

L'AIDE HUMANITAIRE DU CANADA

UN DOCUMENT DE TRAVAIL

NOVEMBRE 2009



CANADA'S COALITION TO END GLOBAL POVERTY
ENSEMBLE POUR ÉLIMINER LA PAUVRETÉ DANS LE MONDE

Nicholas Moyer a mené les recherches sur lesquelles se fonde le présent document de travail. D'autres collaborateurs ont également contribué à la préparation de son contenu, notamment la Banque canadienne de grains, la Croix-Rouge canadienne, CARE Canada, Développement et Paix, le Comité central mennonite, Oxfam Canada, PLAN Canada, Unicef Canada, et Vision mondiale Canada.

Tout commentaire sur ce document de travail devrait être acheminé par courriel à l'adresse suivante : surendrini@ccic.ca.

**L' AIDE HUMANITAIRE DU CANADA
UN DOCUMENT DE TRAVAIL**

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS	2
1.0 INTRODUCTION	6
2.0 LES SOMMES CONSACRÉES À L' AIDE HUMANITAIRE OFFICIELLE DU CANADA..	8
3.0 LE MOMENT CHOISI	9
4.0 SOUPLESSE	11
4.1 Aide alimentaire	11
4.2 Appui au système multilatéral	12
4.3 Soutien aux organisations de la société civile	15
5.0 FINANCEMENT EN FONCTION DES BESOINS ET ÉVALUATION DES BESOINS	16
5.1 La Procédure d'appels globale (PAG) et les urgences sous-financées.....	17
5.2 L'outil d'étalonnage et l'Indice des besoins humanitaires de l'ACDI.....	18
5.3 Fonds de contrepartie	19
6.0 POLITIQUE DU GOUVERNEMENT DU CANADA CONCERNANT LES PRINCIPES ET BONNES PRATIQUES POUR L' AIDE HUMANITAIRE	21
7.0 CONCLUSION	22

L'AIDE HUMANITAIRE DU CANADA

SOMMAIRE

L'aide humanitaire (AH) vise à sauver des vies, à atténuer les souffrances et à protéger la dignité humaine pendant et après les urgences provoquées par des catastrophes naturelles et des conflits. Quatre principes devraient orienter l'AH : l'humanité, l'indépendance, l'impartialité et la neutralité¹. Ces quatre principes sont tirés du droit international humanitaire; ils sont repris à titre de caractéristiques intrinsèques de l'AH dans les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire (GHD).

Le Canada a été un ardent partisan de la GHD depuis sa création en 2003. Trente-six donateurs ont souscrit aux principes de la GHD, qui préconisent explicitement le respect des principes humanitaires et une action humanitaire fondée sur les besoins, réalisée en temps voulu et souple². Pour que l'aide humanitaire du Canada respecte vraiment l'initiative sur bonnes pratiques en matière d'action humanitaire (initiative GHD), le Canada doit devenir un donateur plus généreux, qui intervient en temps voulu et qui offre des modalités de financement souples tout en défendant les fondements de l'aide humanitaire, c'est-à-dire se concentrer sur les besoins et respecter les principes de l'humanité, de l'impartialité, de la neutralité et de l'indépendance.

Ce document de travail vise à évaluer la mesure dans laquelle le financement de l'AH par le gouvernement du Canada est conforme à l'esprit des principes et des bonnes pratiques auxquels souscrit l'initiative GHD. On y examine les grands enjeux que sont le montant de l'aide, le moment choisi et la souplesse des modalités de financement ainsi que la mesure dans laquelle les fonds sont affectés en fonction des besoins, en s'appuyant sur des renseignements présentés dans les rapports Global Humanitarian Assistance (GHA), de Development Initiatives (DI), sur le Humanitarian Response Index (HRI), des Development Assistance Research Associates (DARA), sur l'Examen par les pairs du Canada (2007) effectué par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), sur des documents d'orientation canadiens et sur des entrevues avec des intervenants humanitaires canadiens³. Le document

¹ L'humanité renvoie à l'impératif primordial, c'est-à-dire sauver des vies et atténuer la souffrance, là où elle survient. On entend par impartialité que l'AH est fournie en fonction du besoin, sans discrimination entre les collectivités touchées ou au sein de ces collectivités pour des motifs de race, d'ethnie, de religion, de sexe, d'âge, etc. On entend par neutralité le fait de ne pas privilégier quelque partie que ce soit dans le cadre d'un conflit ou d'une catastrophe. L'indépendance signifie que l'AH ne cherche pas à poursuivre des objectifs militaires, politiques, de politique étrangère, économiques, religieux ou d'autres objectifs non humanitaires. Pour en savoir davantage sur les principes humanitaires, consulter les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire : <http://www.goodhumanitariandonorship.org/>.

² On trouvera les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire sur le site Web de Relief Web à : <http://www.reliefweb.int/ghd/a%2023%20Principles%20-GHD19.10.04%20RED.doc> (consulté en octobre 2009).

³ Sources : Les rapports Global Humanitarian Assistance de 2000 à 2009 sont affichés en ligne à : <http://globalhumanitarianassistance.org/analyses-and-reports/gha-reports>; le Humanitarian Response Index est affiché en ligne à : http://www.daraint.org/web_en/hri_en.html; l'Examen par les pairs du Canada (2007) du CAD-OCDE est affiché en ligne à : http://www.oecd.org/document/60/0,3343,fr_33873108_33873277_39515569_1_1_1_1,00.html; le Plan national de mise en œuvre des bonnes pratiques d'action humanitaire du Canada est affiché en ligne à : <http://www.goodhumanitariandonorship.org/domestic-implementation.asp>.

résume les principales constatations pertinentes pour le rendement de l'AH canadienne formulées dans les rapports, et présente les points de vue et les priorités des organismes humanitaires canadiens concernant l'aide humanitaire du Canada et sa conformité à l'esprit des *Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire*. À titre de document de travail, il appelle un examen et vise à alimenter le débat plutôt qu'à présenter une déclaration figée sur le programme d'aide humanitaire du Canada.

RÉSUMÉ DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Étant donné l'ampleur incommensurable des besoins humanitaires qu'éprouvent les populations affectées par des crises, le Canada devrait s'attacher à devenir un chef de file, parmi les donateurs, en matière d'intervention humanitaire efficace et efficiente. Le gouvernement du Canada, par l'entremise des ministères chargés de l'action humanitaire internationale, c'est-à-dire l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), devrait :

1. Élaborer et publier un énoncé de politique humanitaire en consultation avec les organisations de la société civile canadienne. À cette fin, la politique devrait :
 - Faire respecter les principes humanitaires que sont l'humanité, l'impartialité, la neutralité et l'indépendance ainsi que les *Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire*.
 - Comprendre des lignes directrices sur l'utilisation des mécanismes de fonds de contrepartie, assorties de critères sur la mise en œuvre et de modalités de décaissement, et assurer la cohérence avec le financement axé sur les besoins.
 - Énoncer des critères pour l'utilisation du Compte de crise et veiller à ce qu'ils respectent les *Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire*.
 - Veiller à ce que l'on consulte les organisations humanitaires canadiennes dans le cadre de l'élaboration d'un nouveau plan national de mise en œuvre des *Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire*, pour 2010-2012.
2. Adopter un calendrier pour augmenter l'enveloppe de l'aide publique au développement (APD) après 2010 afin d'atteindre la cible de 0,7 % du revenu national brut (RNB) et, parallèlement, accroître les crédits au titre de l'aide humanitaire internationale pour faire passer le Canada au-dessus de la moyenne de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) quant au pourcentage de l'AH dans le budget total de l'APD.
3. Améliorer les délais de financement en débloquant les fonds, lorsque surviennent de nouvelles crises, dans le mois suivant le début de la phase d'urgence ou le lancement d'un appel.
4. Faire preuve de leadership dans la renégociation de la Convention relative à l'aide alimentaire (CAA), pour accroître la souplesse des programmes d'aide alimentaire en opérant une transition vers un cadre d'assistance alimentaire.

