

Surveillance et communication de l'information

Prendre des mesures pour veiller à ce que nos soldats de la paix signalent les violations graves perpétrées contre des enfants en situation de conflit armé, y compris le recrutement et l'utilisation d'enfants soldats, aux conseillers à la protection de l'enfance des Nations Unies ou par les canaux pertinents établis dans les opérations de maintien de la paix, et inclure de telles mesures de surveillance et de responsabilisation dans notre mandat de mission national et dans la formation de nos soldats de la paix.

MAINTIEN DE LA PAIX FONDÉ SUR LES DONNÉES ET PRINCIPES DE VANCOUVER :

Vers une amélioration de la surveillance et de la communication des violations graves commises à l'encontre des enfants

Marion Laurence

Centre d'études en politiques internationales,
Université d'Ottawa

Résumé

Le présent article examine l'évolution des Nations Unies vers un maintien de la paix « axé sur les données » et ses implications pour les Principes de Vancouver, en particulier la mise en œuvre des engagements des États en matière de surveillance et de communication, tels que décrits dans le sixième principe. Je soutiens que le maintien de la paix fondé sur les données présente à la fois des possibilités et des difficultés sur le plan de la surveillance et de la communication. D'une part, il peut améliorer la quantité et la qualité des informations disponibles sur le recrutement et l'utilisation des enfants soldats. Il peut ainsi favoriser l'amélioration de la réactivité, du rendement et de la responsabilité, tant au sein des opérations de paix que parmi les autres intervenants. Pourtant, le maintien de la paix fondé sur les données s'accompagne également de difficultés. Ces dernières comprennent notamment la maîtrise des données et l'adhésion du personnel sur le terrain, les préoccupations relatives à la protection des renseignements personnels et à la confidentialité, et les susceptibilités politiques afférentes à la surveillance et à la communication de l'information. L'ensemble de ces questions met en évidence le degré d'interdépendance et de renforcement mutuel des Principes de Vancouver : chacun affecte la mise en œuvre des autres, et aucun d'entre eux ne peut être pleinement opérationnel de manière isolée.

Introduction

Le présent article examine une nouvelle tendance du maintien de la paix des Nations Unies : l'évolution des Nations Unies vers l'analyse systématique des données dans les opérations de paix. La volonté de rendre le maintien de la paix plus « axé sur les données » répond à une série de problèmes de longue date. Les soldats de la paix ont souvent du mal à atteindre leurs objectifs fondamentaux, tels que la protection des populations vulnérables, y compris les enfants, parce qu'ils doivent gérer les risques et prendre des décisions sans avoir accès à des informations fiables¹. Au niveau stratégique, les Nations Unies s'efforcent également d'agréger efficacement les données². Il est donc difficile pour les fonctionnaires des Nations Unies, les États membres et les organisations partenaires de suivre et d'évaluer systématiquement le rendement des missions des Nations Unies. Les Nations Unies se sont engagées à résoudre ces problèmes en améliorant leur capacité de recueillir des données de haute qualité, de les gérer efficacement et de prendre des décisions judicieuses sur la base de ces informations³.

Quelles sont les répercussions de ce changement pour la mise en œuvre des Principes de Vancouver ? Je me concentre sur les engagements des États en matière de surveillance et de communication, tels que décrits dans le sixième principe, et je soutiens que l'évolution des Nations Unies vers une analyse systématique des données présente à la fois des possibilités et des difficultés⁴. D'une part, elle peut améliorer la quantité et la qualité des informations disponibles sur le recrutement et l'utilisation des enfants soldats. Ce faisant, elle peut favoriser l'amélioration de la réactivité, de la formation, de la responsabilité et du rendement global, tant dans le cadre des opérations de paix que de manière plus générale. Pourtant, le maintien de la paix fondé sur les données s'accompagne également de difficultés. Ces dernières comprennent notamment la maîtrise des données et l'adhésion du personnel sur le terrain, les préoccupations relatives à la protection des renseignements personnels et à la confidentialité, et les susceptibilités politiques afférentes à la surveillance et à la communication de l'information. L'ensemble de ces questions met en évidence le degré d'interdépendance et de

1 Lauren Spink, « *Data-Driven Protection: Linking Threat Analysis to Planning in UN Peacekeeping Operations*, » (Washington: Center for Civilians in Conflict, 2018), 8-9.

2 Cedric de Coning et Emery Brusset, « *Towards a Comprehensive Results-Based Reporting and Performance Assessment Framework for Un Peacekeeping Operations*, » (Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, 2018), 18.

3 Philip Shetler-Jones, « *Intelligence in Integrated Un Peacekeeping Missions: The Joint Mission Analysis Centre*, » *International Peacekeeping* 15, no. 4 (2008): 517; United Nations, « *Action for Peacekeeping: Declaration of Shared Commitments on Un Peacekeeping Operations*, » <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a4p-declaration-en.pdf>; United Nations Security Council, « *Resolution 2436 S/Res/2436 (2018)*, » [https://undocs.org/S/RES/2436\(2018\)](https://undocs.org/S/RES/2436(2018)).

4 Gouvernement du Canada, « *Vancouver Principles on Peacekeeping and the Prevention of the Recruitment and Use of Child Soldiers*, » Government of Canada, https://www.international.gc.ca/world-monde/assets/pdfs/issues_development-enjeux_developpement/human_rights-droits_homme/principles-vancouver-principes-english.pdf.

renforcement mutuel des Principes de Vancouver : chacun affecte la mise en œuvre des autres, et aucun d'entre eux ne peut être pleinement opérationnel de manière isolée. Les soldats de la paix jouent eux-mêmes un double rôle important en tant que collecteurs et consommateurs d'information.

