

Document archivé

L'information archivée sur le Web est disponible à des fins de consultation, de recherche ou de tenue de dossiers seulement. Elle n'a été ni modifiée ni mise à jour depuis sa date d'archivage. Les pages archivées sur le Web ne sont pas assujetties aux normes Web du gouvernement du Canada. Conformément à la [Politique de communication du gouvernement du Canada](#), vous pouvez obtenir cette information dans un format de rechange en [communiquant avec nous](#).



Agence canadienne de
développement international

Canadian International
Development Agency

ACDI  CIDA



Évaluation corporative de l'aide humanitaire de

2005-2011

RAPPORT SYNTHÈSE

AOÛT 2012

Agence canadienne de développement international (ACDI)

200, promenade du Portage
Gatineau (Québec) K1A 0G4
Canada

Téléphone :
819-997-5006 / 1-800-230-6349 (sans frais)

Pour les personnes malentendantes ou atteintes de troubles de la parole :
819-953-5023 / 1-800-331-5018 (sans frais)

Télécopieur : 819-953-6088

Site Web : www.acdi.gc.ca/evaluations-f

Courriel : info@acdi-cida.gc.ca

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 2011

This publication is also available in English under the title : Corporate Evaluation of CIDA's Humanitarian Assistance.

Imprimé au Canada



Évaluation corporative de l'aide humanitaire de

2005-2011

RAPPORT SYNTHÈSE

AOÛT 2012

Remerciements

La prestation de l'aide humanitaire est une tâche complexe qui suppose le recours à une grande variété d'organisations locales, nationales et internationales, et ce, dans un environnement en constante évolution, ce qui entraîne de nouveaux défis auxquels les intervenants humanitaires doivent constamment s'adapter. Or, l'aide humanitaire de l'ACDI s'inscrit dans ce contexte complexe et en mouvance. En conséquence, et étant donné que l'ACDI a consacré près de 2,7 milliards de dollars à l'aide humanitaire au cours d'une période de cinq ans, l'évaluation de cette aide arrive à point nommé, à titre de moyen de rendre des comptes autant que d'occasion d'apprentissage institutionnel.

La présente évaluation a été menée par une équipe formée d'agents d'évaluation de l'ACDI (Denis Marcheterre, Pamela Nibishaka et Vivek Prakash), de consultants de la société Goss Gilroy Inc. (Sheila Dohoo Faure, Louise Mailloux et Chris Khng) et d'un spécialiste de l'aide humanitaire, Hunter McGill. La Direction de l'évaluation tient à remercier tous les membres de cette équipe mixte pour leur travail acharné, leur diligence et leur professionnalisme lors de la réalisation de cette mission exigeante.

Des remerciements sont également adressés aux nombreuses personnes dont la contribution à l'évaluation a été précieuse. Il s'agit notamment de nos collègues de l'ACDI, du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et du ministère de la Défense nationale ainsi que des représentants de divers organismes des Nations Unies, d'organisations non gouvernementales ainsi que d'organismes d'aide bilatérale de nombreux pays. Leur expérience, leurs opinions et leurs connaissances en matière d'aide humanitaire ont été essentielles à la collecte et à l'analyse de données et elles ont contribué à la qualité de cette évaluation.

Nous tenons à souligner tout particulièrement la contribution du Comité consultatif de l'évaluation de l'ACDI, qui a supervisé le déroulement de l'évaluation, ainsi que celle des examinateurs externes (John Cosgrave, Ted Kliet, Mikael Lindvall, John Mitchell), dont les observations sur le plan de travail et le rapport préliminaire ont contribué au succès de l'évaluation.

Il importe de miser sur notre capacité d'évaluer et d'apprendre afin d'améliorer nos interventions humanitaires. Car des millions de personnes comptent sur un système humanitaire international adéquat et novateur apte à répondre aux besoins. Nous espérons que la présente évaluation concourra au processus d'évaluation et d'apprentissage de l'Agence.

Caroline Leclerc
Directrice générale
Direction de l'évaluation

Table des matières

Sommaire	5
1.0 Introduction	1
1.1 Contexte de l'aide humanitaire	1
1.2 Aperçu de l'approche et de la méthode employées pour l'évaluation	5
2.0 Profil de l'aide humanitaire de l'ACDI	10
2.1 Description de la prestation de l'aide humanitaire par l'ACDI	10
2.2 Aperçu des données financières liées à l'aide humanitaire de l'ACDI	14
3.0 Pertinence de l'aide humanitaire de l'ACDI	17
3.1 Adéquation de l'aide humanitaire avec les priorités stratégiques du gouvernement et de l'ACDI	17
3.2 Nécessité de continuer à fournir une aide humanitaire	20
3.3 L'aide humanitaire en tant que priorité de l'ACDI	20
3.4 Adéquation avec les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire	21
3.5. Conclusion.....	23
4.0 Conception et mise en œuvre de l'aide humanitaire de l'ACDI	24
4.1 Cadre stratégique et portée de l'aide humanitaire de l'ACDI	24
4.2 Égalité entre les sexes.....	39
4.3 Gestion de l'aide humanitaire par la DAHI	41
4.4 Coordination et intégration des programmes humanitaires et des programmes de développement.....	65
4.5 Information publique et communications.....	72
4.6 Conclusion.....	73
5.0 Rendement de l'aide humanitaire de l'ACDI.....	76
5.1 Renforcement des capacités à l'échelle mondiale grâce aux résultats de l'aide humanitaire	77
5.2 Résultats au niveau des pays	85
5.3 Efficacité des programmes de l'ACDI	93
5.4 Conclusions.....	94
6.0 Conclusions	96
6.1 Pertinence	96
6.2 Conception et mise en œuvre.....	96
6.3 Rendement.....	99
7.0 Recommandations	100

Figures

Figure 1 : Financement de base de l'ACDI et fonds accordés au CERF, de 2005-2006 à 2010-2011	30
Figure 2 : Dépenses relatives à l'aide humanitaire, selon le secteur et la direction générale, de 2005-2006 à 2010-2011	33
Figure 3 : Variété des programmes d'aide humanitaire, selon la direction générale de l'ACDI	34
Figure 4 : Objectifs comparables des pays donateurs en matière d'aide humanitaire	38
Figure 5 : Délais d'approbation du financement de la DAHI pour quatre pays ayant fait l'objet d'une étude de cas, de 2009-2010 à 2010-2011	46
Figure 6 : Budget initial des programmes de la DAHI, transferts nets et dépenses définitives, de 2006-2007 à 2010-2011	52
Figure 7 : Dépenses de programmes de la DAHI, selon le secteur*, de 2006-2007 à 2010-2011	53
Figure 8 : Dépenses de fonctionnement de la DAHI*, de 2006-2007 à 2010-2011	54
Figure 9 : Dépenses de fonctionnement et de programmes de la DAHI*, de 2006-2007 à 2010-2011	55
Figure 10 : Profil des sources de financement et des décaissements de cinq fonds de contrepartie, de 2005 à 2010* (en millions de dollars canadiens)	60

Encadrés

Encadré 1 : Objectifs de l'aide humanitaire internationale.....	11
Encadré 2 : Cadres stratégiques de l'aide humanitaire d'organismes bilatéraux.....	26
Encadré 3 : Points de vue de la communauté humanitaire et de la communauté du développement sur l'établissement de liens entre les secours d'urgence, la réhabilitation et le développement	36
Encadré 4 : Exemples de délais de signature des ententes liées aux projets.....	45
Encadré 5 : Mécanismes de mesure du rendement de la DAHI.....	48
Encadré 6 : Avantages et inconvénients des fonds de contrepartie selon les intervenants.....	63
Encadré 7 : Exemples de réussites et de défis en matière d'intégration sur le terrain.....	66
Encadré 8 : Exemple de coordination étroite avec l'administration centrale	69
Encadré 9 : Exemple de coordination étroite avec l'administration centrale	72
Encadré 10 : Difficulté de se fier à l'information des partenaires.....	77
Encadré 11 : Renforcement des capacités au HCR	80
Encadré 12 : Valeur ajoutée du soutien de la DAHI pour CANADEM et le programme de délégués outremer de la Société canadienne de la Croix-Rouge	81
Encadré 13 : Dialogue politique au Soudan.....	83
Encadré 14 : Répercussions de l'élimination du financement de base versé à l'UNRWA	84

Annexe

Annexe 1 – Réponse de la gestion

Liste des sigles et acronymes

AAA	Analyse après action
AAP	Architecture des activités de programme
ACDI	Agence canadienne de développement international
ALNAP	Réseau d'apprentissage pour la responsabilisation et l'efficacité en matière d'assistance humanitaire
APD	Aide publique au développement
CAD	Comité d'aide au développement
CERF	Fonds central d'intervention d'urgence
CFGB	Banque canadienne de grains
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CPP	Cadre de programmation-pays
DAHI	Direction de l'assistance humanitaire internationale
DAP	Document d'approbation de projet
DGPG	Direction générale des programmes géographiques
DGPM	Direction générale des programmes multilatéraux et mondiaux
EAI	Enveloppe de l'aide internationale
EPH	Équipe-pays humanitaire
ETP	Équivalent temps plein
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FPSM	Fonds pour la paix et la sécurité mondiales
GAR	Gestion axée sur les résultats
HCDH	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IFRC	Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
INCAF	Réseau international sur les conflits et les situations de fragilité
MAECI	Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
MOPAN	Réseau d'évaluation du rendement des organisations multilatérales
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
PAGER	Policy and Advocacy Group for Emergency Relief
PAM	Programme alimentaire mondial
PIB	Produit intérieur brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RPP	Rapport sur les plans et les priorités
UNDAC	Équipe des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNMAS	Service de la lutte antimines des Nations Unies
UNRWA	Office de secours et de travaux pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient

Sommaire

Introduction

Ce rapport expose les résultats de l'évaluation des programmes d'aide humanitaire (aide multilatérale et aide bilatérale) de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) réalisés entre avril 2005 et mars 2011. Cette évaluation sert tout à la fois de moyen de rendre des comptes, comme l'exige la *Politique sur l'évaluation* du Conseil du Trésor du Canada, et d'occasion d'apprentissage institutionnel. Il y est question de la pertinence, de la conception et la mise en œuvre ainsi que du rendement de l'aide humanitaire.

La méthode choisie prévoyait l'analyse de la littérature et la documentation ainsi que des données administratives de l'ACDI et des renseignements sur le financement humanitaire global; des entrevues approfondies avec des employés de l'ACDI ainsi qu'avec des représentants d'organismes des Nations Unies et d'organisations non gouvernementales (ONG) partenaires, d'autres ministères et de cercles de réflexion; des études de cas sur les programmes dans cinq pays (Cisjordanie et bande de Gaza, Colombie, Éthiopie, Haïti et Soudan); une comparaison avec trois autres donateurs bilatéraux (Australie, Danemark et Suède).

L'aide humanitaire de l'ACDI est régie par les *Modalités et conditions relatives à l'aide internationale au développement*. Elle est gérée principalement par la Direction de l'assistance humanitaire internationale (DAHI) de la Direction générale des programmes multilatéraux et mondiaux (DGPM). En outre, certains programmes relèvent de la Direction générale des programmes géographiques (DGPG). Les programmes humanitaires de la DGPG sont gérés par des bureaux géographiques qui ont l'entière responsabilité du programme d'aide humanitaire et du programme de développement dans leur région ou leur pays respectifs (à l'heure actuelle, la Cisjordanie et la bande de Gaza ainsi que l'Afghanistan)¹. De plus, certains bureaux géographiques gèrent des programmes qui, selon les définitions de « programme humanitaire » des systèmes d'information financière de l'ACDI², sont des programmes d'aide humanitaire.

De l'exercice 2005-2006 à l'exercice 2010-2011, l'ACDI a consacré un peu plus de 2,7 milliards de dollars à l'aide humanitaire. Dans l'ensemble, 83 % de cette aide était gérée par la DGPM et 17 %, par la DGPG. La majeure partie du financement de la DGPM va à l'action humanitaire lors de crises complexes ainsi que l'aide alimentaire, l'assistance matérielle et les services d'urgence et, enfin, la coordination des secours et les services de soutien et de protection. La DGPG finance principalement deux programmes géographiques, notamment la Cisjordanie et la bande de Gaza ainsi que l'Afghanistan dont elle a la responsabilité de gérer l'aide humanitaire du Canada, avec une composante importante consacrée aux secours de

¹ La DAHI finance les activités du CICR en Cisjordanie et dans la Bande de Gaza.

² Les définitions utilisées dans les systèmes d'information financière de l'ACDI sont fondées sur la définition donnée à l'« aide humanitaire » par le Comité d'aide au développement.

reconstruction et de réhabilitation. L'ACDI fait appel à l'Organisation des Nations Unies (ONU), au Mouvement de la Croix-Rouge et à des ONG partenaires pour mettre en œuvre ses programmes d'aide humanitaire. Les huit principales organisations partenaires de l'ACDI sont le Programme alimentaire mondial (PAM), le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), la Banque canadienne de grains (CFGB), le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), l'Office de secours et de travaux pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (IFRC).

Principales constatations

Pertinence

Les interventions humanitaires de l'ACDI sont conformes aux priorités du gouvernement du Canada et à l'ensemble de ses propres priorités stratégiques, comme en témoignent les déclarations publiques, ses documents et le financement qu'elle accorde lors de crises humanitaires. En règle générale, les programmes d'aide humanitaire de l'ACDI satisfont également aux Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, malgré quelques réserves quant à la prise en temps opportun des décisions relatives au financement, à l'utilisation des fonds de contrepartie et au manque de transparence.

Selon la littérature consultée, il est probable que de plus en plus de gens seront touchés, sur de longues périodes, par des catastrophes naturelles et des conflits qui s'étirent, alors qu'il faudra aussi composer avec une hausse des coûts de l'aide humanitaire et avec des contraintes budgétaires accrues. C'est donc dire que le Canada, y compris l'ACDI, devra continuer d'intervenir lors des crises humanitaires.

Afin d'offrir une aide pertinente aux populations ciblées, l'ACDI dispose d'outils appropriés de collecte et d'analyse de données sur les besoins pour informer la prise de décisions. Ainsi, elle est en mesure de prendre les décisions qui s'imposent quant à l'ampleur de l'intervention humanitaire et au choix à faire parmi les programmes proposés par ses partenaires.

Conception et mise en œuvre

Conception : Le gouvernement du Canada ne dispose d'aucune politique d'aide humanitaire pangouvernementale. Pour sa part, l'ACDI travaille actuellement à l'élaboration d'une stratégie applicable à ses activités d'aide humanitaire. Cependant, bien qu'en principe cette stratégie soit censée être valable pour l'ensemble de l'Agence, les entrevues portent à croire qu'elle est surtout axée sur les activités de la Direction de l'assistance humanitaire internationale (DAHI), qui finance principalement les activités d'aide immédiate pour sauver des vies cadrant avec les *Modalités et conditions relatives à l'aide internationale au développement*. Or, ces dernières prévoient des activités plus variées que celles qui sont habituellement mises en œuvre par la DAHI. Les programmes bilatéraux de l'ACDI mettent en œuvre des activités de réduction des risques de catastrophes, de relèvement rapide et de transition entre les programmes d'aide humanitaire et de développement, même si ces activités de transition ne représentent qu'un faible pourcentage du financement humanitaire de l'ACDI. Les trois autres organismes

donateurs examinés ont des politiques et des stratégies d'aide humanitaire qui prévoient des activités en matière de préparation aux situations d'urgence, de relèvement rapide et de transition entre les programmes d'aide humanitaire et les programmes de développement.

Approbation : Les processus d'approbation des projets tiennent compte d'une variété de facteurs et font appel à l'expérience du personnel de la DAHI à l'administration centrale et sur le terrain. Les décisions quant aux appels de fonds de l'ONU sont prises en temps opportun, mais on observe de longs délais dans l'approbation du financement de certains projets d'ONG. Toutefois, les entrevues indiquent que le nouveau projet de stratégie de la DAHI devrait corriger cette situation. La Direction a d'ailleurs mis en œuvre des mécanismes afin d'accélérer le processus décisionnel (voir la section sur l'efficacité, ci-dessous).

Suivi et évaluation : La DAHI dispose de divers mécanismes de suivi et d'évaluation de ses programmes d'aide humanitaire, qui n'imposent pas un lourd fardeau aux organisations partenaires quant aux rapports. Toutefois, il n'existe pas de mécanisme systématique approprié pour la collecte, la prise en compte et la diffusion des leçons retenues.

Efficacité : Au budget annuel initial de la DAHI s'ajoutent des sommes importantes tout au long de l'année. Une bonne partie de ces sommes additionnelles vise à remplir les engagements du Canada lorsque des fonds de contrepartie sont mis sur pied. Les coûts de fonctionnement de la DAHI associés à la gestion du financement humanitaire représentent moins de 1 % de la totalité de ce financement, et ce pourcentage est à la baisse depuis six ans.

L'évaluation a révélé des résultats variables quant à l'efficacité de la gestion du financement humanitaire par la DAHI. En règle générale, la DAHI gère de façon efficace le financement humanitaire, mais la difficulté à prendre des décisions en temps opportun à l'égard de certains projets d'ONG vient jeter une ombre au tableau. En ce qui a trait à la sélection et à la mise en œuvre des projets ainsi qu'à la gestion des relations avec ses partenaires, la DAHI est jugée efficace de manière générale. Elle a également accru son efficacité en augmentant le financement pluriannuel et le financement de base accordés à ses principaux partenaires, en offrant un financement substantiel au Fonds central d'intervention d'urgence (CERF) et en mettant en place des mécanismes d'intervention rapide avec certains partenaires. Ces mesures lui permettent de gérer une aide humanitaire plus substantielle tout en réduisant la charge administrative de son personnel.

Fonds de contrepartie : La DAHI a défini des processus favorisant la gestion efficace de ces fonds, qui sont utilisés de plus en plus souvent. Cependant, il n'existe actuellement aucun critère public permettant de déterminer dans quelles situations il faut avoir recours à un fonds de contrepartie. De plus, des préoccupations ont été soulevées quant à la transparence des renseignements sur l'utilisation des ressources des fonds de contrepartie et sur la possibilité que ces fonds viennent fausser le financement humanitaire.

Savoir-faire et coordination : Le savoir-faire de la DAHI en matière d'aide humanitaire est solide et pertinent, alors qu'il est limité dans le cas des programmes géographiques, notamment sur le terrain. En effet, le personnel sur le terrain ne dispose pas d'un mandat clair à l'égard des programmes d'aide humanitaire. Certains employés participent aux discussions sur les projets,

mais dans la plupart des cas, il y a peu de ressources de l'ACDI affectées aux questions d'aide humanitaire sur le terrain. En outre, le personnel sur le terrain n'a pas tendance à contribuer à la discussion portant sur les enjeux humanitaires, en dehors du cadre des projets.

L'absence de mécanisme de coordination et d'intégration à l'échelle de l'Agence restreint les occasions de faire le lien entre les programmes d'aide humanitaire et les programmes de développement. Pourtant, la nécessité d'intégrer l'aide humanitaire et le développement dans un ensemble d'interventions humanitaires devant être mises en œuvre tant par les intervenants humanitaires que par ceux du développement est bien documentée.

Communication : L'aide humanitaire est clairement une facette de la programmation de l'ACDI qui intéresse les Canadiens. L'ACDI publie souvent des communiqués de presse consacrés aux interventions humanitaires, mais rate cependant d'autres occasions de communiquer clairement ses réalisations humanitaires au public, que ce soit au Canada ou dans les pays partenaires. Un rapport annuel sur l'aide humanitaire de l'ACDI et les histoires du terrain seraient des options pertinentes.

Rendement

L'ACDI rend compte du rendement à deux niveaux : résultats de l'aide humanitaire à l'appui de la capacité internationale et résultats à l'échelle des pays. Dans le cas de l'aide humanitaire, la mesure et l'attribution des résultats présentent des défis, en raison des nombreux facteurs (donateurs et partenaires chargés de la mise en œuvre) qui entrent en jeu lors des interventions d'urgence.

À l'échelle internationale, le Canada est perçu par la communauté humanitaire comme un intermédiaire honnête qui fait également la promotion, par l'entremise de son dialogue politique, d'enjeux clés tels que la gestion axée sur les résultats (GAR) et l'égalité entre les sexes. Chef de file de l'aide humanitaire pendant des années, le Canada semble toutefois avoir aujourd'hui une présence moins marquée au sein de la communauté humanitaire. Il contribue considérablement au renforcement des capacités de ses partenaires humanitaires, au moyen de son financement de base, du financement pluriannuel et de son soutien à la coordination. Il appuie principalement le système multilatéral, la Société canadienne de la Croix-Rouge et des ONG partenaires, comme le Policy and Advocacy Group for Emergency Relief (PAGER), la Coalition humanitaire et le Réseau d'apprentissage pour la responsabilisation et l'efficacité en matière d'assistance humanitaire (ALNAP).

Au niveau des pays, l'évaluation porte uniquement sur les contributions de l'ACDI et mesure le rendement de l'Agence en fonction du rendement de ses partenaires. Sur le terrain, les programmes de l'ACDI appuient la réalisation de tous les résultats escomptés de l'aide humanitaire que cette dernière accorde, notamment en ce qui a trait à l'amélioration de l'état de préparation en vue des interventions humanitaires, au renforcement des capacités du système humanitaire et à l'efficacité de l'aide humanitaire pour les bénéficiaires. Le grand objectif des activités de l'ACDI est d'accroître le nombre de vies sauvées, d'atténuer les souffrances et de préserver la dignité humaine dans les collectivités aux prises avec une crise humanitaire ou avec l'insécurité alimentaire. Parmi les résultats concrets en ce qui concerne les bénéficiaires,

notons l'amélioration de l'accès à des produits alimentaires et non alimentaires, le rétablissement des moyens de subsistance, la réduction de la vulnérabilité et la protection. Voici des exemples de ces résultats :

- Dans le cadre de son intervention humanitaire à la suite du séisme qui a secoué Haïti en janvier 2010, l'ACDI a contribué à offrir une aide alimentaire d'urgence à 4,3 millions d'Haïtiens, des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement à 1,3 million d'Haïtiens, des abris d'urgence et des logements temporaires à 370 000 familles et des articles de secours.
- Avec le soutien de l'ACDI, le Programme alimentaire mondial (PAM) appuie le gouvernement de l'Éthiopie afin d'offrir une assistance alimentaire d'urgence à 3,7 millions de personnes, dont 240 000 réfugiés. De plus, 3,4 millions de personnes supplémentaires bénéficient de programmes autres que les programmes d'urgence.
- Au Darfour, au Soudan, tout porte à croire que, entre 2005 et 2009, les programmes du PAM ont contribué à la diminution des taux de malnutrition aiguë, des taux de malnutrition sévère et des taux de mortalité.

Les partenaires humanitaires de l'ACDI chargés de la mise en œuvre des activités sont généralement jugés efficaces et, puisque des résultats sont observés dans tous les secteurs d'intervention visés par l'ACDI, on peut en conclure que les programmes de l'ACDI contribuent grandement à la réalisation des objectifs de cette dernière.

Conclusion

L'analyse de diverses sources de données indique que l'ACDI accorde son aide financière de façon à répondre à des besoins pertinents et apporte, par l'intermédiaire de ses partenaires, une contribution précieuse permettant de sauver des vies et d'atténuer les souffrances. Par le passé, le Canada a joué un rôle important au sein de la communauté humanitaire internationale. Aujourd'hui, il continue de participer activement à la coordination et au renforcement des capacités à l'échelle internationale, tout en faisant la promotion de la gestion axée sur les résultats et de l'égalité entre les sexes. Les contributions de l'ACDI, avec celles d'autres donateurs, sont toujours essentielles et aident à sauver des vies, à atténuer les souffrances et à préserver la dignité humaine. Cependant, certains aspects requièrent une attention particulière. Il en est question dans les recommandations exposées ci-après.

Recommandations

1. Il est recommandé à l'ACDI d'élaborer une stratégie d'aide humanitaire à l'échelle de l'Agence.

La plupart des problèmes relevés lors de l'évaluation sont liés, dans une certaine mesure, à l'absence de stratégie d'aide humanitaire à l'échelle de l'Agence. L'élaboration d'une telle stratégie serait une première étape essentielle visant la conception d'une approche intégrée à l'échelle de l'Agence qui aurait pour but d'appuyer la prévention et la réduction des risques ainsi que le relèvement et la transition au développement, surtout si cette stratégie

est mise au point en collaboration avec tous les intervenants clés de l'ACDI. La tâche de l'ACDI en ce sens serait facilitée si le MAECI prenait en main l'élaboration d'une politique d'aide humanitaire pangouvernementale.

La stratégie envisagée servirait à renforcer la gestion de l'aide humanitaire de l'ACDI, puisqu'elle établirait des attentes précises quant à l'intégration des programmes d'aide humanitaire et des programmes de développement. La stratégie fournirait un cadre en vue de l'élaboration d'une procédure normalisée pour les interventions dans les pays en développement après une catastrophe naturelle. Elle permettrait de mieux définir les rôles et responsabilités du personnel à l'administration centrale et sur le terrain quant à l'exécution des programmes d'aide humanitaire et à l'engagement stratégique (c.-à-d. mandat, orientation et soutien) et établirait un cadre plus rigoureux en matière d'imputabilité et de rapports.

2. Il est recommandé à l'ACDI de définir une approche systématique et intégrée du soutien a) de la prévention et de la réduction des risques; b) du relèvement et de la transition au développement.

La DAHI fournit une aide humanitaire axée sur les actions immédiates qui permettent de sauver des vies, et dans une certaine mesure sur la préparation aux situations d'urgence. Aux termes de la définition du Comité d'aide au développement (CAD), les programmes d'aide humanitaire bilatérale englobent aussi la prévention, la réduction des risques, le relèvement et la transition au développement. L'intégration de ces activités constitue un défi auquel se heurtent tous les donateurs. L'ACDI doit s'assurer qu'il existe, à l'échelle de l'Agence, des occasions de synergie et de complémentarité entre les activités d'aide humanitaire et les activités de développement dans les pays où le Canada réalise un programme de développement. Elle devrait y voir tout particulièrement pour les pays souvent frappés par des crises humanitaires, où les programmes de l'ACDI doivent mieux contribuer à la réalisation des objectifs tant en matière de développement qu'en matière d'aide humanitaire. L'intégration peut exiger la création d'un mécanisme institutionnel à l'ACDI afin d'assurer la transition entre les programmes d'aide humanitaire et de développement et l'intégration de ces programmes de même qu'un changement de mentalité au sein du personnel pour réduire la tendance au cloisonnement.

3. Il est recommandé à l'ACDI d'accroître ses efforts pour accélérer le processus décisionnel quant aux demandes d'aide humanitaire.

Alors que les partenaires opérationnels (système multilatéral et ONG) sont en mesure de préparer et de soumettre rapidement leur demande de financement à l'ACDI en vue d'une intervention humanitaire, il peut s'écouler beaucoup de temps avant l'approbation de leur projet, en particulier dans le cas des ONG. Par conséquent, il arrive que des modifications doivent être apportées aux propositions en raison de l'évolution de la situation dans le pays touché, ce qui peut retarder l'intervention du Canada. Le financement substantiel en faveur du CERF, les accords de financement pluriannuel et l'accès plus rapide aux fonds du compte de crises sont utiles, mais en raison de la nécessité d'agir rapidement pour que l'aide humanitaire soit efficace, l'ACDI doit continuer à se pencher sur la question.

4. Il est recommandé à l'ACDI de se pencher sur le recours aux fonds de contrepartie.

La plupart des autres donateurs d'aide humanitaire n'ont pas recours à des fonds de contrepartie, car ils ne considèrent pas ces fonds comme des mécanismes essentiels de programmation ou d'engagement du public. L'Agence doit évaluer dans quelle mesure ces fonds viennent fausser le financement humanitaire. L'Agence doit remédier à l'absence de critères appropriés pour l'établissement de ces fonds.

5. Il est recommandé à l'ACDI d'améliorer ses mesures d'imputabilité et ses rapports, en faisant appel au suivi et à l'évaluation, afin de cerner les leçons qu'elle doit retenir ainsi que de les diffuser et les mettre en œuvre comme il se doit.

L'amélioration de l'imputabilité et des rapports peut supposer des activités supplémentaires, par exemple des analyses après action concernant les interventions humanitaires (portant sur les processus et les répercussions), la participation aux évaluations multidonateurs et interorganisations, le renforcement du suivi par l'administration centrale de l'ACDI et le personnel sur le terrain ainsi que l'intégration systématique dans les rapports des renseignements issus du suivi et des leçons retenues, pour en faire part à d'autres partenaires et employés de l'ACDI (en particulier sur le terrain).

6. Il est recommandé à l'ACDI d'améliorer l'information sur ses activités d'aide humanitaire à laquelle les Canadiens ont accès.

L'aide humanitaire, plus précisément les activités d'aide immédiate visant à sauver des vies, est probablement le secteur d'activité de l'ACDI qui est le mieux compris et le plus apprécié des Canadiens. L'ACDI doit tirer profit de l'engagement des Canadiens, confirmé par leur participation aux appels touchant les fonds de contrepartie, et améliorer l'information communiquée à la population. Une telle démarche serait conforme à divers engagements récents, y compris ceux qui ont été pris à l'égard de l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide et du Portail de données ouvertes. En outre, il conviendrait de fournir des renseignements plus facilement accessibles sur l'utilisation des fonds de contrepartie et d'offrir au personnel de l'ACDI plus d'occasions de faire sentir leur présence en cas d'intervention humanitaire.

1.0 Introduction

Ce rapport expose les résultats de l'évaluation des programmes d'aide humanitaire (aide multilatérale et aide bilatérale) de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) réalisés de 2005 à 2011³. Cette évaluation sert tout à la fois de moyen de rendre des comptes, comme l'exige la *Politique sur l'évaluation* du Conseil du Trésor⁴, et d'occasion d'apprentissage institutionnel.

La première partie du rapport présente un aperçu du contexte de l'aide humanitaire de l'ACDI et de l'approche employée pour l'évaluation. Les constatations faites lors de l'évaluation sont classées en fonction des aspects clés énoncés dans la *Politique sur l'évaluation* du Conseil du Trésor du Canada :

- Pertinence (section 3.0, Pertinence de l'aide humanitaire de l'ACDI);
- Conception (section 4.0, Conception et mise en œuvre de l'aide humanitaire de l'ACDI);
- Rendement (section 5.0, Rendement de l'aide humanitaire de l'ACDI).

En outre, l'évaluation tient compte des critères du Comité d'aide au développement (CAD) en la matière.

1.1 Contexte de l'aide humanitaire

Le nombre, l'ampleur et l'intensité des crises humanitaires vont en augmentant, tout comme la vulnérabilité des populations...

