'information afférente à cette protection dans les cadres de budgétisation axée sur les résultats des rapports sur l'exécution du budget des missions

21. Le fait que les différents protagonistes ont eu des points de vue très divergents sur la question constitue une particularité et une difficulté de l'application du concept de protection des civils. Les auteurs d'une étude indépendante effectuée à la demande du Département des opérations de maintien de la paix et du Bureau de la coordination des affaires humanitaires en 2009 ont recensé les insuffisances concernant les documents d'orientation, la planification et les mesures de préparation qui entravaient pour l'essentiel l'exécution des mandats de protection des civils confiés aux missions de maintien de la paix¹⁴. Dans des évaluations internes, le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions ont constaté les démarches diverses et ponctuelles mises au point au sein des missions pour assurer la protection des civils et le fait que plusieurs missions agissaient sans avoir une idée précise de la façon de procéder dans ce domaine¹⁵.

22. Le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions ont pris des mesures concrètes pour remédier à certaines des grandes défaillances recensées dans l'étude indépendante. Dans une note publiée en 2010, ils ont exposé un concept de protection des civils dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies qui devait servir de cadre théorique général. Le concept s'articulait autour de trois niveaux non hiérarchisés et complémentaires, dont chacun s'accompagnait d'une liste non exhaustive des tâches connexes qu'une mission pouvait accomplir pour protéger les civils.

23. Ces tâches étaient notamment les suivantes : appui à la recherche d'une solution politique; gestion des conflits; appui à la réconciliation; création des conditions propices à la distribution de l'aide humanitaire; promotion et défense des droits de l'homme; règlement des problèmes de déplacement des populations (réfugiés et personnes déplacées à l'intérieur de leur pays); état de droit; réforme du secteur de la sécurité; désarmement, démobilisation et réintégration; lutte antimines, pour éviter que des civils ne soient tués ou blessés; et lutte contre la violence sexuelle et sexiste. Le concept opérationnel ne prévoyait pas d'établissement de rapports.

¹⁴ Voir *Protecting Civilians in the Context of United Nations Peacekeeping Operations: Successes, Setbacks and Remaining Challenges* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.10.III.M.1), en anglais uniquement.

¹⁵ Voir « Concept opérationnel du DOMP/DAM sur la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies ».

24. Le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions ont publié également un cadre pour l'élaboration de stratégies de protection intégrée des civils¹⁶, prévoyant des mécanismes de suivi et d'établissement de rapports qui seraient en principe (mais pas exclusivement) destinés au Conseil de sécurité. L'omission de toute mention concernant la communication d'informations sur la protection des civils dans les rapports sur l'exécution du budget des missions peut donner à penser que l'utilité de cette fonction pour renforcer l'efficacité des missions dans ce domaine a été sous-estimée¹⁶.

25. Enfin, en 2012, en réponse à une demande du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, les Départements ont publié une matrice des ressources et capacités nécessaires à l'application par les opérations de maintien de la paix des Nations Unies de leur mandat de protection des civils, dont l'objet était d'aider les missions à mettre en rapport les ressources et capacités disponibles et les activités de protection des civils qu'elles considéraient nécessaires, et à recenser les insuffisances. Celles-ci devaient être portées à l'attention du Secrétariat. La matrice ne prévoit que des activités de suivi et d'établissement de rapports concernant les risques qui pèsent sur la protection des civils.

26. Il ressort globalement des réponses obtenues auprès d'un choix d'équipes opérationnelles intégrées et des mesures prévues dans le cadre susvisé d'élaboration de stratégies de protection intégrée que les missions n'ont pas reçu d'instruction particulière pour la communication d'informations sur la protection des civils dans les rapports concernant l'exécution de leur budget. De plus, les consignes qui existent à ce sujet dans les documents relatifs à la budgétisation axée sur les résultats ne sont ni explicites ni spécialisées, et la protection de civils n'est que l'un des éléments parmi de nombreux autres de l'ensemble des thèmes et questions qu'une mission doit traiter. Cela n'exclut pas la possibilité que des cadres soient précisément définis au moment de la création des missions pour que celles-ci rendent compte de la protection des civils. Dans sa réponse, la MINUAD a indiqué que le précédent rapport sur l'exécution du budget servait généralement de point de départ et était actualisé selon qu'il convenait.

B. Les missions ont progressé pour ce qui est de consigner des informations sur la protection des civils dans leurs rapports, mais elles l'ont fait de façon irrégulière et, probablement, en fonction de la situation et des problèmes qui leur étaient propres

27. Depuis l'adoption du premier mandat de protection des civils en 1999, et malgré l'absence jusqu'à une période récente de directives pour l'établissement de rapport sur la question, des progrès considérables ont été accomplis pour intégrer cette obligation dans les rapports sur l'exécution des budgets des missions, notamment dans les descriptifs (consacrés à l'exécution du mandat et de chacune de ses composantes) et les tableaux énonçant les réalisations escomptées, les indicateurs de résultat et les produits.

¹⁶ Voir « Cadre d'élaboration pour des stratégies de protection intégrée des civils (PIC) dans le contexte des opérations de maintien de la paix de l'ONU ».

28. Cependant, l'information communiquée sur la protection des civils varie selon les difficultés propres aux pays dans lesquels les missions opèrent et auxquelles elles se heurtent pour s'acquitter de cet élément de leur mandat. Le détail et la fréquence de cette information dépendent donc de l'ampleur des problèmes rencontrés sur le terrain. Le fait qu'un mandat de protection des civils ait été confié ne suffit pas en soi à garantir que l'information pertinente apparaîtra automatiquement dans le rapport sur l'exécution du budget de la mission considérée.

29. La MONUSCO était la seule mission à mentionner expressément la « protection des civils » parmi ses réalisations escomptées (A/66/652, réalisation escomptée 1.1)¹⁷. C'était elle également qui utilisait le plus souvent ces termes dans ses rapports. La référence la plus directe et la plus détaillée se trouvait dans son rapport pour l'exercice 2010/11, où un lien était clairement établi entre la protection des civils et « une série d'initiatives telles que les opérations militaires conjointes, les missions d'évaluation conjointes, l'instauration de conditions de sécurité propices au retour des déplacés et des réfugiés, la stabilisation des zones sensibles, et le désarmement et la démobilisation des ex-combattants » (ibid., par. 14).

Tableau 1

Nombre de mentions de la protection des civils dans les rapports sur l'exécution du budget des missions

<i>MONUSCO/ MONUC 2001-2012</i>	<i>MINUS 2004-2011</i>	<i>MINUAD 2007-2010</i>	<i>ONUCI 2004-2011</i>	<i>MINUL 2003-2011</i>	<i>MINUSTAH 2004-2010</i>	<i>FINUL 2006-2011</i>
21	18	17	5	2	1	0

Source : Analyse du BSCI sur l'occurrence des termes « protection des civils » dans les rapports sur l'exécution des budgets des missions pour la période allant de 2001 à 2011.

Note : Les mandats des missions afférents à la protection des civils varient en fonction de l'année de leur établissement.

