



L'ASSISTANCE HUMANITAIRE DU CANADA

Lorsque des catastrophes se produisent – inondations, incendies, famines ou guerres – les Canadiens veulent aider. Cependant, si nous voulons être utiles, notre action doit être guidée par une compréhension de base des défis de l'assistance humanitaire. Ce document énonce certains des principes de l'assistance humanitaire et offre des recommandations au gouvernement canadien et aux autres acteurs.

Qu'est-ce que l'aide humanitaire ?

L'aide humanitaire est la forme la plus visible de l'aide étrangère, fournie en réponse à des catastrophes naturelles et à des situations d'urgence liées à un conflit. Elle est conçue dans l'objectif de répondre aux besoins immédiats de la population touchée par ces événements. Bien qu'elle soit considérée comme faisant partie de l'aide au développement du Canada, elle ne figure pas bien dans cette catégorie, car elle ne vise pas à contribuer à la réduction de la pauvreté ou à améliorer la qualité de vie à long terme.

L'aide humanitaire est fournie par les pays sur une base bilatérale ainsi que par des agences spécialisées des Nations Unies telles que le Programme alimentaire mondial, le Haut Commissariat des Nations unies pour

les réfugiés et l'UNICEF. Elle est également fournie par le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, des organisations de la société civile (des ONG telles que CARE, Vision mondiale, Oxfam et Médecins Sans Frontières) et par plusieurs petites organisations dans les pays où la catastrophe a lieu. En 2014, plus de 24 milliards de dollars américains ont été versés par ces canaux pour soutenir l'assistance humanitaire.¹

Les urgences humanitaires prennent plusieurs formes. Les catastrophes naturelles spectaculaires comme les ouragans, les typhons, les inondations, les tremblements de terre et les tsunamis attirent le plus d'attention. Les situations d'urgence liées à un conflit peuvent avoir le même impact que les catastrophes naturelles, en ce qui concerne la perte de vie, de logement et des moyens de subsistance, mais contrairement à la plupart des catastrophes naturelles, elles sont caractérisées par leur longue durée, qui s'étale dans certains cas pendant des décennies, et par leurs causes complexes. Dans toutes les situations d'urgence humanitaire, les personnes les plus pauvres sont les plus vulnérables et les femmes sont souvent plus touchées que les hommes.

Le Groupe McLeod œuvre au renforcement de la contribution du Canada à un monde meilleur.

Le Groupe McLeod est composé de professionnels possédant de nombreuses années d'expérience au sein du gouvernement, de la société civile et du milieu universitaire, qui travaillent dans tous les domaines du développement international, de la diplomatie et de la politique étrangère. Nous collaborons avec d'autres intervenantes et intervenants qui apprécient les droits de la personne, l'intégration, l'égalité et le développement durable pour faire avancer la politique et l'action du Canada dans les domaines de la coopération internationale et des affaires étrangères.

260, rue Metcalfe, bureau 6A, Ottawa (Ont.) K2P 1R6

McLeodGroup.ca | mcleodgroup12@gmail.com | [@theMcLeodGroup](https://www.instagram.com/theMcLeodGroup)

Principes humanitaires

L'aide humanitaire est fondée sur quatre principes : l'humanité, l'impartialité, la neutralité et l'indépendance. Le principe moral fondamental de l'humanité, c'est-à-dire le fait que la souffrance doit être prévenue ou allégée là où elle se trouve, façonne les actions de tous les acteurs humanitaires. L'impartialité et la neutralité signifient que l'aide humanitaire doit être fournie à tous ceux qui en ont besoin sans discrimination et que la réponse doit être proportionnelle au besoin et non influencée par la manière dont les catastrophes touchent aux cordes sensibles ou sont liées à des intérêts politiques. L'indépendance signifie que l'action humanitaire est autonome de tout objectif politique, économique, militaire ou autre qui ne soit pas lié à l'objectif humanitaire.

Source : UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *UNOCHA on Message : Humanitarian Principles*, juin 2012, https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM-humanitarianprinciples_eng_June12.pdf.

Le nombre de personnes touchées par des catastrophes a fortement augmenté au courant des dernières années. En 2014, le nombre de personnes ayant été forcées de quitter de leur foyer en raison de la violence et de la persécution est passé à 58 millions de personnes.² Les principaux impacts ont été ressentis en République centrafricaine, aux Philippines, en Syrie, au Soudan du Sud, au Yémen et dans la région sahélienne. À l'échelle mondiale, les appels d'aide coordonnés par l'ONU ont ciblé 88 millions de personnes en 2014.³

Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ainsi que des organisations non gouvernementales de secours aux sinistrés ont développé un code de conduite pour guider les interventions d'urgence.⁴ L'assistance humanitaire relève également du droit humanitaire international, codifié dans les Conventions de Genève de 1949. Ces conventions s'appliquent particulièrement aux conflits et à la protection des civils et des réfugiés.