5. Bonifier le budget de trésorerie de l'enveloppe humanitaire pour affecter davantage de fonds à l'aide humanitaire non alimentaire et accroître la souplesse globale du programme d'AH du Canada.
6. Continuer de verser un financement de base important aux mécanismes de coordination de l'ONU et chercher à améliorer les délais d'exécution et le rapport coût-efficacité des organismes de coordination de l'ONU.
7. L'ACDI devrait, dans la mesure du possible, accorder une plus grande importance au financement direct des programmes de la société civile, et notamment des organismes nationaux et locaux crédibles. À cette fin, l'ACDI devrait :
 - ❑ Instaurer un financement de base pour le renforcement des capacités d'intervention humanitaire des organisations non gouvernementales canadiennes compétentes;
 - ❑ Dans le cadre des discussions avec les organismes de l'ONU, encourager la mise en avant des *Principes en matière de partenariat* du Dispositif mondial d'aide humanitaire, dans le but d'appuyer des consultations, une coordination et un partenariat réels entre les organismes de l'ONU et la société civile.
8. Investir dans la collaboration avec le système de Procédures d'appel global (PAG) pour veiller à ce que les évaluations des besoins soient aussi complètes et crédibles que possible, et accroître le financement accordé aux urgences sous-financées, que ce soit ou non dans le cadre des PAG.
9. Veiller à ce que des évaluations crédibles et complètes des besoins orientent le processus de décision, au niveau ministériel et à d'autres échelons supérieurs, visant à déterminer si le Canada devrait financer une urgence particulière et si oui, dans quelle mesure. Cette démarche devrait se faire en consultation avec des organisations de la société civile pour l'évaluation des besoins et de la gravité des crises, et pour la prise des décisions sur le financement de crises particulières.
10. L'ACDI et le MAECI devraient appuyer une évaluation indépendante du Plan national de mise en œuvre (PNMO) du Canada, pour cerner ses réussites et ses limites. L'évaluation devrait éclairer l'élaboration d'un PNMO pour 2010-2012.

L'AIDE HUMANITAIRE DU CANADA

1.0 INTRODUCTION

L'aide humanitaire (AH) vise à sauver des vies, à atténuer les souffrances et à protéger la dignité humaine pendant et après des urgences provoquées par des catastrophes naturelles, des crises et des conflits. Les mesures d'urgence comprennent tout un éventail d'activités, notamment la fourniture d'aliments de base, d'eau, d'abris et de protection; la reconstruction et le relèvement; et la préparation aux catastrophes et leur prévention. Quatre principes devraient orienter l'AH : l'humanité, l'indépendance, l'impartialité et la neutralité⁴. Ces quatre principes sont tirés du droit international humanitaire; ils sont repris à titre de caractéristiques intrinsèques de l'AH dans les Principes de l'aide humanitaire et avertis par les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies⁵. Ces principes, conjugués à la phase des interventions d'urgence, distinguent l'AH des activités de développement et de reconstruction, qui ne sont pas assujetties au même ensemble de principes et sont réparties sur une plus longue période. Cette distinction est reconnue, par exemple, dans la *Loi canadienne sur l'aide au développement officielle* (ADO), qui n'assujettit pas l'AH aux trois critères d'admissibilité à l'ADO canadienne⁶.

En 2003, 17 donateurs se sont entendus sur 23 *Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire*, qu'on appelle l'initiative Good Humanitarian Donorship (GHD) (l'initiative sur les bonnes pratiques en matière d'action humanitaire). En date de septembre 2009, 36 donateurs avaient adhéré à l'initiative GHD, y compris le Canada, les États-Unis, la Commission européenne et le Royaume-Uni⁷. Les principes et bonnes pratiques comprennent ce qui suit :

- ❑ les objectifs et la définition de l'action humanitaire;

⁴ L'humanité renvoie à l'impératif primordial, c'est-à-dire sauver des vies, et atténuer la souffrance là où elle survient. On entend par impartialité que l'AH est fournie en fonction des besoins, sans discrimination entre les collectivités touchées ou au sein de ces collectivités pour des motifs de race, d'ethnie, de religion, de sexe, d'âge, etc. On entend par neutralité le fait de ne pas privilégier quelque partie que ce soit dans le cadre d'un conflit ou d'une catastrophe. L'indépendance signifie que l'AH ne cherche à poursuivre ni des objectifs militaires, politiques, économiques, religieux ou de politique étrangère ni d'autres objectifs non humanitaires. Pour en savoir davantage sur les principes humanitaires, consulter les *Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire* : <http://www.goodhumanitarianandonorship.org/>.

⁵ Voir le paragraphe 2 des *Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire* : <http://www.reliefweb.int/ghd/a%2023%20Principes%20-GHD19.10.04%20RED.doc> (consulté en octobre 2009); et la résolution 1894, 2009 du Conseil de sécurité des Nations unies sur la protection des civils : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/602/46/PDF/N0960246.pdf?OpenElement> (consulté en novembre 2009).

⁶ Les trois critères de l'ADO sont les suivants : 1) contribue à la réduction de la pauvreté; 2) tient compte des points de vue des pauvres; et 3) est compatible avec les normes internationales en matière de droits de la personne. Pour en savoir davantage, voir CCCI : *La Loi sur l'APD -- Aperçu en langage clair et simple* (2008) : http://www.ccic.ca/files/fr/what_we_do/002_aid_2008-12_oda_act_plain_language.pdf.

⁷ Voir le site Web de GHD pour la liste complète des donateurs <http://www.goodhumanitarianandonorship.org/donor-governments.asp> (consulté en octobre 2009).

- ❑ des principes : notamment, faire respecter le droit international humanitaire et les droits de la personne; garantir des affectations fondées sur les besoins; mobiliser des ressources financières en temps voulu et selon des modalités souples; et reconnaître le rôle primordial que jouent les Nations unies, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les organisations non gouvernementales;
- ❑ les bonnes pratiques en matière de gestion (promotion des normes, apprentissage et reddition de comptes) et de financement par les donateurs⁸.

En 2005, les membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont élaboré un cadre d'évaluation pour assurer le suivi des progrès accomplis par les donateurs en regard des engagements relatifs aux bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, et pour en rendre compte. On a aussi mis au point deux mécanismes importants de surveillance des travaux des donateurs : les rapports Global Humanitarian Assistance (GHA), préparés par le groupe du R.-U. Development Initiatives (DI) formé de consultants en aide humanitaire; et le Humanitarian Response Index (HRI), préparé par Development Assistance Research Associates (DARA), un groupe européen à but non lucratif. Les rapports examinent les sommes versées, le moment choisi, la souplesse des modalités et la mesure dans laquelle les fonds sont affectés en fonction des besoins, et fournissent des détails sur le financement de l'AH canadienne comparativement à celle des autres donateurs de l'OCDE. Le présent document résume les principales constatations pertinentes pour le rendement de l'AH canadienne formulées dans ces rapports, et présente les points de vue et les priorités des organismes humanitaires canadiens concernant l'aide humanitaire du Canada et sa conformité à l'esprit des principes et des bonnes pratiques pour l'aide humanitaire.

2.0 LES SOMMES CONSACRÉES À L'AIDE HUMANITAIRE OFFICIELLE DU CANADA

On peut évaluer la « générosité » du Canada en matière d'aide humanitaire (AH) selon quatre indicateurs :

- ❑ le volume total de l'AH;
- ❑ l'AH par habitant, qui indique le montant d'AH versé au nom de chaque Canadien;
- ❑ l'AH comme pourcentage du revenu national brut (RNB), ce qui indique la proportion du revenu national du Canada affecté à l'AH;
- ❑ l'AH comme pourcentage de l'aide publique au développement (APD), ce qui indique la place de l'AH dans l'ensemble du budget d'aide du Canada.

Quel que soit l'indicateur utilisé, le Canada est au mieux un donateur moyen pour ce qui est de l'aide humanitaire.

⁸ On trouvera les *Principes et les bonnes pratiques pour l'aide humanitaire* sur le site Web de Relief Web : <http://www.reliefweb.int/ghd/a%2023%20Principles%20EN-GHD19.10.04%20RED.doc> (consulté en octobre 2009).