30. Le BSCI a appris que la composante du mandat de la FINUL concernant la protection des civils n'apparaissait pas dans les rapports de la mission et n'avait pas non plus été prise en compte dans les « objectifs », « réalisations escomptées » ou « indicateurs de résultat ». La mission élabore actuellement une stratégie mais il n'est pas pour l'instant prévu d'activités, de réalisations escomptées ou d'indicateurs de résultat dans ce domaine. De façon générale, même lorsqu'elles n'utilisent pas les termes « protection des civils », les missions rendent compte de ce type d'activités de nombreuses autres façons dans les rapports sur l'exécution de leur budget.

¹⁷ Qui plus est, dans sa résolution 1856 (2008), le Conseil de sécurité a stipulé que la Mission attacherait la plus grande priorité à la protection des civils, compris le personnel humanitaire, se trouvant sous la menace imminente de violences physiques, en particulier de violences qui seraient le fait de l'une quelconque des parties au conflit.

C. Étant donné que la protection des civils est une activité qui concerne l'ensemble de la mission, l'information y relative est communiquée en ordre dispersé dans les rapports sur l'exécution des budgets

31. L'étude susvisée a démontré que rendre compte de la protection des civils comme d'une entreprise autonome ou d'une catégorie distincte pose problème car, en vertu du cadre conceptuel à trois niveaux mis en place par le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions, cette activité intéresse presque toutes les fonctions d'une mission, y compris celles des composantes politique, police militaire, droits de l'homme, égalité des sexes, affaires civiles, protection des enfants, déminage et affaires humanitaires. Toutes ces fonctions génèrent à ce sujet des données d'information, tant quantitatives que qualitatives, qui sont dispersées dans les rapports sur l'exécution du budget. Il arrive aussi que cette information ne soit pas formulée en employant les termes « protection des civils », ce qui la rend moins immédiatement reconnaissable en tant que telle. Concrètement, il s'agit d'activités transversales qui n'en sont pas moins menées à des fins spécifiques. Il sera donc intrinsèquement difficile d'éviter la dispersion des données d'information pertinentes dans un rapport.

32. Plus précisément, l'information concernant la protection des civils était présentée au titre des composantes du mandat des missions dans plusieurs cadres de budgétisation – « militaire », « paix et sécurité », « dimension humaine d'une paix durable », « aide humanitaire et droits de l'homme » et « transition ». Elle n'apparaissait donc pas discrètement dans tous les éléments des cadres de budgétisation axée sur les résultats (moyens, produits, indicateurs de résultat, réalisations escomptées et objectifs), mais principalement sous les « produits » et, parfois, sous les « indicateurs de résultat », comme dans l'exemple suivant :

a) « Augmentation du nombre total de missions d'évaluation et de protection menées dans les zones non sûres » et « aucune violation de l'accord de cessez-le-feu » parmi les indicateurs de résultat;

b) « Patrouilles », « jours-homme de présence militaire » et « réunions du groupe de travail chargé de la protection », parmi les produits.

33. Les produits liés à la protection des civils dont faisaient état les différentes missions entraient dans deux catégories : « immédiat » et « complémentaire ». Lorsqu'ils sont exécutés, les produits immédiats – points de contrôle fixes ou mobiles, patrouilles à pied, patrouilles aériennes, patrouilles de reconnaissance, patrouilles en bateau – peuvent protéger directement, mais pas immanquablement, les civils se trouvant sous la menace imminente de violences physiques. Quant aux produits complémentaires, lorsqu'ils sont exécutés, ils n'assurent pas directement cette protection. Il s'agit par exemple de la mise en œuvre d'activités de sensibilisation et de mobilisation sociale, y compris des séminaires, visant des groupes vulnérables dans les zones marquées par la violence (voir annexe III pour d'autres exemples). Les missions utilisaient également des données quantifiées et non quantifiées sur les divers types d'assistance fournie aux civils : secours et hébergement, prévention d'actes d'hostilité et fourniture d'une protection et d'un abri, par exemple.

34. Selon le Département des opérations de maintien de la paix, le fait que la protection des civils soit mentionnée dans plusieurs domaines différents signifie en soi que l'exécution du mandat qu'elle représente a été systématisée.

D. Les missions utilisaient toute une série d'indicateurs relatifs à la violence (décès de civils et violence sexuelle, notamment), mais elles ne le faisaient pas de façon systématique ou permanente, que ce soit en leur sein ou d'une mission à l'autre

35. Vu la grande fréquence et la large dispersion des références aux activités de protection des civils dans les rapports, et l'absence de tendance aisément reconnaissable, le BSCI a analysé un choix d'indicateurs concernant la violence, dont deux auxquels le premier rang de priorité était attribué : les décès de civils liés aux conflits et la violence sexuelle liée aux conflits (y compris le viol). Ces indicateurs de décès et de violence sexuelle sont le plus étroitement liés au mandat de protéger les civils sous la menace imminente de violences physiques, élément que le Conseil de sécurité a maintes fois évoqué et qui est la raison pour laquelle il n'a cessé de confier des mandats de protection des civils. Quand ils sont répandus et flagrants, ces indicateurs constituent une gageure pour la réalisation des objectifs déclarés des missions de maintien de la paix et peuvent susciter le doute et le scepticisme quant à l'efficacité de ces dernières. Ils sont largement utilisés par les médias et le public pour mesurer l'intensité d'un conflit et l'étendue de la souffrance humaine. Le BSCI a retenu les indicateurs concernant les décès de civils, la violence sexuelle et d'autres indicateurs de violence et analysé les rapports sur l'exécution des budgets des missions en recherchant les termes qui y renvoyaient¹⁸.

1. Quatre missions indiquaient le nombre de « morts/décès » en rendant compte de la protection des civils dans leurs rapports

36. Pour rendre compte de leurs activités de protection des civils sous la « menace imminente de violences physiques », l'ONUCI, la MONUC/MONUSCO et la MINUSTAH mentionnaient les « morts » et « blessés » parmi les indicateurs de résultat dans les rapports sur l'exécution de leur budget. Elles s'employaient notamment à « quantifier » les décès en détention (ONUCI et MONUC), les décès causés par des mines et munitions non explosées (MINUAD et MONUSCO) et les décès imputables à un acte délictueux (MINUSTAH). Les trois missions définissaient toutes le résultat escompté comme la réduction du nombre de ces pertes (voir annexe II)¹⁹.

2. Trois missions mentionnaient la « violence sexuelle » comme indicateur de résultat, sans toutefois le faire de façon systématique au fil du temps

37. La MONUC, la MINUSTAH et la MINUS utilisaient explicitement les termes « violence sexuelle » dans leurs indicateurs de résultat, mais ne le faisaient pas de façon systématique au fil du temps. La MONUC ne l'avait utilisé que de 2003 à

¹⁸ Différents termes ont été isolés, dont les suivants : « mort/décès », « protection des civils », « menace imminente », « violence physique », « violence sexuelle » et « violence sexuelle ».

¹⁹ Les missions utilisaient également comme indicateurs le nombre de blessés par des mines.