Pendant la période visée par cette évaluation, l'ampleur, la fréquence et l'intensité des situations d'urgence attribuables à des catastrophes naturelles ont augmenté considérablement. Le nombre de personnes touchées par de tels événements a également grimpé. Ces demandes croissantes et le nombre constant de crises qui se prolongent, qui découlent souvent de conflits, accentuent les difficultés auxquelles doivent faire face les donateurs et les organisations humanitaires. Peuple reconnu pour sa compassion et son humanité, les Canadiens ont maintenant de grandes attentes à l'égard de leur gouvernement, qui devrait selon eux atténuer les souffrances de façon efficace et en temps opportun, ce qui accroît la pression exercée sur l'ACDI en raison de son rôle de premier plan dans la prestation de l'aide humanitaire au nom du Canada. Si certaines situations d'urgence sont fortement médiatisées, comme le tsunami dans l'océan Indien, le cyclone en Birmanie, le tremblement de terre en Haïti ou la famine et la sécheresse qui sévissent dans la Corne de l'Afrique, d'autres sont moins connues du public, mais tout aussi importantes sur le plan humanitaire. Peu importe l'envergure d'une crise

³ Cette évaluation ne prend pas en compte le programme de l'Afghanistan de l'ACDI, car une évaluation distincte de ce programme-pays qui doit avoir lieu en 2012 portera aussi sur l'aide humanitaire.

⁴ Conseil du Trésor du Canada, *Politique sur l'évaluation*, avril 2009.

humanitaire, la réponse des Canadiens quand un fonds de contrepartie est établi et leurs commentaires dans les médias à la suite de catastrophes naturelles confirment qu'ils s'attendent à ce que leur gouvernement agisse en leur nom.

Partout dans le monde, les populations sont de plus en plus vulnérables, particulièrement aux catastrophes naturelles. Au fur et à mesure que la population augmente, il y a déplacement de groupes vers des régions souvent frappées par des inondations et d'autres phénomènes climatiques majeurs. Dans les pays en développement, les populations rurales pauvres se retrouvent souvent dans les grandes régions urbaines, principalement dans des zones très vulnérables qui sont moins résilientes à l'égard des nouveaux risques. En outre, les changements climatiques viendront accroître ces risques. Il suffit de penser aux situations d'urgence subites, comme les orages violents, ou à manifestation lente, comme les sécheresses, qui menacent immédiatement la survie en plus d'augmenter les problèmes de sécurité alimentaire. En 2006, il y a eu 427 catastrophes naturelles dans le monde. Au total, 142 millions de personnes ont été touchées, d'où des dépenses de 34,5 milliards de dollars américains. En 2010, le nombre de catastrophes naturelles a légèrement diminué, à 406, quoique davantage de personnes, soit 304 millions, en ont souffert. D'ailleurs, l'année 2010 fut marquée par les tremblements de terre au Chili et en Haïti ainsi que par les inondations en Chine et au Pakistan. À l'échelle mondiale, le coût est estimé à 123,9 milliards de dollars américains⁵. Même si le nombre de crises humanitaires attribuables à des conflits semble s'être stabilisé, chaque année, de plus en plus de gens subissent les contrecoups de ces crises qui se prolongent souvent. Pour échapper à un conflit ou à la persécution, plus de 27 millions de personnes ont été déplacées à l'intérieur de leur propre pays en 2010⁶. Les crises humanitaires liées aux conflits présentent souvent d'importants défis liés à l'accès aux populations affectées et mettent fréquemment en danger la sécurité des travailleurs humanitaires.

... ce qui oblige la communauté internationale à s'adapter...

Il est reconnu que les répercussions des changements climatiques et la dégradation de l'environnement, en particulier les catastrophes naturelles à la hausse, feront obstacle aux progrès sur le plan du développement humain et à la réalisation durable des Objectifs du Millénaire pour le développement. « [U]ne augmentation de 10 % du nombre de personnes affectées par un phénomène météorologique extrême réduirait l'IDH d'un pays de presque 2 %, avec des effets particulièrement importants sur les revenus et dans les pays à IDH moyen. Or, la charge n'est pas supportée également : les risques de blessures et de mort par les

⁵ Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Rapport sur les catastrophes dans le monde*, éditions de 2007 et de 2011.

⁶ Internal Displacement Monitoring Centre et Norwegian Refugee Council, *Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2009*.

inondations, les tempêtes et les glissements de terrain sont plus élevés chez les enfants, les femmes et les personnes âgées, en particulier parmi les populations pauvres⁷. »

Dans l'avenir, les crises humanitaires seront vraisemblablement plus fréquentes, plus complexes et de plus grande ampleur. Il en résultera une pression additionnelle exercée sur le système international d'aide humanitaire, auquel le Canada participe activement. À ce jour, ce système a réussi à gérer des situations d'urgence de grande ou de très grande envergure, malgré quelques difficultés organisationnelles et de financement dans certains cas. Par contre, le système international n'a pas encore eu à composer avec des événements majeurs simultanés, une éventualité qui ne peut être niée.

Depuis 2005, le paysage des interventions humanitaires s'est transformé. Les principaux donateurs d'aide humanitaire bilatérale ont adopté les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, après consultation des organisations responsables, dont le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA) et le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge⁸. Ces principes et bonnes pratiques ont été acceptés par le Comité d'aide au développement en 2005. Ils se fondent sur le droit international humanitaire, le droit international des réfugiés et le droit international des droits de la personne, en plus de s'inspirer des principes reconnus mondialement en matière d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance ainsi que du code de conduite relatif aux interventions humanitaires. Ce cadre de conventions ayant force d'obligation, d'accords consensuels et de bonnes pratiques généralement acceptées constitue la toile de fond des activités humanitaires dans plus de 100 pays. D'autres initiatives et groupes majeurs ont pris de l'importance et ont gagné en influence au cours de la même période, dont le Réseau d'apprentissage pour la responsabilisation et l'efficacité en matière d'assistance humanitaire (ALNAP), le Fonds central d'intervention d'urgence (CERF), qui s'inscrit dans le processus général de réforme du système humanitaire, et le Projet Sphère (*Charte humanitaire et standards minimums de l'intervention humanitaire*). Le Canada a appuyé activement ces acteurs et activités et d'autres activités parallèles qui visaient à améliorer la qualité de l'aide humanitaire et la rapidité avec laquelle elle est assurée.

Pendant qu'étaient élaborés et adoptés les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, l'évolution de l'aide humanitaire se poursuivait. D'abord axée sur la mise en place d'abris, la distribution de nourriture, l'approvisionnement en eau et les services d'assainissement ainsi que les services de santé de base, l'aide humanitaire a aujourd'hui élargi son champ d'application : éducation, infrastructures, agriculture, activités productrices de revenus, protection et défense des droits de la personne. Des donateurs « nouveaux » ou non

⁷ Programme des Nations Unies pour le développement, *Rapport sur le développement humain 2011*, p. 8.

⁸ Le Mouvement de la Croix-Rouge comprend le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (IFRC) et les sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

traditionnels sont aussi plus actifs, notamment la Chine, l'Inde, la Russie et le Brésil. Certains pays vulnérables ont pu investir dans des mesures de réduction des risques donnant des résultats encourageants, comme Haïti et le Mozambique⁹. En outre, les militaires des pays donateurs jouent un plus grand rôle dans la prestation de l'aide humanitaire, depuis leur présence dans les Balkans à la fin des années 1990 et en particulier en 2005, après le tsunami qui s'est produit dans l'océan Indien, et en 2010, après le tremblement de terre en Haïti. Dans certaines situations d'urgence, la diaspora du pays touché a contribué activement aux efforts humanitaires. Cependant, à la suite de plusieurs des crises de très grande envergure, la prolifération de « mini ONG instantanées » a compliqué les interventions humanitaires des organisations d'expérience. Par ailleurs, les médias sociaux permettent désormais aux personnes touchées par une situation d'urgence de communiquer directement avec les donateurs individuels. L'aide humanitaire internationale a été estimée à 15,1 milliards de dollars américains en 2009¹⁰.

... malgré tout des défis de taille persistent...

Malgré les ressources financières considérables consacrées à l'aide humanitaire et les dizaines de milliers d'employés mis au service des populations touchées par des situations d'urgence, les besoins ne sont pas entièrement comblés. Le financement demeure en deçà du seuil nécessaire pour satisfaire aux normes minimales convenues. Le manque de cohérence des interventions cause aussi des problèmes de proportionnalité, car certaines crises obtiennent un soutien nettement supérieur à d'autres, par habitant, notamment en raison de la couverture médiatique dont elles bénéficient.

Il subsiste un problème majeur d'efficacité au chapitre du leadership au sein du système humanitaire international. Lors de certaines catastrophes à manifestation lente, comme les sécheresses, les données sur les signes avant-coureurs ne sont pas prises en considération suffisamment rapidement. Des problèmes quant à la coordination ainsi qu'à la définition des rôles et responsabilités des nombreux intervenants donnent lieu à des interventions retardées et incomplètes, de sorte que les populations vulnérables, principalement les femmes et les enfants, sont laissées à elles-mêmes ou reçoivent une aide insuffisante. Les liens entre les secours d'urgence, la réhabilitation et le développement continuent de représenter un défi sur les plans du financement et du mandat. En outre, le renforcement de la résilience des pays et des régions vulnérables n'a jamais reçu l'appui financier requis, notamment en ce qui a trait aux investissements dans la réduction des risques de catastrophes. De récentes études sur les interventions humanitaires démontrent la tension qui découle de la division arbitraire entre les

⁹ En 2004, un ouragan majeur fait 5 000 victimes en Haïti. En 2008, quatre ouragans dévastent le pays et tuent 800 personnes. Le fait que les pertes de vie aient été moins lourdes est attribuable, en partie, à des investissements, quoique modestes, dans des mesures de réduction du risque telles que les programmes de sensibilisation, les systèmes de première alerte et d'évacuation et l'entraînement de la population. Source : site Web de l'ALNAP, Portail des actions d'apprentissage et de responsabilisation à Haïti, Analyse contextuelle, p. 16 (document consulté en janvier 2012).

¹⁰ *GHA Report 2010*.

activités humanitaires et l'aide au développement, en particulier lorsque vient le temps de faire appel à des organismes d'aide locaux¹¹. Dans certaines régions du monde, l'accent mis sur la lutte contre le terrorisme par les gouvernements donateurs entre en conflit avec l'impartialité et la neutralité des organismes humanitaires qui cherchent à apporter une aide aux populations qui en ont besoin.

Parmi les défis auxquels doivent faire face les donateurs, mentionnons la nécessité d'offrir en temps opportun et de manière transparente une aide humanitaire répondant aux besoins et fondée sur des partenariats et des prévisions, dont on rend dûment compte. Puisque de plus en plus d'habitants des pays vulnérables se retrouvent en région urbaine, l'aide humanitaire doit tenir compte des besoins différents de ces populations, y compris en ce qui concerne la façon de tirer profit du secteur informel dans les régions touchées pour appuyer l'action humanitaire. À cet égard, le tremblement de terre de 2010 en Haïti s'est révélé être un terreau fertile. L'analyse portant sur ces changements devrait faire état de ce qu'on aura appris des populations touchées et de concert avec ces populations. L'évaluation multipartite de l'aide internationale à la suite du tsunami dans l'océan Indien réalisée en 2006 a fourni un précieux modèle d'apprentissage sur la façon dont les donateurs individuels et le système international peuvent s'améliorer.

... mais le Canada ne fait pas cavalier seul.

Le Canada, par l'entremise de l'ACDI, participe activement à l'aide humanitaire, mais il ne fait pas cavalier seul. Le succès de ses efforts dépend grandement de la coordination avec les actions d'autres donateurs et des organisations qui acheminent l'aide. Le contexte de l'aide humanitaire et le rôle du Canada au sein de la communauté humanitaire sont deux éléments importants de l'évaluation.

1.2 Aperçu de l'approche et de la méthode employées pour l'évaluation

Portée de l'évaluation

L'évaluation porte sur les programmes d'aide humanitaire menés par la DAHI ainsi que sur l'aide humanitaire fournie dans le cadre des programmes bilatéraux de l'ACDI. Il s'agit notamment de l'aide humanitaire assurée exclusivement par des bureaux géographiques (soit celui qui est chargé de la Cisjordanie, de la bande de Gaza et des réfugiés palestiniens et celui qui s'occupe de l'Afghanistan)¹² ainsi que de tout autre programme bilatéral qui vise à combler des besoins allant au-delà de l'aide d'urgence immédiate, par exemple au moyen d'activités de préparation aux situations d'urgence et de relèvement rapide, qui sont réalisées par

¹¹ ALNAP, *L'état du système humanitaire*, Londres, 2010, p. 32.

¹² Par le passé, l'aide humanitaire dans d'autres régions était également gérée par des bureaux géographiques (aide bilatérale), par exemple en Irak jusqu'en 2010.

l'intermédiaire du mécanisme bilatéral. Toutefois, l'évaluation ne prend pas en compte le programme de l'Afghanistan de l'ACDI, car une évaluation distincte de ce programme-pays qui doit avoir lieu en 2012-2013 portera aussi sur l'aide humanitaire¹³.

Le présent rapport sur l'ensemble des activités d'aide humanitaire de l'ACDI rend compte de l'examen des politiques, des stratégies et de la répartition globale des fonds d'aide humanitaire. Il s'agit d'une évaluation générale, et il y est question de l'ACDI ou de la DAHI selon que les constatations s'appliquent à l'Agence dans son ensemble ou à la Direction en particulier.

Cette évaluation ne porte pas sur la gestion de l'aide humanitaire, au sens que donne l'ACDI aux programmes humanitaires, mise en œuvre par les divers programmes bilatéraux. Par conséquent, la section 4.3, sur la gestion, porte uniquement sur la gestion assurée par la DAHI, qui s'occupe de la majorité des programmes d'aide humanitaire de l'ACDI. Donc, en ce qui a trait à l'évaluation de la gestion de l'aide humanitaire, il est principalement question du travail de la DAHI, laquelle gère l'essentiel des activités d'aide humanitaire de l'ACDI.

L'équipe d'évaluation sait fort bien que l'ACDI ne fait pas cavalier seul en matière d'aide humanitaire. D'autres ministères, dont le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), le ministère de la Défense nationale (MDN), Citoyenneté et Immigration Canada et la Gendarmerie royale du Canada, ont aussi un rôle à jouer. Cependant, l'évaluation ne porte pas sur le rôle de ces autres ministères. En outre, la gestion par l'ACDI de certains enjeux humanitaires clés mentionnés dans la littérature, par exemple la coopération entre civils et militaires, la sécurité des travailleurs humanitaires ou la préservation de l'espace humanitaire, n'entrait pas dans le cadre de l'évaluation.

Cette évaluation avait pour point de départ les résultats escomptés selon le modèle logique de l'ACDI en matière d'aide humanitaire. (La méthode est expliquée en détail dans le document d'information A.)

Collecte et analyse des données de l'évaluation

La méthode d'évaluation comportait les éléments suivants :

- Analyse de la littérature et de la documentation, notamment les politiques et procédures de l'ACDI, les évaluations des activités humanitaires récentes menées par d'autres donateurs bilatéraux et les rapports sur ces activités, les interventions internationales lors de certaines crises et les documents des cercles de réflexion d'ONG.

¹³ Cependant, le financement des activités en Afghanistan fait partie des données sur les programmes d'aide humanitaire de l'ACDI. De même, bien que les activités de l'Unité de la paix et de la sécurité de la Direction de l'assistance humanitaire, de la paix et de la sécurité (DAHPS), ancêtre de la DAHI, ne soient pas visées par la présente évaluation, les fonds gérés par l'Unité sont inclus dans les chiffres sur les programmes d'aide humanitaire de l'ACDI. En effet, il n'a pas été possible, compte tenu des données financières disponibles, de distinguer ce financement d'autres types de financement humanitaire de l'ACDI.

- Analyse des données administratives de l'ACDI et des renseignements sur le financement humanitaire international et les affectations connexes.
- Entrevues avec 122 intervenants :
 1. intervenants internes : employés de l'ACDI (27),
 2. intervenants externes : employés d'organismes des Nations Unies (51), d'ONG (35), d'autres ministères (7) et de cercles de réflexion (2).
- Études de cas de cinq pays, dont trois ont été assorties de visites sur le terrain (en Colombie, au Soudan ainsi qu'en Cisjordanie et dans la bande de Gaza) et deux ont été fondées sur une analyse des dossiers des bureaux géographiques (Éthiopie et Haïti). Ces études de cas n'étaient pas des évaluations en temps réel des programmes d'aide humanitaire de l'ACDI dans ces pays. Il s'agissait d'obtenir l'opinion des intervenants clés sur le terrain (par téléphone ou en personne) sur des programmes illustrant les interventions de l'ACDI. Au total, 73 entrevues ont eu lieu, principalement avec des employés du gouvernement du Canada (intervenants internes) ainsi que de partenaires internationaux et d'ONG (intervenants externes). Ces études de cas prévoyaient aussi une analyse de la documentation et des données.
- Comparaison avec trois autres donateurs bilatéraux (Australie, Danemark et Suède), selon une analyse de leurs documents et des entrevues avec des employés (9) des gouvernements donateurs¹⁴.

L'analyse de la littérature a eu lieu avant la finalisation du plan de travail, ce qui a permis d'orienter l'approche de l'évaluation (abstraction faite des aspects à évaluer). Les entrevues de collecte de données se sont déroulées conformément à un guide d'entrevue structurée pour chaque groupe de répondants important (p. ex. personnel de l'ACDI, autres ministères et partenaires), et les données ont été consignées au moyen d'un modèle créé en fonction des secteurs d'intérêt habituels mentionnés dans divers guides d'entrevue. Les documents recensés pendant l'évaluation ont fait l'objet d'une analyse, et les renseignements pertinents ont été résumés dans une grille basée sur les secteurs d'intérêt habituels.

Pendant la collecte de données, l'équipe a fait des synthèses des constatations issues des différentes sources de données (p. ex. études de cas, entrevues avec des partenaires des Nations Unies à New York et à Genève et ONG partenaires à Toronto et à Montréal). Ces synthèses se fondent également sur les secteurs d'intérêt habituels.

¹⁴ Le choix s'est fait en fonction du niveau d'aide humanitaire fournie, des mécanismes utilisés pour la prestation de cette aide, de l'aide affectée à des fonds communs et de la qualité de cette aide, selon l'Indice de réponse humanitaire. Il était important d'inclure des donateurs présentant des caractéristiques semblables à celles du Canada, en particulier en ce qui a trait aux mécanismes de prestation de l'aide humanitaire, mais aussi des donateurs qui excellent en matière d'aide humanitaire. Restreindre le nombre d'autres pays donateurs à trois impose des limites, mais ce choix, approuvé par le Comité consultatif sur l'évaluation, devait permettre de dégager des leçons intéressantes.

Dans la deuxième partie du processus de collecte de données, un atelier d'équipe a permis de synthétiser les renseignements obtenus lors des diverses activités de collecte de données et de dégager des constatations préliminaires pour chaque aspect évalué, afin de cerner les données manquantes. Un deuxième atelier a eu lieu pour examiner la première ébauche du rapport et pour attribuer les responsabilités quant au travail qui restait à faire des points de vue de la collecte de données, de l'analyse et de la préparation du rapport. Les ébauches subséquentes du rapport ont fait l'objet d'un examen par la Direction de l'évaluation et le Comité consultatif sur l'évaluation.

Gestion de l'évaluation

Une équipe de sept personnes (personnel de l'ACDI et consultants externes) a procédé à l'évaluation au nom de la Direction de l'évaluation de l'ACDI. Un comité consultatif sur l'évaluation a analysé les rapports provisoires afin de vérifier l'exactitude de l'évaluation en ce qui a trait aux faits et au contexte, puis a présenté des recommandations quant aux besoins de l'ACDI aux chapitres des renseignements et de l'analyse. Des représentants de la DAHI, de la Direction de l'évaluation et des programmes géographiques de l'ACDI ainsi que du MAECI étaient membres de ce comité. Un groupe d'examen par les pairs, composé d'experts canadiens et internationaux de l'aide humanitaire et de l'évaluation, a fourni des commentaires sur le plan de travail de l'évaluation et sur le rapport provisoire.

Limites relatives à l'évaluation

Comme pour toute évaluation, les limites imposées par la méthode amènent certaines réserves à l'égard des constatations. Puisque celle-ci ne fait pas exception, voici les limites la touchant :

- Les interventions humanitaires de l'ACDI sont menées par des organisations partenaires; l'Agence n'agit pas directement. De plus, le financement humanitaire de l'ACDI est généralement combiné au financement d'autres donateurs; il est donc souvent impossible de savoir quels sont les résultats directement attribuables au financement de l'ACDI. Les partenaires collaborent également à la mise en œuvre des activités d'aide humanitaire. Les intrants et activités de chacun sont ainsi combinés, et il est ardu de les départager selon le partenaire. Pour évaluer les résultats découlant du financement de l'ACDI, l'équipe d'évaluation s'est fondée sur les résultats déclarés par les partenaires humanitaires ainsi que sur les analyses, études ou évaluations portant sur des interventions spécifiques. Malheureusement, il lui a été tout de même souvent impossible de déterminer quels sont les résultats directement attribuables au financement humanitaire de l'ACDI.
- Les données sur le financement et les activités en matière d'aide humanitaire et de développement de l'ACDI étaient toutes classées en fonction des structures de codage de l'ACDI, un système qui est fondé sur les définitions de l'aide humanitaire établies par le Comité d'aide au développement. La classification des données repose en outre sur le jugement de chaque agent qui code les informations relatives aux projets. L'ACDI donne des indications, dans la mesure du possible, afin d'assurer un codage exact, mais la

subjectivité du processus a posé problème lors de l'évaluation. Il a été difficile d'établir un profil exact des projets d'aide humanitaire et du financement connexe à l'échelle de l'Agence. De plus, les chiffres fournis par les différentes directions générales de services organisationnels et de programmes divergeaient souvent. L'équipe d'évaluation a tenté de résoudre ce problème en comparant et en rapprochant les listes de projets et les chiffres fournis par les groupes des services organisationnels (p. ex. la Direction générale du dirigeant principal des finances), d'une part, et les renseignements fournis par la DAHI, d'autre part.

- L'équipe d'évaluation n'a pas pu obtenir en temps opportun des renseignements importants requis aux fins d'évaluation. Un document clé de l'ACDI, soit sa nouvelle stratégie d'aide humanitaire, était encore à l'état d'ébauche; l'équipe n'a pas pu le consulter. Par conséquent, les renvois au document provisoire sont basés sur les renseignements recueillis lors des entrevues; ces derniers pourraient donc diverger du contenu réel du document provisoire. De plus, l'équipe a ajouté à l'analyse l'examen d'une série de dossiers relatifs à des projets de la DAHI pour étudier plus à fond la question des longs délais d'approbation qui a été soulevée lors des entrevues. Toutefois, il manquait des informations dans les dossiers de projets de la DAHI, en particulier pour ce qui est des dates de présentation des propositions des organisations multilatérales. En outre, en raison de la remise tardive de ces dossiers, il n'a pas été possible de combler les lacunes relativement aux données sur les projets. Enfin, bien que la DAHI mène périodiquement des vérifications et des évaluations de ses partenaires, très peu de données d'évaluations étaient disponibles pour cet examen.
- L'évaluation repose grandement sur des renseignements qualitatifs fournis par les personnes interrogées. Puisque les répondants n'étaient pas choisis de façon aléatoire et que les entrevues s'appuyaient sur des guides plutôt que sur des questionnaires, il n'était pas judicieux de quantifier le nombre de répondants exprimant un point de vue quelconque. Une telle méthode pose un défi, car il incombe à l'équipe de synthétiser un large éventail de renseignements. L'équipe a mis en place des approches structurées pour documenter et synthétiser les données recueillies lors des entrevues, afin d'assurer dans toute la mesure du possible la rigueur du processus. Tous les membres de l'équipe ont participé à la rédaction de la première version du rapport. Cependant, en raison du court délai imparti à l'équipe pour terminer son analyse et son rapport, comparativement au temps alloué à la planification, cette dernière a dû limiter son analyse et ses options de triangulation des informations issues des entrevues avec les documents examinés. C'est pourquoi, dans certains cas, les données n'ont pas été complètement triangulées. Pour décrire le degré d'importance des constatations, l'équipe a donc utilisé dans le rapport des termes et expressions comme « la plupart », « certains » et « quelques ». Si au moins les deux tiers des répondants pertinents ont fourni le même commentaire, selon l'équipe, celle-ci utilise le terme « la plupart »; lorsque la proportion se situe entre le tiers et les deux tiers, le terme

« certains » est privilégié. Dans les autres cas, soit moins d'un tiers des répondants pertinents, le terme « quelques » est employé^{15 16}.

2.0 Profil de l'aide humanitaire de l'ACDI

2.1 Description de la prestation de l'aide humanitaire par l'ACDI

Le MAECI est responsable de la politique d'aide humanitaire internationale du Canada. L'ACDI est l'organisme responsable de l'exécution des programmes d'aide humanitaire et a voix au chapitre dans l'élaboration de la politique d'aide humanitaire du Canada. L'aide humanitaire de l'ACDI évaluée ici est fournie par l'entremise de la Direction générale des programmes multilatéraux et mondiaux, de la Direction générale des programmes géographiques et de la Direction générale des partenariats avec les Canadiens.

Les programmes d'aide humanitaire de l'ACDI sont menés par le truchement des mécanismes multilatéral et bilatéral.

Le mandat de l'ACDI en matière d'aide humanitaire internationale est défini dans les *Modalités et conditions relatives à l'aide internationale au développement*, approuvées en février 2009 : « L'action humanitaire vise à sauver des vies, alléger les souffrances et maintenir la dignité humaine durant les situations d'urgence complexes et les catastrophes naturelles ainsi qu'après celles-ci, de même qu[à] prévenir ces situations et [à] consolider la préparation à cet égard¹⁷. » Les objectifs précis mentionnés dans les *Modalités et conditions* sont présentés dans l'encadré 1.

Selon ces modalités et conditions, l'action humanitaire inclut « la protection des civils et des individus qui ne participent plus aux hostilités, ainsi que l'approvisionnement en nourriture et en eau, la fourniture d'un abri et d'articles de première nécessité, la prestation de services d'hygiène et de santé, ainsi que l'action contre les mines. Elle est entreprise dans l'intérêt des

¹⁵ L'expression « répondants pertinents » s'entend de ceux de qui l'on pourrait s'attendre à un commentaire à l'égard d'une question donnée. Dans certains cas, il peut s'agir d'un groupe de deux ou trois personnes seulement.

¹⁶ Il convient de noter que toutes les données financières sont en dollars canadiens, sauf indication contraire.

¹⁷ Agence canadienne de développement international, *Modalités et conditions relatives à l'aide internationale au développement*, février 2009, p. 32.

individus touchés et en vue de faciliter le retour à la vie normale et à l'accès aux moyens de subsistance¹⁸. »

Encadré 1 : Objectifs de l'aide humanitaire internationale de l'ACDI

« Le programme vise principalement :

- i) Le financement de l'action humanitaire dans les cas de catastrophes naturelles et de situations d'urgences complexes, y compris la protection de la population civile et l'aide aux réfugiés et aux individus déplacés à l'intérieur de leur propre pays;
- ii) Le financement des activités visant à réduire les risques en matière de catastrophes;
- iii) Le déploiement des approvisionnements de secours et des experts en fonction des besoins et en appui aux principaux partenaires humanitaires;
- iv) Le financement des programmes relatifs à l'approvisionnement en produits alimentaires, semences et outils et autres produits de première nécessité, visant à accroître la sécurité alimentaire dans les pays et territoires en développement;
- v) De fournir et/ou financer la provision de biens et services liés à la programmation efficiente, l'approvisionnement, la manutention, l'entreposage, le transport, la distribution, la surveillance et l'utilisation finale [desdits] produits alimentaires, produits de première nécessité, semences et outils;
- vi) La promotion de l'efficacité de l'aide humanitaire, notamment par le soutien aux initiatives en matière d'élaboration des politiques, de recherche et d'apprentissage, ainsi que d'imputabilité;
- vii) La promotion des politiques stratégiques du Canada à l'égard de ses partenaires humanitaires multilatéraux et de l'ensemble du système humanitaire, y compris le renforcement de l'efficacité de la coordination, de la gestion axée sur les résultats, de l'égalité entre les sexes et les principes et bonnes pratiques d'action humanitaire;
- viii) L'évaluation de la capacité des partenaires à fournir de l'assistance humanitaire et le renforcement de cette capacité au besoin. »

ACDI, Modalités et conditions relatives à l'aide internationale au développement, février 2009, p. 31 et 32.

Direction générale des programmes multilatéraux et mondiaux

L'aide humanitaire offerte par la Direction générale des programmes multilatéraux et mondiaux est gérée par la DAHI¹⁹. Cette direction est responsable de l'exécution du programme d'aide humanitaire internationale²⁰.

¹⁸ Agence canadienne de développement international, *Modalités et conditions relatives à l'aide internationale au développement*, février 2009, p. 32.

¹⁹ Au début de la période visée par l'évaluation, les programmes multilatéraux d'aide humanitaire de l'ACDI étaient gérés par la Direction de l'assistance humanitaire, de la paix et de la sécurité (DAHPS). Cette direction comprenait une unité responsable des dossiers en matière de paix et de sécurité ainsi que du financement des mesures de réduction des risques de catastrophes et de l'action antimines. Après une réorganisation, la DAHPS est devenue la DAHI, et la collaboration avec certains partenaires a cessé. Le travail de cette unité n'est pas pris en considération dans la présente évaluation.

Principale exécutante du programme d'aide humanitaire de l'ACDI, la DAHI cherche avant tout à satisfaire aux besoins en nourriture, en eau, en soins de santé, en services d'assainissement, en abris et en sécurité physique des populations touchées par des situations d'urgence humanitaire. La DAHI accorde des fonds de façon réactive, c'est-à-dire qu'elle répond aux besoins cernés par les pays touchés, ses partenaires multilatéraux et les ONG partenaires. Elle axe ses efforts sur trois aspects :

- Fournir du financement réactif aux organisations multilatérales, au Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et aux ONG, et déployer des approvisionnements de secours et des spécialistes techniques de l'ACDI afin de satisfaire aux besoins humanitaires à la suite de catastrophes naturelles ou de situations humanitaires complexes.
- Fournir un financement de base et gérer les relations avec les principaux partenaires humanitaires afin de renforcer les capacités institutionnelles, d'appuyer les opérations sur le terrain et de promouvoir un rendement, une efficacité par rapport aux coûts et une reddition de comptes accrus.
- Renforcer le système humanitaire international grâce au soutien des réformes clés de l'aide humanitaire, à la préparation aux situations d'urgence et aux interventions humanitaires fondées sur des données probantes, y compris en élaborant et en utilisant de nouveaux outils et en misant sur les pratiques exemplaires et les leçons retenues.

La DAHI se conforme aux dispositions sur l'aide humanitaire que renferment les *Modalités et conditions relatives à l'aide internationale au développement*, mais elle ne met pas en œuvre toutes les composantes de ces dispositions. En effet, à l'exception du financement des activités de préparation aux urgences visant à renforcer les capacités du système humanitaire par l'entremise des organisations partenaires, le soutien de la DAHI à l'égard d'une gamme élargie d'activités de réduction des risques de catastrophes a été plutôt limité.