Selon le Rapport statistique 2006-2007 de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), le Canada a consacré 341,81 millions de dollars de son aide bilatérale à des programmes humanitaires par l'entremise des directions générales des programmes géographiques, de la Direction générale du partenariat canadien et de la Direction générale des programmes multilatéraux⁹. De cette somme, environ 52 millions ont été dépensés par l'entremise des directions générales des programmes géographiques, moins de 1 million par l'entremise de la Direction générale du partenariat canadien et 289 millions par l'entremise de la Direction générale des programmes multilatéraux¹⁰.

Le HRI de 2008 indique que le budget de l'AH bilatérale et multilatérale du Canada était de 316,80 millions USD en 2006 et de 361,8 millions USD en 2007¹¹. Si l'on ajoute les contributions aux nombreux mécanismes de fonds communs, la somme totale de l'AH canadienne passe à environ 342 millions USD en 2006 et 404 millions en 2007. Selon le rapport GHA 2009, en prenant comme critère le total du financement humanitaire, le Canada arrive au 11^e rang sur 23 donateurs¹², alors qu'il occupait le 10^e rang en 2007 et le 8^e en 2006.

Quant aux sommes consacrées à l'AH par habitant, le Canada ne brille pas par sa générosité. Selon le rapport GHA 2009, les dépenses canadiennes d'AH par habitant atteignaient 10 USD en 2007¹³. Le HRI confirme que l'AH canadienne par habitant était de 10 USD en 2006 et de 11 USD en 2007¹⁴. Bien que ce soit en 2007 que le Canada ait versé son aide humanitaire par habitant la plus généreuse au cours des cinq dernières années, celle-ci demeure bien en deçà de la moyenne des pays du CAD, soit de 22 à 23 USD¹⁵.

L'AH du Canada représentait 0,02 % de son revenu national brut (RNB) en 2006, avant de passer à 0,026 % en 2007¹⁶. Selon le rapport GHA 2009, 12 donateurs donnent au moins 0,03 % de leur RNB et 4 donnent 0,11 %¹⁷. Le ratio total APD/RNB du Canada était de 0,29 en 2006 et de 0,28 en 2007¹⁸. Ce faible ratio illustre le retard du Canada à respecter l'engagement à consacrer 0,7 % du RNB à l'APD, et place le pays loin derrière les autres membres du CAD. Au sein du CAD, en 2007, le ratio moyen APD/RNB était de 0,44. Chez les pays membres du CAD, les cinq donateurs qui ont atteint la cible de 0,7 % sont aussi les plus généreux fournisseurs d'aide humanitaire par habitant¹⁹.

⁹ Agence canadienne de développement international, *Rapport statistique 2006-2007*, 2009, p. 15-16.

¹⁰ *Ibid.* On déclare une somme supplémentaire de 5,6 millions de dépenses au titre de l'aide humanitaire par l'entremise du MAECI, du CRDI, des provinces et d'« autres ». Puisqu'on ne sait trop si ces dépenses constituent de l'APD, nous n'en tenons plus compte dans le reste de ce document.

¹¹ L'écart entre les chiffres pourrait s'expliquer par la conversion de CAD en USD. DARA, *The Humanitarian Response Index (HRI) 2008*, 2009, p. 238.

¹² L'année mentionnée dans le rapport de 2009 est aussi 2007.

¹³ Development Initiatives, *Global Humanitarian Assistance*, 2009, p. 25.

¹⁴ DARA, *The Humanitarian Response Index (HRI) 2008*, 2009, p. 238.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Development Initiatives, *Global Humanitarian Assistance*, 2009, p. 26.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ DARA, *The Humanitarian Response Index (HRI) 2008*, 2009, p. 238.

¹⁹ Il s'agit du Luxembourg, de la Suède, de la Norvège, du Danemark et des Pays-Bas.

Le ratio de l'aide humanitaire par rapport à l'APD exprime la priorité accordée par un pays à l'aide humanitaire dans l'enveloppe de l'APD. En 2007, ce ratio plaçait le Canada au 15^e rang sur 23 donateurs : le pays consacrait 8,1 % de son APD à des dépenses humanitaires, ce qui le plaçait juste en deçà de la moyenne du CAD, qui atteignait 8,2 %²⁰. En 2007, c'est l'Irlande qui a versé la plus forte proportion d'aide humanitaire, soit 19,7 %, tandis que le Japon arrivait au dernier rang, avec 1,9 % de son APD consacrée à l'AH²¹. Selon le rapport GHA, les 8,2 % du total des dépenses des donateurs membres du CAD affectées à l'AH en 2007 représentaient le plus faible niveau depuis 2002²². Il faut situer les sommes affectées à l'AH par le Canada et d'autres donateurs dans leur contexte, soit l'échelle des besoins humanitaires. Depuis 2000, on n'est pas arrivé à combler de 24 à 44 % des besoins d'AH selon la procédure d'appel global (PAG) de l'ONU²³. En 2008, près de 30 % des PAG de l'ONU étaient sous-financées, ce qui indique que les besoins humanitaires dépassent toujours la somme des crédits disponibles pour l'AH²⁴.

À la différence des donateurs plus généreux, le Canada n'a pas fixé de date butoir pour atteindre la proportion de 0,7 % d'APD par rapport au RNB. La modeste enveloppe d'APD du Canada restreint ses possibilités de financement à titre de donateur humanitaire plus généreux. Le gouvernement du Canada a convenu de doubler son enveloppe de l'aide internationale (EAI) par rapport aux niveaux de 2001, pour la faire passer à 5 milliards de dollars d'ici 2011; toutefois, puisque l'EAI ne couvre pas que l'APD, on ne dispose toujours pas de calendrier précis pour l'accroissement de l'APD du Canada. Qui plus est, les décisions relatives à l'affectation du financement de l'AH du Canada demeurent opaques. En 2008, le HRI a ajouté une mesure de la générosité des donateurs en matière d'AH; le Canada s'est classé 12^e sur 22 donateurs. Comme le Canada est sur le point de recevoir une simple note de passage dans les quatre mesures de générosité de l'AH, le gouvernement doit s'engager à donner davantage.

Recommandations

Le gouvernement du Canada doit devenir un donateur plus généreux. À cette fin :

- Le gouvernement du Canada devrait continuer d'augmenter son enveloppe de l'APD après 2010 en se donnant 10 années pour atteindre la cible de 0,7 % du RNB, soit d'ici 2019-2020.
- À mesure que l'APD du Canada augmentera, l'ACDI devrait prendre des mesures pour que son budget d'aide humanitaire internationale dépasse la moyenne de l'OCDE.

²⁰ Development Initiatives, *Global Humanitarian Assistance*, 2009, p. 32; le chiffre exclut le financement des réfugiés arrivant au Canada.

²¹ Development Initiatives, *Global Humanitarian Assistance*, 2009, p. 32.

²² *Ibid.*

²³ Le Processus d'appel global détermine les besoins et estime les fonds nécessaires pour y répondre; voir : Development Initiatives, *Global Humanitarian Assistance*, 2009, p. 11.

²⁴ *Ibid.*

3.0 CHOISIR LE BON MOMENT

Le moment choisi pour le versement de l'aide humanitaire est l'un des facteurs qui influent le plus sur l'aptitude des intervenants humanitaires à sauver des vies et à prévenir des maladies en période de crise. La lenteur du processus de décision, le manque de fonds et de modalités de financement accessibles, la lenteur des processus d'identification des partenaires et les renseignements incomplets ou de mauvaise qualité sur les besoins peuvent empêcher d'intervenir au moment opportun. Selon les rapports Global Humanitarian Assistance (GHA) et le DARA Humanitarian Response Index (HRI), le Canada affiche un rendement moyen ou inférieur à la moyenne en ce qui a trait aux moments choisis pour ses interventions. Ces constatations correspondent à l'expérience des organisations de la société civile canadienne.

