



## AUDITION PARLEMENTAIRE AUX NATIONS UNIES - 2004

*"DU DESARMEMENT A UNE PAIX DURABLE : DEFINITION DU ROLE PARLEMENTAIRE"*

NEW YORK, 19-20 OCTOBRE 2004

### **Renforcer l'action parlementaire dans les conflits : Définir le rôle des parlements**

(Note d'information établie par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies)

#### **I. Le contexte humanitaire actuel**

1. Ces dernières années ont vu de grands changements dans l'action humanitaire : la consolidation de la paix dans beaucoup de régions du monde a été en partie neutralisée par des conflits nouveaux et larvés, et les progrès accomplis pour renforcer l'appui aux pays en crise ont été éclipsés par des évolutions qui sont parmi les plus préoccupantes de notre temps sur le plan humanitaire.

2. En 2004, les perspectives de paix au sud du Soudan ont été compromises par de violentes incursions dans le Darfour, à l'ouest du pays, qui ont provoqué le déplacement d'au moins un million de personnes à l'intérieur du Soudan et poussé des dizaines de milliers de réfugiés vers le Tchad. La paix fragile en République démocratique du Congo est menacée par la flambée de violence à l'est du pays. Malgré la présence des forces de maintien de la paix des Nations Unies dans plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest, l'insécurité demeure et les effets cumulés par des années de troubles privent toujours la population des premières nécessités dans beaucoup de zones, faisant obstacle à la stabilité de la région. Si des progrès ont été accomplis, notamment en Ouganda, pour réduire la prévalence du VIH/SIDA, ces améliorations restent limitées au sud du pays, tandis qu'au nord les combats intenses et les violations généralisées des droits de l'homme ont causé une crise humanitaire majeure qui a déplacé plus de 1,6 millions de personnes.

3. L'aide et la protection apportées aux réfugiés et aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays restent un sujet de préoccupation humanitaire essentiel. Selon le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, près de 13,7 millions de personnes sont réfugiées hors de leur pays, dont plus de 4 millions sont issues des territoires palestiniens occupés, et 2 millions ont fui la sécheresse chronique et plus de 20 ans de conflit en Afghanistan. L'ONU estime en outre que près de 25 millions de personnes ont été déplacées à l'intérieur de leur propre pays par les conflits et les violations des droits de l'homme. Si en 2003 les perspectives de paix ont permis à 3 millions de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays de rentrer chez elles, la guerre, la sécheresse et les troubles civils ont donné lieu au déplacement d'autant de personnes au cours de la même période, principalement en Afrique.

4. Malheureusement, ce sont pourtant les attentats ciblant les travailleurs humanitaires et les opérations d'aide qui font de plus en plus la une des journaux. Des locaux humanitaires ont été

mis à sac et incendiés en République démocratique du Congo en mai 2004. Le siège de l'ONU en Iraq a été la cible d'un attentat à la bombe qui a coûté la vie à 22 membres du personnel des Nations Unies en août dernier. Depuis mars 2003, 30 travailleurs humanitaires ont été assassinés en Afghanistan, précipitant le départ d'organisations humanitaires telles que Médecins sans frontières, qui était l'un des principaux acteurs dans le pays depuis plus de vingt ans.

5. On assiste à l'émergence d'un environnement de plus en plus complexe, où de nouveaux acteurs et de nouvelles méthodes changent la nature des activités humanitaires, où de nouvelles menaces à la sécurité mettent à l'épreuve la capacité à fournir l'aide humanitaire, et où la neutralité de l'action humanitaire est mise en cause car elle est perçue comme un alignement sur certaines orientations politiques et un soutien à ces orientations.

6. Cette évolution nécessite non seulement une participation accrue des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux à l'effort humanitaire, mais aussi un engagement plus résolu de la part des pouvoirs publics et de la société civile à promouvoir l'adhésion et le soutien à une action humanitaire indépendante, neutre et impartiale. A cet égard, les parlementaires peuvent jouer un rôle décisif, car ils participent activement à la mise en place de la législation nationale et occupent une position stratégique pour influencer sur l'exécutif et l'opinion publique.