Il est difficile de comprendre la portée des activités d'aide humanitaire de l'ACDI puisque celle-ci a structuré son système de codage des projets selon les définitions du CAD, lesquelles englobent plus d'activités d'aide humanitaire que celles financées actuellement, du moins de façon importante, par la DAHI. Voici les trois composantes de l'aide humanitaire :

- Intervention d'urgence (assistance matérielle et services d'urgence; aide alimentaire d'urgence; coordination des secours et services de soutien et de protection);
- Aide à la reconstruction et réhabilitation;
- Prévention des catastrophes et préparation à leur survenue.

Tout au long du rapport, une attention particulière a été portée à la terminologie employée pour les activités financées par la DAHI (ce que l'ACDI appelle généralement l'aide humanitaire) et

²⁰ Page Web sur l'assistance humanitaire internationale, <http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/acdi-cida.nsf/fra/JUD-24132427-PLC> (consultée en novembre 2011).

pour celles financées par le mécanisme bilatéral qui, bien qu'elles ne soient pas désignées par le terme « aide humanitaire » au sein de l'Agence, sont, selon la définition du CAD, des activités d'aide humanitaire.

Direction générale des programmes géographiques

L'aide humanitaire est également fournie par l'intermédiaire du mécanisme bilatéral, c'est-à-dire des bureaux géographiques. Deux formules sont alors possibles. Dans le cas de deux régions géographiques (Afghanistan ainsi que Cisjordanie et bande de Gaza), les activités d'aide humanitaire sont actuellement gérées principalement par les bureaux géographiques pertinents^{21 22}. Dans un certain nombre d'autres cas, les programmes-pays bilatéraux comportent des activités d'aide humanitaire²³. Tandis que le mandat de la DAHI consiste essentiellement à accorder une aide immédiate, certains programmes bilatéraux intègrent des activités liées à la réduction des risques de catastrophes, au relèvement rapide et à la transition en tant qu'éléments de leur programme de développement. Ce scénario est possible pour tout pays où l'ACDI met en œuvre un programme, qu'il s'agisse d'un pays ciblé ou d'un pays de modeste présence. Même si ces activités sont codées à titre d'activités d'aide humanitaire dans le système de l'ACDI (et respectent les dispositions des modalités et conditions de l'ACDI en matière d'aide humanitaire), elles sont considérées à l'interne comme des activités de développement²⁴. De plus, elles constituent, selon la définition du CAD, des activités d'aide humanitaire et elles contribuent à harmoniser l'aide humanitaire de l'ACDI avec cette définition.

Direction générale des partenariats avec les Canadiens

La Direction générale des partenariats avec les Canadiens (DGPC) n'a pas le mandat de fournir de l'aide humanitaire. Toutefois, comme elle pressentait l'intérêt marqué des organisations canadiennes à venir en aide à Haïti et qu'elle se tournait vers de nouveaux processus de financement, après le tremblement de terre dans ce pays, la DGPC a lancé en octobre 2010 un appel de propositions de 30 millions de dollars aux ONG afin de procéder au relèvement et à la reconstruction en Haïti ainsi que d'améliorer les conditions de vie de la population. En mars 2011, la DGPC a annoncé le financement de 15 projets, pour un total de 29,9 millions de dollars. Ces projets visent les domaines de la préparation aux catastrophes, de l'éducation, des soins de santé et de l'agriculture²⁵. De l'exercice 2005-2006 à celui de 2010-2011, la DGPC n'a

²¹ Ainsi que nous l'avons déjà mentionné, l'aide humanitaire dans d'autres régions était auparavant gérée aussi par des bureaux géographiques.

²² La DAHI finance le travail du Comité international de la Croix-Rouge en Cisjordanie et dans la bande de Gaza.

²³ Comme en témoignent les données du système de codage des projets de l'ACDI, lequel est fondé sur la définition de l'« aide humanitaire » établie par le CAD.

²⁴ La DAHI indique que le problème est aggravé par le codage imprécis qui résulte de la mauvaise interprétation des règles de codage du CAD en matière d'activités humanitaires.

²⁵ Communiqué de presse : *La ministre Oda annonce que le Canada continuera d'aider Haïti*, <http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/fra/NAD-329207-JTN> (consulté en décembre 2011).

versé que 2,2 millions de dollars en aide humanitaire, soit 0,1 % du financement total de l'ACDI à ce titre.

2.2 Aperçu des données financières liées à l'aide humanitaire de l'ACDI

Cette partie expose succinctement les données financières liées à l'aide humanitaire de l'ACDI. L'information repose sur les données provenant du système de codage de projets de l'ACDI. Le personnel de l'ACDI a indiqué que le codage des projets manquait d'uniformité au sein de l'Agence. Le codage actuel ne donne pas une image complète des opérations de l'ACDI en matière d'aide humanitaire.

Financement humanitaire global

Le montant et la nature de l'aide humanitaire fournie par l'ACDI sont restés relativement stables au cours des six dernières années; la majorité du financement a transité par des organisations multilatérales...

- Au cours des six années sur lesquelles porte l'évaluation, l'ACDI a fourni un peu plus de 2,7 milliards de dollars en aide humanitaire. Le Canada se classait au 12^e rang des donateurs d'aide humanitaire dans le monde pendant une période de dix ans, soit de 2000 à 2009²⁶.
- La majorité de l'aide humanitaire de l'ACDI (83 %) est gérée par la DGPM, principalement par la DAHI. Il s'agit pour l'essentiel d'un financement réactif (61 % du financement global) et d'un financement institutionnel (ou de base) à long terme (22 % de l'ensemble).
- Environ un sixième (17 %) de l'aide humanitaire de l'ACDI est géré par la DGPG. La majeure partie du financement de la DGPG (59 % de l'ensemble du financement humanitaire de la DGPG, ou 10 % du financement humanitaire global de l'ACDI) s'organise autour des deux programmes géographiques dont les équipes ont la responsabilité exclusive de programmer l'aide humanitaire dans leur région ou leur pays respectifs : l'Afghanistan ainsi que la Cisjordanie et la bande de Gaza. Sans ces deux programmes, l'aide humanitaire gérée par la DGPG ne s'élève plus qu'à 187,7 millions de dollars (7 % de l'aide humanitaire totale).
- Si l'on compare le total des fonds consacrés à l'aide humanitaire par rapport aux trois donateurs retenus pour l'analyse, le Canada s'est classé en moyenne au deuxième rang, derrière la Suède, de 2005 à 2009 (document d'information C, figure C.1). Le financement humanitaire du Canada en pourcentage de l'aide publique au développement (APD) a été supérieur à la moyenne de l'ensemble des pays membres du CAD, mais il reste en règle

²⁶ Global Humanitarian Assistance, *GHA Report 2011*, p. 14,

<http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2011/07/gha-report-2011.pdf>.

générale inférieure à celui des autres donateurs utilisés pour la comparaison. L'aide humanitaire du Canada en pourcentage du produit intérieur brut (PIB) s'est avérée dans l'ensemble inférieure à la moyenne des pays du CAD. Au cours de la même période, l'APD du Canada en pourcentage du PIB a été bien en deçà de l'engagement cible de 0,7 %, et elle le classait dans la moitié inférieure des donateurs du CAD²⁷.

Secteurs et types de financement humanitaire

... et a été consacrée a) aux situations d'urgence prolongées et à l'aide alimentaire d'urgence; b) à l'assistance matérielle et aux services d'urgence; c) à la coordination des secours et aux services de soutien et de protection.

- La majeure partie du financement humanitaire de la DAHI est consacrée aux situations d'urgence complexes (42 %). Un peu plus du quart des fonds de la DAHI (27 %) est alloué au financement de base et au soutien institutionnel, tandis que 17 % des fonds sont consacrés aux catastrophes naturelles. Une très petite part des fonds de la DAHI est consacrée à la préparation aux situations d'urgence et à la capacité d'appoint (2 %). Les 12 % restants sont consacrés à la catégorie « Autre aide alimentaire et non alimentaire ».
- Les trois secteurs de la catégorie « intervention d'urgence » (aide alimentaire d'urgence; assistance matérielle et services d'urgence; coordination des secours et services de soutien et de protection) représentent la grande majorité de l'aide humanitaire de l'ACDI, soit 91 %. Seule une somme négligeable a été dépensée dans d'autres secteurs : prévention des catastrophes et préparation à leur survenue (2 %) et aide à la reconstruction et réhabilitation (7 %)²⁸.
- Au cours des années, la répartition des fonds par secteur est restée relativement stable. L'aide alimentaire a mobilisé de 31 % à 50 % des fonds et l'assistance matérielle d'urgence, de 38 % à 50 % des fonds. Notons que l'aide alimentaire du Canada est complètement déliée depuis 2008.
- En plus du financement sectoriel, un financement de base a été alloué au cours des six dernières années à quatre organismes humanitaires des Nations Unies (l'OCHA, le PAM, l'UNRWA et le HCR), au Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et à une ONG (la Banque canadienne de grains, ou CFGB). Les organismes qui reçoivent le financement de base le plus important sont le PAM, la CFGB et le HCR.
- Le financement de base a légèrement diminué au cours des cinq dernières années. Il est passé de 90,7 millions de dollars en 2005-2006 à 70 millions de dollars en 2010-2011, un

²⁷ Indicateurs des Objectifs du Millénaire pour le développement, <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/SeriesDetail.aspx?srid=568>. Analyse de l'équipe d'évaluation.

²⁸ Le personnel de l'ACDI a indiqué que le codage des projets de l'Agence ne serait pas cohérent et que les projets englobant des composantes de préparation aux situations d'urgence ou de reconstruction sont presque toujours classés dans l'assistance matérielle et les services d'urgence.

creux à 53 millions de dollars ayant été enregistré en 2008-2009. Par contre, l'ACDI a pris un engagement important à l'égard du CERF dans le cadre de l'accord de subvention de cinq ans chiffré à 192 millions de dollars. Les décaissements effectués en faveur du CERF varient d'une année à l'autre en raison des pratiques internes de gestion de trésorerie, mais en 2008-2009, les fonds versés au CERF (50,2 millions de dollars) étaient légèrement inférieurs au financement de base total. Les données préliminaires de 2010-2011 indiquent que le financement du CERF (69,4 millions de dollars) était pratiquement égal au financement de base²⁹.

- La DAHI a progressivement rendu son financement plus prévisible. Elle a conclu un plus grand nombre d'accords pluriannuels pour son financement de base. Elle octroie à l'heure actuelle un financement de base pluriannuel à l'OCHA, à la CFGB, au CICR, au CERF et au PAM, dont elle finance également le programme de cantines scolaires sur une base pluriannuelle³⁰. Elle accorde aussi un financement pluriannuel à l'Équipe des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe (UNDAC) et à la Société canadienne de la Croix-Rouge et à CANADEM.
- L'aide alimentaire d'urgence (36 %) et l'assistance matérielle et les services d'urgence (26 %). Ces deux secteurs représentent une part non négligeable de l'aide humanitaire de la DGPG. Toutefois, le secteur de l'aide à la reconstruction et de la réhabilitation représente 26 % de l'aide humanitaire de la DGPG, mais un petit pourcentage seulement du financement de la DGPM.

Partenaires humanitaires

L'ACDI travaille avec tout un éventail de partenaires humanitaires.

- La majorité de l'aide humanitaire de l'ACDI (71 %) transite par des partenaires multilatéraux : 93 % de cette aide est acheminée par l'entremise des organismes des Nations Unies et le reste, par les institutions financières internationales (5 %) et par des organisations multilatérales régionales ou autres (3 %). Le Mouvement de la Croix-Rouge – le CICR, l'IFRC et la Société canadienne de la Croix-Rouge – et les ONG reçoivent à peu près la même somme (14 % chacun).
- Les sept principales organisations bénéficiant des fonds d'aide humanitaire de l'ACDI sont les suivantes : le PAM, le HCR, la CFGB, le CICR, l'UNRWA, l'UNICEF et l'IFRC³¹. Le PAM est l'organisme qui reçoit le financement le plus élevé : au cours des six dernières années, il

²⁹ Il convient de noter que l'analyse est fondée sur les années financières, conformément au système de gestion des dépenses du gouvernement. Toutefois, certaines organisations humanitaires gèrent leurs finances selon l'année civile.

³⁰ Bien que le programme de cantines scolaires ne soit pas considéré comme de l'aide humanitaire, il est financé par la DAHI et il est comptabilisé dans les données de l'Agence en tant qu'aide humanitaire.

³¹ Y compris le financement de base.

a obtenu presque quatre fois plus de fonds que l'organisme des Nations Unies qui se classe juste derrière lui, à savoir le HCR.³²

- La DAHI finance une multitude d'ONG canadiennes et internationales, qu'il s'agisse de grandes ONG comme Vision Mondiale, CARE Canada, Aide à l'enfance Canada et Médecins sans frontières, ou encore d'organismes spécialisés de taille modeste axés sur le renforcement du système humanitaire, comme le Réseau d'apprentissage pour la responsabilisation et l'efficacité en matière d'assistance humanitaire (ALNAP) et le groupe des politiques humanitaires du Overseas Development Institute (ODI).
- La première des ONG canadiennes bénéficiaires de fonds d'aide humanitaire est la CFGB, en raison des sommes importantes qu'elle reçoit sous forme de financement de base. Derrière elle viennent Vision Mondiale Canada (51 millions de dollars) et CARE Canada (38 millions de dollars).
- Durant les six dernières années, la part du financement humanitaire de l'ACDI qui a transité par les ONG a augmenté, passant de 15 % en 2005-2006 à 20 % en 2010-2011. Au cours de la même période, le financement transitant par les organisations multilatérales (CERF exclu) a chuté, passant de 78 % à 56 %. Le financement versé au Mouvement de la Croix-Rouge est demeuré à près de 12 %.
- L'accroissement des besoins en aide alimentaire à l'échelle internationale en raison de la crise alimentaire mondiale de 2008, l'éclatement de crises humanitaires d'envergure (p. ex. à la suite du tremblement de terre en Haïti, des inondations au Pakistan, de l'insécurité alimentaire accrue découlant des sécheresses) et la hausse des coûts des interventions d'aide alimentaire à grande échelle (hausse du coût des denrées et des frais de transport et de carburant) ont contribué à l'augmentation du financement au titre de l'aide alimentaire accordé au PAM et à la CFGB.

3.0 Pertinence de l'aide humanitaire de l'ACDI

Cette section traite de la pertinence de l'aide humanitaire fournie par l'ACDI par rapport aux priorités de cette dernière et à celles du gouvernement du Canada, ainsi que de la nécessité de continuer à fournir une telle aide.

3.1 Adéquation de l'aide humanitaire avec les priorités stratégiques du gouvernement et de l'ACDI

3.1.1 Adéquation avec les politiques du gouvernement du Canada

³² L'aide alimentaire représente souvent jusqu'à 50 % des besoins humanitaires, et un seul organisme des Nations Unies – le PAM – est responsable de la grande majorité de cette aide.

Malgré l'absence de politique fédérale consignée par écrit, l'intervention humanitaire de l'ACDI cadre avec les priorités du gouvernement du Canada et avec les priorités stratégiques générales de l'ACDI.

Le gouvernement du Canada ne dispose d'aucune politique d'aide humanitaire ni d'aucune stratégie en la matière consignée par écrit. Il est par conséquent difficile de montrer que l'aide humanitaire fournie par l'ACDI cadre avec les priorités d'ordre humanitaire du gouvernement. Quelques discours du Trône récents évoquent l'engagement du Canada en matière d'aide humanitaire, et en particulier sur le rôle du gouvernement du Canada en Afghanistan et en Haïti³³. Les déclarations récentes de la ministre de la Coopération internationale sur l'aide humanitaire concernaient des annonces de financement³⁴. Un discours prononcé récemment par le ministre des Affaires étrangères devant l'Assemblée générale des Nations Unies s'arrête sur le rôle du Canada dans la prestation de l'aide humanitaire aux Soudans et sur la relation du Canada avec les Nations Unies : « Depuis toujours, le Canada est un partenaire fiable et responsable des initiatives des Nations Unies partout dans le monde³⁵. »

Ces quelques déclarations publiques laissent entendre que l'action humanitaire de l'ACDI cadre avec les priorités du gouvernement du Canada. De plus, les activités de l'ACDI en matière d'aide humanitaire respectent la politique du Canada relative aux droits de la personne³⁶ et l'engagement du pays à l'égard de l'égalité entre les sexes³⁷. Par ailleurs, elles s'harmonisent avec les activités du MAECI, ministère qui assure le leadership et la coordination des actions à l'échelle du gouvernement en cas de catastrophes naturelles et de situations d'urgence découlant de conflits³⁸.

3.1.2 Adéquation avec les priorités stratégiques de l'ACDI

³³ Gouvernement du Canada, *Discours du Trône*, 3 mars 2010, <http://www.speech.gc.ca/fra/media.asp?id=1390> (consulté en décembre 2011).

³⁴ La ministre Oda annonce la réponse du Canada à la crise humanitaire en Afrique de l'Est, 22 juillet 2011, <http://acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/fra/NAT-72211442-LG3>; Le gouvernement du Canada accroît l'aide humanitaire destinée aux Haïtiens touchés par un tremblement de terre dévastateur, 19 janvier 2010, <http://acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/fra/NAT-11992614-JXG> (consultés en décembre 2011).

³⁵ Discours du ministre des Affaires étrangères, l'honorable John Baird à l'Assemblée générale des Nations Unies, New York, 16 septembre 2011, <http://www.international.gc.ca/media/aff/speeches-discours/2011/2011-030.aspx?lang=fra&view=d>.

³⁶ Politique internationale du Canada relative aux droits de la personne, <http://www.international.gc.ca/rights-droits/policy-politique.aspx?lang=fra&view=d> (page consultée en décembre 2011).

³⁷ L'engagement du Canada à l'égard de l'égalité entre les sexes et de la promotion des droits des femmes dans le monde, <http://www.international.gc.ca/rights-droits/women-femmes/equality-egalite.aspx?lang=fra&view=d> (page consultée en décembre 2011).

³⁸ Page Web du MAECI sur les affaires humanitaires, <http://www.international.gc.ca/humanitarian-humanitaire/index.aspx?lang=fra&view=d> (consultée en décembre 2011).

L'aide humanitaire de l'ACDI est conforme à l'architecture des activités de programme de cette dernière et, bien que cela ne soit pas exigé dans tous les cas, elle cadre avec ses thèmes prioritaires de développement.

Les programmes d'aide humanitaire cadrent avec trois des cinq composantes de l'architecture des activités de programme (AAP) de l'Agence³⁹ :

- La première est l'activité de programme « pays fragiles et collectivités touchées par des crises ». Les programmes de la DAHI visent le premier des deux résultats escomptés, à savoir une aide humanitaire mieux adaptée aux besoins immédiats des populations touchées par des situations d'urgence humanitaire. Les programmes d'aide humanitaire bilatéraux contribuent à atteindre les deux résultats attendus, y compris une efficacité accrue au chapitre de la réponse aux besoins de base et de la fourniture d'un meilleur accès aux services clés.
- La deuxième est l'activité de programme « engagement à l'échelle mondiale et politiques stratégiques ». Par la gestion des partenariats avec les organismes humanitaires multilatéraux, la DAHI contribue à l'accroissement de l'influence exercée à l'égard des politiques sur la scène mondiale et de l'efficacité de la coopération canadienne en matière de développement.
- La troisième est l'activité « engagement du Canada ». Dans ce cas, les programmes de la DAHI et les programmes bilatéraux permettent d'améliorer l'efficacité de la participation des organisations de la société civile à des initiatives de développement international et d'aide humanitaire⁴⁰.

En outre, l'aide humanitaire de l'ACDI respecte l'ensemble des politiques de cette dernière grâce à des programmes portant sur les États fragiles et les collectivités touchées par des situations d'urgence humanitaire ainsi qu'à des activités liées à l'engagement à l'échelle mondiale et aux politiques stratégiques⁴¹. Par ailleurs, l'aide humanitaire est en règle générale compatible avec les trois thèmes prioritaires de l'Agence⁴². Les programmes d'aide humanitaire ne sont pas censés être toujours conformes à ces thèmes; toutefois, il existe des exemples intéressants de cas dans lesquels ils le sont : sécurité alimentaire (activités d'aide alimentaire et d'amélioration de la nutrition); enfants et jeunes (activités relatives à la santé des mères et à la survie des enfants); promotion de la croissance économique durable (assistance alimentaire soutenant les marchés locaux).

³⁹ Page Web sur l'Aperçu stratégique de l'ACDI et le cadre d'établissement de rapports, <http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/acdi-cida.nsf/fra/NAT-911133132-NK9> (consultée en novembre 2011).

⁴⁰ Même si la DAHI indique qu'il n'est pas obligatoire de faire état de cette composante de l'AAP, l'évaluation a démontré que les programmes humanitaires de l'ACDI y contribuent.

⁴¹ Page Web sur l'Aperçu stratégique de l'ACDI, <http://acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/acdi-cida.nsf/fra/NAT-911133132-NK9> (consultée en décembre 2011).

⁴² Page Web sur les thèmes prioritaires de l'ACDI, <http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/fra/FRA-1015144121-PWW> (consultée en décembre 2011).

3.2 Nécessité de continuer à fournir une aide humanitaire

Il est nécessaire que le Canada continue à intervenir en cas de crise humanitaire.

Comme il en est fait mention à la section 1.1, dans les six dernières années, on a enregistré une hausse marquée de l'ampleur, de la fréquence et de l'intensité des situations d'urgence à la suite de catastrophes naturelles ainsi que du nombre de personnes touchées par ces phénomènes. Si les répercussions des situations d'urgence humanitaire découlant de conflits semblent s'être stabilisées, la durée de telles crises et le nombre de personnes touchées augmentent. Le succès remporté par les récents appels publics de fonds en vue de la constitution de fonds de contrepartie laisse croire que les Canadiens continuent de s'attendre à ce que leur gouvernement réponde rapidement et efficacement à ces crises (voir la section 4.2.2).

En dépit des besoins croissants, le rapport *GHA* de 2011 signale que l'aide humanitaire ne suffit pas à faire face aux besoins⁴³. Les besoins en aide humanitaire sont de plus en plus grands non seulement en raison de l'augmentation des populations vulnérables, mais aussi en raison des coûts de plus en plus élevés et des restrictions budgétaires. Le Canada est considéré comme un acteur fondamental par la communauté internationale et, compte tenu de la demande croissante de ressources humanitaires, l'aide humanitaire canadienne continuera d'être nécessaire.

3.3 L'aide humanitaire en tant que priorité de l'ACDI

Le Canada juge prioritaires les programmes d'aide humanitaire...

L'aide humanitaire est une des grandes priorités de l'ACDI. Le financement de l'Agence destiné à cette aide a augmenté de 83 %, en dollars constants, de 2005 à 2010. Durant la même période, le financement accordé par les donateurs bilatéraux a légèrement reculé⁴⁴.

L'importance de l'aide humanitaire transparaît dans le *Rapport sur les plans et les priorités* (RPP) 2011-2012 de l'ACDI, qui fait état de ce qui suit :

- l'accroissement de la sécurité alimentaire, ce qui englobe l'aide alimentaire, est un des trois thèmes prioritaires de l'ACDI;
- une augmentation de 50 millions de dollars des dépenses budgétaires de l'ACDI pour la création d'un mécanisme permettant le décaissement rapide des fonds du compte de crises pour pouvoir réagir rapidement aux grandes crises humanitaires imprévues;

⁴³ Global Humanitarian Assistance, *GHA Report 2011*, p. 6, <http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2011/07/gha-report-2011.pdf>.

⁴⁴ *Global Humanitarian Assistance's calculation of 'total official humanitarian assistance'*, <http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2011/07/gha-datastore-official-HA-donors-1990-2009.xls> (consulté en décembre 2011).

- le maintien de l'adhésion de l'ACDI aux Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires, adoptés par le CAD de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), ainsi qu'aux Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire;
- l'engagement pris d'octroyer un financement pluriannuel au CICR et au CERF⁴⁵.

Par ailleurs, le RPP fait état des besoins croissants en matière d'aide humanitaire découlant de l'augmentation de la fréquence et des répercussions des catastrophes naturelles liées aux phénomènes météorologiques et des crises humanitaires complexes⁴⁶.

En outre, le Canada est un bailleur de fonds important de l'aide humanitaire mondiale : il se classait au 12^e rang des donateurs d'aide humanitaire dans le monde pendant une période de dix ans, soit de 2000 à 2009⁴⁷. Il figure aussi parmi les dix premiers pays donateurs des deux plus imposants organismes humanitaires des Nations Unies, le PAM et le HCR⁴⁸.

3.4 Adéquation avec les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire

... et, malgré quelques craintes, les programmes d'aide humanitaire de l'ACDI respectent en règle générale les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire.

L'ACDI a été un promoteur de premier plan dans l'élaboration des Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, un important cadre international de rendement pour les programmes d'aide humanitaire. Il importe donc d'évaluer la mesure dans laquelle les programmes d'aide humanitaire de l'ACDI sont conformes à ces principes et bonnes pratiques. Les éléments probants sur lesquels l'équipe d'évaluation fonde son jugement se trouvent dans des sections ultérieures du rapport (indiquées entre parenthèses).

L'ACDI respecte en général les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire. Plus précisément :

⁴⁵ Agence canadienne de développement international, *Rapport sur les plans et les priorités pour la période se terminant le 31 mars 2012*, <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2011-2012/inst/ida/ida-fra.pdf>, p. 7, 10 et 13 (consulté en novembre 2011).

⁴⁶ *Ibid.*, p. 13.

⁴⁷ Global Humanitarian Assistance, *GHA Report 2011*, p. 14, <http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2011/07/gha-report-2011.pdf>.

⁴⁸ Le Canada est le troisième bailleur de fonds du PAM d'après le total des dons versés au cours des cinq dernières années (2007-2011), <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/research/wfp232961.pdf> (page consultée en novembre 2011 – en anglais). En 2010, le gouvernement du Canada se classait au dixième rang des gouvernements donateurs du HCR et au huitième rang des donateurs octroyant des contributions non affectées : <http://www.unhcr.org/4dfdbf400.html> (page consultée en novembre 2011 – en anglais).

- L'ACDI souscrit aux principes humanitaires fondamentaux en se concentrant sur les initiatives immédiates visant à sauver des vies et fondées sur les besoins (section 4.1.2).
- La DAHI dispose de données adéquates sur les besoins pour prendre des décisions sur le financement humanitaire et verse des fonds en réponse à une grande diversité de crises (section 4.3.1).
- Bien que le pourcentage de l'aide humanitaire de l'ACDI sous forme de financement de base ait baissé au cours des cinq dernières années, l'Agence a augmenté le niveau du financement pluriannuel et est un important bailleur de fonds du CERF (section 2.2).
- Le budget d'aide alimentaire de l'ACDI a été complètement délié en 2008. L'Agence a aussi élargi son soutien de façon à inclure tout à la fois l'aide alimentaire et l'assistance alimentaire, et elle appuie les approches novatrices du PAM en matière d'assistance alimentaire (section 2.2).
- Les accords de subvention de la DAHI et la capacité de cette dernière à modifier ces accords, sous réserve d'une justification raisonnable, donnent de la latitude aux organisations partenaires (section 4.3.1).
- L'ACDI est un important bailleur de fonds du réseau des Nations Unies, et elle offre un soutien à la coordination au sein du système humanitaire (par l'entremise du financement accordé à l'OCHA) et au renforcement des capacités de ses partenaires multilatéraux. L'ACDI est également un important bailleur de fonds du mécanisme de financement commun qu'est le CERF (section 2.2).
- Les programmes de la DAHI sont régis par le droit international humanitaire et par d'autres directives concernant l'action humanitaire (section 5.2.1).

Cependant, il existe des cas dans lesquels il est difficile de dire si l'aide humanitaire de l'ACDI respecte les principes et bonnes pratiques dans le domaine :

- Le financement humanitaire de l'ACDI, géré principalement par la DAHI, est axé sur les secours immédiats. Même si certains fonds sont affectés à la prévention, à la réduction des risques et au relèvement par l'entremise des programmes bilatéraux, ils représentent environ 7 % du financement humanitaire total de l'ACDI pour la période allant de 2005-2006 à 2010-2011. De plus, il existe peu de liens établis entre les programmes de secours d'urgence, de réhabilitation et de développement (section 4.1.2).
- Il y a un décalage entre le moment où une décision est prise au sujet du financement et le moment où elle est mise en œuvre, surtout dans le cas des ONG. Toutefois, les entrevues ont révélé que l'amélioration du processus est un élément qui figure dans le document sur la stratégie d'aide humanitaire qu'est en train de rédiger la DAHI (section 4.3.2).
- Le recours à des fonds de contrepartie risque de fausser le financement humanitaire, en ne le faisant plus reposer sur les besoins (section 4.3.2).

- La DAHI a un certain nombre de mécanismes en place pour faire le suivi de son financement humanitaire. Elle soumet à des évaluations de la diligence raisonnable les organisations multilatérales (environ tous les deux ans)⁴⁹, elle siège aux conseils d'administration et participe aux groupes de soutien des donateurs de ses partenaires multilatéraux et elle réalise des évaluations en matière d'égalité entre les sexes ainsi que des vérifications et des évaluations périodiques visant ses partenaires. Si la DAHI use de bonnes pratiques en matière d'aide humanitaire, dans la mesure où elle n'exige pas de ses partenaires des rapports représentant une charge excessive, elle ne dispose par ailleurs d'aucun mécanisme d'imputabilité pour suivre et évaluer systématiquement les processus et les résultats de l'aide humanitaire qu'elle fournit. En particulier, l'ACDI ne publie aucune information facilement accessible sur la façon dont les fonds de contrepartie sont utilisés (section 4.3.1).

3.5. Conclusion

L'aide humanitaire est une priorité pour le gouvernement du Canada et pour l'ACDI. Les documents de l'ACDI ainsi que le financement que celle-ci accorde en cas de crise humanitaire en témoignent. L'action humanitaire de l'Agence est compatible avec les priorités du gouvernement du Canada, comme le révèlent les déclarations publiques, et avec ses propres priorités stratégiques générales, y compris son AAP. Selon les documents consultés, il est probable que de plus en plus de gens seront touchés, pendant de longues périodes, par des catastrophes naturelles et des conflits qui s'étirent, alors qu'il faudra aussi composer avec une augmentation des coûts de l'aide humanitaire et des contraintes budgétaires. C'est donc dire que le Canada, y compris l'ACDI, devra continuer d'intervenir lors des crises humanitaires.

Les programmes d'aide humanitaire de l'ACDI respectent en règle générale les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire. Toutefois, cela est moins évident dans certains cas, notamment en ce qui concerne le financement limité consacré aux activités qui sortent du champ des secours immédiats et l'intégration restreinte des programmes d'aide humanitaire et des programmes de développement. Par ailleurs, la rapidité des décisions sur le financement, le recours aux fonds de contrepartie et certaines inquiétudes quant à l'absence de transparence ne sont pas sans poser de problèmes.