Le Canada s'est classé 12^e en 2007 et 13^e en 2008 selon l'indicateur qualitatif du HRI portant sur l'actualité du financement²⁵. L'indicateur quantitatif de l'actualité du HRI mesure les fonds affectés aux Processus d'appel global (PAG) des Nations unies ou décaissés pour des mesures d'urgence dans les trois mois suivant la date d'un appel, exprimés en pourcentage du total des fonds. Il ne s'agit pas ici des urgences complexes ou des catastrophes naturelles d'apparition soudaine. Au cours de la période 2005-2006, le Canada arrivait au 16^e rang (sur 23 donateurs) pour les deux types de crises. Selon le HRI de 2008, il y a eu une nette amélioration en 2008, le Canada se classant 11^e pour sa rapidité à répondre aux urgences complexes et 8^e dans le cas des catastrophes naturelles.

Selon les organismes humanitaires canadiens, le gouvernement du Canada a déployé certains efforts pour améliorer la rapidité des décaissements d'AH aux organisations non gouvernementales (ONG). Plus particulièrement, la conception et l'adoption, au début de 2006, d'un formulaire de proposition et d'un processus d'approbation préalable abrégés pour les organismes partenaires qualifiés a permis à l'ACDI d'accélérer son processus d'approbation du financement pour les ONG canadiennes. Les approbations préalables sont un changement fort bien accueilli par les organisations de la société civile canadienne qui cherchent à obtenir de la part de l'ACDI une approbation plus rapide du financement en cas de catastrophes d'apparition soudaine.

L'expérience vécue lors de récentes grandes catastrophes naturelles a toutefois mis en relief les défis qui restent à relever en ce qui a trait aux délais d'octroi des crédits par l'ACDI. Les trois mois qu'il a fallu pour débloquer les fonds lorsque, en mai 2008, le cyclone Nargis a balayé la Birmanie et un tremblement de terre a frappé la Chine, sont particulièrement troublants. La mise en place d'une stratégie de fonds de contrepartie par le gouvernement du Canada, qui exigeait que les ONG partagent leurs rapports de financement, a probablement contribué à ce retard qui a incité les organisations à réévaluer les besoins une fois les fonds approuvés pour ensuite engendrer d'autres retards dans la prestation des services aux collectivités touchées.

Un autre défi du même ordre s'est présenté au début de 2009 lorsque les organisations humanitaires canadiennes ont fait état de retards considérables dans l'obtention de l'approbation du financement pour des demandes urgentes. Les organisations ont vivement critiqué les retards

²⁵ Ce classement porte sur 23 donateurs du CAD de l'OCDE. DARA, *The Humanitarian Response Index (HRI) 2008, 2009*, p. 20.

(de trois à quatre mois) occasionnés par la lourdeur des processus d’approbation de l’ACDI et l’absence de réaction du ministère. Bien que le gouvernement du Canada affirme que la mise à l’essai de nouvelles approches améliorées pour accélérer les réponses soit une priorité, on ne sait trop comment l’on corrigera les problèmes de lenteur connus l’année dernière lors des demandes de financement en cas d’urgence.

L’ACDI a annoncé en 2009 que le financement approuvé pour l’AH pouvait désormais servir à payer les dépenses des organismes partenaires à compter du jour de la catastrophe plutôt que de la date d’approbation de l’aide par l’ACDI. Cette mesure aide à corriger certains problèmes engendrés par les retards. Toutefois, si les organismes ne sont pas en mesure de déterminer les sommes qu’ils peuvent s’attendre à recevoir de l’ACDI en raison des retards dans l’émission du financement, le fait d’antidater les versements n’éliminera pas pleinement les profondes répercussions des retards sur le niveau et la qualité des mesures d’urgence. En outre, on ne sait trop si cette mesure s’applique aux catastrophes naturelles et à des crises particulières, ou à toutes les urgences.

Le gouvernement canadien dispose d’un Compte de crise qui lui permet de dépenser au-delà des budgets approuvés en cas de crise. Ce compte sert en cas de crise grave et imprévisible, et représente un élément louable du programme d’aide canadien pour débloquer des fonds en cas d’urgence. L’examen par les pairs mené par le CAD en 2007 fait remarquer que les temps de réponse du Compte de crise sont bons, mais que son utilisation exige des consultations auprès de multiples intervenants ainsi qu’une décision du cabinet. La nécessité d’obtenir la décision du cabinet pour recourir à ce compte peut assujettir l’attribution des fonds à des impératifs politiques et peut aussi retarder l’attribution de l’AH de même que le temps de réaction. Il est capital, pour que l’AH soit livrée à point nommé, que des obstacles politiques ou bureaucratiques n’entravent pas l’accès au Compte de crise.

Recommandations

Il est essentiel de raccourcir les délais pour accroître l’efficacité et l’efficience de l’AH versée par les donateurs et les organismes humanitaires. À cette fin :

- L’ACDI devrait chercher à débloquer des fonds lorsque surviennent de nouvelles crises dans le mois suivant le début de la phase d’urgence ou le lancement de l’appel.
- L’ACDI et le MAECI devraient indiquer clairement si les versements antidatés s’appliquent uniquement à des urgences approuvées bien définies, à des catastrophes naturelles ou à toutes les « nouvelles » urgences que le gouvernement du Canada a accepté de financer.
- L’ACDI et le MAECI devraient énoncer des critères pour l’utilisation du Compte de crise, en veillant à ce qu’ils respectent les *Principes et bonnes pratiques pour l’aide humanitaire*.

4.0 SOUPLESSE

L'aide alimentaire, l'appui au système multilatéral ainsi qu'au Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, de même que l'appui à des organismes non gouvernementaux sont trois domaines qui témoignent de la souplesse des modalités de financement de l'aide humanitaire par un pays donateur.

4.1 Aide alimentaire

Le Canada est reconnu comme l'un des plus grands donateurs d'aide alimentaire du monde. Il mérite des félicitations pour sa récente décision, en 2008, de délier complètement l'aide alimentaire à la suite de la recommandation à cet effet formulée dans l'examen par les pairs de l'OCDE.

La décision de délier l'aide alimentaire a accru de beaucoup la souplesse des ressources d'aide alimentaire, réduit les frais de livraison, amélioré les délais et permis de livrer des denrées alimentaires plus convenables. On prend aussi des mesures pour mettre à profit cette souplesse accrue afin de renforcer les marchés alimentaires dans les pays en développement.

Aux termes de la Convention relative à l'aide alimentaire (CAA), renouvelée en 1999, le Canada s'est engagé à fournir 420 tonnes métriques d'aide alimentaire²⁶. Exception faite de l'année 2003-2004, le Canada a toujours dépassé ses engagements aux termes de la CAA de 1999.

Compte tenu des preuves qui s'accroissent voulant que la fourniture d'aliments aux ménages puisse être améliorée grâce à des transferts d'argent ou à des systèmes de bons alimentaires, il semble possible d'accroître encore davantage la souplesse et l'efficacité de l'aide alimentaire. Il faut donner plus de latitude aux programmes d'aide alimentaire pour leur permettre de recourir à des transferts de fonds aux ménages ou à des systèmes de bons alimentaires, afin de passer d'un réseau d'aide alimentaire à un réseau d'assistance alimentaire.

L'examen par les pairs réalisé en 2007 par le CAD de l'OCDE rapporte que l'aide alimentaire composait 46 % du total de l'AH du Canada en 2005-2006 (149 millions de dollars). Ce même rapport prévient que cette proportion semble élevée et qu'il pourrait être nécessaire de procéder à un examen de cette priorité canadienne. Selon le rapport GHA 2006, l'aide alimentaire représentait 60 % du total de l'AH canadienne. Il s'agissait là de la plus forte proportion de tous les pays, seuls les États-Unis s'en rapprochant avec 47 % de leur AH étant attribuée à l'aide alimentaire. Selon le Rapport statistique 2006-2007 de l'ACDI, le Canada consacre 151,6 millions de dollars, ou près de 40 % du budget de son programme d'aide humanitaire, à l'aide alimentaire d'urgence, dont la très grande majorité, soit 142,77 millions de dollars, est

²⁶ Pour en savoir davantage sur la Convention relative à l'aide alimentaire (CAA), voir la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, *Convention relative à l'aide alimentaire* (1999) : <http://r0.unctad.org/commodities/agreements/foodaidconvention.pdf> (consulté en novembre 2009). Voir aussi la Banque canadienne de grains, *Primer on the FAC, 2009* : <http://www.foodgrainsbank.ca/uploads/The%20Food%20Aid%20Convention%20Primer%20-%20September%202009.pdf> (consulté en novembre 2009).

versée par l'entremise d'institutions multilatérales²⁷. Le HRI 2008 indique qu'en 2007, quelque 50 % du financement sectoriel du Canada dans le cadre des appels de l'ONU a été consacré à l'aide alimentaire²⁸, ce qui classait le Canada au bas de l'échelle, soit au 17^e rang sur 22 donateurs pour ce qui est de la distribution sectorielle du financement par l'entremise des appels de l'ONU²⁹.