En 2003, les principaux bailleurs ont conclu l'initiative « Bonnes pratiques des donateurs de l'aide humanitaire » (*Good Humanitarian Donorship*) qui visait à établir un cadre de principes pour guider le bon comportement et soutenir l'efficacité. Ce cadre comprend 23 principes et encourage une meilleure reddition de comptes des bailleurs.⁵

Tendances et enjeux

Les dépenses humanitaires par les pays donateurs des pays développés, directement et par l'intermédiaire de partenaires qui s'occupent de l'exécution, est suivi par le système de suivi des dépenses du Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (connu par son sigle anglais, OCHA), ainsi que par le système de notification des pays créanciers de l'OCDE. Les flux financiers effectués par des individus, des donateurs non traditionnels et par des sources privées sont cependant difficiles à suivre.

Le financement de l'assistance humanitaire est réparti de manière très inégale, influencé par des facteurs politiques, les priorités des donateurs et le profil public (dans les médias). Au début de 2015, OCHA prévoyait des besoins humanitaires pour l'année de l'ordre de 16,4 milliards de dollars américains. À la fin de l'année, le montant nécessaire projeté avait augmenté à 19,9 milliards de dollars américains, mais seulement 52 % de ce montant a été fourni.⁶ La majorité du financement humanitaire fournie par les donateurs est un engagement fait sur une base annuelle, malgré la nature pluriannuelle des crises prolongées, dont plusieurs sont liées à un conflit. L'appel humanitaire global pour 2016 a été fixé à 20,1 milliards \$, pour aider 87,6 millions de personnes.

Les pays donateurs utilisent souvent l'assistance humanitaire comme un substitut à une action politique et diplomatique constructive visant à résoudre les causes du conflit. La situation d'urgence continue au Darfour est un exemple flagrant de cette tendance.

Les préjugés sexistes

Plusieurs organisations ont ignoré l'inégalité entre les hommes et les femmes ainsi que la jeunesse dans leur intervention humanitaire. Le mauvais positionnement de latrines, par exemple, tout comme ne pas fournir de l'eau et du bois de chauffage ou le fait de distribuer la nourriture aux hommes qui la vendent en échange de bière et de projectiles, peut augmenter la vulnérabilité des femmes et des filles. Alors que les organisations humanitaires ont pris des mesures au courant des dernières années afin de remédier à ce problème, les préjugés sexistes dans l'aide humanitaire nécessitent une attention constante.

Les pays donateurs utilisent souvent leur assistance humanitaire pour annoncer leur propre générosité, sous la forme de personnel et de véhicules militaires très visibles pour livrer l'aide ou par l'étiquetage ostentatoire des fournitures humanitaires. Ces actions peuvent mettre en risque l'indépendance de l'intervention humanitaire. Dans des situations de catastrophes liées à un conflit, où les combattants non officiels (rebelles, bandits, milices non officielles) sont actifs et utilisent souvent la population civile comme boucliers ou pions, compromettre l'indépendance de l'assistance humanitaire peut avoir des conséquences fatales pour les travailleurs humanitaires.

Des groupes, des célébrités et des organisations de la société civile inexpérimentés mais bien intentionnés deviennent souvent impliqués dans des catastrophes naturelles de grande visibilité. En dépit de leurs bonnes intentions, plusieurs d'entre eux-ci ne sont pas bien équipés pour aider et nuisent aux organisations expérimentées, tout en augmentant les attentes de leurs partisans. Afin d'être efficace, l'aide humanitaire nécessite un personnel bien formé qui soit soutenu par des organisations compétentes et capables de fournir un soutien durable.

Les crises humanitaires récentes

La récente recrudescence de catastrophes humanitaires est en grande partie le résultat de trois événements : l'épidémie du virus Ébola en Guinée, Sierra Leone et

Libéria en Afrique de l'Ouest, la crise prolongée dans le Moyen Orient, qui est issue de la guerre civile en Syrie, et les tremblements de terre au Népal. L'épidémie d'Ébola a montré comment les systèmes de santé fragiles dans les pays pauvres rendent les populations vulnérables à des maladies facilement transmissibles, ce qui a des conséquences à la fois immédiates et à long terme. La situation d'urgence complexe causée par le conflit en Syrie, qui a causé le déplacement de près de la moitié de la population du pays, montre comment des catastrophes qui créent d'importantes populations de réfugiées peuvent avoir des conséquences majeures pour les pays voisins. Dans les deux cas, l'intervention mondiale a été lente et insuffisante. La transmission rapide de l'approvisionnement de l'aide humanitaire est cruciale pour répondre aux besoins, minimiser les dommages physiques et humains et permettre la reconstruction et la réhabilitation.