## **II. Défis présents et futurs**

7. Dans ce contexte général, un certain nombre d'évolutions actuelles ou à venir continuent à poser des difficultés aux acteurs humanitaires qui doivent mener une action efficace et opportune.

### *Accès humanitaire restreint*

8. Pouvoir accéder librement aux populations touchées par les conflits est indispensable à l'aide et la protection humanitaires. Toutefois, dans de nombreuses zones de conflit, cet accès demeure restreint et sporadique. L'ONU estime que plus de 10 millions de personnes dans près de 20 pays en état d'urgence n'ont pas accès à l'aide ou à la protection humanitaire contre les menaces et les violences physiques – assistance à laquelle ils ont droit en tant que civils ne participant pas aux combats.

9. L'insécurité reste la menace la plus importante et la plus visible qui pèse sur l'accès aux populations, et les attentats perpétrés contre le personnel humanitaire imposent parfois que les actions humanitaires se déroulent sous escorte armée – sous peine de ne pouvoir être menées. Les obstacles physiques, comme les mines antipersonnel placées le long des principaux trajets d'acheminement ou les barrières qui isolent certaines parties de la population, entravent le transport de denrées vitales ou interdisent l'accès aux services sociaux indispensables. Les obstacles administratifs et bureaucratiques, notamment les exigences particulièrement pointilleuses fixées en matière de visas et de formalités douanières, continuent à être employés pour retarder ou restreindre les contacts avec les populations vulnérables.

10. Soulager la souffrance humaine où qu'elle se trouve est un principe humanitaire fondamental. Il est donc essentiel de répondre aux besoins des plus vulnérables et de respecter et protéger la dignité et les droits de toutes les victimes, quand elles en ont besoin et là où elles se trouvent.

### *Confusion des rôles*

11. La complexité et l'ampleur des crises actuelles ont conduit à une augmentation du nombre et à une diversification du type d'acteurs engagés dans les activités « humanitaires » pendant et après les conflits. Ces dernières années ont, par exemple, été témoin d'un développement spectaculaire de la participation d'officines et de militaires dans les activités humanitaires, en particulier en Afghanistan et en Iraq. Les objectifs de ces acteurs ne sont pas toujours purement humanitaires, et sont souvent liés à une stratégie ou une orientation politique générale. Dans le passé, les organisations humanitaires ont parfois collaboré avec les forces armées dans les zones de conflit, mais les rôles et les responsabilités de chacun restaient toujours clairement définis. De plus en plus, toutefois, certains gouvernements et certaines opérations de maintien de la paix de l'ONU inscrivent les activités humanitaires dans les missions ou les tâches effectuées par leurs forces armées.

12. Ces approches brouillent la distinction entre opérations militaires et humanitaires, et compromettent la perception de neutralité et d'impartialité de l'aide. Le manque de coordination entre acteurs humanitaires et militaires fait craindre également que l'assistance soit apportée aux endroits les plus stratégiques, mais pas nécessairement là où elle est le plus utile. Ces évolutions montrent qu'il faut réexaminer les relations entre acteurs humanitaires et militaires, et arrêter des orientations claires dans les relations entre personnels civils et militaires.

### *Réponses pluridimensionnelles aux crises*

13. La complexité croissante des crises actuelles a conduit l'ONU à adopter une approche pluridimensionnelle dans les opérations de maintien de la paix dans un certain nombre de pays, en associant les volets militaire, politique, humanitaire et de développement du système des Nations Unies. Actuellement, des « missions intégrées » sont en place ou sont en train d'être établies dans 10 des 24 pays qui se trouvent dans des situations d'urgence complexes, comme la Sierra Leone, le Libéria, le Burundi ou la Côte d'Ivoire. Il arrive que dans certaines zones, les opérations de maintien de la paix ne soient pas placées sous le contrôle direct de l'ONU, mais qu'elles s'effectuent parallèlement à des missions de maintien de la paix de l'ONU. C'est notamment le cas de la Force internationale d'assistance à la sécurité (ISAF) en Afghanistan, ou de la force multinationale en Iraq.