2005. Elle formulait son indicateur de résultat en utilisant les termes de « réduction de la violence sexuelle » mais sans le quantifier. La MINUSTAH a formulé cet indicateur une fois, pour l'exercice 2005/06, dans les termes suivants : « Réduction de 10 % par rapport à 2004/05, du nombre d'actes de violence signalés, y compris les actes de violence sexuelle à l'égard de femmes ou de filles ». La MINUS a régulièrement utilisé l'indicateur de la violence sexuelle de 2005 à 2011, mais en modifiant la formulation d'exercice en exercice et en présentant les données communiquées par le Gouvernement. La MINUAD et l'ONUCI ne suivaient pas la violence sexuelle en tant qu'indicateur officiel, mais l'évoquaient comme faisant partie d'un tout. La FINUL et la MINUL n'utilisaient pas cet indicateur.

3. Trois missions mentionnaient les « menaces » pesant sur les civils ou les « enlèvements » comme indicateurs de résultat dans leurs rapports

38. Trois missions – l'ONUCI, la MONUC/MONUSCO et la MINUSTAH – prévoyaient d'autres indicateurs de résultat ayant trait à la violence; l'ONUCI et la MONUC/MONUSCO présentaient des indicateurs concernant les « menaces » et la MINUSTAH des indicateurs relatifs aux « enlèvements ».

39. L'ONUCI l'avait fait le plus régulièrement, de 2005 à 2011, en formulant son indicateur comme suit : « Aucun signalement de menace contre la population civile de la part de groupes armés non signataires de l'accord de cessez-le-feu du 3 mai 2003 ». La MONUC avait utilisé cet indicateur de 2003 à 2005, en parlant d'abord d'« absence totale des cas signalés de groupes armés menaçant la population civile », puis de « réduction du nombre de civils se trouvant sous la menace imminente de violences physiques » (A/59/657, réalisation escomptée 1.1).

40. La MINUSTAH mentionnait régulièrement les « enlèvements » dans ses indicateurs de résultat, de 2006 à 2011. Pour l'exercice 2010/11, par exemple, elle formulait l'indicateur correspondant dans ces termes : « Diminution de 40 % du nombre des enlèvements signalés à Port-au-Prince pendant l'exercice 2010/11, contre 57 enlèvements signalés en 2009/10 et 130 enlèvements signalés en 2008/09 ».

41. La MONUSCO, la MINUS, la MINUAD, l'ONUCI et la MINUSTAH prévoyaient et quantifiaient également d'autres indicateurs ayant trait à la violence, qu'elles formulaient comme suit : « Réduction du nombre d'incidents de conflit armé signalés », « Augmentation du nombre de missions d'évaluation communes dans les zones dangereuses », « Diminution du nombre total de personnes déplacées du fait de la violence armée », « Augmentation du nombre de cas de violence sexuelle ayant donné lieu à des poursuites » et « Diminution du nombre recensé d'atteintes aux droits de l'homme commises par les forces armées nationales ».

42. L'utilisation irrégulière et intermittente de divers indicateurs de la violence, d'une mission à l'autre voire au sein d'une même mission (alors que toutes les missions concernées opèrent dans des conditions difficiles pour assurer la protection des civils), donne à penser qu'il existe des possibilités inexploitées de prise en compte et de mesure de la protection des civils aussi bien au niveau du Département des opérations de maintien de la paix et au Département de l'appui aux missions au Siège qu'à celui de l'équipe dirigeante dans les missions.

4. Les missions mentionnent de plus en plus souvent la coordination sur la question de la protection des civils entre les missions de maintien de la paix et d'autres protagonistes

43. La protection des civils est mentionnée dans les textes explicatifs des rapports sur l'exécution du budget de diverses façons et en fonction du contexte, mais il est de plus en plus souvent fait référence à une action coordonnée avec les autres acteurs du système des Nations Unies, dont les équipes de pays. Il en est question dans les textes explicatifs des rapports de la MINUAD, de la MINUS, de l'ONUCI et de la MONUSCO. Les mesures évoquées à ce sujet étaient très diverses : amélioration de l'accès à l'aide humanitaire en partenariat avec le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (A/66/596, par. 9); collaboration entre la MINUAD, l'équipe de pays des Nations Unies et le Gouvernement soudanais pour envisager la question de l'eau comme un instrument pour assurer la paix et la protection des civils dans la région, et collecter des fonds pour les projets relatifs à l'eau au Darfour (ibid., par. 42); création d'un mécanisme de liaison « pour assurer la circulation de l'information entre la MINUAD et les institutions, programmes et fonds des Nations » (A/65/535, par. 37); plan d'action établi par la MINUAD et l'équipe de pays des Nations Unies pour assurer la protection des civils (ibid., par. 38); prêt de trois compagnies d'infanterie, de deux hélicoptères de transport militaires et de trois hélicoptères armés par la MINUL à l'ONUCI au cours de la crise qui a suivi les élections en Côte d'Ivoire (A/66/616, par. 21); et intégration accrue des activités de la MONUSCO et de celles de l'équipe de pays des Nations Unies pour renforcer la Stratégie d'appui des Nations Unies à la sécurité et à la stabilisation, la stratégie appliquée à l'échelle du système pour assurer la protection des civils (A/66/652, par. 27).

E. Le nombre de décès signalés dans les rapports sur l'exécution des budgets des missions ne semblait pas cadrer avec celui indiqué dans les rapports du Secrétaire général sur les différentes missions

44. Une comparaison entre le nombre des décès liés aux conflits signalé dans un échantillon de rapports sur l'exécution des budgets de certaines missions et celui indiqué dans les rapports du Secrétaire général concernant les mêmes missions, et à peu près la même période, révélait des incohérences. Dans tous les cas, sauf à la MINUSTAH, le nombre communiqué dans les rapports du Secrétaire général était plus élevé. Pour la MINUSTAH, il était question dans les rapports sur l'exécution du budget de « décès imputables à un acte délictueux » (meurtres et lynchages), tandis que dans les rapports du Secrétaire général on parlait de « justice populaire » et de « meurtres de mineurs ». Aucun document ne renvoyait aux décès visés dans l'autre document, c'est-à-dire que le rapport sur l'exécution du budget ne mentionnait pas les décès signalés dans le rapport du Secrétaire général sur la mission et vice versa²⁰.

²⁰ Le BSCI relève que pendant l'exercice considéré la mission avait axé ses efforts sur les effets des ravages causés par le séisme de 2010.

45. Le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions ont indiqué que les budgets sur l'exécution des budgets et les rapports du Secrétaire général sur les différentes missions étaient fondamentalement différents. Les rapports sur les missions avaient pour objet d'exposer au Conseil de sécurité la situation dans le pays considéré sous un angle plus large et de façon plus analytique, englobant non seulement les activités de la mission mais aussi la situation politique, les conditions de sécurité et la situation humanitaire. Les rapports sur l'exécution des budgets servaient à suivre les résultats de la mission et le degré de réalisation d'objectifs précis correspondant à l'exécution du mandat confié par le Conseil de sécurité. Les Départements ont donné l'exemple du nombre de victimes de munitions non explosées au cours d'un exercice qui pouvait être pertinent dans le contexte de la budgétisation axée sur les résultats mais pas dans celui de la situation décrite dans les rapports du Secrétaire général. Ce qui n'empêchait pas qu'il puisse être fait état de ces décès dans les rapports du Secrétaire général, comme dans celui concernant la MINUAD en date du 16 novembre 2009 (S/2009/592, par. 55).