⁴⁹ Dans le cas de tous les programmes de la DAHI, il faut utiliser l'Outil d'évaluation du risque fiduciaire et les évaluations réalisées par l'Unité d'évaluation des risques financiers.

4.0 Conception et mise en œuvre de l'aide humanitaire de l'ACDI

Cette section porte sur la conception de l'aide humanitaire de l'ACDI et surtout sur les deux aspects suivants :

- Le cadre stratégique et la portée de l'aide humanitaire de l'ACDI en ce qui concerne aussi bien les programmes multilatéraux que bilatéraux;
- La gestion de l'aide humanitaire, à savoir des activités gérées par la DAHI, puisqu'elle est la principale unité responsable des programmes d'aide humanitaire.

4.1 Cadre stratégique et portée de l'aide humanitaire de l'ACDI

La présente section donne de l'information détaillée sur le cadre stratégique de l'aide humanitaire de l'ACDI et sur la portée des activités réalisées par les directions générales des programmes multilatéraux et des programmes bilatéraux.

4.1.1 Politique d'aide humanitaire

Le cadre stratégique de l'aide humanitaire de l'ACDI est issu de tout un éventail de documents internationaux et canadiens.

Le cadre actuel de l'aide humanitaire de l'ACDI se compose de tout un éventail de politiques et de directives connexes. Certaines ont été élaborées à l'échelle internationale, d'autres par le MAECI et l'ACDI. Les voici :

- Principes humanitaires d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance (échelle internationale)⁵⁰;
- Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire (échelle internationale)⁵¹;
- Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires (échelle internationale)⁵²;
- *Modalités et conditions relatives à l'aide internationale au développement* de l'ACDI⁵³;

⁵⁰ <http://www.goodhumanitarianandonorship.org/gns/principles-good-practice-ghd/overview.aspx> (page consultée en décembre 2011).

⁵¹ *Ibid.*

⁵² <http://www.oecd.org/dataoecd/61/44/38368761.pdf>.

⁵³ Agence canadienne de développement international, *Modalités et conditions relatives à l'aide internationale au développement*, février 2009.

- Lignes directrices de la Direction générale des politiques de l'ACDI sur les programmes dans les États fragiles⁵⁴;
- Stratégie de gestion du rendement de la DAHI⁵⁵;
- *Gouvernement du Canada – Procédures normalisées de fonctionnement pour les interventions en cas de catastrophes naturelles à l'étranger* (MAECI)⁵⁶;
- *Égalité entre les sexes et aide humanitaire : Guide des enjeux*;
- *Lignes directrices pour des propositions de projets et rapports d'assistance humanitaire d'urgence*.

Aucune politique d'aide humanitaire à l'échelle du gouvernement ne fixe de cadre pour les programmes d'aide humanitaire de l'ACDI, bien que cette dernière soit en train d'élaborer une stratégie pour l'ensemble de l'Agence. D'autres donateurs disposent de politiques et de stratégies en matière d'aide humanitaire.

Tous ces documents orientent la prise de décision concernant l'aide humanitaire de l'ACDI et la mise en œuvre des activités dans ce domaine. À la différence de nombreux donateurs bilatéraux, le Canada ne dispose pas d'une politique gouvernementale d'aide humanitaire globale ni d'une stratégie pour l'aide humanitaire de l'ACDI. Les trois pays donateurs utilisés à des fins de comparaison ont mis en place de telles politiques (voir l'encadré 2), à l'instar d'autres pays donateurs comme le Royaume-Uni. Une revue récente des enseignements tirés des examens par les pairs du CAD a indiqué ceci [TRADUCTION] : « une politique ou une stratégie interministérielle est une première étape essentielle pour assurer des interventions humanitaires homogènes qui respectent les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire et qui attirent l'attention sur des questions importantes comme l'égalité entre les sexes. Cette démarche doit s'ancrer dans une législation pertinente et s'accompagner d'un plan de mise en œuvre réaliste⁵⁷. »

Une politique gouvernementale préliminaire avait été rédigée il y a quelques années par le MAECI, mais elle n'a jamais été approuvée. Cette politique aurait semble-t-il reposé sur les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, aurait tenu compte du rôle des autres ministères⁵⁸ et aurait traité de questions comme l'intégration des programmes d'aide

⁵⁴ *Guide interne pour une coopération au développement efficace dans les États fragiles*, janvier 2008, et *Lignes directrices opérationnelles de l'ACDI pour la gestion de programmes dans les États fragilisés et les situations de conflit*, octobre 2009.

⁵⁵ Agence canadienne de développement international, *International Humanitarian Assistance Program: Performance Measurement Strategy (PM Strategy) 2009-2013*, septembre 2009.

⁵⁶ Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Gouvernement du Canada – Procédures normalisées de fonctionnement pour les interventions en cas de catastrophes naturelles à l'étranger* (version abrégée), 21 juillet 2011.

⁵⁷ Organisation de coopération et de développement économiques, *Towards Better Humanitarian Donorship: Twelve Lessons from DAC Peer Reviews* (ébauche), novembre 2011, p 6.

⁵⁸ Le MAECI, l'ACDI, Citoyenneté et Immigration Canada, l'Agence de la santé publique du Canada,

humanitaire et de développement ainsi que la coopération entre les civils et les militaires. La version préliminaire de cette politique précisait que la préparation aux urgences et la réduction des risques étaient des priorités de l'aide humanitaire canadienne.

Encadré 2 : Cadres stratégiques de l'aide humanitaire d'organismes bilatéraux

Australie

La politique d'action humanitaire de l'Australie (*Humanitarian Action Policy*, décembre 2011) a été révisée afin d'être plus explicite en ce qui a trait à l'aide humanitaire. Les révisions ont été élaborées en consultation avec les principaux partenaires humanitaires. La politique s'accompagnera d'un plan de mise en œuvre assorti de délais précis. Ce plan précisera les responsabilités du personnel à l'égard de la mise en œuvre.

Danemark

Le Danemark dispose d'une stratégie (*Strategy for Danish Humanitarian Action 2010-2015: Addressing Vulnerability, Climate Change and Protection Challenges*) qui décrit l'engagement du Danemark à aider, en collaboration avec ses partenaires, les personnes les plus vulnérables dans les situations de crise. Par cet engagement, le Danemark cherche à répondre aux besoins immédiats et aux besoins en matière de relèvement rapide des populations frappées par les catastrophes naturelles, en favorisant la réduction des risques de catastrophe, en répondant aux besoins des personnes touchées par des conflits armés et en appuyant la prévention, la résilience et les initiatives de relèvement rapide.

Suède

La Suède a revu récemment son cadre stratégique. Elle dispose d'une politique d'aide humanitaire globale (*Saving lives and alleviating suffering: Policy for Sweden's Humanitarian Assistance 2010-2016*, Service de la politique sur le développement et ministère des Affaires étrangères), qui guide les actions humanitaires de toutes les parties prenantes du gouvernement suédois en la matière (dont le ministère des Affaires étrangères, l'Agence suédoise de coopération internationale au développement [SIDA] et le ministère de la Défense). La politique fixe des objectifs et des orientations d'ordre général pour les interventions humanitaires de la Suède. C'est à partir de cette politique globale que la SIDA, en consultation avec ses partenaires, a mis au point une stratégie pluriannuelle qui régit l'aide humanitaire qu'elle offre (*Strategy for humanitarian assistance provided through the Swedish International Development Cooperation Agency [Sida] 2011 – 2014*, ministère des Affaires étrangères). Cette stratégie s'articule autour des Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire.

La DAHI a rédigé dernièrement un projet de stratégie d'aide humanitaire qui a été soumis à la haute direction; ainsi, il n'était pas possible de le consulter⁵⁹. Bien qu'il s'agisse en principe

Sécurité publique Canada et la Gendarmerie royale du Canada.

⁵⁹ On fait la distinction entre une « politique » et une « stratégie ». Une politique fournirait le cadre général de l'aide humanitaire à l'échelle du gouvernement. Sa visée ne serait pas de décrire ce qu'il faut faire, mais plutôt de fixer des objectifs généraux et d'exposer la façon dont chaque ministère compétent

d'une stratégie organisationnelle, donc pour l'ensemble de l'Agence, cette stratégie documenterait les opérations humanitaires actuelles de la DAHI et préciserait les quatre priorités clés de la DAHI :

- Améliorer la façon dont la DAHI intervient en cas de crise;
- Renforcer le système humanitaire;
- Renforcer les partenariats;
- Étoffer les données probantes sur lesquelles repose l'action humanitaire.

Le personnel de la DAHI a indiqué que le projet de stratégie ne concernait pas pour l'instant l'ensemble de l'action humanitaire de l'ACDI (voir section 4.1.2), car il se limite aux activités entrant dans le mandat de la DAHI. La stratégie a été élaborée à la suite de vastes consultations internes, mais des consultations externes auprès des partenaires humanitaires de l'ACDI doivent avoir lieu avant d'y mettre la dernière main.

Même si on la considère d'un intérêt limité pour les intervenants internes, une stratégie pour l'ensemble de l'Agence permettrait aux intervenants externes de mieux comprendre l'aide humanitaire de l'ACDI, qui serait par ailleurs plus transparente.

Les intervenants internes et externes avaient des avis partagés quant à l'intérêt que présente une politique ou une stratégie sur l'aide humanitaire. Pour l'essentiel, la DAHI et certains intervenants des programmes bilatéraux n'étaient pas convaincus qu'une politique ni une stratégie les aideraient dans leur travail. Ils estimaient que le cadre existant de principes et de lignes directrices externes ainsi que les lignes directrices opérationnelles internes donnaient suffisamment d'indications pour gérer efficacement l'aide humanitaire de l'ACDI au quotidien. Toutefois, ils ont admis l'importance d'avoir un document officiel pour faire connaître l'approche de l'ACDI relativement à l'aide humanitaire, aussi bien au personnel de l'Agence qu'aux autres ministères et aux autres partenaires.

Par contre, la plupart des intervenants des ONG étaient d'avis qu'une stratégie rendrait l'aide humanitaire de l'ACDI plus transparente et prévisible. Certains craignent toutefois que l'élaboration d'un cadre amène l'ACDI à gérer de trop près le financement qu'elle accorde; en effet, les ONG partenaires apprécient la flexibilité dont fait preuve la DAHI et l'absence de microgestion. Les intervenants internes et externes admettent que le processus d'élaboration

contribuerait à ces objectifs généraux. Quant à la stratégie, elle définirait les moyens particuliers que l'ACDI utiliserait pour atteindre ces objectifs généraux. Elle fournirait le cadre dans lequel s'inscriraient les programmes de l'ACDI et établirait les objectifs et les approches concernant les programmes. Le gouvernement suédois a adopté une structure de ce genre. Il dispose d'une politique qui détermine l'objectif global du gouvernement relativement à l'aide humanitaire fournie par la Suède. Celle-ci établit les principes de base qui guident la préparation et la mise en œuvre de cette aide et précise l'orientation du travail dans ce domaine (*Saving lives and alleviating suffering: Policy for Sweden's Humanitarian Assistance 2010-2016*, Service de la politique sur le développement et ministère des Affaires étrangères). La SIDA applique cette politique dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie.

d'un cadre devant orienter les activités d'aide humanitaire aurait pour avantage d'offrir la possibilité de discuter de questions fondamentales relatives à l'aide humanitaire, telles que la portée de l'aide fournie par l'ACDI et son intégration avec l'aide au développement ainsi que la collaboration de l'ACDI avec ses partenaires humanitaires.

4.1.2 Portée de l'aide humanitaire de l'ACDI

Les programmes d'aide humanitaire de l'ACDI portent essentiellement sur les actions immédiates permettant de sauver des vies. D'autres donateurs accordent une plus grande attention que l'ACDI aux activités de préparation aux situations d'urgence et de relèvement rapide...

Les modalités et conditions de l'aide humanitaire internationale de l'ACDI englobent un éventail assez vaste d'activités d'aide humanitaire. Toutefois, la Direction de l'assistance humanitaire internationale (DAHI), en tant que principale responsable de l'octroi de l'aide humanitaire de l'Agence, insiste sur les actions immédiates permettant de sauver des vies et elle finance dans une modeste mesure la préparation aux urgences et le relèvement rapide.

La définition de l'ACDI s'inscrit dans la logique fondamentale des définitions utilisées dans de nombreuses organisations internationales. Celles-ci expriment généralement l'idée de sauver des vies, d'atténuer les souffrances ainsi que de préserver la dignité humaine⁶⁰. En revanche, d'autres organisations humanitaires incluent d'autres composantes de l'aide humanitaire qui contribuent à la réalisation d'objectifs plus larges. Le CAD de l'OCDE laisse entendre que cette aide englobe la prévention des catastrophes et la préparation à leur survenue, l'aide à la reconstruction, la coordination des secours et les services de soutien et de protection, l'aide alimentaire d'urgence et d'autres secours d'urgence⁶¹. Même si toutes ces composantes ne figurent pas dans le mandat de la DAHI, la portée de l'aide humanitaire de l'ACDI est en réalité plus vaste si l'on tient compte des programmes de la DAHI et des programmes bilatéraux.

... par contre, un examen de l'aide humanitaire de l'ACDI donne à penser que sa portée est en réalité plus étendue si l'on tient compte des programmes de la DAHI et des programmes bilatéraux...

Programmes de la DAHI

La portée des activités d'aide humanitaire à l'ACDI varie selon la direction générale : DGPM (DAHI), DGPG et DGPC. Le mandat actuel de la DAHI est axé sur les secours immédiats – répondre aux besoins à court terme en matière de nourriture, d'eau, de soins de

⁶⁰ Voir les définitions utilisées par Global Humanitarian Assistance (GHA), par le CAD, dans les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, etc., <http://www.globalhumanitarianassistance.org/humanitarian-aid-in-the-dac-context-570.html> (page consultée en novembre 2011).

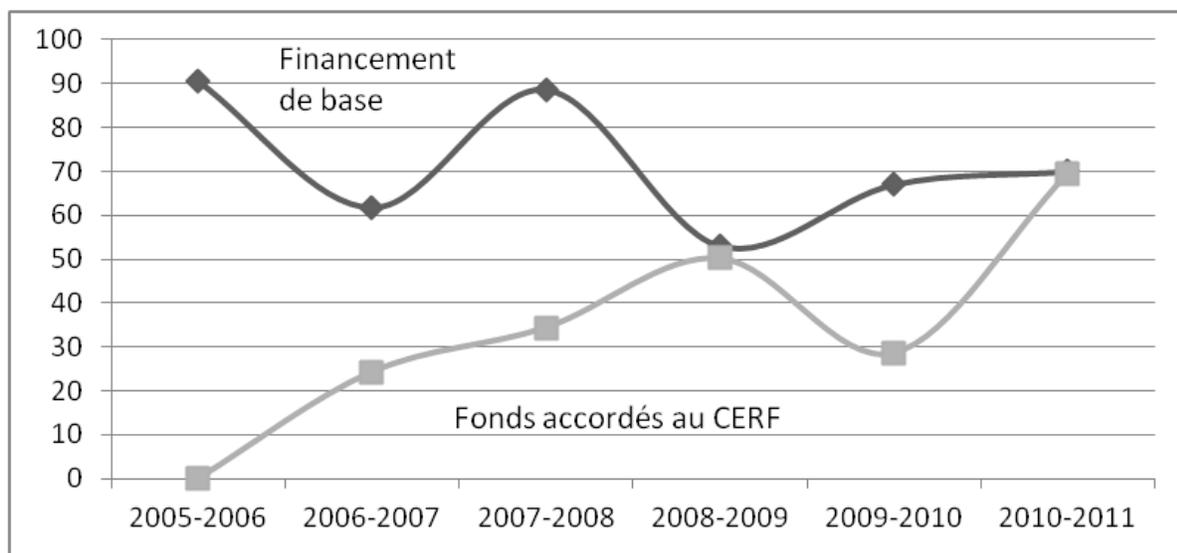
⁶¹ *Ibid.*

santé, de services d'assainissement, d'abris et de sécurité physique des populations touchées par des conflits et des catastrophes naturelles – et sur les relations avec les autres organismes humanitaires. Ces activités entrent dans les catégories « aide alimentaire d'urgence » et « assistance matérielle et services d'urgence » du CAD, et elles représentaient respectivement 45 % et 49 % des dépenses d'aide humanitaire de la DGPMM au cours des six dernières années. Les programmes actuels de la DAHI sont en règle générale plus ciblés que ceux des autres donateurs d'aide humanitaire; en revanche, par le passé et encore actuellement, ils englobent des composantes de préparation aux urgences et de relèvement rapide, mais ces composantes représentent seulement 3 % du financement humanitaire de la DAHI.

Financement de base

La DAHI a été un promoteur de premier plan du CERF, et elle lui a consacré un financement considérable depuis qu'il a remplacé le Fonds central autorenewable d'urgence en 2006. En effet, depuis 2006, elle a versé 182,6 millions de dollars au CERF. Les données préliminaires de 2010-2011 indiquent que les sommes accordées au CERF (69,4 millions de dollars) équivalent presque au financement de base accordé aux principales organisations. Cela contribue à faire en sorte que le CERF dispose de fonds rapidement accessibles pour financer les interventions d'urgence (voir la figure 1).

Figure 1 : Financement de base de l'ACDI et fonds accordés au CERF, de 2005-2006 à 2010-2011⁶² (en millions de dollars)⁶³



Source : Calculs de l'équipe d'évaluation d'après les données du Système d'information de l'ACDI (SIA), Analyses et Rapports statistiques, DGDPF (2011-10-27 et 2011-12-14).

Nota : Les chiffres pour 2010-2011 sont des données préliminaires qui pourraient changer après l'assurance de la qualité.

Préparation aux urgences

À l'heure actuelle, la priorité de la DAHI en matière de préparation aux situations d'urgence est d'accroître la capacité du système humanitaire par l'entremise des organisations partenaires⁶⁴. Mentionnons par exemple :

- Maintien d'une réserve de fournitures de secours à des fins humanitaires;
- Financement versé à la Société canadienne de la Croix-Rouge pour la tenue à jour d'un répertoire de spécialistes canadiens prêts à être déployés en qualité de délégués de la Croix-Rouge et pour la formation de ces derniers;
- Financement à l'appui de l'Initiative des premiers intervenants de la Société canadienne de la Croix-Rouge, en vue de l'aménagement et du déploiement d'un hôpital de campagne

⁶² Les variations annuelles du financement du CERF sont attribuables aux pratiques de gestion de trésorerie dans le cas de l'engagement initial de cinq ans.

⁶³ Le financement de base de la DAHI est accordé par année civile. Or, cette analyse est fondée sur les années financières et les chiffres de la base de données organisationnelle de l'ACDI. Par conséquent, elle pourrait ne pas être parfaitement représentative des niveaux annuels de financement de base.

⁶⁴ La présente section décrit les activités de la DAHI. Pour voir l'analyse des résultats, se reporter à la section 5.0.

ainsi que du renforcement de la capacité d'intervention des sociétés nationales de la Croix-Rouge dans les Amériques, grâce à l'établissement et à l'amélioration de systèmes de planification d'urgence et d'alerte précoce;

- Financement versé à CANADEM en vue de contribuer au maintien d'un effectif de spécialistes canadiens en aide humanitaire, y compris le coût de leur affectation à court terme.
- Financement accordé au Programme de préparatifs d'urgence et de secours aux victimes de catastrophes de l'Organisation panaméricaine de la santé

Relèvement rapide

En outre, les programmes de la DAHI comportent certaines activités de relèvement rapide, dans la mesure où elles sont directement liées à l'acheminement de secours immédiats. En voici des exemples tirés des études de cas :

- Enlèvement des décombres en Haïti, ce qui a facilité l'acheminement de l'aide humanitaire, tout en contribuant au relèvement rapide des personnes touchées par le tremblement de terre;
- Activités de programmes de travail rétribué en vivres ou en biens au Soudan, dans le cadre des opérations d'urgence du PAM. Elles visent à aider les ménages à améliorer leur capacité à obtenir de la nourriture, tout en préservant les biens assurant la subsistance des collectivités, comme l'eau ou les pâturages.

La DAHI peut aussi appuyer une plus grande variété d'activités humanitaires par l'entremise du financement de base qu'elle verse aux organisations multilatérales. Si le mandat d'une organisation partenaire comprend le relèvement rapide, alors le financement de base de la DAHI appuie également les activités en ce sens. À la fin des années 1990, par exemple, le PAM, le plus important partenaire de la DAHI en matière d'aide humanitaire, a commencé à réfléchir à des moyens d'associer les secours immédiats à des activités de développement à long terme. En 1998, il a remplacé la catégorie « interventions prolongées de secours » par « interventions prolongées de secours et de redressement », ce qui montrait clairement que les objectifs de relèvement et de développement devaient être intégrés à l'intérieur des interventions de secours dès leur phase initiale⁶⁵. L'ACDI participe à ce genre d'interventions par l'entremise du financement de base qu'elle verse au PAM.

Cisjordanie et bande de Gaza

Le financement de l'ACDI en faveur de la Cisjordanie et de la bande de Gaza est accordé essentiellement dans le cadre de la procédure d'appel global (PAG)⁶⁶ des Nations Unies, qui a

⁶⁵ Programme alimentaire mondial, *Vision prospective : les préoccupations humanitaires du PAM*, distribution générale, WFP/EB.3/99/9-B, 16 septembre 1999, p. 5.

⁶⁶ La DAHI fournit aussi du financement au Comité international de la Croix-Rouge en Cisjordanie et dans la bande de Gaza.

pour objet de mener une action humanitaire soutenue à grande échelle, de sauver des vies de façon efficace et efficiente ainsi que de préserver et de promouvoir les moyens de subsistance⁶⁷. À ce titre, le financement de l'ACDI touche tout un éventail d'activités, notamment des initiatives de secours immédiats, la préparation aux urgences et le relèvement rapide :

- Appui à l'UNRWA pour la prestation d'une assistance alimentaire et de services de santé et d'éducation destinés aux réfugiés palestiniens;
- Appui à l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) en vue de préserver les moyens de subsistance des petits agriculteurs qui risquent de perdre leurs troupeaux et de leur éviter de se retrouver en situation d'urgence;
- Appui au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) pour l'enlèvement des engins non explosés et des décombres dans la bande de Gaza.

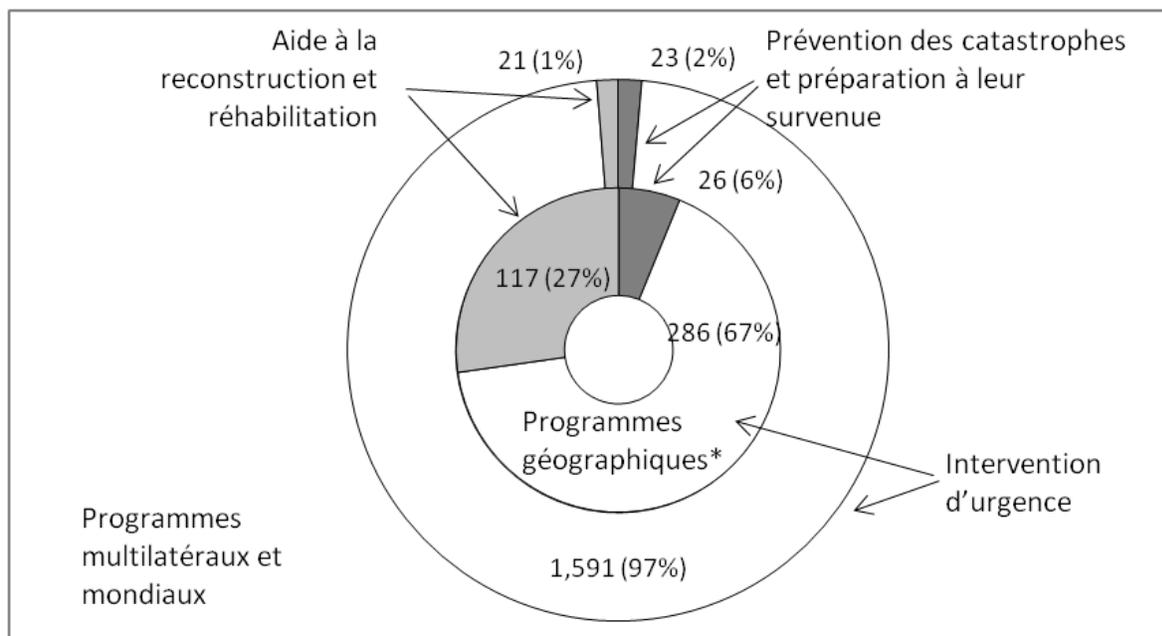
Autres programmes bilatéraux

D'autres programmes géographiques financent également l'aide humanitaire (selon la définition du CAD). Comme le montre la figure 2, environ un quart (117 millions de dollars) des fonds des programmes bilatéraux entrent dans la catégorie « aide à la reconstruction et réhabilitation » et 6 % (26 millions de dollars) dans la catégorie « prévention des catastrophes et préparation à leur survenue ». Cette aide représente environ 7 % du financement humanitaire total de l'ACDI pour la période de six ans examinée. Par contre, ces chiffres englobent les programmes d'aide humanitaire que mettent en œuvre les deux bureaux géographiques qui ont l'entière responsabilité de l'aide humanitaire dans leur région ou leur pays respectifs (la Cisjordanie et la bande de Gaza ainsi que l'Afghanistan)⁶⁸. Si on exclut ce financement, le financement bilatéral destiné à l'aide à la reconstruction et à la réhabilitation et celui destiné à la prévention des catastrophes et à la préparation à leur survenue représentent globalement 118 millions de dollars. Les études de cas donnent des exemples de financement bilatéral consacré à la prévention et au relèvement.

⁶⁷ Page Web sur la procédure d'appel global, <http://unocha.org/cap/about-the-cap/about-process> (consultée en janvier 2012 – en anglais).

⁶⁸ À l'exception du financement versé par la DAHI au CICR en Cisjordanie et dans la bande de Gaza.

Figure 2 : Dépenses relatives à l'aide humanitaire, selon le secteur et la direction générale, de 2005-2006 à 2010-2011



Source : Liste de projets de la DGDPF. Analyse de l'équipe d'évaluation.

Nota : L'aide humanitaire et les catégories particulières reposent sur le codage du CAD relatif à l'aide humanitaire. Les dépenses de la Direction générale des partenariats avec les Canadiens (DGPC) sont incluses dans celles des programmes géographiques (0,1 % des dépenses totales en aide humanitaire durant la période allant de 2005-2006 à 2010-2011).

- Dans les États d'Equatoria occidental et d'Equatoria central au Soudan du Sud, l'ACDI a financé le déminage et la remise en état de plus de 350 000 m² de terres auparavant inexploitable afin d'appuyer la production agricole;
- L'ACDI a renforcé la capacité du gouvernement et de la société civile en Colombie à répondre aux besoins des personnes déplacées à l'intérieur du pays, y compris les enfants et les jeunes, et à prévenir les déplacements de population.

...pourtant, on ne comprend toujours pas bien à l'interne ni à l'extérieur l'étendue de l'aide humanitaire de l'ACDI.

Les entrevues avec le personnel des programmes multilatéraux et des programmes bilatéraux indiquent clairement qu'au sein de l'ACDI, le rôle que jouent les programmes géographiques en matière d'aide humanitaire n'est pas largement reconnu. On considère généralement, à l'exception des cas de l'Afghanistan ainsi que de la Cisjordanie et la bande de Gaza, que c'est la DAHI qui achemine l'aide humanitaire et que les programmes bilatéraux, de leur côté, s'occupent du développement.

La figure 3 vise à illustrer la variété de programmes d'aide humanitaire de l'ACDI, selon la direction générale. Les sections plus foncées représentent les secteurs qui reçoivent le plus de

financement. Pour les besoins de l'analyse, il s'agit uniquement d'une approximation de la portée et du niveau des programmes de l'ACDI.

Figure 3 : Variété des programmes d'aide humanitaire, selon la direction générale de l'ACDI

Critères du CAD

Mécanisme de l'ACDI	Prévention des catastrophes et préparation à leur survenue	Intervention d'urgence	Aide à la reconstruction et réhabilitation
DGPMM – DAHI			
Certains bureaux géographiques de la DGPG*			
Autres bureaux géographiques de la DGPG			
*Actuellement la Cisjordanie et la bande de Gaza ainsi que l'Afghanistan			

Dans la mesure où elle ne finance pas un éventail plus large d'activités de réduction des risques de catastrophes, l'Agence n'appuie pas toutes les activités visées par son mandat, que précise la section des *Modalités et conditions relatives à l'aide internationale au développement* de l'ACDI qui concerne l'aide humanitaire internationale. Ces modalités et conditions précisent que l'aide humanitaire internationale comprend la réduction des risques de catastrophes.

Par ailleurs, il se peut que la confusion qui règne à propos de ce que l'aide humanitaire de l'ACDI englobe soit aggravée par certaines communications de l'ACDI. En effet, la page Web du site de l'Agence qui est consacrée à l'aide humanitaire⁶⁹ comporte une rubrique intitulée « Réponse humanitaire de l'ACDI aux situations de crise », qui dirige le lecteur vers une page sur la « réduction de l'impact des catastrophes naturelles ». Cette dernière détaille l'engagement de l'ACDI en matière de réduction des risques de catastrophes et de soutien des initiatives mondiales pertinentes⁷⁰. Toutefois, cet engagement s'inscrit dans ses programmes de développement et non dans l'aide humanitaire qu'elle fournit⁷¹.

⁶⁹ <http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/fra/JUD-24132427-PLC>.

⁷⁰ Page Web de l'ACDI, « Réduction de l'impact des catastrophes naturelles », <http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/fra/JUD-218113033-MD6> (consultée en décembre 2011).

⁷¹ L'indice de réponse humanitaire de l'organisme DARA attribue au Canada l'une de ses plus mauvaises notes pour le financement d'initiatives de reconstruction à la suite de situations d'urgence et de

La communauté humanitaire, tout comme certains membres du personnel de la DAHI, admet qu'il faut mettre en œuvre l'aide humanitaire dans une perspective plus globale et que cela n'est pas sans poser de difficultés...

La plupart des intervenants (les Nations Unies, les ONG et le personnel de l'ACDI) déplorent que l'ACDI n'insiste pas, de manière officielle, sur les activités de prévention, de préparation aux urgences, de reconstruction et de réhabilitation; toutefois, on reconnaît que c'est là un problème auquel se heurtent les autres bailleurs de fonds de la communauté humanitaire. Les perceptions des intervenants évoluent, car le milieu de l'aide humanitaire change. La communauté humanitaire et la communauté du développement, notamment les organismes des Nations Unies, les ONG et les universitaires, échangent de plus en plus au sujet de l'importance d'adopter une définition plus large de l'aide humanitaire, de faire le lien entre les secours d'urgence, la réhabilitation et le développement, et d'intégrer la réduction des risques de catastrophes à l'aide au développement. (Voir dans l'encadré 3 les exemples de la perception des différentes communautés.)