L'engagement du Canada aux termes de la Convention relative à l'aide alimentaire (CAA) explique, en partie, la forte proportion de l'aide alimentaire dans l'ensemble de l'aide humanitaire canadienne. La CAA devrait être renégociée pour élargir les types d'activités admissibles à titre d'aide alimentaire dans le but d'améliorer l'efficacité et l'efficacités des transferts d'aliments vers les ménages. Ces réformes devraient aussi permettre des opérations de jumelage et encourager les améliorations de la qualité des transferts d'aliments³⁰. On devrait prendre des mesures pour accroître le budget de trésorerie de l'AH afin d'affecter un financement plus adéquat à l'aide humanitaire non alimentaire et d'accroître la souplesse globale du programme d'AH du Canada.

Recommandations

Le Canada devrait mettre à profit la bonne réputation que lui confère son rendement dans le domaine de l'aide alimentaire pour agir comme chef de file en vue d'assouplir les modalités de financement de l'aide alimentaire. À cette fin, l'ACDI devrait :

- Négocier, à titre de vice-président du Comité de la CAA, une transition vers un cadre d'assistance alimentaire.
- Accroître le budget de trésorerie de l'enveloppe de l'AH pour offrir un meilleur accès au financement de l'aide humanitaire non alimentaire et accroître la souplesse globale de l'AH canadienne.

4.2 Appui au système multilatéral, Comité international de la Croix-Rouge, Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, et Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (CICR/IFRC)

Selon l'Examen par les pairs effectué en 2007 par le CAD, « l'aide humanitaire du Canada se distingue par la proportion élevée des ressources qui transitent par des organismes multilatéraux; ainsi, environ 80 % des crédits humanitaires de l'ACDI vont aux organismes des Nations unies³¹ ». Le système de traçage financier (FTS) du Bureau de la coordination des affaires

²⁷ Agence canadienne de développement international, *Rapport statistique 2006-2007*, 2009, p. 15-16.

²⁸ DARA, *The Humanitarian Response Index (HRI) 2008*, 2009, p. 238.

²⁹ DARA, *The Humanitarian Response Index (HRI) 2008*, 2009, p. 20.

³⁰ On entend par opérations de jumelage une situation où, par exemple, un pays donne des denrées alimentaires sans disposer des fonds pour payer les frais de transport et de distribution, qui sont, en revanche, acquittés par un autre pays (ce peut être le Canada).

³¹ Organisation de coopération et de développement économiques – Comité d'aide au développement, Canada, 2007, *Examen par les pairs*, p. 112.

humanitaires (BCAH) confirme cette constatation. Selon les données du FTS, les organismes de l'ONU ont reçu, de 2004 à 2008, de 74 à 79 % du total de l'AH canadienne, à l'exception de 2005 lorsque les interventions à la suite du tsunami ont réduit cette proportion à 60 %³². Le Rapport statistique 2006-2007 de l'ACDI révèle que de 83 à 85 % de l'AH a été acheminée par l'entremise de la Direction générale des programmes multilatéraux, vraisemblablement au système des Nations unies et au CICR/IFRC³³.

L'Examen par les pairs du CAD (2007) fait remarquer que le gouvernement canadien a versé un financement de base de 40 millions de dollars aux organismes de l'ONU et à la Croix-Rouge en 2005-2006, sur un budget total de 319 millions de dollars pour le Canada cette même année. Cela signifie qu'environ 12,5 % du total de l'AH du Canada était constitué d'un financement de base pour le Programme alimentaire mondial (PAM), le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR), le BCAH et le CICR/IFRC. De plus, le HRI de 2007 compare les crédits versés au Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge comme proportion du total de l'AH et classe le Canada au premier rang des donateurs au cours de la période 2005-2006. Toutefois, selon l'indicateur quantitatif du HRI pour 2008 concernant le financement des appels de l'IFRC et du CICR, le Canada n'occupe que le 12^e rang sur 22 donateurs³⁴.

Le Canada a affiché un bon rendement par rapport aux autres donateurs en ce qui a trait au financement du Fonds central d'intervention d'urgence de l'ONU (lancé en mars 2006). Le Canada a été l'un des premiers donateurs et, en octobre 2006, il avait affecté 22 millions USD, soit 8 % du fonds, pour devenir le cinquième plus important parraineur cette année-là³⁵. En 2007, la contribution du Canada a grimpé à 36 millions USD, ce qui lui a valu de conserver sa cinquième place³⁶. Toutefois, selon le HRI 2007, le Canada se classait 10^e sur 23 donateurs en ce qui a trait au financement du CERF; selon le HRI 2008, le Canada avait légèrement amélioré sa situation, passant au 8^e rang sur 22 donateurs³⁷. Le financement affecté au CERF est considéré comme un financement à modalités souples en réponse aux appels humanitaires de l'ONU puisque le CERF est un fonds central devant permettre une intervention rapide en cas d'urgence. Toutefois, il faut signaler que les ONG partenaires entretiennent encore de profondes préoccupations concernant leur aptitude à obtenir ces fonds et la vitesse à laquelle l'ONU est en mesure de les verser aux ONG³⁸.

³² Bureau de la coordination des affaires humanitaires, système de traçage financier, <http://ocha.unog.ch/fts/pageloader.aspx> – les pourcentages ont été calculés à partir de chiffres obtenus au moyen d'une recherche dans le FTS, le 10 mars 2009.

³³ La variance entre 83 et 85 % est attribuable à la différence entre les totaux de l'AH, soit 341,81 et 347,48 millions de dollars, qui figurent dans le Rapport statistique 2006-2007 de l'ACDI.

³⁴ La Commission européenne ne fait pas partie de ce classement des donateurs du CAD, ce qui réduit à 22 le nombre total de pays du CAD pris en considération. DARA, *The Humanitarian Response Index (HRI) 2008*, 2009, p. 25.

³⁵ Development Initiatives, *Global Humanitarian Assistance*, 2006.

³⁶ Development Initiatives, *Global Humanitarian Assistance*, 2007-2008.

³⁷ Exclut la Commission européenne, DARA, *The Humanitarian Response Index (HRI) 2008*, 2009, p. 25.

³⁸ Pour en savoir davantage sur les défis que doivent relever les acteurs de la société civile pour obtenir les fonds de l'ONU, voir NGOs and Humanitarian Reform Project, *Synthesis Report Review of the engagement of NGOs with the humanitarian reform process*, 2009.

L'aide humanitaire non préalablement affectée par l'entremise du système multilatéral est une mesure importante, quoiqu'incomplète, de la souplesse du financement. Les fonds non préalablement affectés sont attribués au besoin, selon l'organisme et le secteur. À cet égard, le Canada ne fait pas particulièrement bonne figure, selon le HRI 2008, arrivant au 13^e rang selon les indicateurs qualitatifs et au 15^e selon les indicateurs quantitatifs. Cette situation est préoccupante dans la mesure où le Plan national de mise en œuvre des bonnes pratiques d'action humanitaire du Canada prévoit la réduction des crédits préalablement affectés comme indicateur d'une meilleure application des bonnes pratiques. En l'absence d'une évaluation ou d'une mise à jour de l'état des réalisations en regard du plan, il est difficile d'évaluer avec précision le rendement du Canada pour ce qui est de limiter le recours à l'affectation préalable.