L'Ébola, la Syrie et le Népal ont eu une place dominante dans les médias en 2015, mais il y a eu plusieurs autres catastrophes de moindre envergure mais non moins critiques en termes de besoins. Il y a eu des inondations importantes dans les Balkans, les réfugiés de Boko Haram au Nigeria, le Typhon Hugupit aux Philippines, une crise liée à un conflit et une sécheresse prolongée au Soudan du Sud et au Darfour, ainsi que la conséquence de catastrophes passées telles que les efforts de reconstruction continus en Haïti après le séisme survenu en 2010. Le coût économique des catastrophes naturelles liées au climat dans les pays les moins développés était de 58 milliards de dollars américains en 2014.⁷

Comme conséquence des changements climatiques, les fournisseurs de l'assistance humanitaire internationale sont de plus en plus confrontés aux enjeux interreliés de la vulnérabilité et de la résilience. La réduction des risques et le renforcement de la résilience peuvent prendre plusieurs formes, telles que les alertes précoces de catastrophes naturelles, le renforcement des capacités locales pour déplacer les populations vulnérables à un lieu sûr, l'identification et la réduction des risques, la protection des moyens de subsistance et la transformation des hôpitaux, cliniques et écoles en abris résistants aux catastrophes.

Qu'est-ce que le Canada devrait faire ?

Le Canada a fait des contributions financières significatives pour l'aide humanitaire au courant des dernières années et a été un champion de l'initiative mondiale « Bonnes pratiques des donateurs de l'aide humanitaire » (*Good Humanitarian Donorship*, GHD). Le Canada était au sixième rang parmi les pays donateurs en 2015, fournissant 3,2 % des flux humanitaires mondiaux totaux déclarés.⁸ En 2014-2015, le Canada a coprésidé le comité directeur du GHD.

Cependant, le Canada n'a pas de stratégie globale de l'aide humanitaire et risque donc de compromettre son engagement envers l'impartialité et la neutralité. Bien qu'Affaires mondiales Canada, anciennement le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement (intégrant l'ACDI), ait le rôle principal au niveau des politiques et des opérations, d'autres organismes du gouvernement fédéral peuvent participer aux réponses à des situations d'urgence complexes. Il en a été le cas lors de l'intervention à la suite du tremblement de terre de 2010 en Haïti, lorsque le MAECI et l'ACDI avaient été joints par le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes, Citoyenneté et Immigration Canada, le ministère de la Sécurité publique et la GRC.

Dans son examen de 2012 de l'aide canadienne, l'OCDE a affirmé que le Canada avait besoin d'une stratégie humanitaire claire, des outils renforcés pour lutter contre la vulnérabilité en cas de catastrophe et soutenir la récupération post-crise, ainsi que de meilleurs mécanismes pour un décaissement rapide des fonds.⁹ Le gouvernement canadien persiste à utiliser ce qui est appelé l'approche de fonds correspondants. Dépendamment de la dimension de la crise et du profil public/médiatique de l'événement, le gouvernement annonce – souvent plusieurs semaines après l'urgence – qu'il va augmenter sa contribution financière pour donner un montant correspondant à celui donné aux ONG. Cela peut causer une certaine confusion puisque plusieurs individus croient que la contribution du gouvernement sera versée à la même à laquelle ils ont effectué leur don. Dans les faits, l'engagement ne s'applique qu'aux propres fonds du gouvernement.

Le Canada a besoin d'une **stratégie nationale d'assistance humanitaire** afin d'offrir un cadre qui coordonnerait le travail de divers organismes gouvernementaux, organisations de la société civile (ONG), voire le secteur privé. Cette stratégie devrait être développée à travers un processus consultatif incluant toutes les parties prenantes.