La brisure entre les secours d'urgence et le développement fait l'objet d'un débat depuis de nombreuses années. On pensait par le passé que ces deux volets faisaient partie d'un continuum, mais la réflexion a évolué ces dernières années. Les ouvrages indiquent que les secours d'urgence et le développement fonctionnent mieux s'ils sont mis en œuvre en parallèle. L'examen des interventions humanitaires d'urgence (*Humanitarian Emergency Response Review*) du Royaume-Uni préconisait le financement d'activités de relèvement dès le début d'une situation d'urgence et recommandait que l'on envisage de soutenir le relèvement et les moyens de subsistance pendant la période critique (de l'aide humanitaire) et par après⁷².

Dans le cas des catastrophes soudaines, les activités de relèvement rapide sont essentielles pour intervenir de façon efficace sur le plan humanitaire, pour relier les programmes d'aide humanitaire et les programmes de développement entre eux et pour donner aux populations touchées par des situations d'urgence humanitaire le moyen de prendre en main leur propre relèvement. Dans les crises prolongées, les activités de préparation aux urgences sont importantes pour assurer les capacités locales nécessaires et diminuer la probabilité d'avoir besoin d'une aide humanitaire à l'avenir. Les acteurs humanitaires ont désormais tendance à

prévention de ces situations : DARA, Humanitarian Response Index 2010. Le profil du Canada se trouve à l'adresse suivante : http://daraint.org/wp-content/uploads/2010/12/Canada-Donor-Assessment_HRI-2010.pdf. L'indice est un instrument qu'utilise DARA pour mesurer le rendement individuel des gouvernements donateurs par rapport aux principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire. La note qu'attribue DARA donne un aperçu intéressant du rendement des donateurs, mais la DAHI a signalé que de nombreux donateurs, dont le Canada, se disent préoccupés par la méthode employée et la portée des résultats. La principale critique tient au fait que les données quantitatives et qualitatives qu'a recueillies DARA sont susceptibles d'être erronées et prêtent à interprétation, et qu'elles ne reflètent pas complètement ni avec exactitude les activités des donateurs. La présente évaluation ne visait pas à analyser ces préoccupations. DARA est l'une des nombreuses sources qui ont été utilisées, étant tenu compte des réserves indiquées dans la présente note de bas de page.

⁷² *Humanitarian Emergency Response Review*, 2011, p. 60.

admettre que les catastrophes induisent des crises prolongées et que les crises prolongées induisent des catastrophes.

Les documents publiés soulignent en outre l'importance du financement de transition dans les situations d'urgence prolongées⁷³. Le Réseau international sur les conflits et les situations de fragilité (INCAF), auquel l'ACDI participe (surtout par l'entremise de la Direction générale des politiques), a recommandé dans une présentation au Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide à Busan, en novembre 2011, de renforcer l'engagement à l'égard des mesures de transition de manière générale, de se mettre d'accord plus fermement sur les besoins prioritaires au cours de la transition, de déterminer l'instrument le mieux adapté pour répondre aux besoins prioritaires et d'améliorer l'engagement collectif grâce aux accords de transition. En définitive, une réforme sérieuse de grande ampleur est nécessaire pour offrir un financement disponible plus rapidement, plus flexible et plus prévisible en fonction d'une stratégie plus cohérente et hiérarchisée⁷⁴.

Encadré 3 : Points de vue de la communauté humanitaire et de la communauté du développement sur l'établissement de liens entre les secours d'urgence, la réhabilitation et le développement

Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire

« 1. Les objectifs de l'action humanitaire sont de sauver des vies, d'atténuer les souffrances et de préserver la dignité humaine pendant et après des crises provoquées par l'homme ou des catastrophes naturelles, ainsi que de prévenir de tels événements et d'améliorer la préparation à leur survenue.

« 8. Renforcer la capacité des pays et communautés locales affectés de prévenir les crises humanitaires, de s'y préparer, d'en atténuer les effets et d'y faire face, afin de faire en sorte que les gouvernements et les administrations locales soient mieux à même d'assumer leurs responsabilités et de coordonner efficacement leur action avec celle des partenaires œuvrant dans le domaine humanitaire.

« 9. Dispenser l'aide humanitaire selon des modalités qui favorisent le redressement et le développement à long terme, en s'appliquant à faciliter, le cas échéant, la préservation de moyens d'existence durables ou le retour à de tels moyens ainsi que le remplacement progressif des secours humanitaires par des activités de reconstruction et de développement. »
(« 23 Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship », <http://www.goodhumanitarianonorship.org/gns/principles-good-practice-ghd/overview.aspx>, page consultée en novembre 2011.)

⁷³ « Le financement de la transition couvre un large éventail d'activités qui, traditionnellement, relèvent de l'"humanitaire" ou du "développement", dont notamment le relèvement et la reconstruction mais aussi tout ce qui a trait à la sécurité et à la consolidation de la paix (qualifiée souvent de stabilisation). » *Conflits et fragilité – Le financement des États en transition vers une meilleure réponse*, OCDE, 2010, p. 15.

⁷⁴ Comité d'aide au développement, « Soutenir une transition cohérente et durable du conflit vers la paix : Projet de lignes directrices », DCD/DAC(2011)41, 4 novembre 2011, p. 42 (version anglaise).

Groupe de travail GNUD-CEAH sur la transition

[TRADUCTION] « Au cours d'une crise et immédiatement après, les acteurs nationaux et la communauté internationale s'attachent surtout à sauver des vies en répondant aux besoins immédiats. Des vies humaines sont en danger, et il faut réagir rapidement pour limiter les conséquences et restaurer l'ordre. En revanche, dès la phase initiale, il faut faire plus que de prendre des mesures visant à sauver des vies. Il faudrait planifier dès le début d'une crise humanitaire les mesures fondamentales qui favoriseront un relèvement durable et la reprise du développement à long terme. Il faudrait donner la priorité au rétablissement de la capacité nationale à fournir un environnement sûr, à offrir des services, à rétablir les moyens de subsistance, à coordonner les activités, à prévenir la résurgence de la crise et à créer des conditions favorables à un développement futur. » (« Guidance note on Early Recovery », Groupe de travail sectoriel sur le relèvement rapide en collaboration avec le groupe de travail GNUD-CEAH sur la transition, avril 2008, p. 6.)

Liens entre les secours et la reconstruction

« Les organisations doivent se concentrer sur la phase de reconstruction dès le début de l'intervention car il n'y a pas d'intervalle entre le secours et la reconstruction, qui est la plus grande difficulté dans les catastrophes naturelles soudaines. La distinction entre secours et reconstruction est artificielle. Pour un ménage, après un tremblement de terre, l'action de secours pour sauver la vie ou réduire la souffrance des membres du ménage ou de voisins peut s'accompagner d'efforts pour protéger les moyens d'existence en sauvant les biens, tels que le bétail et les outils. Au niveau du bailleur de fonds, la distinction entre le secours et la reconstruction est claire pour ce qui est de la façon dont les demandes de fonds sont traitées, mais faire la distinction sur le terrain est beaucoup plus difficile – et sans intérêt pour les ménages affectés. » (« Intervenir en cas de séismes, 2008 – Tirer un enseignement des opérations de secours et de relèvement », ProVention Consortium/ALNAP, 2008, p. 4.)

Liens entre les secours d'urgence, la réhabilitation et le développement

Kai Koddenbrock fait remarquer que [TRADUCTION] « [...] la pratique et la recherche ont montré que les liens entre les secours d'urgence, la réhabilitation et le développement sont plus faciles à établir si la réhabilitation et les initiatives de développement (ou la reprise de ces initiatives) sont mises en œuvre immédiatement après le début des opérations de secours et tout au long de celles-ci. » (Kai Koddenbrock, « The Will to Bridge? European Commission and U.S. Approaches to Linking Relief, Rehabilitation, and Development », *Humanitarian Assistance: Improving U.S.-European Cooperation*, sous la direction de Julia Steets et Daniel S. Hamilton, Center for Transatlantic Relations, Université Johns-Hopkins/Global Public Policy Institute (2009), chapitre 8, p. 121.)

Toutefois, il est en outre admis dans les ouvrages que le financement d'activités dépassant le cadre des secours immédiats et la création d'un lien entre l'aide humanitaire et le développement sont des enjeux auxquels l'ensemble de la communauté humanitaire doit faire

face. Le sommaire des leçons tirées des examens par les pairs du CAD souligne que les donateurs ont encore du mal à respecter le neuvième volet des Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire : « dispenser l'aide humanitaire selon des modalités qui favorisent le redressement ». Selon le sommaire, les donateurs doivent aller plus loin, afin de faire en sorte que le financement humanitaire appuie les initiatives communautaires spontanées de redressement et s'attacher à accroître la confiance des communautés vulnérables, notamment dans le rôle central des femmes, dans l'éventualité de crises et de bouleversements à venir⁷⁵. Le rapport de Global Humanitarian Assistance (GHA) de 2011 indique que les dépenses dans la prévention des situations d'urgence et la préparation à leur survenue n'ont pas vraiment fait partie des priorités en ce qui concerne les principaux bénéficiaires de l'aide humanitaire au cours des cinq dernières années⁷⁶.

...en revanche, d'autres donateurs et la communauté humanitaire fournissent des exemples d'une telle approche...

Les trois pays donateurs d'aide bilatérale retenus pour effectuer des comparaisons dans le cadre de la présente évaluation ont donné une définition plus vaste à l'aide humanitaire (voir la figure 4). La dernière évaluation de l'aide humanitaire suédoise révèle que la SIDA diffère des autres bailleurs de fonds par sa capacité à offrir un financement flexible pour les activités de relèvement⁷⁷. En réalité, la prévention des catastrophes et le relèvement sont deux thèmes transversaux de la stratégie d'aide humanitaire de la SIDA⁷⁸.

Figure 4 : Objectifs comparables des pays donateurs en matière d'aide humanitaire

Donateur bilatéral	But/Objectif de l'aide humanitaire
Australie	Protéger des vies, atténuer les souffrances, préserver la dignité humaine et aider au relèvement à la suite d'un conflit ou d'une catastrophe naturelle ou autre, grâce à des mesures efficaces d'intervention, de prévention, de préparation et de réduction des risques.
Danemark	L'action humanitaire du Danemark vise à sauver et protéger des vies, à atténuer les souffrances, à promouvoir la dignité et les droits des civils dans les situations de crise ainsi qu'à amorcer les activités de relèvement, à renforcer la résilience et à prévenir les crises en brisant la relation de cause à effet entre les crises et la vulnérabilité.
Suède	Sauver des vies, atténuer les souffrances et préserver la dignité humaine pour le bien-être des personnes dans le besoin qui sont touchées par des conflits armés, des catastrophes naturelles ou d'autres situations de crise, ou qui risquent de l'être. La prévention des catastrophes et le relèvement sont deux approches transversales de l'aide humanitaire.

⁷⁵ *Humanitarian Emergency Response Review*, p. 7.

⁷⁶ Global Humanitarian Assistance, *GHA Report 2011*, p. 80.

⁷⁷ Tasneem Mowjee et Judith Randel, *Evaluation of Sida's Humanitarian Assistance: Final Synthesis Report*, avril 2010, p. 65.

⁷⁸ Ministère des Affaires étrangères, *Strategy for humanitarian assistance provided through the Swedish International Development Cooperation Agency 2011 – 2014*, p. 2.

Sources : AusAID, *Humanitarian Action Policy*, December 2011; *Strategy for Danish Humanitarian Action 2010-2015*; SIDA, *Saving Lives and Alleviating Suffering, Policy for Sweden's Humanitarian Assistance, 2010 – 2016*.

D'autres évaluations font ressortir la nécessité de définir plus largement l'aide humanitaire. Une revue récente des évaluations de l'aide humanitaire effectuée par l'office de vérification de la Finlande (National Audit Office) établit dans les principales recommandations adressées aux bailleurs de fonds qu'il faut augmenter les investissements dans la prévention des catastrophes, la préparation aux situations d'urgence et la réduction des risques liés aux catastrophes, et qu'il faut créer des liens entre les secours d'urgence, la réhabilitation et le développement, afin de renforcer la résilience et de diminuer la vulnérabilité⁷⁹.

... approche qui est parfois évoquée à l'ACDI.

Le personnel de la DAHI est bien conscient des difficultés qu'engendre une définition plus vaste de l'aide humanitaire. L'ampleur des discussions à l'ACDI sur l'élargissement des activités trouve son expression dans le protocole d'entente que le Canada a signé récemment avec l'Australie en vue de renforcer les initiatives de développement international, y compris l'aide humanitaire⁸⁰. Ce protocole d'entente fait état de la portée plus large de l'aide humanitaire en énumérant les domaines d'intérêt commun que voici en ce qui concerne la coopération entre l'AusAID et l'ACDI :

- Intervention humanitaire et en cas de catastrophe : amélioration de la gestion des catastrophes, de la préparation aux urgences et de la capacité d'intervention des pays en développement ainsi que des partenaires régionaux et internationaux;
- Reconstruction et stabilisation, paix et sécurité : amélioration de la paix et stabilisation dans les pays fragiles et touchés par des conflits.⁸¹

4.2 Égalité entre les sexes

La DAHI dispose d'un plan d'action en matière d'égalité entre les sexes et l'Agence a commencé à évaluer la capacité de ses partenaires humanitaires à obtenir des résultats dans ce domaine.

L'égalité entre les sexes est un thème transversal des programmes de l'ACDI. L'Agence est considérée par certains intervenants comme un chef de file dans la promotion de l'égalité entre

⁷⁹ National Audit Office of Finland, *International Humanitarian Aid 2007-2010 – An Evaluation Synthesis*, publications internationales, 2011, p. 7. Cette évaluation était une des composantes d'une vérification du rendement portant sur l'efficacité de l'aide humanitaire financée par la Finlande. Le rapport présente les résultats de 35 évaluations, examens et rapports d'analyse sur l'aide humanitaire.

⁸⁰ *Memorandum of Understanding on International Development Cooperation between the Australian Agency for International Development (AusAID) and the Canadian International Development Agency (CIDA)*, 29 novembre 2011.

⁸¹ *Ibid.*, Annexe A

les sexes grâce au dialogue politique qu'elle mène et à ses programmes d'aide humanitaire. À cet égard, la DAHI se fonde sur une politique, des lignes directrices et un plan d'action sur le sujet, à savoir les documents suivants :

- *Politique de l'ACDI en matière d'égalité entre les sexes;*
- *Égalité entre les sexes et aide humanitaire : Guide des enjeux;*
- Plan d'action du Canada pour les femmes, la paix et la sécurité.

L'égalité entre les sexes reste un concept relativement nouveau dans le domaine de l'aide humanitaire, et la capacité de la DAHI à réaliser des analyses de l'égalité entre les hommes et les femmes varie d'un agent à l'autre. Néanmoins, l'Agence prend les devants et conçoit des instruments plus efficaces, et elle demande à ses partenaires de plus en plus d'informations sur leurs approches et leurs plans en matière d'égalité entre les sexes. Les spécialistes en la matière de la DGPMM contribuent au dialogue politique avec les organisations multilatérales. Les déclarations concernant l'égalité entre les hommes et les femmes font souvent l'objet de négociations avec les autres pays donateurs qui aboutissent à des déclarations communes et, en conséquence, ont généralement davantage d'impact. La DAHI a rédigé récemment un plan d'action en matière d'égalité entre les sexes, et la DGPMM mène des évaluations institutionnelles des ONG partenaires de la DAHI portant sur l'égalité entre les sexes (p. ex. Oxfam Canada, Oxfam-Québec, Plan, Care, MSF, Vision Mondiale, Aide à l'enfance) et des organisations multilatérales partenaires (p. ex. PAM, OCHA et HCR). L'outil d'évaluation des organisations multilatérales est axé sur la capacité de ces organisations à prévoir des résultats de développement tenant compte des impératifs de l'égalité entre les sexes, à les atteindre et à en faire rapport. Toutefois, ces évaluations apportent aussi des informations sur les programmes d'aide humanitaire qui concernent l'égalité entre les sexes et, dans une certaine mesure, sur les résultats de ces programmes, particulièrement dans le cas du HCR, qui se concentre uniquement sur les situations d'urgence.

L'évaluation n'a pas porté sur les résultats d'ensemble en matière d'égalité entre les sexes obtenus dans le cadre des programmes d'aide humanitaire, mais deux programmes géographiques ont pris des mesures importantes pour intégrer l'égalité entre les sexes dans leurs activités. Le premier est le Programme pour le Pakistan, qui a encouragé l'armée pakistanaise à intégrer l'égalité entre les sexes dans son programme touchant les séismes, la reconstruction et la réhabilitation. Le second est un consortium de la frontière birmano-thaïlandaise (Thailand Burma Border Consortium). Par l'entremise de son partenaire canadien, Inter Pares, le consortium fournit des abris, de la nourriture et des services, et il dirige plusieurs camps de réfugiés le long de la frontière entre la Thaïlande et la Birmanie. L'agent du programme bilatéral fait systématiquement intervenir le/la spécialiste des questions d'égalité entre les sexes pour examiner les propositions de projets et les rapports, pour élaborer les messages à transmettre dans le contexte du dialogue politique et pour suivre le projet (y compris les visites sur le terrain). Ces activités s'inspirent des lignes directrices de la *Politique de l'ACDI en matière d'égalité entre les sexes* et s'appuient sur des instruments et des

approches communément utilisés par les spécialistes des programmes bilatéraux. Dans le cas de ces deux programmes, le bureau géographique a assuré un soutien pour favoriser une intégration cohérente et solide de l'égalité entre les sexes dans ses activités. Bien que ces programmes constituent de bons exemples d'intégration des considérations relatives à l'égalité entre les sexes dans les programmes d'aide humanitaire, l'intégration de ces considérations n'est pas toujours systématique dans les programmes d'aide humanitaire.

4.3 Gestion de l'aide humanitaire par la DAHI

La présente section porte essentiellement sur la gestion de l'aide humanitaire par la DAHI, puisque c'est elle qui administre la majeure partie de l'aide humanitaire de l'ACDI.

4.3.1 Gestion du financement réactif

Au fil des années, la DAHI a mis au point des approches officielles et non officielles pour la gestion de ses programmes réactifs. La présente section touche les approches adoptées pour l'évaluation des besoins en aide humanitaire, la sélection des partenaires de mise en œuvre et des projets ainsi que l'approbation des projets; les délais de financement; le suivi et l'évaluation du financement humanitaire de la Direction.

Évaluation des besoins et sélection des partenaires et des projets en réponse à des crises humanitaires particulières

La DAHI dispose d'outils adéquats pour collecter et analyser des renseignements sur les besoins compte tenu de la nature des décisions qu'elle doit prendre.

La DAHI ne rassemble pas directement les données sur les besoins, mais elle recueille plutôt de l'information à partir d'une multitude de sources, notamment les appels d'urgence, les missions diplomatiques du Canada à l'étranger, ses partenaires multilatéraux, les ONG partenaires et les réseaux de donateurs. La DAHI est un important bailleur de fonds du système d'appels des Nations Unies, en partie en raison de la démarche systématique qu'emploie l'ONU pour évaluer les besoins et de sa capacité à offrir des mécanismes de coordination, surtout par l'entremise de l'OCHA et du système de groupes sectoriels. Le Canada, aux côtés d'autres donateurs, collabore avec le réseau des Nations Unies afin de renforcer la procédure d'appel global, dans le but de veiller à ce que le recensement des besoins en financement repose sur une évaluation exacte des besoins des pays. Les procédures d'appel des Nations Unies fournissent une information essentielle à l'évaluation des besoins effectuée par la DAHI et donnent un point de référence pour mesurer l'ampleur de l'intervention de l'ACDI. En conséquence, la plupart des intervenants de l'ACDI, des organismes des Nations Unies et des ONG ont indiqué que la DAHI disposait de données pertinentes venant de ses partenaires pour déterminer les besoins dans le cas d'une intervention humanitaire quelconque. Le processus de prise de décision de la DAHI consiste à choisir, parmi un certain nombre d'options proposées par les partenaires, les programmes à appuyer dans un pays donné. Cette tâche peut être effectuée à l'aide d'une information plus générale que celle qui serait requise pour évaluer les

besoins fondamentaux et concevoir des programmes pour y répondre, tâche qui incombe aux partenaires de la DAHI.

Il y a divers éléments fondamentaux à examiner pour déterminer le financement que la DAHI consacrera à une situation d'urgence humanitaire, entre autres la gravité de la situation; la capacité des intervenants à l'échelle locale; la disponibilité d'une information fiable sur les besoins et de programmes appropriés; les contraintes d'accès et de sécurité; la disponibilité des ressources. La DAHI prend également en compte la part du fardeau de l'intervention internationale qui revient au Canada, estimée à environ 3 %, ou à 5 % de l'aide globale des membres du CAD⁸². Dans les faits, au cours de la période sur laquelle porte l'évaluation, les sommes versées par le Canada en réponse aux appels globaux et aux appels éclairs représentaient de 2,6 % à 3,6 % du financement total par appel.⁸³

Le personnel de la DAHI a indiqué que celle-ci était un chef de file dans l'élaboration d'instruments d'évaluation des besoins et que ces instruments jetaient les bases de la conception d'outils similaires dans d'autres organismes. La DAHI a mis au point deux outils pour analyser l'information dont on se sert pour établir le niveau des besoins :

- Un outil d'étalonnage permettant d'évaluer la contribution de l'ACDI en cas de catastrophe naturelle. Il établit un lien entre l'envergure de l'intervention de l'ACDI et l'ampleur d'un événement ou d'une situation d'urgence et il constitue un moyen normalisé de comparer la gravité des différentes catastrophes naturelles⁸⁴.
- Un indice des besoins humanitaires, qui sert à comparer la gravité relative des situations d'urgence complexes pour déterminer l'affectation des ressources humanitaires.

L'aide humanitaire de l'ACDI est principalement acheminée par l'entremise de partenariats avec des organisations multilatérales et des ONG, et sa mise en œuvre est régie par des accords ou des ententes de subvention⁸⁵. La DAHI collabore à des programmes avec un nombre limité de partenaires qui, estime-t-elle, ont le plus d'expérience, la capacité opérationnelle la plus grande et le meilleur bilan et qui, par conséquent, sont particulièrement bien placés pour offrir une aide en temps plus opportun, de manière efficiente et efficace. Le financement destiné à l'assistance alimentaire transite essentiellement par le PAM et la CFGB, étant donné que ces organisations

⁸² Document sur l'aide humanitaire de l'ACDI (*CIDA's Humanitarian Assistance*), sans date, p.8. Bien que l'on ne connaisse pas le but dans lequel ce document a été rédigé, il donne un aperçu de l'aide humanitaire, à savoir les éléments qui la composent, les tendances récentes touchant l'action humanitaire internationale ainsi que l'ampleur et la portée des programmes d'aide humanitaire du Canada. Tourné vers l'avenir, il énumère également un certain nombre de domaines sur lesquels l'ACDI pourrait se concentrer afin d'accroître son rôle de chef de file lorsqu'elle intervient en cas de crise humanitaire.

⁸³ Il convient de noter que ceci comprend tous les bailleurs de fonds, pas seulement ceux du DAC.

⁸⁴ Document sur l'aide humanitaire de l'ACDI, p. 10.

⁸⁵ La DAHI a conclu quelques ententes de contribution pour la prestation de l'aide humanitaire, mais dans la majorité des cas, elle a conclu des accords ou des ententes de subvention.

sont dotées d'une bonne capacité logistique et permettent de profiter d'économies d'échelle dans l'acheminement de l'aide alimentaire. Il arrive qu'une assistance alimentaire soit fournie par l'intermédiaire du CICR dans les régions du monde où l'accès du PAM est limité. L'aide non alimentaire est fournie par l'entremise d'organisations multilatérales (p. ex. HCR et UNICEF), du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et d'ONG (p. ex. Vision Mondiale, CARE Canada, Aide à l'enfance Canada, Médecins sans frontières, Oxfam). Le financement de la coordination de l'action humanitaire est fourni essentiellement par l'intermédiaire de l'OCHA.

Comme la DAHI offre un financement réactif, il n'existe aucun processus officiel d'appel de propositions pour les partenaires. Toutefois, les lignes directrices à l'intention des ONG partenaires figurent sur le site Web de la DAHI; elles sont d'ailleurs en cours de révision. Afin que la DAHI puisse évaluer en temps voulu leurs propositions, on précise aux partenaires qui communiquent avec la Direction si celle-ci compte faire des recommandations de financement pour une intervention donnée à une date précise, au cas où ils souhaiteraient présenter une proposition pour obtenir du financement⁸⁶. La plupart des partenaires ont signalé que le processus de présentation des propositions était simple et qu'il n'était pas très contraignant.

Dès lors que la DAHI confirme que les conditions présidant à une intervention humanitaire sont remplies, elle détermine si les organisations partenaires répondent aux critères relatifs aux institutions et à la programmation, entre autres aux conditions minimales concernant l'expérience dans le domaine humanitaire, l'expérience dans les pays touchés et la capacité à intervenir. La DAHI détermine aussi si l'intervention proposée permettra de répondre aux besoins fondamentaux des populations touchées de manière opportune, efficace et adéquate, tout en satisfaisant aux critères d'efficacité et d'optimisation des ressources ainsi qu'au critère fondamental de la DAHI, soit sauver des vies grâce à des actions immédiates⁸⁷.

À la suite de cette présélection de partenaires, le personnel de la DAHI prépare des recommandations de financement. Ces recommandations ne reposent pas sur un système structuré par points, mais plutôt sur l'expérience du personnel (y compris le personnel sur le terrain), la connaissance des pays et des partenaires ainsi que l'adéquation avec les besoins recensés. De la documentation sur les projets recommandés est envoyée aux bureaux géographiques de l'administration centrale de l'ACDI, au personnel de l'ACDI dans les missions et au MAECI afin qu'ils formulent des commentaires. Une fois les commentaires reçus, le personnel de la DAHI prépare un document d'approbation de projet pour obtenir l'autorisation

⁸⁶ Il y a quelques années, la DAHI donnait aux ONG l'occasion d'acquiescer le droit de présenter un formulaire de proposition abrégé dans les deux premières semaines suivant une catastrophe soudaine. Cette mesure n'empêchait en rien les autres organisations de présenter des propositions, mais elle visait à simplifier le processus pour les ONG partenaires en leur permettant de présenter des propositions de financement plus courtes. Toutefois, à l'heure actuelle, la possibilité de soumettre des propositions abrégées n'est pas très bien comprise par les ONG canadiennes. La DAHI est donc en train de revoir les lignes directrices applicables aux propositions des ONG.

⁸⁷ La Direction suit également une procédure destinée à assurer la diligence raisonnable, au moyen d'un gabarit d'évaluation en matière de diligence raisonnable.

de la haute direction et du ministre, selon les délégations de pouvoir. En règle générale, les projets sont approuvés par lots. Cette façon de faire permet au personnel de la DAHI de comparer des propositions visant la prestation de services semblables pour une intervention donnée. Elle permet également de disposer d'un processus plus efficace et flexible pour solliciter l'approbation de la haute direction et du ministre.

Le processus de financement des procédures d'appel global est différent. Des procédures d'appel global sont mises au point pour la plupart des situations d'urgence prolongées dans les trois derniers mois de l'année civile. Une fois l'enveloppe de financement déterminée, le personnel de l'ACDI examine les éléments de la procédure d'appel global et formule des recommandations sur le financement des activités qui font partie de son mandat.

La DAHI dispose aussi de mécanismes flexibles pour intervenir lors de situations d'urgence humanitaire.

La DAHI finance les partenaires qui sont les mieux placés pour répondre aux besoins de la population visée. D'ordinaire, il en résulte un équilibre entre les partenaires multilatéraux et les ONG partenaires. Il se peut que le financement des ONG soit plus élevé dans le cas des catastrophes soudaines si les ONG ont un meilleur accès aux populations touchées ou sont en mesure de mobiliser leurs ressources plus rapidement. À l'opposé, les organisations multilatérales pourraient recevoir une part de financement plus grande de la DAHI dans les situations d'urgence prolongées, car le personnel de la DAHI considère qu'elles sont plus à même d'assurer une intervention constante à long terme. L'évaluation du partenaire qui convient le mieux comprend toujours une analyse de l'efficacité et de l'efficience relatives des partenaires.

La décision prise par le Canada en 2008 de délier son budget d'aide alimentaire a permis à ses partenaires de bénéficier d'une plus grande flexibilité pour qu'ils puissent se procurer la nourriture localement, ce qui a semble-t-il contribué à la réduction des coûts d'achat et de transport connexes et permis d'intervenir plus rapidement. Toutefois, la façon dont les décisions sont prises n'est pas claire pour tous les intervenants.

Le processus d'attribution des fonds n'est pas évident pour toutes les ONG. En effet, les ONG qui ne reçoivent pas régulièrement des fonds trouvent les processus opaques. Elles ont mentionné que les activités que l'ACDI choisit de financer dans un contexte donné ne sont pas claires. Toutefois, la plupart des ONG apprécient le fait que le personnel de la DAHI soit disposé à répondre à leurs questions, dans la mesure où ils le peuvent dans le cadre d'un programme réactif. Par contre, les principales ONG recevant régulièrement un financement de la part de l'ACDI semblent, en règle générale, bien comprendre le processus de prise de décision.

Pour ce qui est de la mise en œuvre des projets, la plupart des intervenants partenaires de la DAHI estiment que l'ACDI est un bailleur de fonds flexible en ce qui a trait à la gestion des ententes signées. La DAHI est à l'écoute, et disposée à apporter des changements aux

programmes moyennant une charge administrative minimale et à accepter des prolongations de projets n'entraînant pas de coûts. Si le personnel de la DAHI n'a pas de délégation de pouvoirs lui permettant d'approuver ces changements, la possibilité d'en discuter avec les partenaires, ce que ces derniers apprécient, est importante étant donné la nature évolutive des interventions humanitaires.

Rapidité d'approbation des projets

L'approbation du financement de certains projets d'ONG traîne en longueur...

Il n'existe pas de norme de service consignée par écrit concernant les procédures et les approbations qu'exige la DAHI pour le financement humanitaire. Les opinions sur la rapidité de l'octroi du financement humanitaire sont partagées et varient en fonction du type de financement. Les organismes des Nations Unies qui reçoivent un financement pour une procédure d'appel global, c'est-à-dire pour les situations d'urgence prolongées, sont en général satisfaits des délais, car les approbations de l'ACDI se font d'ordinaire avant la fin de l'année financière du gouvernement (31 mars) et, par conséquent, dans les trois premiers mois de l'année financière des organismes partenaires.