46. Or, dans leur explication, les Départements négligent le fait que les rapports du Secrétaire général sur les missions et les rapports sur l'exécution des budgets, puisqu'ils traitent des questions relatives à la protection des civils, doivent fournir des éléments d'information cohérents, en particulier sur l'importante question du nombre des décès de civils, et ce même s'ils sont établis à des fins différentes.

47. En outre, les Départements n'expliquent pas pourquoi des paramètres différents devraient être utilisés pour différents publics (le Conseil de sécurité pour les rapports du Secrétaire général sur les missions et la Cinquième Commission pour les rapports sur l'exécution des budgets), ce qui pourrait faire naître des doutes quant à l'exactitude des chiffres présents dans chaque série de documents. Les deux publics visés ayant souligné l'importance des objectifs de référence, des activités de suivi et de l'établissement de rapports sur la protection des civils, la cohérence devrait donc être une norme essentielle. On ne voyait pas non plus pourquoi le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions devraient exclure le nombre des victimes de munitions non explosées pendant un exercice donné des rapports sur les missions, alors que l'objet de ces derniers est de signaler toutes les pertes résultant des violences qui accompagnent les conflits. Les décès dus aux munitions non explosées relevaient de toute évidence de la question de la protection des civils telle qu'elle avait été définie par les deux Départements.

Tableau 2

**Décès de civils : chiffres communiqués dans les rapports
du Secrétaire général sur les différentes missions
et dans les rapports sur l'exécution des budgets des missions**

<i>Mission</i>	<i>Rapport sur l'exécution du budget</i>	<i>Rapport du Secrétaire général sur la mission</i>
FINUL	0	8
MINUL	0	0
MINUSTAH	383	26
MONUSCO	264	585

<i>Mission</i>	<i>Rapport sur l'exécution du budget</i>	<i>Rapport du Secrétaire général sur la mission</i>
ONUCI	3 154	3 268
MINUAD	54	404
MINUS	102	334

Source : Analyse du BSCI des décès signalés dans les rapports du Secrétaire général sur les différentes missions et dans les rapports sur l'exécution des budgets des missions pour l'exercice allant du 1^{er} juillet 2009 au 30 juin 2010.

Note : Le nombre total des décès de civils indiqués dans les rapports du Secrétaire général sur les différentes missions et dans les rapports sur l'exécution des budgets des missions était calculé au plus juste. Les catégories ci-après de décès n'étaient pas prises en compte dans ces rapports : décès imputables à la maladie ou à des catastrophes naturelles; décès au combat d'acteurs armés (résultant notamment de guerres tribales); et décès survenant dans le cadre d'autres actes de violence (enlèvements, affrontements, viols, etc.) lorsqu'il n'était pas possible de décomposer le nombre total. Compte tenu de toutes ces difficultés, ces chiffres ne peuvent qu'être des approximations. Les documents analysés sont les suivants : S/2010/105; S/2010/406; S/2010/88; S/2010/429; S/2011/497; S/2011/540; S/2011/183; S/2011/20; S/2010/164; S/2009/623; S/2009/472; S/2011/20; S/2011/298; S/2010/512; S/2011/656; S/2011/807; S/2010/15; S/2011/211; S/2010/600; S/2009/495; S/2011/211; S/2010/600; S/2011/387; S/2010/245; S/2011/244; S/2011/22; S/2010/50; S/2010/382; S/2010/213; S/2011/422; S/2010/543; S/2009/592; S/2009/545; S/2010/31; S/2010/168; S/2010/388; S/2010/528; S/2010/681; S/2011/239.

F. Il y aurait moyen de mieux utiliser les « facteurs externes » visés dans les rapports sur l'exécution des budgets pour que l'information communiquée gagne en exactitude

48. Le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions ont indiqué que plusieurs facteurs échappant au contrôle d'une mission dans sa zone d'opération pour ce qui est de la protection des civils ne seraient pas correctement pris en compte au moyen de paramètres quantitatifs dans les rapports sur l'exécution des budgets, parmi lesquels la prolifération de groupes armés hostiles aux civils et la capacité des autorités du pays hôte (auxquelles incombe en dernier ressort la responsabilité de protéger les civils) de faire face aux problèmes concernant la protection des civils. Pour cette raison l'utilisation exclusive de mesures quantitatives pour rendre compte de l'accomplissement de son mandat dans ce domaine par une mission ne rendrait pas compte de la multitude de problèmes liés aux menaces de violence physique pesant sur les civils.

49. À ce sujet, il est pertinent que les rapports sur l'exécution des budgets prévoient d'indiquer les « facteurs externes », c'est-à-dire les événements ou conditions échappant au contrôle d'une mission mais conditionnant le succès ou l'échec de l'opération. Dans ces rapports, le principal critère auquel les missions doivent satisfaire est celui de pouvoir affirmer légitimement avoir contribué aux réalisations escomptées. Il n'est pas exigé de ne signaler que les initiatives couronnées de succès. Le BSCI sait que les actes odieux peuvent se multiplier malgré tous les efforts d'une mission. Les revers sont courants, voire inhérents aux opérations de maintien de la paix. Une augmentation des pertes parmi la population civile ne signifie pas nécessairement qu'une mission a été inefficace. De la même façon, une augmentation des signalements de violence sexuelle peut aussi signifier

que la mission a réussi à sensibiliser la société civile, ou que les victimes ont davantage accès aux services chargés de traiter ces cas.

50. Par ailleurs, il ressort de la pratique que les missions rendent facilement compte des facteurs externes qui ont entravé la mise en œuvre des réalisations escomptées. Ainsi, dans son rapport sur l'exécution de son budget pour l'exercice 2009/10, la MONUC a enregistré une augmentation des violations des droits de l'homme qu'elle a attribuée à la poursuite des opérations militaires, à l'aggravement des conflits, et au fait que de plus en plus de cas étaient signalés depuis que la société civile avait été sensibilisée au problème (voir A/65/682, réalisation escomptée 3.1). À l'inverse, l'énoncé de facteurs externes donne aussi aux missions la possibilité de démontrer leur succès, même lorsqu'une situation difficile échappe à leur contrôle.

51. Le BSCI constate que lorsqu'ils allient description qualitative et tableau quantitatif et rendent compte honnêtement des facteurs externes les rapports sur l'exécution des budgets peuvent aider les missions à comprendre exactement l'évolution de la situation concernant la protection des civils, s'y adapter et y réagir.

V. Conclusion

52. Au cours des plus de 12 années écoulées depuis l'adoption du premier mandat relatif à la protection des civils, la communication de l'information y relative a été de plus en plus systématiquement intégrée dans les rapports sur l'exécution des budgets des missions. Le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions ont activement soutenu, de diverses manières, les activités de protection des civils menées par les missions. De façon générale, les missions ont fait des progrès en ce qui concerne la présentation d'informations sur la protection des civils dans les rapports sur l'exécution de leur budget mais doivent en faire davantage pour tirer tout le parti de l'établissement de ces rapports, s'agissant particulièrement de l'information sur les cas de décès de civils et de violences sexuelles (y compris le viol) liés aux conflits. En outre, pour combler les lacunes qui sont apparues, les deux départements devront continuer à aller de l'avant dans la définition des orientations stratégiques relatives au mandat fondamental de la protection des civils.