Compte tenu de la forte proportion de fonds acheminés par l'entremise des organismes et des mécanismes de l'ONU, le Canada devrait examiner avec soin les types de rôles et fonctions que l'ONU est la plus apte à exécuter. L'ONU possède des qualités particulières, à la fois à titre d'organisme neutre et de partenaire des gouvernements. Par exemple, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH) de l'ONU et le système de coordination modulaire des activités humanitaires jouent un rôle central dans la coordination, l'évaluation, la gestion de l'information et le plaidoyer humanitaire.

La gestion du financement octroyé à tout un éventail d'intervenants humanitaires est l'un des principaux défis que doit relever le système humanitaire de l'ONU. Toutefois, lorsque l'ONU agit comme intermédiaire pour le financement de l'AH, en sous-traitant l'exécution des programmes d'intervention à d'autres organismes, le processus engendre souvent des retards, tandis que les frais d'administration élevés ou multiples ont des répercussions négatives à la fois sur les délais d'exécution et sur le rapport coût-efficacité des programmes d'intervention³⁹.

Recommandations

L'ACDI devrait continuer de faire appel aux structures de gouvernance du système multilatéral pour améliorer, dans la mesure du possible, les délais et le rapport coût-efficacité de leurs fonctions. Plus particulièrement :

- L'ACDI devrait continuer de verser un financement de base important aux mécanismes de coordination de l'ONU tels que le CERF, le BCAH et le volet coordination du système modulaire.
- L'ACDI devrait préciser les moyens qu'elle prend pour réduire l'affectation préalable des fonds.
- L'ACDI devrait continuer d'appuyer fermement le CICR/IFRC par l'entremise d'un financement de base.

³⁹ *Ibid.*

4.3 Soutien aux organisations de la société civile (OSC)

La part de l'AH canadienne versée par l'entremise d'OSC est beaucoup plus faible que la part versée par l'entremise d'organismes multilatéraux. Selon le rapport GHA 2006, le Canada arrivait au 7^e rang d'un groupe témoin de 10 donateurs ayant fait l'objet d'un examen en 2004, quant au niveau de financement octroyé aux ONG⁴⁰. Le système de traçage financier (FTS) du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH) confirme la tendance observée au Canada, c'est-à-dire un faible financement de l'AH par l'entremise des ONG. Lorsqu'on tient compte de tous les fonds affectés, engagés et promis dont fait état le FTS pour la période de 2004 à 2008, on constate que les ONG ont reçu de 2 à 7 % du total de l'AH du Canada⁴¹. On relève toutefois une exception notable en 2005, lorsque la réponse au tsunami a fait grimper les crédits octroyés aux ONG, qui ont alors reçu 11 % du total de l'AH canadienne⁴².

Selon les données qualitatives des HRI de 2007 et de 2008, le Canada s'est classé au 12^e rang des 23 donateurs au cours de ces deux années pour ce qui est de la promotion perçue du rôle des ONG. Le classement, calculé au moyen de sondages ciblés, confirme la perception voulant que le Canada n'appuie pas particulièrement les ONG comparativement aux autres donateurs. Une analyse quantitative du HRI 2008 portant sur la part du budget total de l'AH accordée aux ONG par les donateurs a débouché sur un classement encore plus faible, soit 14^e sur 23 donateurs, corroborant les faibles résultats sur le plan qualitatif. À la différence de l'aide octroyée aux organismes multilatéraux, les sources et les documents sectoriels confirment que, exception faite de la Banque canadienne de grains (BCG), le Canada ne verse pas de financement de base aux ONG (canadiennes ou étrangères) pour renforcer leur capacité d'intervention humanitaire.

Le financement de base versé par l'ACDI à la BCG lui permet d'acquérir et de conserver des capacités critiques pour le Canada en matière de gestion et d'exécution des programmes d'aide alimentaire, et de se préparer et de réagir aux urgences alimentaires en gestation bien avant qu'elles ne défraient l'actualité. Le financement de base accordé à d'autres organismes humanitaires crédibles pourrait avoir un effet semblable, c'est-à-dire permettre une meilleure préparation du milieu humanitaire canadien aux interventions d'urgence.

L'habitude qu'a le Canada d'octroyer une forte proportion de son financement par l'entremise du système multilatéral témoigne d'un plus grand oubli du système humanitaire, qui ne fait pas intervenir les acteurs de la société civile, particulièrement les organisations nationales et locales de la société civile, dans les décisions relatives à l'affectation des fonds et à la coordination. Lorsque des ONG participent effectivement aux discussions sur la coordination et l'affectation, il s'agit habituellement des grandes ONG internationales et pas nécessairement des ONG qui connaissent intimement les populations touchées. Les *Principes en matière de partenariat* élaborés par le Dispositif mondial d'aide humanitaire, qui réunit des représentants du système de l'ONU, du CIRC/IFRC et d'organisations non gouvernementales, sont un point de départ pour en arriver à un partenariat plus équitable entre le système de l'ONU et les acteurs non

⁴⁰ Development Initiatives, *Global Humanitarian Assistance*, 2006, p. 43.

⁴¹ Bureau de la coordination des affaires humanitaires : système de traçage financier, <http://ocha.unog.ch/fts/pageloader.aspx> – Les pourcentages ont été calculés à partir des chiffres obtenus lors d'une recherche dans le FTS, le 10 mars 2009.

⁴² *Ibid.*

gouvernementaux⁴³. Le Canada, à titre d'important bailleur de fonds du système de l'ONU, devrait chercher à encourager la mise en œuvre des principes, notamment en favorisant le rôle de la société civile, particulièrement des intervenants nationaux et locaux, dans la prise de décision sur les affectations de crédits et la coordination.

Recommandations

- ❑ L'ACDI devrait, dans la mesure du possible, accorder une plus grande importance au financement direct des programmes de la société civile, et notamment des organismes nationaux et locaux crédibles.
- ❑ L'ACDI devrait instaurer un financement de base pour le renforcement des capacités d'intervention humanitaire des organisations non gouvernementales canadiennes compétentes.
- ❑ L'ACDI devrait encourager la mise en avant des *Principes en matière de partenariat* du Dispositif mondial d'aide humanitaire dans le cadre des discussions avec les organismes de l'ONU, dans le but d'appuyer des consultations, une coordination et un partenariat réels entre les organismes de l'ONU et la société civile.

5.0 FINANCEMENT EN FONCTION DES BESOINS ET ÉVALUATION DES BESOINS

Les priorités des pays donateurs en matière de financement humanitaire subissent l'influence d'un certain nombre de facteurs, y compris l'intérêt des médias et la visibilité des crises, l'intérêt politique et la disponibilité de financement au cours d'une année financière donnée. Dans ce contexte, il est capital que le financement de l'AH soit affecté de manière impartiale, proportionnellement aux besoins, et fondé sur une évaluation de ces besoins. Il importe d'agir de la sorte non seulement pour respecter les engagements en matière d'aide humanitaire, mais pour garantir une intervention humanitaire efficace et efficiente.

Dans le HRI 2008, le Canada se classe 8^e sur 23 donateurs pour ce qui est du financement axé sur le besoin⁴⁴. Fait à noter, le HRI classe, pendant deux années de suite, le Canada à un rang inférieur en ce qui a trait à la neutralité, soit 15^e en 2008. Quant au financement des urgences oubliées et des crises à faible couverture médiatique, le Canada se classait 15^e en 2008, soit une légère hausse par rapport au 18^e rang obtenu 2007. En ce qui a trait à l'impartialité, le classement était, là encore, relativement faible, soit 14^e en 2008. Le texte du HRI 2008 signalait que le classement général inférieur du Canada pour l'année était attribuable à son piètre rendement en matière de financement des urgences oubliées⁴⁵ et faisait remarquer que « compte tenu de sa réputation dans le passé à titre de champion des principes internationaux, ses faibles scores en

⁴³ Dispositif mondial d'aide humanitaire, *Principes en matière de partenariat : Déclaration d'engagement*, 2007, <http://www.globalhumanitarianplatform.org/pop.html> (consulté en novembre 2009).