Par contre, les opinions diffèrent également dans le cas des fonds accordés aux ONG. D'une part, les ONG qui mettent également en œuvre des programmes de développement admettent que les décisions de la DAHI prennent moins de temps que celles des bureaux géographiques. D'autre part, la plupart des ONG ont indiqué qu'on leur demande souvent, en cas de catastrophe soudaine, de présenter des propositions très rapidement, mais que les décisions de l'ACDI sont lentes à aboutir. Certaines ONG ont donné des exemples de délais extraordinairement longs pour obtenir le financement de la DAHI (encadré 4), surtout dans les situations d'urgence prolongées, délais qui étaient suffisamment longs pour que l'ONG doive modifier sa proposition de programme parce que les besoins des populations touchées avaient considérablement changé. Il faut bien évidemment parvenir à un équilibre entre la rapidité et la qualité des décisions prises, tout en assurant la diligence raisonnable.

Encadré 4 : Exemples de délais de signature des ententes liées aux projets

Les ONG répondantes ont mentionné trois interventions humanitaires précises pour lesquelles les longs délais d'approbation ont posé des problèmes particuliers. Des données sont disponibles pour deux de ces interventions :

- Épidémie de choléra en Haïti : le temps moyen écoulé entre la présentation d'une proposition et la conclusion d'une entente en ce qui concerne six projets d'ONG partenaires était de cinq semaines;
- Action à la suite du cyclone en Birmanie (les données n'ont pas été examinées par l'équipe d'évaluation);

- Situation d'urgence humanitaire au Soudan : le temps moyen écoulé entre la présentation d'une proposition et la conclusion d'une entente en ce qui concerne cinq projets d'ONG partenaires en 2010 et en 2011 était de 34 semaines.

Une analyse des délais d'approbation des projets financés au cours des deux dernières années dans les quatre pays pour lesquels la DAHI a effectué une étude de cas (Colombie, Éthiopie, Haïti et Soudan) a permis de mieux comprendre les problèmes de délais. Il a fallu en moyenne quinze semaines à partir de la réception d'une proposition pour conclure une entente avec le partenaire. (Figure 5)

Figure 5 : Délais d'approbation du financement de la DAHI pour quatre pays ayant fait l'objet d'une étude de cas, de 2009-2010 à 2010-2011⁸⁸

Description	Tous les projets (nombre moyen de semaines)
Temps écoulé entre la réception d'une proposition et la rédaction du document d'approbation de projet (DAP)	6,5 (n = 29)
Temps écoulé entre la préparation du DAP et son approbation	5,4 (n = 54)
Temps écoulé entre l'approbation du DAP et la signature d'une entente avec le partenaire	4,3 (n = 86)
Résumé : Temps écoulé entre la réception d'une proposition et la conclusion d'une entente	15,0 (n = 47)

Source : Examen par l'équipe d'évaluation des dossiers de projets de la DAHI (n = 98)⁸⁹.

Il existe toutefois des différences selon le type de partenaire et le type d'urgence:

- Le délai moyen d'approbation des projets pour les deux types d'organisations est comparable (5,9 semaines en moyenne pour les organisations multilatérales et 5,1 semaines pour les ONG). En revanche, le délai entre l'approbation du DAP et la signature d'une entente est plus long pour les organisations multilatérales que pour les ONG, soit respectivement 6,5 semaines et 2 semaines.
- Le temps écoulé semble en moyenne plus court pour les catastrophes soudaines que pour les situations d'urgence prolongées. C'est notamment le cas en ce qui concerne le délai d'approbation des projets : 2,3 semaines en moyenne pour les catastrophes soudaines comparativement à 10 semaines pour les situations d'urgence prolongées. Par ailleurs, la différence entre les deux types d'urgences est moindre quant au délai de préparation d'une

⁸⁸ Comme le précise la section sur les contraintes relatives à l'évaluation, les dossiers de projets de la DAHI n'ont pas fourni toute l'information voulue, en particulier à propos des dates de présentation des propositions des organisations multilatérales, ce qui diminue la fiabilité des données. Par conséquent, l'information exposée ici sert uniquement à illustrer le problème des longs délais d'approbation du financement qui est ressorti clairement des entrevues et des études de cas.

⁸⁹ La valeur de « n » n'est pas 98 dans tous les cas, car certains dossiers ne comportaient pas de dates. L'équipe a en outre rejeté des cas où le temps écoulé entre les étapes était soit un chiffre négatif soit un chiffre si grand qu'il laissait supposer la présence d'une erreur dans les dates.

entente avec le partenaire. Il faut en moyenne 3,9 semaines pour préparer une entente, à compter de l'approbation du projet, pour les catastrophes soudaines et 4,9 semaines pour les situations d'urgence prolongées.

Les longs délais sont attribuables, du moins en partie, au fait que l'ACDI n'est pas toujours en mesure d'exercer son pouvoir délégué en matière de financement. Par conséquent, il se peut que le processus perde en flexibilité et en rapidité, éléments essentiels de l'efficacité de l'aide humanitaire.

... mais la DAHI a mis en place d'autres dispositifs favorisant des interventions rapides et prévoit traiter de ces processus en priorité dans sa stratégie d'aide humanitaire.

En dépit du problème des longs délais d'approbation et de signature des ententes, en particulier dans le cas des projets des ONG, la DAHI s'emploie à trouver des solutions novatrices pour accélérer ses interventions dans l'ensemble. En voici des exemples :

- Recours à un financement pluriannuel, plus flexible, pour les organisations partenaires.
- Intégration d'un mécanisme de décaissement rapide de fonds au compte de crises. Ce compte permet à l'ACDI d'avoir accès à des fonds supplémentaires tirés de l'enveloppe de l'aide internationale (EAI) du gouvernement du Canada en cas de nouvelle crise. Le mécanisme de décaissement rapide simplifie la procédure pour accéder aux fonds en bloquant une affectation de 50 millions de dollars dans les niveaux de référence de l'ACDI.
- Fourniture d'un financement important au CERF.
- Établissement de dispositifs de réponse rapide avec la Société canadienne de la Croix-Rouge⁹⁰.
- Amélioration des mécanismes d'intervention : figure parmi les grandes priorités dans la version préliminaire de la stratégie d'aide humanitaire de l'ACDI.

En outre, le personnel de la DAHI a mentionné qu'il est souvent en mesure d'informer les partenaires de l'approbation de leur financement avant la signature officielle des ententes, ce qui permet à ces derniers de commencer à mettre en œuvre les projets à l'avance. Cette mesure influe seulement sur les délais qui suivent l'approbation du projet (p. ex. en ce qui concerne la préparation des ententes) et non sur les délais d'approbation des projets. Par ailleurs, les partenaires peuvent inclure dans le budget du projet toutes les activités et les dépenses à compter de la date à laquelle la proposition a été présentée à l'ACDI. La mesure dans laquelle les partenaires tirent parti de cet avantage dépend de leur capacité à assurer le financement de leur intervention au préalable.

Suivi et évaluation

⁹⁰ La DAHI a établi le « Fonds d'assistance d'urgence en cas de désastre » avec la Croix-Rouge canadienne. Ce fonds permet à cette dernière d'obtenir un financement, jusqu'à concurrence de 200 000 \$, à l'appui des interventions humanitaires pour lesquelles l'IFRC a lancé un appel.

La DAHI dispose d'une série de mécanismes de suivi et n'impose pas aux organisations partenaires de lourdes exigences en matière de rapports...

En 2009, la DAHI a mis au point une stratégie de mesure du rendement qui établit les résultats prévus de ses programmes, décrit les mécanismes en place pour mesurer le rendement et fait état des difficultés que soulève la mesure des résultats de l'aide humanitaire⁹¹. Sans perdre de vue ces difficultés, la stratégie propose une série de mécanismes de collecte d'information et d'établissement de rapports sur le rendement qui sont axés sur les composantes du système humanitaire, plutôt que sur les effets sur les bénéficiaires (voir l'encadré 5). La stratégie part du principe qu'un système humanitaire efficace donnera des résultats plus positifs, qui sont difficiles à mesurer. Il est par exemple impossible d'obtenir le nombre exact de vies qu'une opération humanitaire permet de sauver, car trop de variables interviennent dans le calcul. Toutefois, il serait raisonnable de dire qu'une intervention humanitaire plus rapide et mieux adaptée aux besoins (éléments de la réforme de l'aide humanitaire qui sont plus aisément mesurables) contribuerait à sauver un plus grand nombre de vies⁹².

Encadré 5 : Mécanismes de mesure du rendement de la DAHI

La stratégie de mesure du rendement de la DAHI recense divers mécanismes servant à mesurer le rendement de l'ACDI, de ses partenaires, du gouvernement du Canada et du système humanitaire :

- Volet relatif à l'Agence : comprend les évaluations générales de l'Agence, les examens par les pairs du CAD (un examen est en cours) et de l'information découlant des indices de rendement externes, comme les analyses de GHA sur le financement humanitaire;
- Volet relatif aux partenaires : comprend les évaluations faisant intervenir plusieurs donateurs, la participation au Réseau d'évaluation du rendement des organisations multilatérales (MOPAN) et les évaluations indépendantes périodiques des programmes des ONG partenaires de la DAHI;
- Volet relatif au gouvernement du Canada : participation aux analyses après action, ou AAA, dirigées par le MAECI (de plus, la DAHI a réalisé sa propre AAA après l'intervention en réponse au séisme en Haïti);

Volet relatif au système humanitaire : comprend les évaluations externes du rendement du système (comme l'examen de la première année d'exploitation du CERF commandé et financé par l'ACDI en 2007) et le suivi de l'amélioration et de l'efficacité de l'aide humanitaire par les ONG internationales (par exemple le Projet Sphère et l'ALNAP), dont certaines ont reçu un financement de la DAHI.

La DAHI dispose de deux sources d'information principales pour évaluer le rendement de son financement : les rapports narratifs et financiers ou les rapports sur une initiative particulière et les rapports annuels des partenaires, ainsi que ses propres données de suivi et celles du personnel des missions.

⁹¹ Agence canadienne de développement international, *International Humanitarian Assistance Program Performance Measurement Strategy (Pm Strategy) 2009-2013*, septembre 2009.

⁹² *Ibid.*, p. 5.

La plupart des intervenants des organismes des Nations Unies et des ONG estiment que les exigences de l'ACDI en matière de rapports sont flexibles et moins contraignantes que celles de certains autres organismes d'aide (comme la Commission européenne et l'USAID), et qu'elles sont comparables aux exigences d'autres pays (comme l'Australie, le Danemark et la Suède). Les intervenants des organisations multilatérales sont sensibles au fait que l'ACDI accepte les paramètres de présentation de leurs rapports et leurs normes. La démarche cadre avec les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire relatives à l'utilisation de modèles de rapports. Les ONG partenaires n'ont aucun mal à utiliser les rapports normalisés recommandés dans les lignes directrices sur le financement de l'ACDI; en revanche, elles remettent en question les différences dans l'ampleur des rapports exigés d'elles comparativement aux partenaires multilatéraux. Comme ces derniers peuvent se servir de leurs rapports normalisés destinés aux bailleurs de fonds, l'information transmise est beaucoup moins axée sur le financement de l'ACDI que celle communiquée par les ONG. Certains partenaires pensent que les rapports devraient devenir un instrument de dialogue suivi avec l'ACDI, notamment pour obtenir plus régulièrement une rétroaction sur les rapports qu'ils transmettent, dans le but d'améliorer la qualité de la collaboration entre l'ACDI et ses partenaires.

L'ACDI a en outre recours à plusieurs approches dynamiques pour suivre ses partenaires et leur rendement en tant qu'organisations humanitaires, y compris la participation à des comités consultatifs, à des groupes de soutien des donateurs, à des comités de direction et à diverses réunions de haut niveau et bilatérales dans le cadre de missions sur le terrain (aussi bien bilatérales que conjointes, avec d'autres donateurs). L'ACDI profite des réunions des organes directeurs des organisations multilatérales pour faire un suivi, et elle incite systématiquement ces organisations à faire preuve de plus de transparence et à assurer un suivi plus serré.

En règle générale, le suivi de l'ACDI comprend au moins une mission annuelle effectuée sur le terrain par les agents de l'administration centrale. Le personnel de la DAHI a à sa disposition des lignes directrices et des gabarits pour le suivi sur le terrain⁹³. Toutefois, on ne sait pas vraiment comment les données recueillies lors des missions de suivi de la DAHI sont regroupées, si même elles le sont.

Étant donné la pression croissante pour ce qui est de faire état des résultats pour les bénéficiaires, sans nécessairement qu'on dispose de ressources supplémentaires pour le suivi, les employés recrutés sur place et les représentants de l'ACDI sur le terrain sont appelés à jouer un rôle plus important dans les activités de suivi. C'est déjà le cas, car certains employés sur le terrain (par exemple en Colombie, en Haïti, en Cisjordanie et dans la bande de Gaza ainsi qu'au Soudan) ont de l'expérience en aide humanitaire et fournissent des analyses précieuses à l'administration centrale. Toutefois, cela ne serait pas le cas en général, et le suivi systématique souffrirait du manque d'expérience en aide humanitaire des employés sur le

⁹³ Voir les documents suivants de la DAHI : fiche de conseils sur les missions de suivi et missions sur le terrain; liste de vérification relative aux missions sur le terrain; gabarit de rapport de mission.

terrain. En outre, ces derniers ne sont pas suffisamment bien guidés au sujet des attentes en matière de suivi du financement de l'aide humanitaire. Certains employés sur le terrain ont d'ailleurs laissé entendre que, bien souvent, ils ne reçoivent aucune rétroaction de la DAHI sur les informations qu'ils transmettent.

... mais il n'existe aucun rapport annuel sur les programmes d'aide humanitaire, tout comme il ne semble pas y avoir de méthode systématique qui convienne pour noter, regrouper et diffuser les leçons retenues.

Rien ne prouve que l'information collectée par la DAHI sur le rendement des programmes fasse l'objet d'une synthèse. Il n'existe aucun rapport annuel sur l'aide humanitaire de l'ACDI. Il n'existe pas non plus de méthode systématique pour examiner le rendement de la DAHI (ou de l'ACDI) après une intervention humanitaire d'envergure ni pour collecter et regrouper les données provenant des divers rapports et réunions et les diffuser au sein de l'Agence. L'information tirée des études de cas indique que c'est le cas notamment des données transmises par le personnel des missions.

Toutefois, la DAHI et les responsables des évaluations générales de l'ACDI ont examiné l'efficacité des organisations partenaires. La Direction de l'évaluation a apporté sa contribution au fil des années aux évaluations multidonateurs des organisations multilatérales, mais celles-ci sont coûteuses et prennent du temps. En conséquence, elle a lancé récemment, en collaboration avec le Réseau du CAD pour l'évaluation du développement, un nouveau processus d'examen qui repose sur la démarche du MOPAN. Alors que le MOPAN met l'accent sur l'efficacité organisationnelle, cette nouvelle initiative est axée sur l'efficacité du développement ou de l'action humanitaire et s'appuie sur une méta-évaluation des évaluations de l'Agence. La DAHI procède également à des évaluations institutionnelles des ONG partenaires intervenant dans la mise en œuvre. Le fait de vérifier l'efficacité des organisations partenaires contribue à assurer l'efficacité du financement humanitaire que celles-ci reçoivent.

À l'heure actuelle, en ce qui concerne les ONG et les organisations multilatérales partenaires, la DAHI effectue régulièrement des évaluations institutionnelles concernant l'égalité entre les sexes et la diligence raisonnable. Des évaluations environnementales stratégiques sont réalisées en outre dans le cas des organisations multilatérales. La DAHI a aussi, par le passé, mené des évaluations institutionnelles de ses organisations partenaires, mais une seule d'entre elles a été retenue dans le cadre de la présente évaluation⁹⁴.

4.3.2 Financement de l'aide humanitaire de l'ACDI et ressources humaines connexes

⁹⁴ Direction de l'assistance humanitaire internationale, « Evaluation of the Canadian Foodgrains Bank Program (2006/07 – 2009/10): Final Report », mai 2010; Universal Management Group, « Operational Review of the CANADEM Expert Deployment Phase II Project 2008 – 2010: Final Report », septembre 2010; Goss Gilroy Inc., « Overseas Delegates Program Review: Final Report », mai 2010.

Le budget de la DAHI augmente considérablement au cours de l'année en raison des transferts de fonds supplémentaires provenant de l'ACDI et de sources externes.

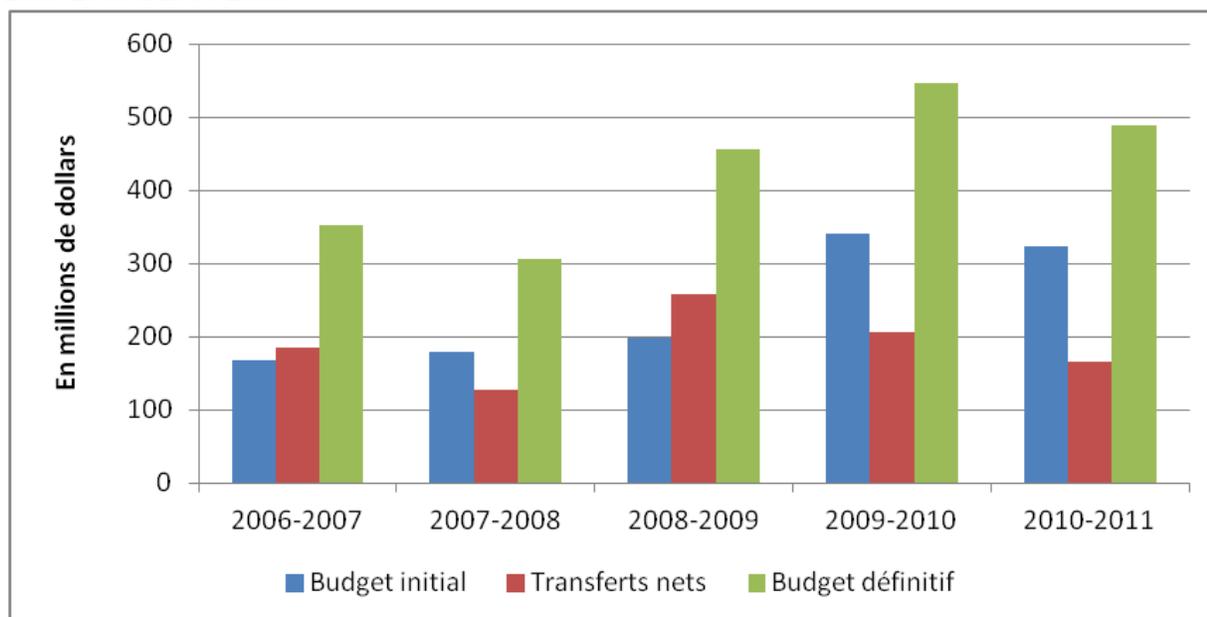
Financement des programmes et dépenses de fonctionnement de la DAHI

Le budget initial de la DAHI consacré aux programmes d'aide humanitaire en 2010-2011 était de 323 millions de dollars. De manière générale, les budgets initiaux ont augmenté depuis 2006-2007 (figure 6). Ils ont affiché une hausse globale de 92 % depuis cette année-là, attribuable en partie à un accroissement du budget d'aide alimentaire en 2009-2010, qui découlait de l'affectation à la DAHI de 70 millions de dollars tirés de l'EAI, en raison de la crise alimentaire mondiale et de la montée du prix du carburant en 2008 (financement qui a été maintenu au cours des trois dernières années financières). De plus, le financement des programmes d'aide non alimentaire a aussi été accru, à l'appui des nouvelles initiatives gérées par la DAHI, y compris le financement pluriannuel en faveur du CERF et du Soudan, et des affectations de fonds supplémentaires ont été tirées du compte de crises.

Au cours d'une année financière, des fonds supplémentaires sont transférés à la DAHI pour les programmes d'aide humanitaire; ils proviennent de l'Agence, mais aussi du compte de crises et d'autres sources. Le compte de crises du gouvernement du Canada, qui fait partie de l'EAI, est réservé au financement d'importantes crises imprévues qui nécessitent des ressources dépassant le budget préapprouvé de l'ACDI. Il donne une marge de manœuvre au gouvernement du Canada et à l'ACDI, en leur permettant d'avoir accès à des fonds supplémentaires sans avoir à toucher aux fonds destinés à d'autres situations d'urgence⁹⁵. Les ressources du compte de crises servent à octroyer le financement supplémentaire promis par le gouvernement lorsque le ministre de la Coopération internationale ou le premier ministre décident d'établir un fonds de contrepartie.

⁹⁵ Récemment encore, l'ACDI devait préparer une présentation au Conseil du Trésor et attendre le dépôt d'un budget supplémentaire des dépenses pour pouvoir puiser dans le compte de crises. En 2010-2011, un mécanisme de décaissement rapide a été mis en place, en vertu duquel 50 millions de dollars tirés du compte de crises sont bloqués, à l'intérieur des niveaux de référence de l'ACDI. Cet argent peut être débloqué sur présentation d'un mémoire au Cabinet ou d'une lettre au premier ministre. Ce processus permet à l'ACDI de disposer des fonds du compte de crises plus facilement et plus rapidement.

Figure 6 : Budget initial des programmes de la DAHI, transferts nets et dépenses définitives, de 2006-2007 à 2010-2011

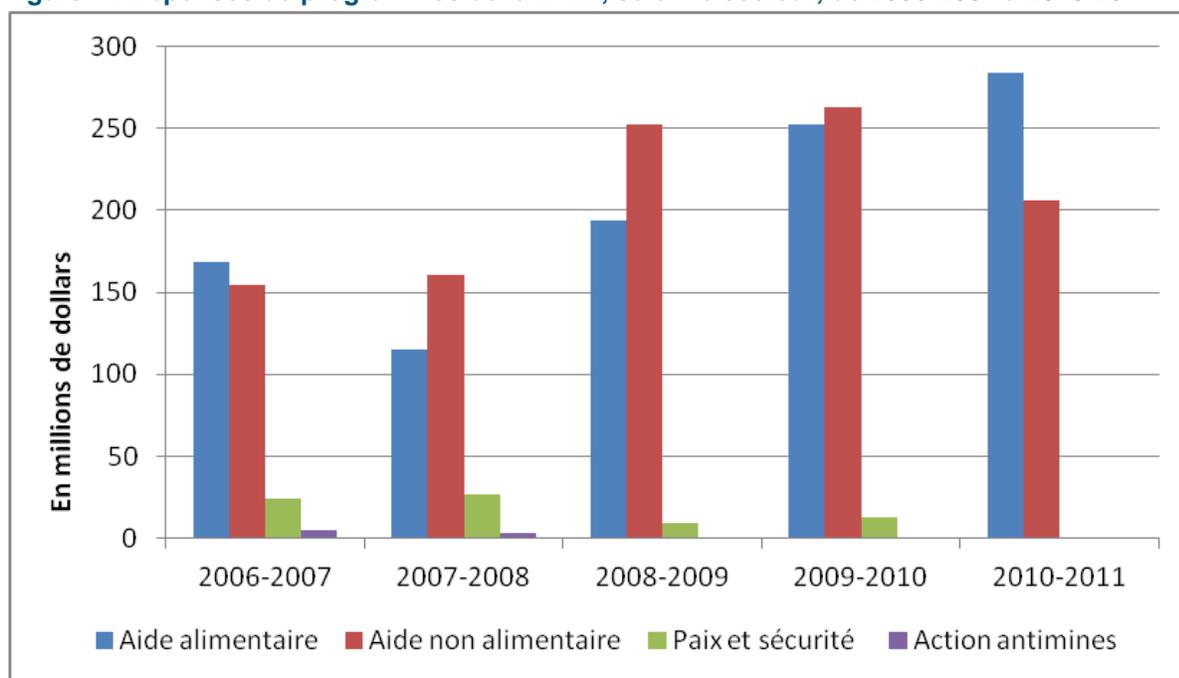


Source : DAHI, analyse de l'équipe d'évaluation.

Certaines années (2006-2007 et 2008-2009), le montant des transferts nets a été plus important que le budget initial de la DAHI. La valeur des transferts nets a toutefois diminué au cours des deux dernières années, quoique le budget initial a été plus élevé au cours de ces deux années. Toutefois, le budget total de la DAHI destiné aux programmes n'a pas augmenté autant en 2010-2011, et a plutôt accusé une baisse de 11 % par rapport à l'année antérieure.

Dans la plupart des années financières, le budget des programmes d'aide non alimentaire était plus important que le budget d'aide alimentaire. (Figure 7)

Figure 7 : Dépenses de programmes de la DAHI, selon le secteur, de 2006-2007 à 2010-2011



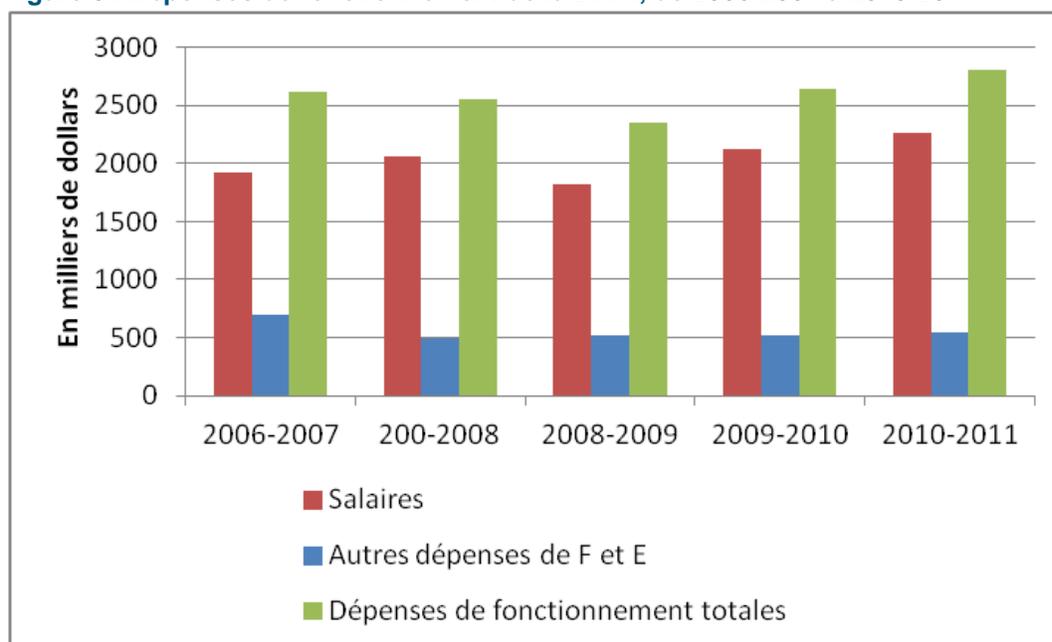
Source : DAHI, analyse de l'équipe d'évaluation⁹⁶.

Le budget consacré à l'aide alimentaire n'a cessé de croître depuis 2007-2008, année où il représentait à peine plus du tiers (38 %) du budget des programmes de la DAHI. En 2010-2011, le budget d'aide alimentaire représentait plus de la moitié (58 %) du budget des programmes de la DAHI.

Les dépenses de fonctionnement totales de la DAHI ont augmenté de 7 % depuis 2006-2007. Cette hausse modeste est le fait d'une augmentation importante des dépenses salariales (18 %), qui a été compensée par une baisse (22 %) d'autres dépenses de fonctionnement (figure 8). C'est qu'il y a eu une baisse considérable (74 %) des dépenses dans les services professionnels, que la DAHI attribue à une augmentation du personnel nommé pour une période indéterminée.

⁹⁶ Nota : Bien que le financement destiné à la paix et la sécurité ainsi qu'à l'action antimines soit inclus, par souci d'exhaustivité, dans ce tableau et dans d'autres tableaux financiers de la DAHI, ce financement ne fait pas partie du champ de l'évaluation.

Figure 8 : Dépenses de fonctionnement de la DAHI, de 2006-2007 à 2010-2011



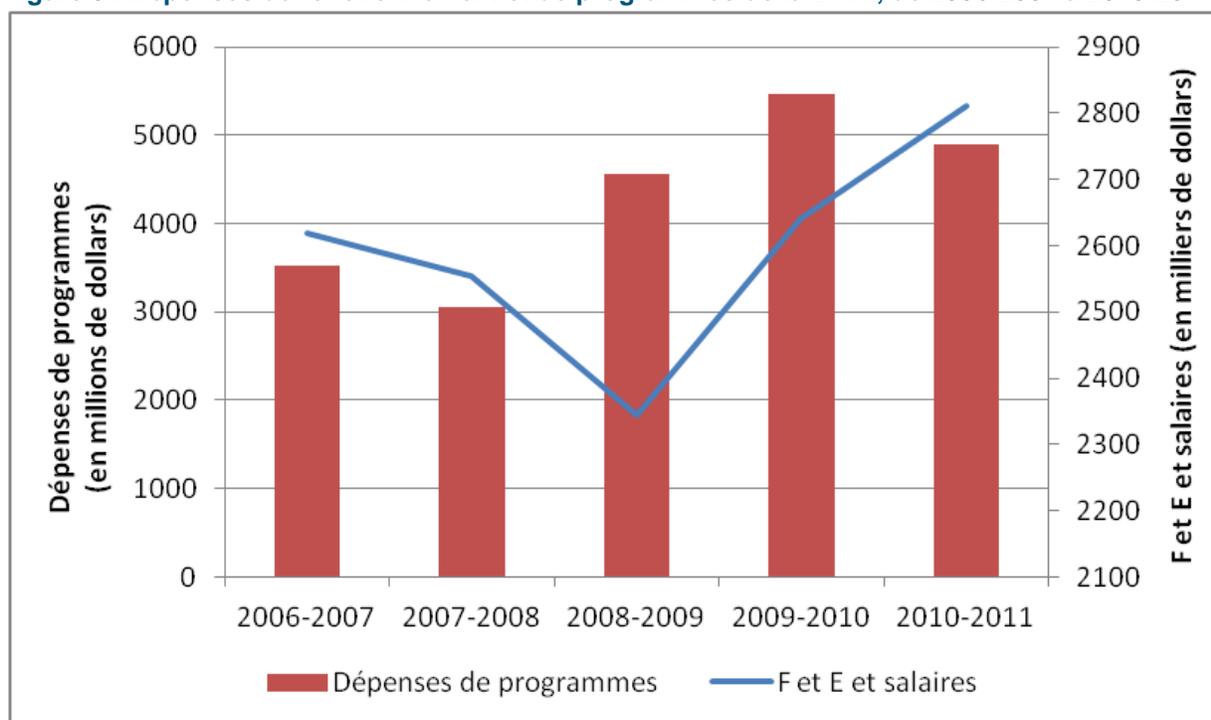
Source : DAHI, analyse de l'équipe d'évaluation⁹⁷.

Les coûts de fonctionnement de la DAHI pour la gestion de ses programmes d'aide humanitaire représentent un très faible pourcentage du coût des programmes, et ce pourcentage a baissé au cours des cinq dernières années.