L'article procède comme suit. Tout d'abord, je parle des pratiques de surveillance et de communication de l'information en vigueur dans les opérations de paix des Nations Unies ce qui concerne le recrutement et l'utilisation d'enfants soldats. Cette section comprend un bref aperçu du rôle des soldats de la paix vis-à-vis du mécanisme de surveillance et de communication de l'information sur les violations graves commises à l'encontre d'enfants en situation de conflit armé (MRM)⁵. Dans les sections suivantes, je mets en relief les points de chevauchement entre le maintien de la paix axé sur les données et la mise en œuvre des Principes de Vancouver, en examinant les possibilités et les difficultés que l'analyse systématique des données crée pour la mise en œuvre du sixième principe (Surveillance et rapports). Je conclus par une brève analyse des répercussions stratégiques. L'article présente les données probantes recueillies dans le cadre d'une analyse des sources de premier ordre, en particulier des documents des Nations Unies et des documents gouvernementaux, et de diverses sources de deuxième ordre, notamment des articles universitaires et des articles de la documentation parallèle. J'utilise des méthodes qualitatives, principalement l'analyse documentaire, pour dégager les informations pertinentes sur les pratiques de surveillance et de communication de l'information des Nations Unies. Cela comprend des informations sur leur relation avec les Principes de Vancouver et, plus généralement, sur les questions relatives aux enfants soldats.

Surveillance, communication de l'information et maintien de la paix fondé sur les données

Lorsque le Conseil de sécurité des Nations Unies a créé le mécanisme de surveillance et de communication de l'information (MRM), il a explicitement souligné la responsabilité des missions de maintien de la paix des Nations Unies de « répondre de manière coordonnée aux problèmes que posent les enfants touchés par un conflit armé, de suivre la situation et de faire rapport à ce sujet au Secrétaire général »⁶. Le MRM permet la collecte systématique en temps opportun d'informations précises, objectives et fiables sur les violations graves

5 *Le MRM surveille six violations graves contre des enfants dans des situations de conflit: Recrutement et utilisation d'enfants, meurtres et mutilations d'enfants, violences sexuelles commises contre des enfants, attaques dirigées contre des écoles ou des hôpitaux, enlèvements d'enfants, et déni d'accès à l'aide humanitaire. Monitoring and Reporting Mechanism on Grave Violations Against Children in Situations of Armed Conflict, « MRM Basics, » http://www.mrmtools.org/mrm/mrmtk_1115.htm.*

6 *Conseil de sécurité des Nations Unies, « Resolution 1612 S/Res/1612 (2005), » https://www.un.org/ruleoflaw/files/SecurityCouncilResolution1612_en.pdf.*

commises à l'encontre des enfants dans les situations de conflit⁷. Comme prévu, les soldats de la paix des Nations Unies apportent actuellement diverses contributions au MRM dirigé par les Nations Unies. Dans de nombreuses situations de conflit, ils facilitent la surveillance et la communication de l'information par des tiers en assurant une « présence rassurante » ; en République démocratique du Congo, par exemple, certaines organisations non gouvernementales (ONG) constatent qu'il est plus facile de surveiller et de signaler les violations des droits de l'homme dans les zones où des Casques bleus sont présents⁸. Les soldats de la paix contribuent aussi directement au MRM. Les opérations de paix contemporaines comprennent généralement des conseillers pour la protection de l'enfance désignés, et parfois des sections de protection de l'enfance. Ce personnel est chargé de recueillir et de vérifier une grande partie de l'information présentée aux équipes spéciales du mécanisme de surveillance. D'autres acteurs au sein des missions, comme les observateurs militaires, les unités chargées des droits de l'homme et les cellules d'analyse conjointe de la mission (CACM) peuvent également recueillir des informations importantes sur les six violations graves commises à l'encontre des enfants⁹. Ces informations sont rassemblées par le biais du MRM et utilisées pour élaborer des interventions sur le terrain, fournir des services aux enfants et discuter avec les parties à un conflit d'une manière qui favorise la responsabilité et le respect des normes et des lois internationales¹⁰.

Ce sont là des contributions importantes. Elles confirment que les soldats de la paix des Nations Unies participent activement aux efforts actuels de surveillance et de communication de l'information sur le recrutement et l'utilisation d'enfants soldats. Des problèmes subsistent cependant. Bon nombre de ces problèmes sont symptomatiques des pratiques de surveillance et de communication de l'information dans le domaine du maintien de la paix en général. Par exemple, la plupart des opérations de paix contemporaines sont multidimensionnelles ; elles sont responsables d'un large éventail de tâches qui nécessitent une coopération entre les différents éléments de la mission ainsi qu'une coordination avec les équipes de pays des Nations Unies et les partenaires externes¹¹. La complexité de ces missions, et le nombre même des acteurs en cause, font que l'analyse, la coordination et la planification efficaces sont des défis

7 *Monitoring and Reporting Mechanism on Grave Violations Against Children in Situations of Armed Conflict*, « MRM Basics ».

8 *Watchlist on Children and Armed Conflict*, « Getting It Done and Doing It Right: Monitoring & Reporting Mechanism on Children and Armed Conflict, » (New York: Watchlist on Children and Armed Conflict, janvier 2008), 15.

9 *Ibid.*, 19. Voir la note 5 ci-dessus pour une liste des six violations graves.

10 Gouvernement du Canada, « Vancouver Principles Implementation Guidance - Chapter 6 - Monitoring and Reporting, » <https://www.canada.ca/en/departement-national-defence/corporate/reports-publications/vancouver-principles/introduction/monitoring-reporting.html>.