14. Même si ces dispositifs permettent une action plus cohérente et efficace, il est non moins important de définir clairement les rôles et les responsabilités des différentes branches du système des Nations Unies, notamment pour éviter toute erreur de perception concernant le rôle des organisations humanitaires et la manière dont elles mènent leurs activités. Une action humanitaire efficace suppose neutralité et impartialité dans la manière de dispenser la protection et l'aide en fonction des besoins, d'une manière neutre. Il est extrêmement important que les gouvernements garantissent le respect des principes humanitaires, qu'ils réaffirment le rôle directeur des organisations civiles dans la mise en œuvre de l'aide humanitaire, et qu'ils fassent en sorte que les ressources et les moyens militaires nécessaires soient utilisés conformément à des directives clairement élaborées.

### *Proportionnalité du financement*

15. Comme les années précédentes, l'aide humanitaire nécessite 3 milliards de dollars mais le modèle de financement des activités humanitaires reste déséquilibré, et certains pays restent largement sous financés. Ainsi, alors que les situations d'urgence très médiatisées sont généralement financées rapidement et dans leur totalité, les pays moins stratégiques ou recevant moins d'attention de la part des médias parviennent tout juste à bénéficier d'un intérêt minimum. En 2003, par exemple, alors que l'Iraq recevait plus de 90% du financement nécessaire l'aide humanitaire, certains pays du sud de l'Afrique recevaient moins de 20% des fonds dont ils avaient besoin. C'est souvent dans ces situations d'urgence « oubliées » que les besoins sont les plus importants et les plus urgents.

16. En 2003, les donateurs ont lancé la Good Humanitarian Donorship Initiative qui encourage la responsabilité, la performance et les activités de promotion des donateurs en faisant respecter un certain nombre de principes clé et de pratiques exemplaires, pour garantir une aide humanitaire fondée sur des besoins clairement définis et démontrables. Si l'on note des progrès dans l'évaluation et la hiérarchisation des besoins, il faut améliorer l'opportunité, la prévisibilité et la flexibilité du financement, pour que l'aide financière aux situations de crise soit équitablement répartie là où elle est nécessaire et en temps voulu. Cette initiative est en cours, et sera suivie d'une seconde réunion des donateurs à Ottawa en octobre 2004.

### *Consolider la transition après les crises*

17. Cette année, les perspectives de paix dans plusieurs régions du monde ont offert une occasion sans précédent aux pays qui se relèvent de crises de s'engager fermement sur la voie de la stabilité. Pour assurer le succès de ces périodes de « transition », la communauté internationale devra prendre des mesures spéciales de financement et d'aide pour faciliter le passage de l'aide humanitaire au développement. Les pays concernés devront accompagner ces mesures par des actions concrètes ciblées sur les stratégies nationales de reprise et le rétablissement de l'état de droit, en renforçant les institutions nationales et locales et en procédant au désarmement général.

18. Pour assurer le succès de la transition et la stabilité à long terme, il faut en outre répondre aux attentes des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et des réfugiés, qui profitent souvent de la fin des conflits pour rentrer chez eux. En effet, l'insécurité persistante, l'inadéquation des mécanismes publics de protection et le manque d'infrastructure sociale rendent la survie difficile, et font renaître les tensions et les troubles civils. Les pays en transition doivent impérativement consacrer une attention particulière aux besoins des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et des réfugiés qui rentrent chez eux, en les aidant et en aidant leurs communautés de retour et en renforçant les lois et les politiques nationales visant à les protéger, conformément aux directives telles que les Principes directeurs relatifs aux déplacements internes. En faisant des déplacements internes une priorité pour leur pays, les gouvernements peuvent aussi bénéficier du renfort de la communauté internationale pour protéger et aider les expatriés.