53. Il est intéressant de constater que plusieurs missions ont montré la voie à suivre en retenant comme indicateurs de résultats les décès de civils et la violence sexuelle. Comme on l'a vu plus haut, l'ONUCI, la MONUC/MONUSCO et la MINUSTAH ont utilisé ces décès comme indicateurs. Il faut désormais que cette pratique s'étende à d'autres missions, lorsque les circonstances de chacune le permettent²¹. Le signalement systématique des décès de civils, qui peut contribuer au regroupement des données au sein d'une mission et au partage de l'information avec d'autres entités des Nations Unies s'occupant de la protection des civils, est indispensable dans le contexte d'une mission intégrée. Le nombre de morts parmi les civils intéresse également les paramètres de référence concernant le rétablissement d'un environnement stable et sûr. Conscient de l'importance de cette

²¹ Le BSCI sait qu'il est difficile de collecter des données fiables sur les décès de civils dans les situations de maintien de la paix mais n'en constate pas moins que les organismes des Nations Unies déploient actuellement des efforts dans cette direction.

information, le Secrétaire général a déclaré en 2012, dans son rapport au Conseil de sécurité sur la protection des civils dans les conflits armés, que la nécessité de mieux enregistrer les victimes civiles faisait l'objet d'une attention croissante (S/2012/376, par. 28). Les projets d'indicateur élaborés par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires à l'intention des organismes des Nations Unies²² comprennent une catégorie relative au nombre de civils tués dans le cadre d'un conflit au cours d'un exercice donné.

54. La question des violences sexuelles liées aux conflits est tout aussi importante. Comme dans le cas des décès de civils, il existe là aussi des précédents et des bonnes pratiques; en effet, même si elles ne l'ont pas toutes fait de façon systématique, trois missions (MONUC, MINUSTAH et MINUS) ont retenu parmi leurs indicateurs de résultats les cas de violences sexuelles. L'adoption d'une démarche plus ambitieuse et plus ciblée est nécessaire. Reconnaisant à juste titre que les violences sexuelles en temps de conflit armé sont influencées par plusieurs variables, dont des facteurs sociaux et culturels, le Secrétaire général a démontré dans son rapport sur la question (A/66/657-S/2012/33) qu'il était possible de quantifier la violence sexuelle (y compris le viol) et que certaines missions le faisaient déjà, par exemple la MONUSCO. Les projets d'indicateur élaborés par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires à l'intention des organismes des Nations Unies comprennent la catégorie « Nombre de cas de violence sexuelle commis dans le cadre du conflit armé ou associés à celui-ci signalés au cours de l'exercice considéré ». La prise en compte des violences sexuelles (y compris le viol) parmi les indicateurs de résultats des missions où leur fréquence a suscité l'inquiétude de la communauté internationale cadrerait pleinement avec la volonté de protéger les civils manifestée par le Conseil de sécurité, en particulier dans sa résolution 1325 (2000), sur la question transversale des femmes, de l'égalité des sexes, de la paix et de la sécurité, et dans sa résolution 1960 (2010), qui a institué de nouveaux mécanismes de suivi, d'analyse et de communication de l'information concernant les violences sexuelles liées aux conflits.

55. Comme on l'a vu plus haut, le BSCI a communiqué le projet du présent rapport à la Représentante spéciale du Secrétaire général chargée de la question des violences sexuelles commises en période de conflit, qui n'avait pas d'observations à faire mais s'est déclaré dans l'ensemble satisfaite par les recommandations de prendre en compte la violence sexuelle comme indicateur de résultat des opérations de maintien de la paix.

56. Des directives seront également nécessaires pour renforcer l'utilité générale des rapports sur l'exécution des budgets des missions en ce qui concerne la protection des civils, y compris les paramètres qualitatifs. Par exemple, des descriptifs rigoureux et informatifs dans la partie des rapports relative à l'utilisation des crédits pourraient fournir d'importants éclaircissements sur les résultats obtenus par les missions dans l'accomplissement de leurs mandats et sur les grands problèmes et défis à surmonter. Cette information équilibrée serait d'une grande

²² Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires élabore des projets d'indicateurs concernant la protection des civils en procédant à des consultations avec le Département des opérations de maintien de la paix, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, la Représentante spéciale du Secrétaire général pour le sort des enfants en temps de conflit armé, la Représentante spéciale du Secrétaire général chargée de la question des violences sexuelles commises en période de conflit et les organisations non gouvernementales.

utilité pour les États Membres ainsi que pour le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions au Siège, car l'exactitude et l'exhaustivité de l'information communiquée depuis le terrain forment des conditions essentielles de l'exercice de leurs fonctions de gouvernance et de gestion.

57. En 1999, le Secrétaire général a déclaré que la protection des civils était un élément fondamental de l'accomplissement du mandat principal de l'Organisation. Cela reste aussi vrai aujourd'hui qu'à l'époque. Les civils continuent de souffrir de mille façons dans les conflits armés et il incombe à l'Organisation de se préoccuper de leur sûreté et de leur sécurité et d'en rendre compte aussi exactement que possible afin que toutes les dispositions nécessaires puissent être prises pour mieux les protéger. L'optimisation de l'information sur la protection des civils communiquée dans les rapports sur l'exécution des budgets des missions serait une mesure essentielle à cet égard.

VI. Recommandations

58. Le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions ont souscrit à la première recommandation, mais n'ont pas accepté la deuxième car elle leur semblait préjuger de l'établissement de consignes préconisées dans la première et établissait un rapport de causalité. Or, le nombre de décès liés aux conflits et de cas de viols et de violences sexuelles liés aux conflits peut ne pas être imputable aux mesures prises par une mission et ne rend pas nécessairement compte du succès ou de l'échec de cette dernière; les décès liés aux conflits peuvent avoir toute une série de causes qui ne sont pas prises en compte dans le mandat de protection des civils d'une mission; une analyse fondée uniquement sur ces indicateurs pourrait amener à conclure à tort non seulement qu'une mission a échoué (ou réussi) à protéger les civils mais aussi que de nombreux facteurs échappant à son contrôle, dont des paramètres quantitatifs ne permettraient pas de rendre compte correctement dans les cadres de budgétisation axée sur les résultats des rapports sur l'exécution des budgets, l'ont empêchée d'assurer la protection des civils; et les États hôtes sont responsables au premier chef de la protection des civils. Le Bureau des services de contrôle interne ne doute pas du bien-fondé de ces arguments, mais reste convaincu que les décès de civils liés aux conflits et les cas de violences sexuelles sont des indicateurs utiles qui méritent de faire l'objet d'un suivi et d'être indiqués dans les rapports.

59. En ce qui concerne la troisième recommandation, le Département de l'appui aux missions et le Département des opérations de maintien de la paix ont reconnu que les indicateurs devaient être définis et utilisés avec plus de cohérence, mais pensent qu'il n'est pas possible de faire concorder les statistiques sur les décès de civils liés aux conflits figurant dans les rapports sur l'exécution des budgets des missions avec celles communiquées par le Secrétaire général dans ses rapports sur les différentes missions, et ne sont pas convaincus que les efforts déployés à cet effet favoriseraient la mise en œuvre des mandats de protection des civils. Ils préféreraient, si elle est maintenue, que cette recommandation soit qualifiée de « recommandation à envisager » plutôt que de « recommandation importante ».