Les coûts de fonctionnement de la DAHI pour la gestion du financement humanitaire représentent un très faible pourcentage du coût des programmes. Les dépenses de fonctionnement correspondent à moins de 1 % (0,57 %) des dépenses de programmes. Cette proportion a diminué depuis 2006-2007, époque où elle était de 0,74 %. La DAHI gère un financement humanitaire qui affiche une augmentation de 39 % par rapport à celui qu'elle gérait en 2006-2007, mais la hausse des dépenses de fonctionnement n'est que de 7 % (figure 9). Ces chiffres témoignent de l'efficacité de la gestion de la DAHI.

⁹⁷ Nota : Les dépenses de fonctionnement englobent les salaires et les coûts relatifs aux heures supplémentaires ainsi que d'autres coûts de fonctionnement, comme les déplacements, les services professionnels, les communications, etc.

Figure 9 : Dépenses de fonctionnement et de programmes de la DAHI, de 2006-2007 à 2010-2011



Source : DAHI, analyse de l'équipe d'évaluation.

Fonds de contrepartie

Le recours de plus en plus fréquent aux fonds de contrepartie soulève des questions relativement à la transparence et au risque de fausser le financement de l'aide humanitaire.

Le concept de fonds de contrepartie a été introduit après le tsunami survenu dans l'océan Indien à la fin de 2004. La formule était la suivante : le gouvernement du Canada allait accorder un dollar pour chaque dollar versé par le public canadien à une ONG canadienne pour venir en aide aux victimes du tsunami⁹⁸. En ce qui a trait au fonds consacré au tsunami, le financement supplémentaire venant du gouvernement a été attribué aux ONG qui avaient recueilli les dons. Après cette première expérience de l'utilisation d'un fonds de contrepartie, l'ACDI a modifié la formule avant de lancer le fonds de contrepartie pour le tremblement de terre au Pakistan (2005). Un examen du recours aux fonds de contrepartie mené en 2006 a permis de comparer

⁹⁸ Nota : Le Canada a déjà eu recours à des fonds de contrepartie auparavant. L'intervention de l'ACDI à la suite de l'ouragan Gilbert en 1989, lequel a causé des dommages d'environ 900 millions de dollars américains, comportait une somme de 1,2 million de dollars accordée en contrepartie de la contribution financière versée par l'association Jamaïque-Canada et appuyée par le Haut Commissariat de la Jamaïque (Bob Vandenberg, *Matching Fund Mechanism Discussion Paper: Key Questions Emerging from the Identification of Stakeholder Issues*, juin 2006, p.1).

les deux formules⁹⁹. La première exigeait que l'admissibilité des ONG soit d'abord évaluée, en fonction de critères de sélection normalisés. Elles devaient ensuite recueillir des fonds durant une période de temps précise. Les fonds recueillis par ces ONG (confirmés au moyen d'une vérification indépendante) étaient doublés par le gouvernement canadien, puis les fonds de contrepartie étaient mis à la disposition de ces mêmes ONG afin de leur permettre de réaliser des programmes. Ainsi, elles pouvaient soumettre des propositions de projets humanitaires et elles s'attendaient à recevoir un soutien budgétaire sous forme de subventions ou de contributions correspondant aux sommes qu'elles avaient recueillies¹⁰⁰. Toutefois, cette formule donnait peu de latitude à la DAHI quant à la façon dont les fonds étaient affectés aux programmes et exigeait beaucoup de temps de la part du personnel le moment venu de déterminer l'admissibilité des organisations bénéficiaires.

Selon la nouvelle formule, tout organisme de bienfaisance enregistré pouvait recueillir des dons durant une période précise. Comme pour le fonds de contrepartie précédent, les ONG devaient attester que les fonds recueillis étaient admissibles s'ils satisfaisaient à une liste de critères. Contrairement à la formule précédente, l'ACDI a placé l'argent fourni en contrepartie dans un fonds de contrepartie dont l'enveloppe correspondait à la valeur des dons admissibles recueillis par les organismes de bienfaisance enregistrés. Par la suite, les ONG qui avaient démontré leur capacité de concevoir et de mettre en œuvre un projet humanitaire pouvaient demander à obtenir du financement de ce fonds en soumettant des propositions admissibles de grande qualité à l'approbation de l'ACDI. Ces ONG n'étaient pas nécessairement celles qui avaient recueilli les dons¹⁰¹. L'examen a permis de confirmer que la plupart des répondants ont préféré la nouvelle formule à celle qui avait été utilisée en réponse au tsunami. [TRADUCTION] « Elle favorise la participation d'un plus grand éventail d'organisations de la société civile canadienne et répond mieux au vœu des divers groupes de la diaspora qui souhaitent participer directement aux interventions lors de catastrophes naturelles, tout comme au désir du gouvernement de mobiliser le plus grand nombre possible de Canadiens et de Canadiennes. La deuxième formule peut aussi permettre de recueillir des sommes d'argent plus importantes, étant donné qu'un plus grand nombre d'organisations peuvent utiliser le mécanisme. [...] [E]lle aide l'ACDI à assujettir les fonds de contrepartie à des propositions de grande qualité répondant aux plus récentes évaluations des besoins qui soient accessibles et à des exigences précises [...] ainsi qu'aux compétences particulières d'une organisation¹⁰². » Toutefois, les organisations qui jouissent des mécanismes de collecte de fonds les plus efficaces n'apprécient pas la nouvelle formule, car elles constatent que « leurs » fonds de contrepartie se retrouvent dans une caisse commune dont les organisations concurrentes peuvent ensuite profiter¹⁰³.

⁹⁹ Bob Vandenberg, *Matching Fund Mechanism Discussion Paper: Key Questions Emerging from the Identification of Stakeholder Issues*, juin 2006.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 1.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 1-2.

¹⁰² *Ibid.*, p. 8-9.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 9.

Les fonds de contrepartie ont été utilisés à cinq reprises depuis, soit à la suite du cyclone Nargis en Birmanie (2008); du séisme dans la province du Sichuan, en Chine (2008); du séisme en Haïti (2010); des inondations au Pakistan (2010); de la sécheresse dans la Corne de l'Afrique (2011). Après la mise en place des fonds de contrepartie en faveur de la Birmanie et de la Chine, la DAHI a recensé les principales leçons à retenir au sujet de la gestion de ces fonds, à savoir qu'il faut¹⁰⁴ :

- Établir des échéanciers appropriés pour les collectes de fonds;
- Assurer la communication en temps opportun avec le public canadien;
- Expliquer, tant aux ONG qu'au public canadien, le processus de décaissement des fonds de contrepartie (pour éviter toute confusion attribuable à la nouvelle formule retenue après le fonds de contrepartie établi en 2005 pour le tsunami);
- Imposer des conditions techniques plus rigoureuses en ce qui a trait à l'attestation et à la provenance des dons.

Bien que les fonds de contrepartie fassent partie des programmes d'aide humanitaire de l'Agence, leur objectif premier est d'accroître la participation du public aux interventions humanitaires. Toutefois, cette distinction entre le fait que ces fonds servent à favoriser la participation du public et le fait qu'ils puissent être considérés comme des programmes d'aide humanitaire n'est pas évidente pour de nombreux intervenants externes.

Cela dit, les intervenants externes semblent s'accorder à dire qu'il ne s'agit pas d'une approche appropriée de la programmation. Comme l'indiquait l'examen fait en 2006 des deux premiers fonds de contrepartie de l'ACDI [TRADUCTION] : « À l'exception des représentants des grandes ONG, la vaste majorité des répondants, en particulier ceux qui ont une plus longue expérience de la collaboration avec le gouvernement du Canada et l'ACDI, croient que les [fonds de contrepartie, même ceux qui sont régis par la nouvelle formule] [...] ne constituent pas la façon *idéale* pour l'ACDI d'établir des relations efficaces à long terme avec les ONG canadiennes qui participent aux activités d'aide humanitaire. Un certain nombre de répondants des ONG, lorsqu'ils ont été interrogés à ce sujet, ont affirmé qu'au lieu d'inclure le [mécanisme des fonds de contrepartie] en tant qu'option d'intervention en cas de catastrophe naturelle, le Canada devrait plutôt, à titre de nation bienveillante, chercher à atteindre l'objectif établi depuis longtemps par les Nations Unies, soit consacrer au moins 0,7 % du revenu national à l'aide. Ces répondants croient qu'augmenter l'enveloppe canadienne de l'aide internationale, en plus d'accroître la somme qui est consacrée aux interventions humanitaires, contribuerait largement à mettre davantage de fonds à la disposition du Canada afin qu'il puisse intervenir de manière prévisible et appropriée lors des catastrophes humanitaires, qu'elles soient d'origine naturelle ou humaine, soudaines, complexes ou de longue haleine. Cette mesure pourrait également

¹⁰⁴ ACIDI, *Lessons Learned for Attestation Process: Matching Fund Mechanism*, non daté, p. 1-2.

permettre aux ONG canadiennes de jouer un plus grand rôle dans l'exécution des activités financées à partir du budget accru d'intervention humanitaire¹⁰⁵. »

L'examen du recours aux fonds de contrepartie révèle que l'établissement d'un tel mécanisme ne va pas explicitement à l'encontre des Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire ni des engagements qui découlent de la Déclaration de Paris. Il risque toutefois de donner une idée fautive de l'ampleur du financement humanitaire de l'ACDI¹⁰⁶. Néanmoins, le rapport d'examen conclut que les fonds de contrepartie doivent servir uniquement dans des circonstances très limitées et exceptionnelles, si cela est vraiment nécessaire¹⁰⁷. Pourtant, les fonds de contrepartie ont été utilisés à cinq reprises depuis l'examen. Le rapport indique également que, si des fonds de contrepartie sont utilisés, la décision d'y avoir recours doit reposer sur des critères bien établis et transparents, afin d'éviter de donner à penser que les considérations sont principalement d'ordre politique, perception généralisée à l'heure actuelle¹⁰⁸. Le rapport poursuit en proposant des critères possibles, mais ces derniers n'ont pas encore été rendus publics ni examinés par l'équipe d'évaluation.

Les ressources des fonds de contrepartie doivent répondre aux besoins courants, au fur et à mesure qu'ils évoluent dans les phases ultérieures d'une situation d'urgence, tandis que décaissements de la DAHI doivent plutôt servir à répondre aux besoins immédiats qui sont vitaux. Le profil des sources de financement et des décaissements des fonds de contrepartie dans le cas de cinq fonds (figure 9) conduit à certaines observations :

- Le fonds de contrepartie pour venir en aide aux victimes du séisme en Haïti (220 millions de dollars) était considérablement plus élevé que les quatre autres fonds de contrepartie. Il dépassait même le fonds de contrepartie pour les victimes du tsunami établi en 2005, pour lequel les Canadiens avaient fait des dons de 213 millions de dollars.
- La plupart du temps, les ressources des fonds de contrepartie proviennent de sources autres que le financement humanitaire habituel de l'ACDI, à savoir du compte de crises, de l'EAI ou de réaffectations internes. Dans le cas de l'intervention en Haïti, étant donné l'ampleur de la situation d'urgence humanitaire et l'impact qu'elle a eu sur la mise en œuvre du programme de développement, des fonds alloués aux programmes bilatéraux ont été réaffectés à l'aide humanitaire et, dans le cas des inondations au Pakistan, des fonds ont été tirés de la réserve de l'Agence¹⁰⁹. Il en ressort que, dans ces deux cas du moins, les fonds de contrepartie constituent de nouvelles ressources d'aide humanitaire venues du

¹⁰⁵ *Matching Fund Mechanism Discussion Paper: Key Questions Emerging from the Identification of Stakeholder Issues*, p. 10.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 7

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 12.

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ À noter, qu'en ce qui concerne l'aide apportée à la suite du séisme au Pakistan, les données sur la ventilation selon la source des fonds au sein de l'ACDI n'étaient pas disponibles.

compte de crises ou d'une réaffectation de sommes allouées aux programmes bilatéraux de l'ACDI.

- Pour la majeure partie des interventions, le financement de la DAHI était à peu près égal, voire supérieur, aux fonds de contrepartie. Toutefois, pour le séisme dans la province du Sichuan, la DAHI avait versé seulement 1 million de dollars avant l'établissement du fonds de contrepartie, lequel a été en fin de compte la seule autre source de financement pour cette intervention. La somme initiale de 1 million de dollars a été attribuée pour répondre aux besoins immédiats qui étaient vitaux. Il a été difficile de déterminer l'envergure de l'intervention globale de l'ACDI, étant donné que la démarche en réponse au tremblement de terre a été plutôt atypique : en effet, il n'y a eu aucun processus d'appel officiel des Nations Unies pouvant servir de cadre normalisé afin de déterminer les besoins et d'établir les priorités à cet égard. Toutefois, au cours des semaines qui ont suivi la catastrophe, l'ACDI a continué de travailler avec ses partenaires pour élaborer un ensemble de programmes qui convenait à l'évolution des besoins. Finalement, le fonds de contrepartie a servi à soutenir les populations touchées par le tremblement de terre en leur offrant des abris temporaires (tentes, refuges dans des écoles), des soins de santé et des services d'approvisionnement en eau, d'assainissement, d'hygiène et de protection des enfants, ainsi que des produits non alimentaires (couvertures, ustensiles de cuisine, trousse d'hygiène, etc.). Il n'est pas possible d'établir clairement la somme que l'ACDI aurait fournie en l'absence du fonds de contrepartie. Peu d'organisations internationales étaient sur le terrain, mais le gouvernement chinois et la société chinoise de la Croix-Rouge ont joué un rôle considérable lors de l'intervention. Si cet état de choses ne fausse pas le financement humanitaire venant des niveaux de référence de la DAHI, il a peut-être faussé les données sur le financement provenant du compte de crises, si le financement était supérieur à celui que l'ACDI aurait normalement accordé dans un tel contexte.
- En Haïti, la moitié des fonds de contrepartie ont été ou seront versés par la DGPG, à l'appui d'activités de relèvement rapide et de reconstruction. Environ la moitié des fonds destinés aux secours à la suite du séisme survenu au Pakistan en 2005 ont également été décaissés par la DGPG.

Figure 10 : Profil des sources de financement et des décaissements de cinq fonds de contrepartie, de 2005 à 2010* (en millions de dollars canadiens)

A. Fonds disponibles

Élément	Séisme au Pakistan (2005)	Cyclone en Birmanie (2008)	Séisme au Sichuan (2008)	Séisme en Haïti (2010)	Inondations au Pakistan (2010)
Sommes versées par les Canadiens aux ONG admissibles	28,0	11,6	30,0	220,0	46,8
Financement de contrepartie de l'ACDI	25,6	11,6	30,0	220,0	46,8
Financement de l'ACDI	28,0 ¹¹⁰		–	65,0	16,8 ¹¹¹
Compte de crises	S.O.	11,6	30,0	70,0	30,0
Autre (EAI)			–	85,0	
Total	28,0	11,6	30,0	220,0	46,8

B. Décaissements des fonds de contrepartie

Élément	Séisme au Pakistan (2005)	Cyclone en Birmanie (2008)	Séisme au Sichuan (2008)	Séisme en Haïti (2010)	Inondations au Pakistan (2010)
Organismes des Nations Unies		3,2	7,0	8,2	28,85
Mouvement de la Croix-Rouge	–	2,0	6,58	40,9	242
ONG canadiennes	13,6	4,97	16,35	27,0	13,75
Autres		1,45			
Total de la DAHI	13,6	11,6	29,9	76,1 ¹¹²	46,8
Décaissements de la DGPG	12,0			– ¹¹³	
Total des fonds de contrepartie décaissés	25,6	11,6	29,9	152,2	46,8

¹¹⁰ Les données sur la ventilation selon les sources de financement au sein de l'ACDI n'étaient pas disponibles.

¹¹¹ Ce financement provenait de la réserve de l'Agence. Ces dernières années, le gouvernement a exigé que les ministères responsables des fonds de l'EAI – principalement l'ACDI et le MAECI – réservent 5 % de leur budget en vue de répondre à des besoins précis déterminés par le gouvernement au cours de l'année. Tous les fonds non utilisés sont remis aux ministères l'année suivante.

¹¹² Données à la fin de l'année 2010-2011. Environ 80 millions de dollars doivent être décaissés d'ici la fin de l'année 2011-2012.

¹¹³ D'ici la fin de l'année 2011-2012, environ 110 millions de dollars doivent être décaissés par la DGPG et 30 millions de dollars par la DGPC.

C. Décaissements des fonds de la DAHI non liés aux fonds de contrepartie

Élément	Séisme au Pakistan (2005)	Cyclone en Birmanie (2008)	Séisme au Sichuan (2008)	Séisme en Haïti (2010)	Inondations au Pakistan (2010)
Décaissements des fonds de la DAHI non liés aux fonds de contrepartie	23,0	13,8	1,0 ¹¹⁴	85,0	25,0
Total des décaissements de la DAHI	36,6¹¹⁵	25,4	30,9	161,0	71,8

Source : DAHI, ACDI. Les données ont été fournies entre le début du mois de décembre 2011 et le début du mois de février 2012. Analyse de l'équipe d'évaluation.

* Il se peut que ces sommes aient été décaissées sur plusieurs années.

¹¹⁴ Décaissé avant le lancement du fonds de contrepartie.

¹¹⁵ Dont 23 millions de dollars versés par la DAHI aux organismes des Nations Unies, mais qui ne font pas partie du fonds de contrepartie. Exclut les 12 millions de dollars décaissés par la DGPG.

- Sur les cinq interventions, environ un quart (26,5 %) des fonds versés par la DAHI ont transité par les organismes des Nations Unies. Un peu moins du tiers (30,2 %) sont passés par le Mouvement de la Croix-Rouge et moins de la moitié (42,5 %), par les ONG canadiennes.

De nombreuses ONG qui sont parties prenantes des fonds de contrepartie s'inquiètent du fait que tout l'argent n'ait pas été affecté à leurs activités en réponse aux situations d'urgence en question, alors que ce sont les ONG canadiennes qui ont collecté les fonds que le gouvernement a doublés par la suite. La DAHI (et, dans le cas du séisme en Haïti, le bureau bilatéral) accorde les fonds aux organisations les mieux à même de les utiliser pour répondre aux besoins des populations visées. Le pourcentage des fonds versés aux ONG est supérieur au pourcentage de financement de la DAHI décaissé par l'entremise des ONG en général, qui représente 14 %. Cette proportion varie selon les crises, les fonds qui transitent par les ONG représentant une proportion de 30 à 100 %, selon la situation d'urgence.

- Il est difficile de dire si les fonds de contrepartie ont faussé le financement humanitaire. Même si une part importante de l'argent utilisé pour égaliser les dons des Canadiens provient de sources externes au budget de la DAHI (et par conséquent pourrait être considérée comme de « nouveaux » apports), la DAHI tire parti, presque chaque année, de transferts considérables de fonds supplémentaires pour ses programmes d'aide humanitaire. La question du financement faussé consiste alors à savoir si l'affectation de nouveaux fonds à la lutte contre des crises pour lesquelles un fonds de contrepartie a été établi détourne du financement qui pourrait profiter dans d'autres crises. À l'instar d'autres donateurs, le Canada a tendance à appuyer dans une moindre mesure les appels sous-financés par rapport aux autres appels. Toutefois, en 2010, l'année où l'ACDI disposait de fonds de contrepartie aussi bien pour Haïti que pour le Pakistan, le Canada enregistrait son rendement le plus faible à l'égard des appels sous-financés. En effet, il a contribué à raison de moins de 1 % à la réponse mondiale aux appels sous-financés, tandis que les années précédentes, il avait financé entre 2,4 % et 3 % de ces appels. Même s'il est difficile de tirer des conclusions fiables d'après les données d'une seule année, notamment une année où a eu lieu un appel d'une ampleur extraordinaire pour Haïti, il se peut que, d'après ces chiffres, la nécessité de trouver des fonds pour doubler les dons faits par les Canadiens ait eu une incidence contraignante sur le financement accordé par l'ACDI aux autres appels en 2010.

Compte tenu des grandes différences entre les crises quant à la provenance des fonds de contrepartie et à la façon dont ils sont dépensés, il est difficile de tirer des conclusions sur les effets qu'ont ces fonds sur les programmes d'aide humanitaire de l'ACDI. Pourtant, il ressort de l'encadré 6 que les fonds de contrepartie ont des répercussions non négligeables sur les ONG qui collectent des dons auprès des Canadiens. La présente évaluation n'a pas porté sur l'impact global des fonds de contrepartie en tant que facteur de mobilisation du public. Un examen plus approfondi de ces questions pourrait mettre en lumière des leçons utiles à l'ACDI.

En dépit des inconvénients possibles mentionnés par les intervenants (voir l'encadré 6) et compte tenu du nombre de fois où l'on y a eu recours depuis 2005, les fonds de contrepartie

semblent être devenus une composante courante de l'intervention de l'ACDI en cas de catastrophes naturelles. La DAHI a trouvé un moyen de remédier à deux inconvénients des fonds de contrepartie. Elle a modifié la formule d'affectation des fonds de contrepartie et a établi des critères internes pour la mise en œuvre des fonds. Toutefois, certains intervenants sont encore préoccupés par le manque éventuel de transparence (notamment l'absence de critères présidant au recours aux fonds de contrepartie) et par la mesure dans laquelle les fonds de contrepartie peuvent fausser les dépenses d'aide humanitaire et entraîner la lassitude des donateurs.

Encadré 6 : Avantages et inconvénients des fonds de contrepartie selon les intervenants

Avantages des fonds de contrepartie	Inconvénients des fonds de contrepartie
<p>Les ONG ont indiqué que les fonds de contrepartie stimulent la participation du public à une intervention humanitaire et font augmenter les dons. Les dons quotidiens en ligne sont montés en flèche à la suite de l'annonce de la mise en place d'un fonds de contrepartie le 22 juillet 2011, puis à nouveau juste avant la date de clôture, soit le 16 septembre, pour baisser considérablement par la suite.</p>	<p>Au départ, l'administration du fonds de contrepartie a été très contraignante pour la DAHI. Toutefois, au cours des dernières années, la DAHI a mis au point des procédures et des outils grâce auxquels l'utilisation des fonds de contrepartie est désormais plus facile.</p> <p>Il est difficile de renseigner le public sur les fonds de contrepartie, étant donné qu'apparemment, on croit à tort que le financement supplémentaire du gouvernement est versé aux ONG canadiennes qui ont collecté des dons au départ.</p> <p>Il n'existe aucun critère pour déterminer quand utiliser un fonds de contrepartie, et le décaissement des sommes tirées d'un fonds de contrepartie manque de transparence.</p> <p>Les fonds de contrepartie risquent de profiter uniquement aux crises humanitaires qui retiennent déjà beaucoup l'attention du public, d'ordinaire en raison de l'intérêt marqué des médias. Une telle situation risque de fausser le financement humanitaire de la DAHI.</p> <p>Il y a risque par ailleurs qu'un recours accru aux fonds de contrepartie entraîne la lassitude du public au fil du temps, et que les fonds de contrepartie finissent par ne plus capter autant l'attention qu'aujourd'hui.</p>

Des trois pays donateurs ayant fait l'objet de l'étude comparative, seule l'Australie a eu recours à un fonds de contrepartie, et ce, dans le contexte de l'appel récent pour la Corne de l'Afrique. Il n'y a aucun moyen officiel d'associer l'utilisation des fonds de contrepartie aux programmes d'aide humanitaire de l'ACDI ni d'établir les facteurs qui déterminent s'il y a lieu de recourir à un fonds de contrepartie dans le cadre d'une intervention humanitaire du Canada. Il est difficile dans ces conditions de s'assurer que le financement repose sur les besoins et que le financement d'une intervention d'urgence au moyen d'un fonds de contrepartie n'a pas d'effets néfastes sur la satisfaction des besoins liés à la crise en cours ni sur l'appui en faveur d'autres crises.

En outre, aucun rapport public clair n'est facilement accessible pour connaître la façon dont les fonds de contrepartie ont été décaissés (en dehors d'une liste des projets financés par l'ACDI). Sur le site Web de l'ACDI figure de l'information sur les programmes dans tous les pays qui ont bénéficié de fonds de contrepartie; toutefois, il est difficile de reconstituer la façon dont les fonds de contrepartie ont été utilisés, indépendamment des autres programmes de la DAHI et des programmes bilatéraux. Pourtant, une telle distinction présente un intérêt pour les intervenants partenaires, et peut-être même davantage que pour le public canadien. L'ACDI s'est récemment engagée à améliorer la transparence, grâce à son nouveau cadre de communications¹¹⁶. Elle a lancé un projet de données ouvertes, qui devrait contribuer à répondre aux besoins de nombreux intervenants à l'égard d'une plus grande transparence¹¹⁷. Lors du Quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide à Busan, en novembre 2011, la ministre de la Coopération internationale avait indiqué que l'ACDI avait adhéré à l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide, qui vise à offrir au public plus de renseignements sur l'aide, renseignements qui seront plus faciles d'accès.

Ressources humaines

Le savoir-faire de l'ACDI en matière d'aide humanitaire à la DAHI est solide et pertinent, alors qu'il est plus limité sur le terrain et aux programmes géographiques.

La DAHI compte 31 équivalents temps plein (ETP), mais uniquement 28 postes sont actuellement pourvus. La plupart de ces postes sont situés à l'administration centrale, sauf un poste financé par la DAHI qui se trouve au sein d'une mission dans un pays en développement, en l'occurrence un agent de l'aide humanitaire au Soudan. Il existe également, à Rome et à Genève, des missions financées par l'ACDI qui sont chargées des affaires humanitaires. Dans certains pays, des postes financés par les programmes géographiques viennent également appuyer les interventions humanitaires de l'ACDI¹¹⁸. En revanche, bien que le personnel des programmes bilatéraux participe à la gestion des programmes d'aide humanitaire, le personnel sur le terrain affecté à ces programmes n'a pas le mandat de mettre en œuvre des programmes d'aide humanitaire sur le terrain (à l'exception des employés sur le terrain chargés des programmes d'aide humanitaire mis en œuvre par les bureaux géographiques de la Cisjordanie et la bande de Gaza ainsi que de l'Afghanistan).

La majorité des intervenants de l'ACDI, des ONG et des organismes des Nations Unies ont été élogieux à propos de la compétence du personnel de la DAHI; ils ont fait remarquer que les employés sont beaucoup à leur écoute et qu'ils possèdent suffisamment de compétences et de connaissances sur le milieu humanitaire. La plupart des employés des programmes géographiques ont indiqué qu'il serait utile pour le personnel des programmes bilatéraux de suivre une formation de base sur l'aide humanitaire.

¹¹⁶ Cadre et plan de travail des Communications de l'ACDI 2011-2014.

¹¹⁷ « De meilleures données au service du développement : Accroître la transparence et la responsabilité de l'aide grâce aux données ouvertes », présentation de l'ACDI.

¹¹⁸ En ce qui concerne les pays qui ont fait l'objet d'une étude de cas, il y avait un ETP et demi dans la région de la Cisjordanie et de la bande de Gaza et la moitié d'un ETP en Haïti.

Les intervenants internes et externes ont tous signalé qu'au cours des crises soudaines, le personnel de la DAHI travaille dans les limites de ses possibilités. Toutefois, la Direction a organisé son travail de sorte que les agents puissent facilement être réaffectés lors d'une situation d'urgence et que la plupart puissent être remplacés par d'autres employés de la Direction. Cela facilite le déploiement du personnel de la DAHI sur le terrain dans le cas d'interventions humanitaires particulières et peut aussi aider la DAHI à gérer un budget d'aide humanitaire de plus en plus important, malgré une augmentation limitée de ressources. Il n'existe aucune directive permettant de définir le rôle du personnel de la DAHI et du personnel des programmes bilatéraux au cours des déploiements. Par exemple, des membres de la DAHI ont été envoyés en Haïti dans un délai de 24 heures, mais l'AAA de l'ACDI révèle que les connaissances et les réseaux à l'échelle locale du personnel des programmes bilatéraux sur le terrain auraient pu être mieux utilisés. La DAHI travaille actuellement à clarifier les rôles et responsabilités des différents intervenants internes dans les crises humanitaires soudaines.

Quelques intervenants de l'ACDI ont indiqué qu'une des conséquences du surcroît de travail du personnel de la DAHI est que les exigences des activités humanitaires courantes et les demandes internes au quotidien entravent parfois les activités plus réfléchies d'analyse visant le long terme, qui appuient le dialogue politique de l'Agence dans le domaine de l'action humanitaire.

4.4 Coordination et intégration des programmes humanitaires et des programmes de développement

L'absence de mécanismes organisationnels de coordination et d'intégration limite les possibilités de synergie et de complémentarité entre les programmes d'aide humanitaire et les programmes de développement.

À l'interne, le personnel de la DAHI et les responsables de certains programmes géographiques ont souvent des échanges pour améliorer la coordination. Toutefois, la communication semble se limiter aux questions transactionnelles relatives à l'approbation des projets. De fait, les entrevues avec le personnel de l'ACDI ont mis en évidence que, sauf dans des circonstances particulières, les programmes d'aide humanitaire et les programmes de développement sont généralement mis en œuvre en vase clos, à l'administration centrale et sur le terrain. En général, peu de mécanismes existent pour assurer la coordination et l'intégration à l'échelle de l'Agence, que ce soit par l'entremise d'outils liés aux programmes ou du personnel.

Les programmes d'aide humanitaire et les programmes de développement sont gérés séparément pour la plupart des pays¹¹⁹. Le cadre de programmation-pays (CPP) pour les pays ciblés de l'ACDI ne comprend pas de programme d'aide humanitaire, même dans les pays touchés par des crises prolongées (à l'exception du Soudan). Il est admis que la DAHI puisse fournir une aide humanitaire dans des pays autres que ceux où l'ACDI a une modeste présence

¹¹⁹ L'Afghanistan ainsi que la Cisjordanie et la bande de Gaza sont les seuls cas à avoir intégralement regroupé les programmes d'aide humanitaire et les programmes de développement.

et les pays ciblés, où l'intégration de l'aide humanitaire et des programmes de développement ne serait pas possible. Toutefois, on ne peut citer que quelques exemples de l'intégration de l'aide humanitaire et des programmes de développement dans les pays ciblés ou dans les pays de présence modeste où l'ACDI mène un programme bilatéral.

Certains intervenants de l'administration centrale et des bureaux sur le terrain ont indiqué que la coordination et l'échange d'information systématiques demeurent restreints, et qu'il existe peu de possibilités de planifier des activités de relèvement et de déterminer les synergies pour le passage de l'aide humanitaire aux programmes de développement. Or, le peu d'attention accordé aux questions de coordination et d'intégration n'est pas conforme aux pratiques d'autres donateurs ni aux Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, en ce sens qu'il faut offrir une aide humanitaire qui favorise le rétablissement de moyens de subsistance durables et le passage de l'aide humanitaire d'urgence au relèvement, puis au développement.

Même si la DAHI a fait des efforts pour nouer des liens plus étroits sur le terrain, les structures et les pratiques ne sont pas toujours en place pour favoriser les synergies entre les programmes d'aide humanitaire et les programmes de développement. L'encadré 7 résume les réussites et les défis associés aux efforts déployés par l'ACDI pour y parvenir.