11 Département des opérations de maintien de la paix, « United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines, » (New York: United Nations Department of Peacekeeping Operations, 2008), 23-24, 69-70.

continuels¹². Dans son rapport de 2014, le Groupe d'experts sur la technologie et l'innovation dans le maintien de la paix des Nations Unies a constaté que les opérations de paix souffrent fréquemment d'une « sclérose des données » qui entrave la prise de décisions fondées sur l'information. Selon le Groupe d'experts, il faut modifier la manière dont les données sont collectées et gérées afin qu'elles puissent être « facilement recherchées, comparées, mesurées, suivies dans le temps et visualisées pour améliorer les rapports, l'analyse et l'aide à la décision [traduction libre] »¹³. En 2015, le Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix des Nations Unies est parvenu à des conclusions similaires, appelant à une révision des structures d'information et d'analyse existantes des Nations Unies pour les opérations de paix. Il a particulièrement observé que la surveillance et la communication de l'information sur les questions relatives aux droits de l'homme sont « dispersées et fragmentées » ; le Groupe a fait valoir que les missions devraient rationaliser les exigences en matière de surveillance et de communication de l'information afin « d'assurer la cohérence et d'empêcher les doubles emplois »¹⁴. En bref, la nature complexe et multidimensionnelle des opérations de paix des Nations Unies rend difficile pour les soldats de la paix de gérer et de synthétiser efficacement les données. Cela vaut également pour les données sur le recrutement et l'utilisation d'enfants soldats.

Ce type de problèmes a un impact négatif sur la surveillance et la communication de l'information concernant les six violations graves commises à l'encontre des enfants. Les équipes spéciales de pays du MRM sont dirigées par les Nations Unies, mais elles doivent coordonner leurs activités avec tout un éventail d'ONG, de communautés locales et d'autres intervenants¹⁵. De ce fait, l'on se plaint parfois que les équipes spéciales de pays sont « entourées de secret », c'est-à-dire qu'elles n'entretiennent pas de bonnes relations de travail avec tous leurs partenaires de la société civile¹⁶. Le fait de travailler dans des situations de conflit signifie également que les équipes spéciales du MRM ont tendance à travailler dans des endroits « pauvres en données », ce qui signifie que les sources de données sont limitées et que les données

12 Spink, « *Data-Driven Protection: Linking Threat Analysis to Planning in UN Peacekeeping Operations*, » 11.

13 *Expert Panel on Technology and Innovation in UN Peacekeeping*, « *Performance Peacekeeping* » (New York: United Nations Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, 2014), 8.

14 *High-Level Independent Panel on UN Peace Operations*, « *Uniting Our Strengths for Peace: Politics, Partnership and People*, » (New York: United Nations, 2015), 70.

15 *Monitoring and Reporting Mechanism on Grave Violations Against Children in Situations of Armed Conflict*, « *MRM Basics* ».

16 *Watchlist on Children and Armed Conflict*, « *Getting It Done and Doing It Right: Monitoring & Reporting Mechanism on Children and Armed Conflict*, » 11; Katy Barnett et Anna Jefferys, « *Full of Promise: How the UN's Monitoring and Reporting Mechanism Can Better Protect Children*, » (Londres: Humanitarian Practice Network, septembre 2008), 14.

disponibles sont insuffisantes¹⁷. Certains critiques font valoir que les données du MRM sont incomplètes et inexactes en raison des restrictions d'accès et d'une confiance excessive dans les informations fournies par les entités des Nations Unies¹⁸. Dans certains cas, cependant, les données sont « anecdotiques et fragmentées » en raison des méthodes de collecte de données ; bon nombre des formulaires et des bases de données qu'utilisent les équipes spéciales « ne sont pas conçus pour recueillir une information qui puisse ensuite être utilisée pour l'analyse des tendances statistiques, ce qui en limite les utilisations potentielles [traduction libre] »¹⁹. En bref, les pratiques du MRM existantes fournissent des informations utiles sur le recrutement et l'utilisation des enfants soldats, mais des lacunes importantes subsistent.

Compte tenu de ces problèmes, il n'est pas surprenant que les États membres aient inclus dans les Principes de Vancouver un engagement à améliorer la surveillance et l'établissement de rapports²⁰. Lorsque les soldats de la paix effectuent une surveillance et une communication de l'information efficaces, ils « fournissent des données précieuses qui peuvent être utilisées pour éclairer la prise de décision au niveau de la mission sur les mesures visant à empêcher le recrutement et l'utilisation supplémentaires d'enfants soldats, pour appuyer les enquêtes, pour informer le processus des sanctions et pour tenir les auteurs responsables de leurs actions »²¹. Ils jouent déjà un rôle important dans la surveillance et la communication des violations graves commises à l'encontre des enfants dans les situations de conflit, mais il est possible de faire beaucoup plus pour améliorer la précision, la cohérence et l'impact de ce travail²². Les aspects de surveillance et de communication de l'information des Principes de Vancouver s'inscrivent dans le cadre d'un effort plus large des Nations Unies visant à rendre le maintien de la paix plus « axé sur les données », afin d'améliorer la capacité des soldats de la paix à recueillir et analyser des données de haute qualité et à prendre des décisions fondées sur ces données²³. J'utilise l'expression « maintien de la paix fondé sur les données » pour décrire une série d'outils et de pratiques destinés à améliorer la qualité et la quantité des données dont disposent les soldats de la paix et ceux qui financent, dotent en personnel et autorisent

17 NYU Center on International Cooperation Netherlands Ministry of Foreign Affairs et UN Peacebuilding Support Office, « Data for Peace and Security: Report of the Practitioners Workshop on Harvesting Best Practices and Building a Community of Practice, » (New York: NYU Center on International Cooperation 2019), 13.

18 Barnett et Jefferys, « Full of Promise: How the UN's Monitoring and Reporting Mechanism Can Better Protect Children, » 14-16.

19 Watchlist on Children and Armed Conflict, « Getting It Done and Doing It Right: Monitoring & Reporting Mechanism on Children and Armed Conflict, » 9.

20 Gouvernement du Canada, « Vancouver Principles on Peacekeeping and the Prevention of the Recruitment and Use of Child Soldiers ».