Première recommandation

Le Département de l'appui aux missions devrait, en consultation avec le Département des opérations de maintien de la paix, donner des consignes sur la prise en compte de la protection des civils dans les cadres de budgétisation axée sur les résultats pour les missions de maintien de la paix (par. 21 à 26). [Recommandation importante]

Deuxième recommandation

Pour que le suivi de la protection des civils préconisé par le Conseil de sécurité, le Secrétaire général et le Comité spécial des opérations de maintien de la paix soit assuré, le Département des opérations de maintien de la paix devrait, en consultation avec le Département de l'appui aux missions, veiller à ce que les missions investies d'un mandat de protection des civils insèrent, dans leurs rapports sur l'exécution des budgets, des indicateurs de succès quantitatifs et cohérents concernant les cas de « décès de civils liés aux conflits » et de « violences sexuelles (y compris le viol) liées aux conflits » (par. 35 à 42). [Recommandation importante]

Troisième recommandation

Le Département des opérations de maintien de la paix devrait, en consultation avec le Département de l'appui aux missions, envisager de remédier au manque de cohérence entre les rapports sur l'exécution des budgets des missions et les rapports du Secrétaire général sur les différentes missions pour ce qui est du nombre de décès de civils liés aux conflits (par. 44 à 47). [Recommandation importante]

La Secrétaire générale adjointe aux services
de contrôle interne
(Signé) Carman L. **Lapointe**

14 mars 2013

Annexe I

Examen des mandats de protection des civils confiés aux missions de maintien de la paix

	<i>Résolution du Conseil de sécurité et année du mandat</i>	<i>Année d'établissement</i>	<i>« Protéger les civils exposés à une menace imminente de violences physiques »</i>	<i>« Sans préjudice de la responsabilité du Gouvernement hôte »</i>	<i>« Dans les limites de ses capacités et dans ses zones de déploiement »</i>	<i>« Tous les moyens nécessaires (ou mesures et actions) »</i>	<i>Protection des civils en tant que priorité déclarée</i>
FINUL	1701 (2006)	1978	✓	✓	✓	✓	
MINUL ^a	1509 (2003)	2003	✓	✓	✓		
ONUCI	1528 (2004)	2004	✓	✓	✓	✓	✓
MINUSTAH	1542 (2004)	2004	✓	✓	✓		
MINUAD	1769 (2007)	2007	✓	✓	✓		✓
MONUSCO	1925 (2010)	2010	✓	✓	✓	✓	✓
MONUC ^b	1291 (2000)	1998	✓		✓	✓	
MINUST ^b	1590 (2005)	2005	✓	✓	✓	✓	

^a Le mandat de la MINUL stipule que celle-ci exerce ses fonctions « dans les limites de ses capacités » sans ajouter « dans ses zones de déploiement ».

^b Le mandat de la MONUC a pris fin en 2010, celui de la MINUST en 2011.

Annexe II

**Indicateurs de succès liés aux violences utilisés
par les missions de maintien de la paix investies
d'un mandat de protection des civils entre 2003 et 2011**

		MONUC/MONUSCO	MINUS	MINUAD	ONUCI	MINUL	MINUSTAH	FINUL
Décès de civils	2010/11	✓						
	2009/10				✓		✓	
	2008/09				✓		✓	
	2007/08				✓		✓	
	2006/07			s.o.	✓			
	2005/06			s.o.			✓	
	2004/05							
Violences sexuelles	2010/11		✓	✓	✓			
	2009/10		✓					
	2008/09		✓					
	2007/08		✓					
	2006/07		✓	s.o.				
	2005/06		✓	s.o.			✓	
	2004/05			s.o.				
Enlèvements	2010/11						✓	
	2009/10						✓	
	2008/09						✓	
	2007/08						✓	
	2006/07			s.o.			✓	
	2005/06							
	2004/05							
Menaces	2010/11				✓			
	2009/10				✓			
	2008/09				✓			
	2007/08				✓			
	2006/07			s.o.	✓			
	2005/06			s.o.	✓			
	2004/05			s.o.				

✓ Indique l'utilisation de cet indicateur de succès.

s.o. Indique qu'il n'y a pas eu de rapport sur l'exécution du budget pour cet exercice ou que la mission n'existait pas encore.

Note : Les indicateurs liés aux violences ont été utilisés dans différentes missions durant différents exercices, ce qui explique les écarts selon les exercices considérés.

Annexe III

Exemples de produits « immédiats » et « complémentaires » visés dans les rapports des missions investies d'un mandat de protection des civils

<i>Produits immédiats</i>	<i>Produits complémentaires</i>
X jours-homme de personnel d'intervention rapide pour prévenir et décourager toute intensification des menaces imminentes contre la sécurité	Mise en œuvre d'activités de sensibilisation et de mobilisation sociale, y compris des séminaires, visant des groupes vulnérables dans les zones marquées par la violence
Contrôles à des postes fixes et mobiles sur les principaux axes routiers, aux frontières et aux postes frontière	Conseils aux entités du pays hôte et mentorat concernant l'élaboration d'une stratégie nationale visant à renforcer la protection des civils et appui technique pour mettre cette stratégie en application
Patrouilles à pied; patrouilles de reconnaissance aérienne; patrouilles en bateau	Réunions du groupe interinstitutions chargé de la protection sur les questions y relatives, en coordination avec les organisations non gouvernementales et avec leurs orientations; séances de formation à la protection organisées à l'intention de la Section des droits de l'homme et du personnel des organisations non gouvernementales pour renforcer leurs capacités et traiter les questions relatives aux droits de l'homme
Bases opérationnelles de compagnie dans les zones prioritaires pour contrôler et décourager les attaques contre des civils	Réunions de coordination sur la sécurité des personnes déplacées dans les camps, avec la participation d'équipes mixtes de spécialistes des droits de l'homme, de membres de la police du pays hôte, de membres de la Police des Nations Unies et de personnels militaire et humanitaire des Nations Unies
Répartition, suivi et contrôle de la qualité des activités de déminage et de vérification de zones polluées par les mines ou les restes explosifs de guerre	Réunions sur la coopération régionale et entre missions sur les mesures visant à endiguer les mouvements transfrontaliers de groupes armés et sur les opérations dirigées contre la circulation illégale d'armes
X jours-homme de patrouille motorisée et pédestre pour repérer les routes de migration des populations nomades et en assurer la sécurité avec des postes de contrôle fixes ou mobiles, créer et patrouiller des zones démilitarisées le long des voies d'acheminement de l'aide humanitaire, créer et patrouiller les zones de séparation et les zones tampons entre les forces dans les zones de conflit intense	Suivi de la situation en matière de protection et établissement de rapports à ce sujet : repérage et analyse des lacunes en matière de protection et des cas de violation, formulation de recommandations à l'intention des autorités nationales et locales et de toutes les parties concernées et sensibilisation et relance des intéressés afin d'apporter une solution aux questions de protection

<i>Produits immédiats</i>	<i>Produits complémentaires</i>
Circulation libre et sans entrave des personnes et des biens garantie dans l'ensemble du pays	Enquêtes conjointes menées avec les autorités judiciaires nationales en vue d'entamer des poursuites pour violations graves des droits de l'homme

Source : Analyse et classification établies par le Bureau des services de contrôle internes sur la base des éléments des rapports des missions portant sur la protection des civils.