⁴⁴ DARA, *The Humanitarian Response Index (HRI) 2008*, 2009, p. 20.

⁴⁵ DARA, *The Humanitarian Response Index (HRI) 2008*, 2009, p. 16.

matière de neutralité et d'impartialité sont inattendus⁴⁶. » Cette situation fait craindre que les décisions canadiennes en matière de financement puissent subir l'influence de facteurs autres qu'humanitaires, notamment les médias et certains intérêts politiques nationaux. Les principes humanitaires sont un élément central des bonnes pratiques d'action humanitaire. À ce titre, en appuyant timidement la protection de la neutralité et de l'impartialité de l'AH, et en refusant de s'engager à cet égard, le Canada mine sa réputation à titre de donateur humanitaire crédible ainsi que son soutien général aux bonnes pratiques d'action humanitaire.

Recommandation

- ❑ Dans toute la mesure du possible, l'ACDI, en collaboration avec d'autres ministères compétents, doit veiller à ce que l'AH canadienne respecte les principes d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance, notamment en accordant l'aide en fonction des besoins et de la capacité, et qu'elle fasse la promotion de ces principes.

5.1 La Procédure d'appel global (PAG) et les urgences sous-financées

La Procédure d'appel global (PAG), élaborée par les organismes d'aide, est un mécanisme de l'ONU qui cherche à déterminer la priorité des besoins dans l'ensemble des secteurs humanitaires ainsi qu'en matière de planification et d'exécution des programmes, et de collecte de fonds pour les programmes d'intervention. Les PAG comprennent un plan d'action humanitaire commun (PAHC) qui sert de plan de travail pour le milieu humanitaire et comprend des projets particuliers à financer. Les donateurs financent directement (et non par l'entremise d'un fonds commun) les projets et organismes. Les PAG sont habituellement lancées en janvier; d'autres appels sont publiés au besoin tout au long de l'année. Les PAG sont l'un des rares moyens dont dispose la communauté humanitaire pour définir les besoins et leur accorder une priorité. À ce titre, le financement par l'entremise des PAG est actuellement l'un des rares moyens permettant d'indiquer si les donateurs attribuent le financement en fonction des besoins. Toutefois, il faut signaler que les PAG elles-mêmes s'appuient sur des outils d'analyse imparfaits et parfois incomplets pour déterminer les besoins et leur accorder une priorité; en outre, on ne lance pas de tels appels pour toutes les crises⁴⁷.

En 2008, 35,2 % de l'AH bilatérale du Canada a été dépensée dans le cadre des PAG⁴⁸. La moyenne de l'ensemble des donateurs du CAD pour ce qui est du financement de l'AH bilatérale dans le cadre de PAG était de 37,1 % en 2007⁴⁹. Puisque les PAG sont l'un des rares outils qui permettent de définir les besoins des populations touchées par des crises et d'en déterminer la priorité, la forte proportion du financement accordé par les donateurs à l'extérieur des PAG est source d'inquiétudes en l'absence d'une définition plus complète et plus systématique des besoins.

⁴⁶ DARA, *The Humanitarian Response Index (HRI) 2008*, 2009, p. 16.

⁴⁷ Pour en savoir davantage sur la Procédure d'appel global (PAG), voir le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH), *Dépliant PAG 2009*, 2009 : <http://ochaonline.un.org/HUMANITARIANAPPEAL/DocView.asp?DocID=2421> (consulté en novembre 2009).

⁴⁸ Development Initiatives, *Global Humanitarian Assistance*, 2009, p. 88-89.

⁴⁹ *Ibid.*

Une autre façon de déterminer si les donateurs répartissent leur financement en fonction des besoins est d'examiner la répartition du financement de l'AH entre tous les PAG pour les crises qui affichent le plus important déficit de financement. Selon les données du rapport GHA, le financement octroyé par le Canada, entre 2004 et 2006, aux cinq PAG les plus sous-financées a été de 4 %, ce qui est légèrement inférieur à la moyenne des donateurs (4,6 %), ce qui donne à croire que le financement de l'AH par le Canada pourrait tenir davantage compte des urgences sous-financées.

Recommandations

- L'ACDI devrait investir dans la collaboration avec le système des PAG pour veiller à ce que les évaluations des besoins soient aussi complètes et crédibles que possible.
- L'ACDI devrait accroître le financement accordé aux urgences sous-financées, que ce soit ou non dans le cadre des PAG.

5.2 L'outil d'étalonnage et l'indice des besoins humanitaires de l'ACDI

L'ACDI a élaboré un outil d'étalonnage pour déterminer la gravité des crises causées par des catastrophes naturelles. L'outil comprend cinq niveaux, assortis d'indicateurs pour déterminer la réaction appropriée à divers niveaux ou échelles de catastrophes/crises. L'ACDI a aussi fait état de la création d'un « indice des besoins humanitaires (IBH) » qui sert à financer les décisions relatives aux crises à évolution lente. L'IBH porte sur les besoins humanitaires relatifs et utilise de nombreuses données de sources secondaires. Il a pour but d'alimenter le dialogue au sein de l'ACDI pour orienter les décisions en matière d'affectation. Toutefois, l'IBH ne compare les données relatives aux catastrophes que lorsqu'il existe des ensembles de données assez volumineux, ce qui exclut la possibilité d'utiliser cet outil pour les catastrophes à apparition soudaine ou les urgences négligées. L'IBH est aussi limité par la disponibilité de données fiables et dépend de sources externes pour l'obtention de données. L'ACDI n'a manifesté aucun intérêt pour le renforcement de ses propres capacités de collecte d'information, et a plutôt réitéré son appui aux évaluations de l'ONU et des ONG pour obtenir les données nécessaires à l'évaluation des besoins humanitaires, ainsi que sa confiance dans ces évaluations.

L'ACDI mérite nos félicitations pour avoir élaboré l'IBH et l'outil d'étalonnage comme moyens d'évaluer la gravité d'une crise et des besoins. Les outils sont très utiles à des fins d'information, mais les liens entre les outils et les processus de décision en matière d'affectation des fonds à l'ACDI ne sont pas évidents. Les outils eux-mêmes ont été diffusés publiquement, mais non leur application à des scénarios particuliers. Par exemple, on ne sait pas vraiment si les outils ont servi à orienter les décisions sur les affectations à la Birmanie, à la Chine ou à d'autres crises en 2008, et si oui, comment. L'ACDI devrait s'assurer que les intervenants comprennent mieux l'utilisation et la mise en place de ces outils.

Recommandations

- ❑ L'ACDI devrait veiller à ce que des évaluations crédibles et complètes des besoins orientent, au niveau ministériel et à d'autres échelons supérieurs, les décisions sur la mesure dans laquelle le Canada finance une urgence particulière.
- ❑ L'ACDI devrait continuer de perfectionner l'application de l'IBH et de l'outil d'étalonnage, notamment en consultant des organisations de la société civile pour l'évaluation des besoins et de la gravité des crises, et pour la prise de décision sur le financement de crises particulières.
 - À cette fin, les résultats des analyses effectuées à l'aide de l'IBH et de l'outil d'étalonnage devraient être communiqués aux OSC pour éclairer leurs propres évaluations des besoins et des situations.

5.3 Fonds de contrepartie

Le concept du « processus de fonds de contrepartie » au gouvernement du Canada, en vertu duquel le gouvernement offre un financement équivalent aux dons de la population, est relativement nouveau. Ces fonds ont été utiles pour convaincre la population de financer plus généreusement certaines crises. Les organisations humanitaires ont remarqué que lorsqu'un fonds de contrepartie est lancé sans tarder, par exemple dans les deux semaines suivant une urgence d'apparition soudaine, il peut devenir un outil de financement public utile. Toutefois, les fonds de contrepartie ont soulevé de nouvelles préoccupations concernant le rendement du Canada en regard des bonnes pratiques d'aide humanitaire : on se demande particulièrement si les fonds sont conformes aux méthodes de financement axées sur les besoins.