21 « Vancouver Principles Implementation Guidance - Chapter 6 - Monitoring and Reporting ».

22 Watchlist on Children and Armed Conflict, « Getting It Done and Doing It Right: Monitoring & Reporting Mechanism on Children and Armed Conflict, » 20.

23 Conseil de sécurité des Nations Unies, « Resolution 2436 S/Res/2436 (2018) ».

les missions des Nations Unies. Ce terme fait également référence aux changements dans la prise de décision basés sur ces données²⁴. Dans les deux sections ci-après, je pose la question suivante : quelles sont les implications de l'évolution vers un maintien de la paix axé sur les données pour les engagements en matière de surveillance et de rapports décrits dans le sixième principe de Vancouver ? Je me concentre d'abord sur les synergies potentielles, puis je traite des difficultés et des limites.

Synergies potentielles

L'évolution vers un maintien de la paix fondé sur les données est multidimensionnelle, mais elle peut apporter une contribution particulièrement importante à la mise en œuvre du sixième principe de Vancouver dans deux domaines particuliers. Tout d'abord, l'essor de l'analyse systématique des données est étroitement lié aux tentatives de tirer parti des nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC) dans les opérations de paix des Nations Unies. L'un des meilleurs exemples est la base de données SAGE (Situational Awareness Geospatial Enterprise, que l'on pourrait traduire par « entreprise géospatiale de connaissance de la situation »). Le système SAGE est un système de base de données accessible par Internet qui permet au personnel de la mission de consigner les incidents, les événements et les activités²⁵. Le système SAGE pourrait fournir aux soldats de la paix de nouveaux outils précieux pour la collecte de données sur le recrutement et l'utilisation d'enfants soldats, des informations sur leur nombre et leur emplacement, leur âge approximatif, la répartition relative des filles et des garçons, et des détails sur les groupes armés qui recrutent des enfants et la manière dont ils le font. Ce ne sont là que quelques exemples. De telles informations peuvent changer quotidiennement, et les soldats de la paix sont particulièrement bien placés pour surveiller ces changements rapides et en rendre compte. Ils devraient également bénéficier de ces données dans la mesure où elles améliorent la connaissance de la situation. L'autre projet basé sur des données qui peut faire avancer la mise en œuvre des Principes de Vancouver est le système CPAS (Comprehensive Performance Assessment System, que l'on pourrait traduire par « cadre exhaustif d'évaluation du rendement »). L'objectif du système CPAS est d'évaluer le rendement à l'échelle de la mission et de renforcer la responsabilité par la collecte et l'analyse de données²⁶. Là encore, le système CPAS pourrait devenir un outil précieux pour synthétiser

24 Cette définition s'inspire de Duursma et Karlsrud (2019), mais elle a été élargie pour inclure les acteurs et les décisions prises au-delà du niveau du terrain. Allard Duursma et John Karlsrud, « Predictive Peacekeeping: Strengthening Predictive Analysis in UN Peace Operations, » *Stability: International Journal of Security and Development* 8, n° 1 (2019): 2.

25 *Ibid.*, 3.

26 Nations Unies, « Under-Secretary-General for Peacekeeping Operations at the UN Security Council Thematic Debate on Peacekeeping Reform and Performance, 8349th Meeting, » <https://peacekeeping.un.org/en/under-secretary-general-peacekeeping-operations-un-security-council-thematic-debate-peacekeeping>.

les données sur les enfants soldats, données qui peuvent ensuite être utilisées pour améliorer la prise de décision à l'échelle stratégique. Ensemble, les systèmes SAGE et CPAS peuvent améliorer la surveillance et la communication de l'information sur les six violations graves commises à l'encontre des enfants en donnant aux soldats de la paix et aux autres intervenants un accès à des informations plus précises et plus complètes en temps opportun. Une grande partie de ces informations peut également être utilisée pour améliorer la planification, l'alerte rapide, la prévention, la formation et l'élaboration de pratiques exemplaires, qui sont toutes considérées comme des priorités par les parties aux Principes de Vancouver²⁷.

Le système SAGE a été lancé en 2014, mais son déploiement et la formation pour le personnel de terrain sont toujours en cours. Les soldats de la paix, notamment le personnel militaire, policier et civil, peuvent utiliser le système SAGE pour consigner les flambées de violence, mais aussi les événements tels que les mouvements de troupes, les détournements, les enlèvements et les manifestations. Les incidents peuvent être classés par type, emplacement géographique, nombre et ethnicité des victimes, affiliation des auteurs, etc.²⁸ Différentes parties à une mission (par exemple, les unités chargées des droits de l'homme ou les sections de protection de l'enfance) peuvent également insérer des commentaires qui ne sont visibles que par leur section. Bien que le système SAGE soit principalement décrit comme un outil destiné à améliorer la connaissance de la situation pour les soldats de la paix, il est également précieux du point de vue de la surveillance et de la communication de l'information. Il aide à surmonter bon nombre des problèmes de gestion des données qui affectent les opérations de paix des Nations Unies en normalisant les procédures de collecte des données, en fournissant un outil centralisé permettant d'organiser les informations et en facilitant la reconnaissance des tendances dans l'espace et le temps²⁹.