Note : Principale caractéristique d'un « produit immédiat » : lorsqu'il est exécuté, le produit immédiat peut protéger directement, mais pas inmanquablement, les civils se trouvant sous la menace imminente de violences physiques. Principale caractéristique d'un « produit complémentaire » : lorsqu'il est exécuté, le produit complémentaire ne peut pas protéger directement les civils se trouvant sous la menace imminente de violences physiques; il y contribue indirectement.

Annexe IV

Observations reçues du Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions

Le Bureau des services de contrôle interne reproduit ci-après dans leur intégralité les observations reçues du Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions au sujet de l'examen faisant l'objet du présent rapport (voir plus bas, par. 1 à 12). Cette pratique a été instituée conformément à la résolution 64/263 de l'Assemblée générale, comme recommandé par le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit. Les départements ont souscrit à la première recommandation mais pas à la deuxième. En ce qui concerne la troisième, ils ont reconnu que les indicateurs devaient être définis et utilisés avec plus de cohérence, mais pensent qu'il n'est pas possible de faire concorder les statistiques sur les décès de civils liés aux conflits figurant dans les rapports sur l'exécution des budgets des missions avec celles communiquées par le Secrétaire général dans ses rapports sur les différentes missions, et ne sont pas convaincus que les efforts déployés à cet effet favoriseraient la mise en œuvre des mandats de protection des civils. Ils préféreraient, si elle est maintenue, que cette recommandation soit qualifiée de « recommandation à envisager » plutôt que de « recommandation importante ».

La deuxième recommandation repose sur des exemples concrets de missions. Par conséquent, elle définit et exploite les bonnes pratiques de certaines missions, ce qui est la nature même d'une organisation en apprentissage permanent. Elle ne préjuge pas de l'établissement de consignes préconisé dans la première recommandation. Les deux indicateurs considérés reposent sur des événements passés qui ont entraîné d'importantes pertes de civils, ce qui laisse penser que le problème des décès et des violences sexuelles devrait être la priorité absolue des efforts déployés par les missions pour protéger les civils. Cette question reste à la fois urgente et pertinente pour l'ensemble du système des Nations Unies²³. Elle n'empêche pas par ailleurs d'élaborer d'autres indicateurs solides et sérieux, qui ne s'excluent pas mutuellement.

La principale préoccupation exprimée par le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions, au sujet du lien de « causalité », qui semble avoir été établi, n'est pas justifiée puisqu'il est explicitement dit dans le rapport qu'une augmentation des pertes parmi la population civile ne signifie pas nécessairement qu'une mission a été inefficace. Le Bureau des services de contrôle interne reconnaît qu'une analyse fondée uniquement sur ces indicateurs pourrait amener à tirer des conclusions erronées sur les efforts de protection des civils accomplis par une mission donnée. La deuxième recommandation n'empêche pas d'analyser les résultats d'une mission sur la base d'autres indicateurs pertinents. Les facteurs qui échappent au contrôle d'une mission et nuisent à sa capacité de protéger les civils peuvent être définis comme des « facteurs externes » dans les rapports sur l'exécution des budgets. Les gouvernements hôtes sont responsables au premier chef de la protection des civils,

²³ Rapport du Groupe d'examen interne de l'action des Nations Unies à Sri Lanka établi par le Secrétaire général.

mais les missions ont un rôle à jouer en soutenant leurs efforts dans le cadre du mécanisme politique établi sous les auspices du Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions.

Le Bureau des services de contrôle interne ne doute pas du bien-fondé de ces arguments, mais reste convaincu que les décès de civils et les cas de violences sexuelles liés aux conflits sont des indicateurs utiles qui méritent de faire l'objet d'un suivi et de figurer dans les rapports.

Par ailleurs, les vues du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires sont pertinentes pour la troisième recommandation. Le Comité est en effet d'avis qu'il faut, dans toute la mesure possible, présenter à l'Assemblée générale le tableau complet d'un problème donné dans la documentation dont on la saisit, et ce, afin d'éliminer les doubles emplois et d'éviter les inconséquences (A/65/743, par. 16).

**Observations reçues du Département des opérations
de maintien de la paix et du Département de l'appui
aux missions au sujet de l'examen de la communication
de l'information sur la protection des civils par les missions
de maintien de la paix des Nations Unies**

**Communication adressée le 8 mars 2013 par le Secrétaire général adjoint
aux opérations de maintien de la paix et la Secrétaire générale adjointe
à l'appui aux missions**

1. Nous vous remercions de votre communication du 28 février par laquelle vous nous avez invités à formuler des observations sur le projet de rapport du Bureau des services de contrôle interne relatif à l'examen de la communication de l'information sur la protection des civils par les missions de maintien de la paix des Nations Unies. Ce rapport arrive à point nommé dans la mesure où il porte sur les moyens d'évaluer l'efficacité des mécanismes établis par le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions et par les missions de maintien de la paix pour exécuter les mandats de protection des civils. Nous nous réjouissons de constater qu'il est pris acte dans le rapport des progrès réalisés jusqu'à présent dans l'élaboration des principes et du cadre stratégique requis pour gérer l'éventail complexe de tâches relatives à la protection des civils dans le cadre du maintien de la paix.

2. L'analyse présentée dans le projet de rapport donne des indications utiles dont nous tiendrons compte dans les activités que nous mènerons avec les missions pour améliorer le suivi et la communication de l'information concernant les efforts de protection des civils et leurs résultats. Nous souscrivons pour l'essentiel à la conclusion tirée par le Bureau selon laquelle la communication de l'information sur la protection des civils dans les cadres de budgétisation axée sur les résultats des rapports relatifs à l'exécution des budgets des missions peut et doit être renforcée. Il faudra procéder avec prudence et circonspection pour y arriver. Compte tenu de l'environnement complexe dans lequel les missions opèrent, des différents moyens dont elles disposent et de la difficulté de recueillir des données fiables sur la large gamme des efforts engagés pour atteindre l'objectif fondamental que constitue la

protection des civils, nous sommes préoccupés par certains aspects du projet de rapport. Vous trouverez ci-après nos observations détaillées.

3. Première recommandation : le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions souscrivent à cette recommandation. Nous nous engageons à établir, en collaboration avec nos missions, les paramètres de consigne voulus.

4. Deuxième recommandation : cette recommandation est formulée de deux façons différentes dans le projet de rapport. Dans le résumé, le Bureau recommande au Département des opérations de maintien de la paix, en concertation avec le Département de l'appui aux missions, d'*envisager* (les italiques sont de nous) « que les rapports sur l'exécution des budgets comportent des indicateurs de succès quantitatifs et cohérents concernant les cas de décès de civils et de violences sexuelles (y compris le viol) liés aux conflits ». Cependant, dans le corps du rapport, le Bureau lui recommande de « *veiller* à ce que les missions ayant un mandat de protection des civils insèrent dans leurs rapports sur l'exécution des budgets des indicateurs de succès quantitatifs et cohérents concernant les cas de décès de civils et de violences sexuelles (y compris le viol) liés aux conflits ». Lors de consultations avec l'équipe du Bureau des services de contrôle interne durant la phase de rédaction du rapport, les deux départements ont accepté la formulation de la recommandation qui apparaît dans le résumé, en exprimant toutefois quelques réserves sur le principe et la méthode. Ils pourraient s'accommoder de la deuxième recommandation telle qu'elle est formulée dans le résumé, mais ils sont au regret de ne pouvoir souscrire à la formulation apparaissant dans le corps du texte, pour plusieurs raisons exposées ci-dessous.