Récemment, on a eu recours aux fonds de contrepartie dans le cas du tsunami de 2005, du tremblement de terre au Pakistan en 2006 et, simultanément, des crises en Birmanie et en Chine en mai 2008. Dans les quatre cas, on a utilisé et appliqué différemment les fonds de contrepartie.

Dans le cas du tsunami, c'était la première fois qu'on utilisait ce mécanisme au Canada; le fonds s'est avéré un outil de financement très utile pour les organismes humanitaires. Toutefois, des questions et des préoccupations subsistent quant à savoir si les sommes recueillies en réponse au tsunami, bien que considérables, ont pu nuire au financement de l'aide dans le cas d'autres urgences moins visibles. De plus, les grandes organisations possédant de solides capacités de collecte de fonds ont profité davantage des fonds de contrepartie. Certaines organisations de la société civile ont critiqué le mécanisme de fonds de contrepartie pour le tsunami parce qu'il mettait davantage l'accent sur la capacité de collecte de fonds que sur les affectations axées sur les besoins.

Le fonds de contrepartie pour le Pakistan était fort différent dans la mesure où les fonds recueillis par l'entremise du mécanisme de contrepartie ont été affectés à des programmes choisis par le gouvernement canadien et non pas nécessairement aux organismes ayant participé à la collecte de fonds par l'entremise de ce mécanisme. Par exemple, une partie de l'argent recueilli a été attribuée à des organismes de l'ONU et à d'autres organismes d'exécution qui n'étaient pas tenus de participer au programme de fonds de contrepartie. Les critiques adressées à ce modèle ont

porté surtout sur l'insuffisance de renseignements sur la façon dont fonctionnaient les fonds de contrepartie et sur l'identité des bénéficiaires de l'argent; les organismes participants ont donc éprouvé plus de difficultés à rendre des comptes à leurs donateurs publics.

Dans le cas de la Birmanie, le mécanisme de fonds de contrepartie a probablement incité la population à donner davantage qu'à l'habitude dans les cas de catastrophes qui touchent relativement moins la plupart des Canadiens.

En général, les processus de fonds de contrepartie soulèvent des défis particuliers en ce qui a trait au principe des bonnes pratiques d'aide humanitaire relativement à l'affectation des fonds en fonction des besoins. On fait appel aux fonds de contrepartie lorsque la crise est très médiatisée et au cours de la période où elle fait les manchettes. Les activités de collecte de fonds récompensent donc la visibilité plutôt que le besoin et la gravité d'une crise. Le fait que la décision de recourir à un mécanisme de fonds de contrepartie pour une catastrophe particulière soit de nature politique pourrait affaiblir le rendement de l'AH canadienne en ce qui a trait au respect du principe du financement axé sur les besoins.

Recommandation

- ❑ L'ACDI devrait élaborer et publier un cadre stratégique ou des lignes directrices sur l'utilisation des mécanismes de fonds de contrepartie, assortis de critères sur la mise en œuvre et de modalités de décaissement fondés sur la cohérence avec le financement axé sur le besoin et avec les principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire. On devrait solliciter activement les points de vue des OSC durant le processus d'élaboration de la politique.

6.0 POLITIQUE DU GOUVERNEMENT DU CANADA RELATIVE AUX PRINCIPES ET BONNES PRATIQUES POUR L'AIDE HUMANITAIRE

Pour poursuivre les buts de l'initiative sur les bonnes pratiques en matière d'action humanitaire (GHD), les gouvernements donateurs ont élaboré des plans nationaux de mise en œuvre (PNMO) qui déterminent comment concrétiser les principes. Fait à signaler, le Canada a été l'un des premiers à élaborer et à communiquer un PNMO pour respecter ses engagements dans le cadre de l'initiative GHD. Le plan a été finalisé en avril 2006 et portait sur la période se terminant en 2008. Le plan comprenait quatre secteurs de concentration : les politiques, le financement, la promotion de normes et la mise en œuvre améliorée, de même que l'apprentissage et la responsabilité.

L'un des principaux éléments mentionnés dans le plan est l'élaboration d'un énoncé de politique humanitaire par le gouvernement du Canada. Dans l'examen par les pairs du CAD (2007), le gouvernement canadien a réitéré son engagement à élaborer une politique humanitaire. Au cours de l'été 2007, il a rédigé un cadre d'action humanitaire (CAH) et l'a diffusé à des fins de commentaires aux organisations de la société civile; toutefois, il n'y a eu à ce jour aucune annonce selon laquelle la politique aurait été adoptée officiellement. Le fait de ne pas adopter un

cadre stratégique pour la prise de décisions concernant le financement de l'AH porte atteinte à la réputation du Canada à titre de donateur humanitaire responsable, transparent et efficace. De plus, le fait de publier le CAH sans l'avoir adopté mine les énoncés du Canada consignés dans l'Examen par les pairs du CAD de l'OCDE (2007) et constitue une omission de taille dans la mise en œuvre de son PNMO 2006-2008.

En ce qui a trait à la gamme complète des activités du PNMO, il n'appartient pas à ce document d'évaluer la mesure dans laquelle le gouvernement du Canada a mis en œuvre le plan. Des discussions avec des fonctionnaires et des praticiens du secteur révèlent que le PNMO est maintenant périmé et qu'il ne tient pas suffisamment compte des réalisations et des enseignements des trois dernières années. Une révision du PNMO par l'ACDI et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) dans le cadre de consultations ouvertes avec la communauté humanitaire canadienne garantirait une plus grande transparence, aiderait à faire le point sur le rendement actuel du Canada à titre de bon praticien de l'aide humanitaire et permettrait de définir des mesures pour garantir le respect intégral des engagements relatifs aux bonnes pratiques d'action humanitaire par les ministères et organismes compétents.

Recommandations

- ❑ L'ACDI et le MAECI, de concert avec d'autres ministères compétents, devraient adopter et publier un énoncé de politique humanitaire élaboré en consultation avec la société civile canadienne.
- ❑ L'ACDI et le MAECI devraient consulter les organismes humanitaires canadiens pour faire le point sur les réalisations et les limites du Plan national de mise en œuvre 2006-2008. À cette fin, l'ACDI et le MAECI devraient :
 - Appuyer une évaluation indépendante du PNMO 2006-2008 pour cerner les réalisations à ce jour et les lacunes sur le plan de la mise en œuvre.
 - Élaborer un plan national de mise en œuvre pour 2010-2012 en consultation avec la communauté humanitaire et prenant en considération les enseignements tirés de l'évaluation du PNMO 2006-2008.

7.0 CONCLUSION

Le Canada est un participant et un collaborateur respecté au sein de l'initiative GHD. Le gouvernement du Canada, par l'entremise de l'Agence canadienne de développement international et du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, a déployé des efforts considérables pour appuyer les *Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire*. Soulignons particulièrement le déliement de l'aide alimentaire, et le financement octroyé pour le travail de coordination par les Nations unies et les fonds communs. Les faiblesses du rendement du Canada sur le plan humanitaire ressortent surtout lorsqu'il est question de la générosité, des délais d'intervention et de l'absence d'une politique claire pour orienter le programme humanitaire du Canada. L'absence de politique est particulièrement inquiétante compte tenu des

énoncés du Canada présentés dans l'Examen par les pairs de l'OCDE. Cette absence de politique remet en question la priorité que le Canada accorde à une aide humanitaire qui vise à sauver des vies.

Le Canada ne doit pas se contenter d'être un donateur humanitaire médiocre. Étant donné l'ampleur incommensurable des besoins humanitaires qu'éprouvent les populations affectées par les crises, le Canada devrait s'attacher à devenir un chef de file, parmi les donateurs, en matière d'intervention humanitaire efficace et efficiente. L'aide humanitaire du Canada doit être plus efficace et demeurer fidèle à l'esprit de l'initiative GHD. Le Canada devrait devenir un donateur plus généreux, qui intervient à point nommé et offre des modalités de financement souples tout en respectant les principes fondamentaux de l'aide humanitaire, c'est-à-dire se concentrer sur les besoins et respecter les principes de l'humanité, de l'impartialité, de la neutralité et de l'indépendance.