La configuration du système SAGE de manière qu'un plus grand nombre de soldats de la paix, y compris ceux qui sont chargés des patrouilles quotidiennes et d'autres tâches habituelles, puissent facilement échanger des données sur les enfants soldats serait une étape importante de la mise en œuvre du sixième principe de Vancouver. Les soldats de la paix sont les « yeux et les oreilles sur le terrain » de la mission, et ils manœuvrent parfois dans des zones auxquelles les ONG et d'autres acteurs ne peuvent accéder pour des raisons de sécurité³⁰. Ce

27 *Gouvernement du Canada, « Vancouver Principles on Peacekeeping and the Prevention of the Recruitment and Use of Child Soldiers ».*

28 *Voir : Duursma et Karlsrud (2018, 2019) pour une description plus détaillée de SAGE. Duursma et Karlsrud, « Predictive Peacekeeping: Strengthening Predictive Analysis in UN Peace Operations, » 3-4; « Predictive Peacekeeping: Opportunities and Challenges, » (Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, 2018).*

29 *« Predictive Peacekeeping: Strengthening Predictive Analysis in UN Peace Operations, » 4.*

30 *Gouvernement du Canada, « Vancouver Principles Implementation Guidance - Chapter 6 - Monitoring and Reporting ».*

fait est important, étant donné que le rapport annuel du Secrétaire général sur les enfants et les conflits armés averti régulièrement que les restrictions d'accès empêchent la vérification de l'information, rendant impossible de rendre compte de « l'ampleur réelle des violations commises »³¹. Cela signifie que les Casques bleus sont souvent « les mieux placés pour fournir une alerte rapide aux intervenants formés en MRM au sujet de violations présumées³² ». Le système SAGE pourrait les assister dans cette fonction, par exemple en les aidant à consigner systématiquement l'emplacement des points de contrôle tenus par des enfants, ainsi que tout changement de leur nombre, de leur emplacement, de leur affiliation ou de leurs activités. Le fait de disposer de ces données dans une base de données centralisée et facile d'accès constituerait un pas en avant important. Si le système SAGE aide les soldats de la paix à recueillir de meilleures données et à les synthétiser de manière nouvelle, il complétera les informations existantes et apportera une contribution considérable à la surveillance et à la communication de l'information. Il pourrait également apporter une contribution importante à l'alerte rapide, à la protection et à la prévention, objectifs énoncés dans le troisième, le septième et le huitième principes de Vancouver, en aidant les soldats de la paix à prévoir où et quand ils sont susceptibles de rencontrer des enfants soldats, ou en leur permettant de repérer les moments et les lieux où le recrutement a lieu.

Les tentatives de contrôle de l'efficacité des opérations de paix, y compris leur travail sur la protection des enfants, ont longtemps été limitées par l'incapacité des Nations Unies à organiser, analyser et communiquer systématiquement les informations au sein de l'organisation³³. Le système actuel fait appel à plusieurs processus indépendants, qui servent « des groupes d'intérêt différents et tout un éventail d'objectifs [traduction libre] »³⁴. Cette fragmentation nuit à la cohérence de la surveillance et de la communication de l'information. Elle entrave également la prise de décisions fondées sur des données probantes, car elle empêche les États, les soldats de la paix et les fonctionnaires des Nations Unies de suivre systématiquement les progrès d'une mission dans l'exécution de son mandat³⁵. Pour résoudre ces problèmes, le Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies (DOMP) a mis en place le système CPAS. À ce jour, il a été lancé dans huit missions, et il est prévu que toutes

31 Nations Unies, « *Children and Armed Conflict: Report of the Secretary-General a/73/907 - S/2019/509*, » (New York: United Nations, 2019), 1.

32 Gouvernement du Canada, « *Vancouver Principles Implementation Guidance - Chapter 6 - Monitoring and Reporting* ».

33 Cedric de Coning, « *Are UN Peace Operations Effective?* » *The Global Observatory, International Peace Institute*, <https://theglobalobservatory.org/2019/11/are-un-peace-operations-effective/>.

34 de Coning et Brusset, « *Towards a Comprehensive Results-Based Reporting and Performance Assessment Framework for UN Peacekeeping Operations*, » 6.

35 Aditi Gorur, « *The Need for Monitoring and Evaluation in Advancing Protection of Civilians*, » *The Global Observatory, International Peace Institute*, <https://theglobalobservatory.org/2019/10/the-need-for-monitoring-evaluation-in-advancing-protection-of-civilians/>.

les missions utilisent le système CPAS d'ici à juillet 2020³⁶. Le système n'est pas conçu pour la surveillance et la communication de l'information au niveau opérationnel, mais il est destiné à aider le DOMP à évaluer l'efficacité globale du maintien de la paix³⁷. Plus précisément, le système CPAS fera appel à « une surveillance et à une analyse solides » pour appuyer les « ajustements stratégiques de la planification et de la prise de décisions »³⁸.

La mise en œuvre du système CPAS comprendra l'élaboration d'indicateurs de rendement clés et de moyens de vérification, la mise en place d'un tableau de bord au niveau des quartiers généraux pour comparer le rendement opérationnel au sein des missions et entre elles, et la création d'une base de données reliée aux sources de données et aux outils existants pour combler les lacunes en matière d'information³⁹. Les informations publiques détaillées sur le fonctionnement prévu du système CPAS restent rares, de sorte que les synergies potentielles avec les principes de Vancouver restent plus spéculatives que dans le cas du système SAGE. Néanmoins, il semble très probable qu'à mesure de son déploiement, le système CPAS favorisera la croissance de nouveaux processus de collecte, d'analyse et de communication des données au niveau des missions. Il devrait également améliorer la capacité des États et du DOMP à détecter les tendances à long terme des opérations de paix des Nations Unies.

Le système CPAS a le potentiel de faire progresser la mise en œuvre des Principes de Vancouver, en particulier le sixième principe, en favorisant de meilleures pratiques de collecte de données et en intégrant les données relatives au rendement. Il serait ainsi plus facile de suivre les progrès réalisés au fil du temps sur les questions telles que la protection des enfants⁴⁰. Par exemple, des comparaisons entre les différentes missions au niveau des quartiers généraux pourraient aider à établir les tendances qui montrent quels types de programmes de protection de l'enfance sont les plus efficaces, ou quelle méthode de désarmement, démobilisation et réinsertion est la plus susceptible de prévenir le ré-enrôlement d'enfants soldats⁴¹. Les données du système CPAS pourraient également être exploitées pour définir les pratiques exemplaires et mettre à jour

36 Nations Unies, « Under-Secretary-General for Peacekeeping Operations at the UN Security Council Thematic Debate on Peacekeeping Reform and Performance, 8349th Meeting »; United Nations Evaluation Group, « Vacancy Announcement - Information Technology Consultant (Comprehensive Performance Assessment System - Department of Peace Operations) », <http://www.unevaluation.org/vacancies/detail/775>.