5. La formulation de la deuxième recommandation qui figure dans le corps du projet de rapport semble préjuger de l'établissement de consignes préconisées dans la première, dont l'objectif immédiat serait notamment d'établir des indicateurs valides à utiliser de façon systématique. S'en tenir aux deux indicateurs visés dans la deuxième recommandation fausserait inévitablement les consignes et risquerait d'exclure ou d'affaiblir d'autres indicateurs valables. En ce qui concerne la formulation de la deuxième recommandation, nous sommes surtout préoccupés par le fait qu'elle pose une relation de causalité qui n'existe pas forcément. Le nombre de décès de civils et de violences sexuelles (y compris le viol) liés aux conflits peut ne pas être directement imputable aux actions d'une mission de maintien de la paix dans sa zone d'opérations.

6. Le nombre de décès et de violences sexuelles (y compris le viol) liés aux conflits dans la zone d'une mission donnée ne montre pas forcément qu'une mission a échoué *ou* réussi à s'acquitter de son mandat de protection des civils, pas plus qu'il n'est le seul instrument de mesure sérieux des effets de l'action de la mission dans ce domaine. Les décès liés aux conflits peuvent avoir toute une série de causes qui ne sont pas prises en compte dans le mandat de protection des civils confié par le Conseil de sécurité à une mission. Une analyse qui reposerait uniquement sur ces indicateurs dans l'ensemble de la zone de responsabilité de la mission pourrait conduire à conclure, à tort, que la mission a échoué (ou réussi) à assurer la protection des civils, et à ignorer ou sous-estimer d'autres indicateurs importants et pertinents (tels que le nombre réduit de cas de déplacements forcés de civils ou le nombre de cas dans lesquels l'acheminement de l'aide humanitaire a été assuré) qui pourraient amener à tirer une conclusion totalement différente.

7. Nombre de facteurs qui échappent au contrôle d'une mission et nuisent à sa capacité de protéger les civils ne peuvent pas forcément être mesurés quantitativement dans les cadres de budgétisation axée sur les résultats des rapports sur l'exécution des budgets, parmi lesquels : la volonté et la capacité des autorités du pays hôte de s'acquitter de leur responsabilité première de protéger les civils; la prolifération de groupes armés hostiles aux civils; et la nature du terrain qui fait que les missions ne sont pas suffisamment mobiles pour atteindre des régions où les civils risquent immédiatement des violences physiques. L'utilisation de paramètres restrictifs purement quantitatifs pour rendre compte des résultats d'une mission en matière de protection des civils ne permettrait pas d'apprécier ces difficultés.

8. Les États hôtes sont responsables au premier chef de la protection des civils. Ce principe est posé par le Conseil de sécurité dans toutes les résolutions prescrivant aux opérations de maintien de la paix de protéger les civils contre les menaces imminentes de violences physiques, ainsi que dans des rapports du Secrétaire général et de nombreux rapports du Comité spécial des opérations de maintien de la paix. Or, les succès et les échecs de l'État hôte ne sont pas pris en considération quand on mesure les résultats des efforts de protection des civils sur la base des informations disponibles concernant tous les décès et violences sexuelles (y compris le viol) liés aux conflits relevés dans la zone d'opérations d'une mission. Par conséquent, tenir compte d'autres facteurs qualitatifs, plus variés, pourrait donner une indication plus exacte de l'exécution du mandat de protection des civils.

9. Troisième recommandation : l'examen a mis en évidence des écarts entre les cadres de budgétisation axée sur les résultats des rapports sur l'exécution des budgets et les rapports du Secrétaire général sur les différentes missions pour ce qui est du nombre de victimes dans les zones des missions. Nous reconnaissons qu'une plus grande cohérence dans la détermination et l'utilisation des indicateurs serait de mise. La troisième recommandation, qui appelle le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions à envisager de remédier au manque de cohérence entre les rapports, semble partir de l'idée que les statistiques ainsi présentées devraient être identiques ou harmonisées. Or, nous ne pensons pas qu'il soit possible de faire concorder les statistiques sur les décès de civils liés aux conflits et nous ne sommes pas convaincus que les efforts qui seraient déployés à cet effet puissent favoriser l'exécution des mandats de protection des civils. Nous souhaiterions que cette recommandation soit supprimée du rapport. Si le Bureau des services de contrôle interne estime malgré tout qu'elle doit être maintenue, nous demandons qu'elle soit présentée comme une « recommandation à envisager » et non comme une « recommandation importante ».

10. Les rapports sur l'exécution des budgets axée sur les résultats sont radicalement différents des rapports du Secrétaire général sur les différentes missions. Ils visent à réunir et à transmettre des informations et des analyses pour différents publics et dans différents buts. Leur objet est réduit : examiner, par des produits chiffrés, le rapport entre l'utilisation des ressources et les objectifs d'ensemble d'une mission, hors de tout contexte. En revanche, dans ses rapports, le Secrétaire général informe le Conseil de sécurité, dans une optique d'ensemble plus large, de la situation et des décisions qu'il a prises concernant l'orientation stratégique du maintien de la paix dans un pays donné. Ses rapports portent non seulement sur les efforts accomplis par la mission mais aussi sur l'évolution de la situation sur les plans politique et humanitaire et en ce qui concerne les conditions générales de sécurité globale et les droits de l'homme. Le Département des

opérations de maintien de la paix est responsable de la teneur finale de ces rapports, mais les informations qu'ils contiennent proviennent de toute une série d'intervenants du système des Nations Unies. Il lui serait difficile, pour ne pas dire impossible, de faire concorder les calendriers et les priorités de chacun d'eux dans les deux types de rapports.

11. L'étude des rapports menée par le Bureau au niveau du Siège donne une idée des méthodes retenues par différentes missions pour relayer les informations relatives à l'exécution du mandat de protection des civils. Cette étude n'est qu'un point de départ et elle ne peut pas donner les éléments contextuels nécessaires pour préciser les données fournies dans les deux types de rapports. Compte tenu des subtilités liées à l'exécution des mandats de protection des civils et de la difficulté d'évaluer les résultats des missions dans ce domaine, nous pensons que l'étude menée par le Bureau sur la question est opportune mais qu'elle aurait gagné à être menée à l'issue de discussions avec les missions investies d'un mandat de protection des civils.

12. Le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions s'accordent à penser que l'on pourrait *envisager* d'utiliser les « décès de civils liés aux conflits » et la « violence sexuelle liée aux conflits (y compris le viol) » comme indicateurs de succès dans les cadres de budgétisation axée sur les résultats des rapports sur l'exécution des budgets, ainsi qu'il est indiqué dans le résumé du rapport. Ils considèrent néanmoins que la formulation de la deuxième recommandation dans le corps du rapport laisse à désirer et qu'elle pourrait nuire à l'établissement de consignes utiles, compte tenu de la difficulté d'assurer la protection des civils dans le cadre du maintien de la paix.