Cette stratégie devrait :

- Reconnaître que les **différentes parties prenantes ont des capacités différentes** dans la prestation de l'aide humanitaire. Elle devrait viser à assurer l'optimisation de leurs contributions. Les ONG sont souvent déjà présentes sur le terrain, travaillant sur des projets de développement avec des partenaires locaux dans les pays affectés, ce qui veut dire qu'elles ont des réseaux qui peuvent être adaptés pour fournir l'aide d'urgence. Les forces armées ont d'importants actifs tels que des avions et des véhicules qui peuvent aider à livrer des fournitures et des abris. Cependant, le personnel militaire n'est pas formé dans le domaine de l'aide humanitaire et plusieurs d'entre eux pourraient rencontrer des problèmes en adhérant aux principes humanitaires d'humanité, impartialité, neutralité et indépendance. Les agences multilatérales (telles que le Programme alimentaire mondial et le Haut Commissariat pour les réfugiés) et le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ont une grande capacité de livraison et seront probablement présents pour de longues durées lors des situations d'urgence complexes et prolongées.
- Reconnaître les **besoins particuliers des femmes** lors des crises humanitaires, dans leurs rôles comme chefs de famille, comme personnes déplacées particulièrement vulnérables et, dans de situations d'urgence liées à un conflit, comme cibles de violence sur la base du genre.
- Reconnaître le risque croissant d'événements météorologiques extrêmes et investir davantage dans la résilience, grâce à des mesures de **réduction des risques de catastrophe**. Les pauvres sont les personnes les plus vulnérables aux catastrophes et

leur vulnérabilité peut être minimisée en renforçant la capacité locale pour déplacer les personnes loin des régions susceptibles d'être frappées par des tempêtes violentes, des tsunamis et des inondations. La réduction des risques peut inclure s'assurer que les infrastructures publiques essentielles, telles que les hôpitaux, les cliniques et les écoles, puissent fonctionner comme des abris résistants aux désastres. Le Canada devrait adopter la devise « Réduire la vulnérabilité et assurer les moyens de subsistance » et réserver au moins 5 % de son budget humanitaire annuel pour des activités de préparation et de réduction des risques de catastrophe, en conformité avec les récentes recommandations de l'OCDE.¹⁰

- **Allouer des fonds sur une base pluriannuelle** pour aider les principales ONG à renforcer leur capacité d'intervention humanitaire. Les catastrophes font dérailler le développement, détruisant souvent des années d'investissements. Les ONG de développement ont un intérêt direct dans la réponse immédiate aux besoins des personnes avec

lesquelles elles ont peut-être travaillé durant des années. Cependant, une réponse humanitaire efficace nécessite un personnel bien formé et dévoué et les ONG qui travaillent sur des marges financières très minces n'ont souvent pas la capacité de réagir rapidement.

- Publier un rapport annuel sur les **efforts nationaux d'intervention humanitaire**, y compris le travail des organisations de la société civile et d'autres organismes, afin que les Canadiens puissent comprendre le spectre complet des mesures prises en leur nom. Ce rapport pourrait également souligner la nature évolutive de l'aide humanitaire et les défis auxquels font face le gouvernement et d'autres agences prestataires d'aide.

Les Canadiens sont fiers de leur compassion et veulent contribuer à une réponse rapide et efficace aux pires catastrophes humanitaires. Cependant, afin d'être efficace, le Canada a besoin de développer un système plus stratégique et cohérent pour répondre en cas de besoin.

Mise à jour : 6 mars 2016

NOTES

¹ Development Initiatives, *Global Humanitarian Assistance Report 2015*, p. 19, <http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2015/06/GHA-Report-2015-Interactive-Online.pdf>.

² *Ibid.*, p. 15.

³ *Ibid.*, p. 14.

⁴ Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales (ONG) lors des opérations de secours en cas de catastrophe*, <https://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/code-of-conduct/code-french.pdf>

⁵ Good Humanitarian Donorship, « 23 Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship », 2013, <http://www.ghdinitiative.org/ghd/gns/principles-good-practice-of-ghd/principles-good-practice-ghd.html>.

⁶ Development Initiatives, *Global Humanitarian Assistance Report 2014*, p. 13, <http://www.globalhumanitarianassistance.org/report/gha-report-2014>.

⁷ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, « World Disasters Report 2014 – Data », Tableau 4, <http://www.ifrc.org/en/publications-and-reports/world-disasters-report/world-disasters-report-2014/world-disasters-report-2014--data/>

⁸ OCHA, « Strategic Response Plan(s): 2015 – Summary of funding and outstanding pledges by donor as of 06-March-2016 », https://fts.unocha.org/reports/daily/ocha_6_2015.PDF.

⁹ OECD, « Canada: Development Assistance Committee (DAC) Peer Review 2012 », <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/canadapeerreview2012.pdf>.

¹⁰ OECD, « Recommendations of the Council on the Governance of Critical Risks », 6 mai 2014, <http://www.oecd.org/gov/risk/Critical-Risks-Recommendation.pdf>.