37 Gorur, « The Need for Monitoring and Evaluation in Advancing Protection of Civilians ».

38 United Nations Evaluation Group, « Vacancy Announcement - Information Technology Consultant (Comprehensive Performance Assessment System - Department of Peace Operations) ».

39 Ibid.

40 Gorur, « The Need for Monitoring and Evaluation in Advancing Protection of Civilians »; Security Council Report, « May 2019 Monthly Forecast », Security Council Report, <https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2019-05/peacekeeping-2.php>.

41 United Nations Evaluation Group, « Vacancy Announcement - Information Technology Consultant (Comprehensive Performance Assessment System - Department of Peace Operations) ».

les programmes de formation, objectifs énoncés dans le cinquième et le sixième principe de Vancouver⁴². Il est toutefois important de noter que ces contributions dépendront de l'inclusion ou non d'information sur la protection des enfants en général et sur le recrutement ou l'utilisation d'enfants soldats en particulier dans les données du système CPAS.

Difficultés et limites

L'évolution des Nations Unies vers un maintien de la paix fondé sur les données s'accompagne également de difficultés qui ont une incidence directe sur la mise en œuvre des Principes de Vancouver. Ces dernières comprennent notamment la maîtrise des données et l'adhésion du personnel sur le terrain, les préoccupations relatives à la protection des renseignements personnels et à la confidentialité, et les susceptibilités politiques afférentes à la surveillance et à la communication de l'information. Tous ces obstacles peuvent être surmontés. Néanmoins, cela nécessitera un effort concerté de la part des États membres, des fonctionnaires des Nations Unies et des autres intervenants concernés. Les États membres, en particulier, devront mettre leurs propres intérêts de côté et s'élever au-dessus des insuffisances de volonté politique pour réaliser des synergies entre le maintien de la paix fondé sur les données et les Principes de Vancouver.

Pour être utiles à la surveillance et à la communication de l'information, les données doivent être recueillies selon des procédures rigoureuses et appliquées de manière cohérente. Elles doivent également être stockées de manière à permettre une analyse systématique si elles doivent contribuer à atteindre des objectifs connexes tels que l'alerte rapide, la prévention et une meilleure planification aux niveaux stratégique et opérationnel (troisième, huitième et deuxième principes de Vancouver)⁴³. Jusqu'à présent, cela n'a pas toujours été le cas en ce qui concerne les informations sur le recrutement et l'utilisation d'enfants soldats, certains observateurs affirmant que les données sont de ce fait biaisées ou inexactes⁴⁴. Cela peut s'expliquer par des problèmes technologiques ou des restrictions d'accès, mais la « maîtrise des données » limitée du personnel de terrain alimente également les inquiétudes concernant les données « erronées »⁴⁵.

L'insuffisance de la maîtrise des données est largement répandue, car les pratiques des

42 *Gouvernement du Canada*, « *Vancouver Principles on Peacekeeping and the Prevention of the Recruitment and Use of Child Soldiers* ».

43 *Ibid.*

44 *Barnett et Jefferys*, « *Full of Promise: How the UN's Monitoring and Reporting Mechanism Can Better Protect Children* », 14-16; *Watchlist on Children and Armed Conflict*, « *Getting It Done and Doing It Right: Monitoring & Reporting Mechanism on Children and Armed Conflict* », 9, 23-24.

45 *NYU Center on International Cooperation Netherlands Ministry of Foreign Affairs et UN Peacebuilding Support Office*, « *Data for Peace and Security: Report of the Practitioners Workshop on Harvesting Best Practices and Building a Community of Practice* », 8.

Nations Unies en matière de génération de forces et de recrutement ne garantissent pas que les opérations de paix soient dotées d'un personnel ayant les compétences nécessaires, et les formations existantes ne fournissent pas non plus d'orientations suffisantes⁴⁶. Si les Casques bleus veulent recueillir des informations fiables sur le recrutement et l'utilisation d'enfants soldats, ils ont besoin de directives claires leur indiquant quand et comment le faire. Cela signifie qu'il faut les aider à maîtriser des outils de bases de données tels que le système SAGE, mais aussi à acquérir les compétences nécessaires pour cerner les principales omissions ou sources de biais dans les données⁴⁷. La mise en place de ce type de formation, ainsi que la simplification des processus de surveillance et de communication de l'information, pourrait également renforcer l'adhésion du personnel de terrain en atténuant les craintes que la saisie des données ne devienne un fardeau supplémentaire s'ajoutant aux exigences actuelles de communication de l'information⁴⁸.

La collecte et le stockage d'informations de nature délicate, comme les données sur les activités des groupes armés non étatiques, s'accompagnent toujours de risques liés à la protection des renseignements personnels et à la confidentialité. L'amélioration de la surveillance et de la communication de l'information donnera lieu à des pertes humaines considérables si les missions des Nations Unies ne procèdent pas à la collecte, au stockage et à l'utilisation de ces données de manière responsable. En République démocratique du Congo (RDC), par exemple, des groupes armés ont lancé des attaques de représailles contre des individus et des communautés qui, à leur avis, communiquent de l'information aux soldats de la paix⁴⁹. Ces préoccupations sont amplifiées lorsqu'il s'agit d'informations au sujet des enfants, et elles pèsent encore plus lourd en ce qui concerne les données sur les enfants soldats, une population particulièrement vulnérable à l'ostracisme, aux représailles et à d'autres types de préjudices physiques, sociaux et psychologiques⁵⁰. Le processus actuel du MRM tient compte de ces

46 Spink, « *Data-Driven Protection: Linking Threat Analysis to Planning in UN Peacekeeping Operations*, » 24.

47 NYU Center on International Cooperation Netherlands Ministry of Foreign Affairs et UN Peacebuilding Support Office, « *Data for Peace and Security: Report of the Practitioners Workshop on Harvesting Best Practices and Building a Community of Practice*, » 13.