### *La nature interdépendante des crises humanitaires*

19. La complexité croissante des crises accentue l'interdépendance des problèmes humanitaires. L'accumulation des problèmes peut provoquer des mouvements de population transfrontaliers et se répercuter sur les pays limitrophes. Ainsi, les effets conjugués de l'insécurité

alimentaire, du VIH/SIDA et de l'affaiblissement de la capacité de gouvernance qu'on appelle aujourd'hui communément la "triple menace", ont rendu 6,5 millions de personnes tributaires des secours d'urgence dans tout le sud de l'Afrique. L'interdépendance des crises humanitaires et leurs incidences au niveau régional démontrent l'importance d'adopter des réactions diversifiées qui s'étendent au-delà des frontières de l'état concerné.

20. On commence à aborder ces questions transfrontalières en Afrique de l'ouest par le biais d'une coopération au niveau régional entre les organismes des Nations Unies et le département des affaires humanitaires de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). De même, les forces de maintien de la paix déployées par l'Union africaine pour stabiliser le Soudan et soutenir la communauté internationale dans l'aide aux populations au Soudan et au Tchad, pays limitrophe, sont un autre exemple positif d'appui régional.

21. Les Etats doivent impérativement renforcer les liens avec les pays voisins et se joindre à l'aide apportée à ces derniers en fournissant des experts, des services logistiques ou des dons de nourriture, de médicaments et autres produits, et en appuyant les organisations régionales. Ce type de coopération peut contribuer à maîtriser les crises, stabiliser les périodes de transition et renforcer le sens de coopération, de solidarité et d'humanité entre les Etats.

### **III. Définir le rôle des parlements**

22. La communauté humanitaire a fait de grand progrès pour améliorer les modèles, les méthodes et les instruments de réponse aux situations d'urgence humanitaire : elle est en mesure d'envoyer des équipes de secours dans les heures qui suivent l'apparition d'une crise, de communiquer par satellite, par téléphone, par fax ou par internet à partir de la majorité des régions du globe, de distribuer des milliers de tonnes de nourriture, et de fournir des abris et des matériels médicaux n'importe où dans le monde en quelques jours.

23. Toutefois cette "révolution logistique" doit s'accompagner d'une révolution morale, éthique et politique au sein des gouvernements et entre eux, et chez leurs mandants. Faute d'accès, de sécurité et de ressources financières, l'action humanitaire est vouée à l'échec, ce qui entraînera de lourdes conséquences pour les populations en difficulté. En l'absence de volonté politique pour soutenir une aide humanitaire mue par des principes, opportune et efficace, beaucoup d'occasions de sauver des vies et de contribuer à la paix seront manquées.

24. Foyer du dialogue parlementaire mondial pour la paix et la coopération entre les peuples, l'Union interparlementaire et ses membres peuvent jouer un rôle central dans le renforcement de l'aide humanitaire et la protection des pays touchés par les conflits. La liste qui suit suggère des stratégies possibles :

- Soutenir l'indépendance de l'action humanitaire en renforçant les principes humanitaires de neutralité, d'humanité et d'impartialité en toute circonstance;
- Garantir les droits des civils à l'aide et à la protection humanitaires en assurant aux populations en difficulté un accès sûr et sans entraves aux personnels, aux biens et aux équipements humanitaires;

- Prendre les mesures nécessaires à la sécurité des personnels humanitaires et faire en sorte que les auteurs d'attaques contre ces personnels soient rapidement traduits en justice, comme il est stipulé dans le droit des pays et en vertu des obligations du droit international;
- Apporter à l'aide humanitaire un financement prévisible qui ne soit pas affecté à des fins prédéterminées, et rechercher des moyens de financer tous les besoins essentiels dans tous les secteurs;
- Appuyer l'affectation des fonds et la mise en place de programmes et d'instruments facilitant le passage de l'aide humanitaire au développement dans les pays qui se relèvent de crises, en se concentrant particulièrement sur l'aide et la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et des réfugiés qui rentrent chez eux, et sur le rétablissement de l'état de droit;
- Consolider les lois et les politiques nationales pour répondre aux besoins et protéger les droits de tous ceux qui sont vulnérables, notamment les personnes déplacées à l'intérieur des pays, en tenant compte des Principes directeurs relatifs aux déplacements internes;
- Développer la participation des gouvernements à l'aide humanitaire, renforcer l'appui aux groupes régionaux et la participation à ces groupes.