48 Spink, « *Data-Driven Protection: Linking Threat Analysis to Planning in UN Peacekeeping Operations*, » 31.

49 Charles T. Hunt, « *All Necessary Means to What Ends? The Unintended Consequences of the 'Robust Turn' in UN Peace Operations*, » *International Peacekeeping* 24, n° 1 (2017): 115-16; John Karlsrud, « *Peacekeeping 4.0: Harnessing the Potential of Big Data, Social Media, and Cyber Technologies*, » en *Cyberspace and International Relations: Theory, Prospects and Challenges*, ed. Jan-Frederik Kremer et Benedikt Müller (Berlin: Springer, 2014), 150.

50 Theresa S. Betancourt et al., « *Past Horrors, Present Struggles: The Role of Stigma in the Association between War Experiences and Psychosocial Adjustments among Former Child Soldiers in Sierra Leone*, » *Social Science & Medicine* 70, n° 1 (2010): 17; Human Rights Watch, « *Coercion and Intimidations of Child Soldiers to Participate in Violence*, » Human Rights Watch, <https://www.hrw.org/news/2008/04/16/coercion-and-intimidation-child-soldiers-participate-violence>; Office of the

risques ; toutes les activités du MRM sont censées défendre les intérêts de l'enfant, tel qu'il est énoncé dans la Convention relative aux droits de l'enfant, en tenant « dûment compte » de la sécurité et de la confidentialité des témoins, des enfants qui ont subi des violations graves et des autres informateurs⁵¹. Néanmoins, les dilemmes liés à la protection des renseignements personnels peuvent prendre des formes inattendues lorsqu'on a affaire à de nouvelles technologies ou à des changements dans les exigences de communication de l'information. Par exemple, les données des systèmes SAGE et CPAS pourraient améliorer considérablement la surveillance et la communication de l'information sur les violations graves commises à l'encontre des enfants, mais les Nations Unies ont déjà été la cible de cyberattaques. Des règles strictes sont nécessaires pour déterminer qui aura accès aux informations de nature délicate concernant les enfants soldats, comment elles seront stockées et quelles mesures de sécurité seront utilisées pour en garantir l'intégrité⁵². Une planification responsable et une formation rigoureuse sont essentielles pour garantir que la surveillance et la communication de l'information par les soldats de la paix, ou les activités qui en découlent, ne mettent pas en danger les informateurs locaux et les autres intervenants.

Enfin, les soldats de la paix et les fonctionnaires des Nations Unies doivent composer avec les susceptibilités politiques afférentes à la surveillance et à la communication de l'information. Certains partisans de l'analyse des données statistiques estiment qu'elle peut dépolitiser les questions litigieuses en fournissant aux décideurs des données probantes objectives⁵³. Néanmoins, la surveillance des violations graves est une question sensible sur le plan normatif, et les parties à un conflit peuvent résister aux tentatives des Nations Unies de recueillir des informations fiables sur la façon dont elles traitent les enfants. Les États hôtes invoquent parfois des préoccupations relatives à la souveraineté de l'État et à la non-ingérence pour empêcher les soldats de la paix d'utiliser tous les outils de collecte de données à leur disposition. Le gouvernement du Sud-Soudan, par exemple, a résisté au déploiement de véhicules aériens sans pilote (VASP) à des fins de surveillance, faisant valoir qu'ils pourraient être utilisés pour « espionner » les forces de sécurité locales⁵⁴. Ce type de résistance crée des obstacles importants du point de vue de la surveillance et de la communication de l'information, d'autant plus que

Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict, « Reintegration of Former Child Soldiers, » United Nations, <https://childrenandarmedconflict.un.org/wp-content/uploads/2018/09/Reintegration-brochure-layout.pdf>.

51 *Monitoring and Reporting Mechanism on Grave Violations Against Children in Situations of Armed Conflict, « MRM Basics ».*

52 *Duursma et Karlsrud, « Predictive Peacekeeping: Opportunities and Challenges, » 3.*

53 *NYU Center on International Cooperation Netherlands Ministry of Foreign Affairs et UN Peacebuilding Support Office, « Data for Peace and Security: Report of the Practitioners Workshop on Harvesting Best Practices and Building a Community of Practice, » 8.*

54 *Tito Justin, « South Sudan: UN Doesn't Need Drones, Attack Helicopters, » VOA News <https://www.voanews.com/africa/south-sudan-un-doesnt-need-drones-attack-helicopters>.*

les forces de sécurité gouvernementales du Sud-Soudan ont l'habitude de recruter et d'utiliser des enfants soldats⁵⁵. Parallèlement, le fait de respecter les souhaits des États hôtes et de mettre plutôt l'accent sur les violations graves commises par les acteurs non étatiques affaiblirait l'engagement du MRM à l'impartialité et à l'objectivité. Le MRM s'engage à recueillir « sans discrimination des informations sur les violations commises par toutes les parties à un conflit [traduction libre] »⁵⁶. Ce ne sont pas les seules susceptibilités politiques avec lesquelles composer. Le recours à l'analyse systématique des données pour surveiller les violations graves commises à l'encontre des enfants peut également mettre en évidence les manquements des soldats de la paix des Nations Unies eux-mêmes. Les signes de rendement insatisfaisant pourraient devenir une source de friction avec les pays contributeurs en soldats et policiers, surtout s'ils sont utilisés pour attribuer la responsabilité de l'inaction ou d'actes répréhensibles⁵⁷. Cela souligne à nouveau le fait que les soldats de la paix ont un double rôle à jouer. Ils sont chargés de recueillir des informations, mais aussi d'y donner suite. Ces défis politiques peuvent tous être relevés, mais pas sans un effort concerté de la part des États membres, des fonctionnaires des Nations Unies et des soldats de la paix eux-mêmes.

Répercussions stratégiques

1. Ces constatations illustrent l'importance d'une formation appropriée à l'intention des Casques bleus. Les États membres, le Secrétariat des Nations Unies, les pays contributeurs en soldats et policiers et les autres intervenants devront examiner le rôle de la maîtrise des données dans le cadre de la formation préalable au déploiement, de la formation d'initiation et de la formation en cours mission de tous les soldats de la paix. Cela devrait probablement inclure une formation sur l'utilisation efficace du système SAGE et sur la manière de traiter les informations de nature délicate de manière responsable ;
2. Une coopération sera nécessaire entre les États membres, le Secrétariat, les chefs de mission et les autres parties intéressées pour veiller à ce que les outils de collecte et d'analyse des données relatives au maintien de la paix soient configurés de manière à soutenir la mise en œuvre des Principes de Vancouver, y compris les obligations de surveillance et de communication de l'information décrites dans le sixième principe. Il s'agira notamment de déterminer si les besoins en informations des missions, les plans d'acquisition de renseignements des missions et les besoins essentiels en informations

55 Nations Unies, « *Children and Armed Conflict: Report of the Secretary-General a/73/907 - S/2019/509*, » 23-24.

56 *Monitoring and Reporting Mechanism on Grave Violations Against Children in Situations of Armed Conflict*, « *MRM Basics* ».

57 Adam Day, « *Can Data Save UN Peacekeeping?*, » *World Politics Review*, <https://www.worldpolitics-review.com/articles/27479/can-data-save-u-n-peacekeeping>.

des commandants comprennent des renseignements sur le recrutement et l'utilisation d'enfants soldats. Il faudra également configurer le système SAGE de manière à ce que le personnel de terrain puisse consigner ces informations de manière systématique et y accéder en temps réel pour éclairer la prise de décisions ;

3. Une coopération sera nécessaire entre les États membres, le Secrétariat et d'autres intervenants clés afin de déterminer la meilleure façon de tirer parti du système CPAS pour faire progresser la mise en œuvre des Principes de Vancouver ; et
4. L'élimination des obstacles à une surveillance et à une communication de l'information efficaces, notamment les préoccupations politiques concernant l'analyse systématique des données, nécessitera un effort concerté de la part des États membres et des autres parties intéressées. Ces efforts pourraient inclure un dialogue avec les États concernés et les autres intervenants, la promotion de la transparence dans les pratiques de collecte de données des Nations Unies et la sensibilisation aux risques associés aux violations des données et aux atteintes à la vie privée, en particulier en ce qui concerne les enfants et les autres populations vulnérables.

Conclusion

Les données existantes sur les violations graves commises à l'encontre des enfants en situation de conflit sont souvent fragmentées et incomplètes⁵⁸. Les efforts déployés par les Nations Unies pour rendre le maintien de la paix plus « axé sur les données » peuvent faire progresser la mise en œuvre des Principes de Vancouver, en particulier les obligations de surveillance et de communication de l'information décrites dans le sixième principe, en fournissant des informations plus complètes sur le recrutement et l'utilisation des enfants soldats. Les projets tels que les systèmes SAGE et CPAS peuvent y contribuer en normalisant les procédures de collecte de données, en fournissant des outils centralisés pour organiser l'information et en facilitant la détection des tendances dans le temps et l'espace⁵⁹. Il reste cependant des défis à relever. Les nouveaux flux de données ne seront fiables que si les soldats de la paix possèdent les compétences et les capacités nécessaires pour collecter des informations fiables. Des règles claires et une formation sont également nécessaires pour répondre aux préoccupations relatives à la protection des renseignements personnels, à la confidentialité et à l'intégrité des données⁶⁰. Enfin, les partisans des Principes de Vancouver et de l'analyse systématique des données devront gérer les susceptibilités politiques afférentes à la surveillance et à la communication de l'information, notamment la résistance des gouvernements hôtes, des

58 *Watchlist on Children and Armed Conflict*, « *Getting It Done and Doing It Right: Monitoring & Reporting Mechanism on Children and Armed Conflict*, » 9.

59 *Duursma et Karlsrud*, « *Predictive Peacekeeping: Strengthening Predictive Analysis in UN Peace Operations*, » 4.

60 « *Predictive Peacekeeping: Opportunities and Challenges*, » 3.

groupes armés non étatiques et éventuellement des pays contributeurs en soldats et policiers. Ces constatations mettent en évidence le fait que les soldats de la paix jouent un double rôle en tant que collecteurs et consommateurs d'informations. Ils peuvent jouer un rôle déterminant dans les efforts visant à améliorer la surveillance et la communication de l'information sur les violations graves commises à l'encontre des enfants, et ils peuvent ensuite exploiter ces informations pour atteindre des objectifs connexes. Cette dynamique souligne la mesure dans laquelle les Principes de Vancouver, en particulier les objectifs tels que l'alerte rapide, la protection, la prévention et la formation, sont interreliées et se renforcent mutuellement.

Remerciements

Cette recherche a été financée en partie par Affaires mondiales Canada et le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada du gouvernement du Canada, dans le cadre du Concours d'idées de politique internationale.

Marion Laurence est associée de recherche au Centre d'études en politiques internationales à l'Université d'Ottawa.