Encadré 7 : Exemples de réussites et de défis en matière d'intégration sur le terrain

Les études de cas donnent divers exemples des efforts déployés pour améliorer la coordination et la complémentarité des programmes d'aide humanitaire et des programmes de développement sur le terrain. Ces exemples illustrent à la fois des réussites et des défis :

- En Colombie, les fonds locaux et le Fonds pour la paix et la sécurité mondiales (FPSM) du MAECI appuient l'intégration de l'aide humanitaire et du développement. L'objectif du FPSM est de fournir des ressources financières et opérationnelles pour contribuer en temps opportun et de façon efficace et responsable à la prévention des conflits, aux interventions en cas de crise, aux opérations de paix, à la protection des civils et aux mesures de stabilisation dans les États fragiles. (« Le Fonds pour la paix et la sécurité mondiales (FPSM) », Ministère des affaires étrangères et du Commerce international, <http://www.international.gc.ca/start-gtsr/gpsf-fpsm.aspx?lang=fra&view=d>.) En Colombie, il vise à renforcer les mécanismes institutionnels nécessaires pour assurer une transition plus harmonieuse par rapport à la situation actuelle qui se prolonge. L'enchaînement des étapes est un facteur clé dans l'utilisation de ces fonds : la DAHI sera la première à intervenir dans la crise, puis le programme géographique de l'ACDI et le MAECI assureront le suivi de l'utilisation de ces fonds.
- Les responsables du programme bilatéral pour le Soudan et la DAHI travaillent en étroite collaboration. La stratégie-pays de 2009-2010 comporte des sections sur les programmes d'aide humanitaire et sur les programmes de développement. Le programme bilatéral et la DAHI échangent activement de l'information sur les projets et le contexte dans le pays au moyen de discussions informelles, de réunions de programmes et de discussions sur la planification stratégique annuelle. Le programme bilatéral et la DAHI sont par ailleurs représentés au sein du groupe de travail pangouvernemental sur le Soudan dirigé par le

MAECI. Néanmoins, bon nombre d'employés de l'ACDI affectés aux programmes bilatéraux et aux programmes de la DAHI ont mentionné que l'intégration des programmes d'aide humanitaire et des programmes de développement ne se fait pas de façon systématique ni de manière planifiée. Ils ont laissé entendre que l'absence de champions parmi les cadres supérieurs, la culture organisationnelle ainsi que l'absence de mandat et de directives à l'Agence en ce qui concerne la coordination des activités entre directions générales seraient des explications possibles du manque d'intégration.

- Les programmes d'aide humanitaire en Éthiopie englobent un volet important d'assistance alimentaire. Parallèlement, le programme bilatéral appuie des activités liées à la sécurité alimentaire en faveur des populations en situation d'insécurité alimentaire chronique. Un volet essentiel du programme bilatéral est le soutien apporté au Programme de protection des moyens de production (PSNP) du gouvernement de l'Éthiopie, afin de remédier aux problèmes d'insécurité alimentaire chronique dans le pays et d'améliorer la résilience. On reconnaît que le PSNP a diminué le nombre d'Éthiopiens qui se retrouvent parmi les personnes qui ont besoin d'une aide d'urgence lorsque le pays est touché par la sécheresse. Le PSNP, qui est un programme de développement, comprend un mécanisme de financement rattaché aux risques qui est destiné à apporter un soutien d'urgence aux familles qui prennent part au PSNP, et ce, pour améliorer leur résilience, leur permettre de surmonter la crise et leur éviter de perdre les gains qu'elles ont acquis par l'entremise du PSNP. Ce mécanisme est financé par le ministère du Développement international (DFID) du Royaume-Uni et la Banque mondiale. Toutefois, bien que le Canada appuie le PSNP dans son ensemble, il ne peut appuyer ce mécanisme particulier, qui intègre les programmes d'aide humanitaire et de développement, car celui-ci n'entre ni dans le mandat de la DAHI ni dans celui du programme de développement.

Les ministères utilisent des mécanismes et des procédures dont est responsable le MAECI pour coordonner les interventions humanitaires qui font suite aux catastrophes naturelles.

La coordination entre les ministères peut être menée à deux niveaux : coordination continue de la position du Canada par rapport à l'action humanitaire; coordination des interventions humanitaires précises. Pour ce qui est du premier type de coordination, l'ACDI travaille principalement avec le MAECI pour définir des positions communes sur les sujets et les thèmes qui sont communiqués aux partenaires multilatéraux. Ces positions sont ensuite exprimées, la plupart du temps, lors des discussions annuelles sur les politiques qui font partie du processus de gouvernance des partenaires. Il semble que cette coordination soit efficace à des degrés variables, selon l'organisation partenaire. Là où l'on croit qu'il existe toujours des lacunes, c'est au chapitre des activités du Canada pour le maintien de la paix et le déminage. Ces activités étaient précédemment sous la responsabilité de la division qui a précédé la DAHI. Toutefois, elles ne font pas partie du mandat actuel de la DAHI, car cette dernière se concentre plutôt sur les interventions en cas de situation d'urgence. Il semble que les responsabilités relatives à ces activités n'ont toujours pas été clairement établies, que ce soit au sein de l'ACDI ou du gouvernement du Canada.

D'autre part, la coordination des interventions humanitaires précises, en particulier lors des catastrophes naturelles, est considérée comme très efficace. Des mécanismes et des procédures sont en place pour favoriser la coordination des interventions pangouvernementales en pareil cas. Ceux-ci font partie des *Procédures normalisées de fonctionnement pour les interventions en cas de catastrophes naturelles à l'étranger* du MAECI, qui visent à assurer une intervention pangouvernementale rapide et efficace en cas de catastrophe naturelle à l'étranger (inondations, tremblements de terre ou ouragans). Ces procédures doivent aussi servir de guide, le cas échéant, aux fonctionnaires pour les aider à se préparer aux catastrophes naturelles prévisibles et non prévisibles à l'étranger et à intervenir à la suite de telles situations¹²⁰. Les ministères et organismes qui jouent un rôle clé lors des interventions interministérielles sont le MAECI (plusieurs divisions à l'administration centrale et sur le terrain), l'ACDI (principalement la DAHI) et le ministère de la Défense nationale. Les autres ministères qui peuvent être appelés à intervenir comprennent le ministère de la Sécurité publique du Canada, le Bureau du Conseil privé, le ministère de l'Environnement, Citoyenneté et Immigration Canada, l'Agence des services frontaliers du Canada, Ressources naturelles Canada et Passeport Canada.

S'il survient une catastrophe naturelle à l'étranger, une réunion du Groupe de travail interministériel sur les catastrophes naturelles à l'étranger peut être convoquée, sous la présidence du MAECI. Le Groupe de travail sert de tribune pour la mise en commun de l'information, l'évaluation de la situation et des besoins, la communication des comptes rendus venant du terrain, l'évaluation de la capacité canadienne à intervenir et les discussions au sujet des mesures à prendre concernant les médias et les communications. Il adresse des recommandations communes aux hauts fonctionnaires, au besoin, sur les enjeux stratégiques et opérationnels. Si l'ampleur de la crise le requiert, une réunion des sous-ministres adjoints peut aussi être organisée pour guider le Groupe de travail. D'autres groupes de travail peuvent aussi être mis sur pied pour assurer une meilleure coordination en dehors du groupe de travail principal. En outre, si l'ampleur de la crise le justifie, le Groupe de travail peut recommander le déploiement d'une équipe interministérielle de soutien stratégique à l'appui de la mission canadienne dans le pays touché¹²¹. Il tient donc un rôle clé qui aide à la prise de décisions éclairées en temps opportun.

Si la catastrophe exige le déploiement de ressources militaires canadiennes, le MAECI et le ministère de la Défense peuvent échanger des agents de liaison pour faciliter les communications et la coordination. L'ACDI peut aussi envoyer des agents de liaison sur le terrain pour accroître la capacité des Forces canadiennes à accomplir leur mission d'aide humanitaire conformément aux objectifs et aux intérêts liés à la politique étrangère du Canada, à la stabilisation et à l'aide humanitaire¹²².

¹²⁰ Gouvernement du Canada – *Procédures normalisées de fonctionnement pour les interventions en cas de catastrophes naturelles à l'étranger* (version abrégée), 21 juillet 2011.

¹²¹ *Ibid.*, p. 20-21.

¹²² *Ibid.*, p. 22.

Le principal mécanisme servant à soutenir les interventions pangouvernementales est le compte de crises, qui semble n'exister qu'au Canada. Ce compte peut servir à financer les interventions pangouvernementales, mais il ne doit pas être utilisé dans les situations où du financement est déjà tiré de programmes existants ni pour la reconstruction ou le développement à long terme. Les fonds du compte de crise doivent être utilisés pour répondre aux besoins immédiats, y compris lors de la phase critique et de la phase de relèvement rapide, et pour appuyer la stabilisation¹²³.

Les divers mécanismes de coordination interministérielle ont été mis à contribution lors de l'intervention du Canada à la suite du tremblement de terre survenu en Haïti en 2010. L'intervention canadienne a été considérée de façon générale comme un exemple probant de coordination pangouvernementale à Ottawa (voir l'encadré 8), conclusion qu'a confirmée l'analyse après action commandée par le MAECI dans les mois qui ont suivi la catastrophe¹²⁴. Cette analyse a fait ressortir de nombreux éléments positifs en ce qui concerne la coordination de l'intervention du Canada, y compris le rôle joué par le Groupe de travail interministériel, le déploiement de l'équipe interministérielle de soutien stratégique en Haïti et la contribution des agents de liaison chargés des affaires politiques et humanitaires. Toutefois, elle a aussi mis en relief des éléments qui devaient être améliorés. Ainsi, on devrait déterminer plus tôt l'agencement de ressources militaires devant être utilisées et s'entendre plus tôt à cet égard, synchroniser les processus de planification entre le MAECI, l'ACDI et le ministère de la Défense et organiser une formation commune sur les pratiques exemplaires acceptées en matière d'action humanitaire. Le but est d'accroître la compréhension mutuelle des cultures ministérielles respectives et d'améliorer l'efficacité et l'efficacités¹²⁵. L'ACDI est considérée comme un participant crédible, utile et d'un grand soutien dans le cadre du processus de coordination interministérielle.

Encadré 8 : Exemple de coordination étroite avec l'administration centrale

L'intervention du Canada à la suite du séisme survenu en Haïti en janvier 2010 est communément considérée par les intervenants internes et externes comme un exemple probant de coordination pangouvernementale à Ottawa. La communication a été continue et les objectifs ont bien été compris de tous. À l'ACDI, l'intervention humanitaire est rapidement devenue une priorité de toute l'organisation, et des ressources de tous les secteurs de l'Agence ont été mobilisées pour participer à un groupe de travail interne en vue de réagir à la situation d'urgence. La procédure et les processus d'approbation habituels ont été suivis, mais les directeurs généraux de programmes pouvaient consulter directement la présidente et la ministre, ce qui a facilité la prise de décision. Les ressources du programme de développement ont été réaffectées pour financer les priorités de relèvement rapide et de reconstruction. En outre, un groupe de travail a été constitué à l'échelle du gouvernement, et les membres se sont réunis deux fois par jour pendant une longue période au cours de la phase critique initiale de

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ MCGILL, Hunter (consultant stratégique en matière de développement international). *Haiti Earthquake 2010: After Action Review Of The Government Of Canada's Response*, 23 juillet 2010.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 4.

l'intervention. Cet événement a montré qu'il est possible d'assurer la cohésion et la coordination au sein des ministères à Ottawa et entre eux, si l'on veut bien faire preuve de souplesse et entretenir le dialogue. Aujourd'hui, environ deux ans après la catastrophe, la mise à contribution d'un agent de l'ACDI sur le terrain, qui s'occupe à temps partiel des questions humanitaires, influe pour beaucoup sur la qualité de l'intervention humanitaire de l'ACDI en Haïti.

L'analyse a aussi démontré que les procédures normalisées de fonctionnement n'étaient pas aussi bien connues dans les ministères qu'elles auraient pu l'être. À titre de cadre d'intervention du Canada, ces procédures devraient clairement faire état de l'importance de l'approche « pangouvernementale » pour la réussite de la planification et de la mise en œuvre des interventions du Canada en cas de catastrophe naturelle, ainsi que du rôle du Groupe de travail interministériel en ce qui concerne l'établissement de la position « pangouvernementale » et l'élaboration des recommandations adressées aux ministres¹²⁶. Dans les situations qui exigent le déploiement des Forces canadiennes, les procédures normalisées de fonctionnement sont un outil important pour une intervention efficace et une certaine continuité.

En plus des groupes de travail interministériels qui ont été mis sur pied en prévision des catastrophes naturelles, des structures similaires ont été créées pour coordonner les interventions lors des crises prolongées. Mentionnons par exemple les groupes de travail actuels sur l'Afghanistan et sur le Soudan. Ces mécanismes renforcent la communication entre les employés des programmes d'aide humanitaire et ceux des programmes de développement ainsi qu'entre le personnel de l'administration centrale et le personnel sur le terrain. La coordination entre l'administration centrale et les équipes sur le terrain est plus efficace lorsque les rôles et les responsabilités de la DAHI et du personnel des bureaux géographiques sont clairement définis à l'administration centrale.

L'ACDI est également membre du conseil consultatif du Groupe de travail pour la stabilisation et la reconstruction (GTSR), organe interministériel. Même s'il ne s'occupe pas directement de l'action humanitaire, ce conseil se penche sur la position du Canada à l'égard des États fragiles qui sont plus menacés par les crises humanitaires.

Par ailleurs, le personnel sur le terrain n'a pas de mandat clair à l'égard des programmes d'aide humanitaire.

Les employés sur le terrain représentent l'ensemble de l'ACDI à l'étranger et, pourtant, ils n'ont pas de mandat clair leur permettant de participer à la gestion des programmes d'aide humanitaire. Ils ont fait remarquer qu'ils n'ont reçu aucune directive ou consigne claire de la part de l'administration centrale au sujet de l'aide humanitaire et de la mesure dans laquelle ils doivent et peuvent contribuer aux programmes d'aide humanitaire. La plupart d'entre eux ont déclaré qu'ils prenaient le temps de faire des commentaires sur les projets proposés lorsque la DAHI le leur demandait, mais qu'en revanche, on ne leur demandait pas souvent leur avis à propos des questions humanitaires qui vont au-delà des projets. Ils peuvent par exemple se voir

¹²⁶ *Ibid.*

demander (mais pas toujours) de transmettre de l'information pour l'élaboration des positions du Canada dans les organes directeurs des Nations Unies, mais on leur donne rarement de la rétroaction sur ces positions ou sur l'aboutissement des réunions. Ils n'ont pas été consultés lors de l'élaboration des stratégies à l'égard des organisations multilatérales, même si une organisation joue un rôle important dans le pays. De plus, la connaissance du pays et des organisations partenaires qu'ils apportent alimentent la prise de décision de la DAHI quant aux projets d'aide humanitaire, mais ils ne sont pas informés des décisions.

Par ailleurs, le personnel sur le terrain ne dispose pas de suffisamment d'information sur les orientations des programmes d'aide humanitaire de l'ACDI pour faire des commentaires sur des questions humanitaires d'intérêt général pour l'ACDI. Il estime qu'il n'est pas consulté lors de l'élaboration des positions de l'ACDI dans les affaires humanitaires; par exemple, le personnel des programmes géographiques qui ont largement recours à des programmes d'aide alimentaire n'aurait pas été consulté quand a été préparé le cadre du partenariat stratégique avec le PAM. De plus, le personnel sur le terrain a signalé qu'il n'était pas au courant de la position de l'administration centrale à l'égard de certains organismes et qu'il recevrait peu de commentaires de la part de l'administration centrale après la participation aux réunions des organes directeurs de ces organismes.

Dans la mesure où le personnel de l'ACDI sur le terrain a les ressources pour le faire, il joue en outre un rôle dans le dialogue politique à l'échelle des pays. Les études de cas montrent que l'ACDI est plus susceptible de participer au dialogue politique sur l'action humanitaire à l'échelle d'un pays si son personnel sur le terrain a de l'expérience dans le domaine humanitaire. La présence d'un agent de la DAHI au Soudan s'est avérée profitable au dialogue politique. De même, la présence d'un agent de l'ACDI sur le terrain s'occupant à temps partiel des questions humanitaires en Haïti aurait eu une influence importante sur le dialogue politique sur place et sur la coordination avec la DAHI. Le personnel ayant de l'expérience dans le domaine humanitaire en Colombie ainsi qu'en Cisjordanie et dans la bande de Gaza a aussi contribué à accroître la participation au dialogue politique dans ces régions.

Pourtant, la nécessité d'associer les activités humanitaires et le développement devient de plus en plus évidente.

La revue récente de 35 évaluations de l'aide humanitaire menée par l'office de vérification de la Finlande indique que le fait d'associer les secours d'urgence et le développement est le moyen le plus efficace et le plus efficient pour les donateurs de répondre aux problèmes d'ordre humanitaire. Toutefois, le rapport fait état de la réticence de nombreux donateurs à le faire (voir l'encadré 9). Le document signale aux donateurs qu'il est nécessaire d'accroître les investissements en matière de prévention des catastrophes, de préparation à leur survenue et de réduction des risques de catastrophes, étant donné que le renforcement des capacités locales de planification et d'intervention relativement aux situations d'urgence est la façon la

plus efficace de gérer la menace que représente l'augmentation des risques et des coûts liés aux catastrophes¹²⁷.

Encadré 9 : Exemple de coordination étroite avec l'administration centrale

En établissant un lien entre les secours d'urgence et les objectifs de relèvement et de développement immédiats et à long terme, il est possible d'influer sur la précarité des moyens de subsistance en vue de réduire la dépendance à l'égard de l'aide, d'améliorer la résilience et de mieux se préparer aux catastrophes futures. Cette démarche est considérée comme le moyen le plus efficace dont disposent les donateurs pour maximiser la valeur de l'aide humanitaire qu'ils fournissent et augmenter son efficacité et ses effets positifs à long terme. Les donateurs se montreraient toutefois réticents à appuyer et à financer les activités de réduction des risques de catastrophes, de préparation aux situations d'urgence et de relèvement rapide ainsi qu'à intégrer ces activités aux programmes de développement à long terme. Or, il s'agit d'un engagement qui est au cœur des Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, et il semble que les donateurs ne s'y conforment pas vraiment. Le fossé entre les interventions humanitaires en cas de catastrophe et la coopération au développement subsiste, malgré le nombre croissant de déclarations stratégiques insistant sur la nécessité de créer un lien entre les secours d'urgence, la réhabilitation et le développement.

International Humanitarian Aid 2007-2010 – An Evaluation Synthesis, p. 76.

4.5 Information publique et communications

L'ACDI ne saisit pas toutes les occasions possibles de communiquer ses réalisations humanitaires.

Comme il est mentionné à la section 1.1, Contexte de l'aide humanitaire, les Canadiens sont très favorables aux efforts que déploie leur gouvernement pour aider les populations touchées par des catastrophes naturelles et des situations d'urgence découlant de conflits. Cela porte à croire que les Canadiens souhaitent savoir quand et comment l'ACDI intervient dans ces situations, en leur nom. Une analyse des communiqués de presse de l'ACDI publiés entre 2005 et 2010 montre que, sur 495 communiqués, 140 (28 %) concernaient l'aide humanitaire¹²⁸. Par conséquent, une information exacte et disponible en temps utile à des fins médiatiques, en dehors des communiqués de presse, trouvera un public intéressé. Pourtant, peu de moyens permettent de faire connaître les résultats des programmes d'aide humanitaire de l'ACDI, que ce soit au Canada ou dans les pays partenaires (comme le montre l'étude de cas sur le Soudan). L'étude des documents n'a révélé l'existence d'aucun rapport annuel publié par l'ACDI sur son financement humanitaire. Ainsi, aucune information générale n'est accessible au public sur les activités d'aide humanitaire menées au cours d'une année ni sur la façon dont elles cadrent avec les priorités globales de l'Agence. De plus, aucune information sur l'utilisation des fonds de contrepartie n'est facilement accessible au public. Bien que certaines informations

¹²⁷ National Audit Office, *International Humanitarian Aid 2007-2010 – An Evaluation Synthesis*. Composante de la vérification du rendement de l'aide humanitaire, 2011, p. 80.

¹²⁸ Analyse effectuée par l'équipe d'évaluation.

soient affichées sur le site Web, il est difficile de savoir avec précision la façon dont les fonds de contrepartie ont été utilisés.

Par ailleurs, quoique cette question ne fasse pas partie des questions de l'évaluation, quelques répondants, notamment du personnel des autres ministères, des ONG et de l'ACDI, ont fait remarquer que les représentants de l'ACDI sur le terrain et le personnel de la DAHI en poste temporairement dans des pays touchés par des situations d'urgence avaient raté des occasions de répondre aux demandes d'entrevue des journalistes. Les médias n'ont pas accès librement au personnel de l'Agence sur le terrain, ce qui signifie que les équipes sur place ne communiquent aucun message venant compléter les déclarations ou les engagements du ou de la ministre. Cet état de choses a été mis en évidence dans l'étude de cas sur Haïti et, aussi, dans une analyse après action du MAECI portant sur l'intervention canadienne à la suite du séisme de 2010 en Haïti. Il semble en effet que de nombreux Canadiens auraient été amenés à penser que l'aide du Canada était entièrement gérée par les Forces canadiennes, car le personnel des Forces pouvait renseigner les journalistes en temps réel. Dans les faits, l'intervention humanitaire a été financée en grande partie par l'ACDI et l'action pangouvernementale a été coordonnée par un groupe de travail interministériel de haut niveau, mais le personnel de la DAHI et du MAECI envoyé en Haïti ne pouvait donner de l'information sur les programmes d'aide humanitaire de l'ACDI¹²⁹. D'autres cas similaires ont été mentionnés lors des entrevues.

4.6 Conclusion

4.6.1 Cadre stratégique

Le gouvernement du Canada ne dispose d'aucune politique globale sur les interventions humanitaires pangouvernementales, et l'ACDI n'a pas encore publié de stratégie d'aide humanitaire. L'absence de stratégie ne semble pas empêcher les intervenants de l'ACDI de saisir l'objectif de l'aide humanitaire de la DAHI. En revanche, on comprend moins bien au sein de l'ACDI et parmi les partenaires la nature de l'aide humanitaire qu'offrent les programmes bilatéraux.

La majeure partie des intervenants externes (notamment les ONG partenaires et les organismes partenaires relevant des Nations Unies) ont eu compréhension limitée de l'objectif d'aide humanitaire de l'Agence. Ils ont tendance à réduire l'objectif des programmes d'aide humanitaire de l'ACDI à la simple structure de son financement. Les intervenants ont indiqué que des documents plus clairs sur les priorités de l'ACDI et sur son approche en matière d'aide humanitaire leur seraient utiles. Le processus d'élaboration d'une stratégie pour l'ensemble de l'Agence, s'il repose sur des consultations externes, donnerait aux intervenants l'occasion de s'exprimer au sujet de la portée de l'aide humanitaire de l'ACDI. Cette stratégie permettrait

¹²⁹ Hunter McGill, *Haiti Earthquake 2010: After Action Review Of The Government Of Canada's Response*, 23 juillet 2010, p. 22.

également d'établir un cadre garantissant que l'aide humanitaire de l'ACDI corresponde mieux aux principes et aux pratiques humanitaires acceptés à l'échelle internationale et d'attirer l'attention sur l'apport de l'Agence au système humanitaire.

4.6.2 Portée de l'aide humanitaire de l'ACDI

La DAHI fournit une aide humanitaire axée sur les actions immédiates qui permettent de sauver des vies. La plupart des intervenants externes (notamment les ONG partenaires et les organismes partenaires relevant des Nations Unies) ont le sentiment que l'ACDI n'est pas disposée à financer des activités qui vont au-delà de cette définition restreinte de l'aide humanitaire. Néanmoins, la DAHI finance dans une certaine mesure des activités de préparation aux situations d'urgence, de relèvement rapide et de transition au développement, plus précisément par son soutien à des projets particuliers et son financement de base. Toutefois, ce type d'activité est plus susceptible d'être financé par la DGPG.

Certains donateurs ont réglé la question du financement des activités de réduction des risques de catastrophes et de relèvement rapide en accordant à ces dernières une importance particulière dans leur politique d'aide humanitaire. Ce n'est pas le cas à l'ACDI, où l'intégration des programmes d'aide humanitaire et des programmes de développement reste ponctuelle.

La DAHI accomplit sa mission conformément au mandat qui lui a été confié. L'amélioration des capacités et des processus touchant l'action humanitaire est une entreprise complexe qui fait intervenir toute une variété d'acteurs, de facteurs et de ressources. La façon d'aborder les programmes d'aide humanitaire manque de cohérence au sein de l'ACDI, car celle-ci ne s'est pas lancée dans une réflexion sur les questions humanitaires à l'échelle de l'Agence. Elle n'a pas non plus établi de consensus sur la manière de gérer la coordination et l'intégration de l'aide humanitaire et du développement, notamment en ce qui concerne les programmes dans les situations de crise prolongées.

4.6.3 Gestion

Dans l'ensemble, la DAHI gère bien ses programmes d'aide humanitaire. Elle a à sa disposition des mécanismes et des outils adéquats pour rassembler et analyser les données sur les besoins qui sont nécessaires pour prendre des décisions à propos du financement. Le processus de prise de décision de la DAHI consiste à choisir, parmi un certain nombre d'options proposées par les partenaires, les programmes à appuyer dans un pays donné. Cette tâche peut être effectuée à l'aide d'une information plus générale que celle qui serait requise pour évaluer les besoins fondamentaux et concevoir des programmes pour y répondre. La Direction entretient de bonnes relations avec les organisations partenaires : elle est à leur disposition et elle échange de l'information avec elles de façon informelle.

Les faits montrent que l'Agence prend plus ou moins de temps pour offrir un financement humanitaire et que les délais dépendent du type de financement. Si le financement destiné aux organismes des Nations Unies dans le cadre de la procédure d'appel global est en général accordé rapidement, les délais en ce qui concerne le financement destiné aux ONG varient. Les longs délais sont attribuables, du moins en partie, au fait que la DAHI n'est pas toujours en

mesure d'exercer son pouvoir délégué en matière de financement. L'ACDI s'efforce de remédier à la situation en privilégiant un financement pluriannuel plus flexible, car une réponse rapide est l'essence même des interventions humanitaires et une condition essentielle pour se conformer aux Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire.

La DAHI gère un financement humanitaire (budget initial et transferts inclus) qui affiche une augmentation de 39 % par rapport à celui qu'elle gérait en 2006-2007, mais la hausse des dépenses de fonctionnement n'est que de 7 %. Ces chiffres témoignent de l'efficacité de la gestion de la DAHI.

Les ressources humaines des programmes d'aide humanitaire de l'ACDI sont concentrées à l'administration centrale. La DAHI réunit une somme considérable de connaissances et d'expérience en matière d'aide humanitaire, au sens large du terme, ce qui englobe les secours d'urgence, le relèvement, la reconstruction et la réhabilitation. Toutefois, les ressources sur le terrain sont limitées et les employés sur le terrain ont peu de temps pour appuyer les programmes d'aide humanitaire et peu de directives quant au rôle qu'ils devraient jouer. Bien qu'il y ait des exceptions, exception faite de la formulation de commentaires sur des propositions de financement particulières, ils ne participent pas en règle générale à l'examen de questions stratégiques avec la DAHI, même si ces questions touchent le pays dont ils sont chargés.

Par ailleurs, les programmes géographiques ne semblent pas tirer parti des connaissances et de l'expérience disponibles à la DAHI de façon régulière ou constante, surtout dans le cas de pays reconnus pour leur vulnérabilité à l'égard des crises. Comme le personnel des programmes géographiques participe peu aux programmes d'aide humanitaire et qu'il existe peu de mécanismes pour favoriser l'intégration des programmes d'aide humanitaire et des programmes de développement, aucun lien ne s'établit la plupart du temps entre ces deux types de programmes. Les possibilités sont en outre limitées à l'ACDI en ce qui concerne la formation ou l'échange d'information sur les questions d'aide humanitaire.

Les fonds de contrepartie sont utilisés fréquemment pour faire participer les Canadiens aux interventions en réponse aux catastrophes naturelles. Ces fonds de contrepartie ne font pas partie intégrante de l'approche de l'ACDI en matière de programmes; néanmoins, le personnel de la DAHI a établi des critères internes pour leur mise en œuvre. Toutefois, le recours à des fonds de contrepartie risque toujours d'altérer sur le financement de l'ACDI en faveur d'autres crises humanitaires, mais il n'y a pas suffisamment de preuves pour le confirmer. Par ailleurs, le décaissement de ces fonds de contrepartie manque de transparence.

L'ACDI utilise de nombreux mécanismes pour suivre l'aide humanitaire, mais peu de moyens permettant d'intégrer systématiquement les données et de diffuser les leçons retenues. En conséquence, l'Agence laisse passer des occasions qui permettraient au personnel de l'administration centrale et au personnel sur le terrain d'apprendre l'un de l'autre. L'Agence effectue toutefois des analyses afin d'évaluer le rendement des partenaires chargés de la mise en œuvre des activités. Le fait de vérifier l'efficacité des organisations partenaires contribue à assurer l'efficacité du financement humanitaire de l'ACDI.

Il n'y a pas de rapport annuel sur l'aide humanitaire de l'ACDI. À cela s'ajoute les occasions ratées, en ce qui concerne le personnel sur le terrain, de mettre en lumière les interventions de l'ACDI lors des crises humanitaires. Les programmes de l'ACDI à ce chapitre intéressent pourtant les Canadiens, si l'on en juge par la proportion de communiqués de l'ACDI consacrés aux dossiers humanitaires.

5.0 Rendement de l'aide humanitaire de l'ACDI

Le rendement de l'aide humanitaire de l'ACDI comporte deux volets : la réalisation des résultats prévus par le modèle logique et l'efficacité des programmes de l'ACDI.

Étant donné que la présente évaluation est essentiellement qualitative, elle offre peu de possibilités de mesurer directement (ou de façon quantitative) l'incidence de l'intervention humanitaire mondiale de l'ACDI sur les résultats visant les partenaires (résultats intermédiaires du modèle logique) et les bénéficiaires (résultats ultimes du modèle logique). Il n'était pas possible d'avoir recours à un modèle quantitatif expérimental ou quasi expérimental pour mesurer l'impact de l'aide humanitaire de l'ACDI, car il est impossible de trouver un échantillon comparatif raisonnable. Les contextes dans lesquels s'opèrent les interventions humanitaires diffèrent et ils dépendent dans une grande mesure de l'environnement institutionnel, géographique, social et politique aussi bien des pays touchés par une situation d'urgence que des pays donateurs. Voilà pourquoi il est impossible de comparer les interventions de différents pays donateurs. Il est compliqué également de regrouper les résultats de l'aide humanitaire et de déterminer à qui ces résultats sont attribuables, en raison de la prolifération des acteurs humanitaires, de la diversité des contextes et du nombre croissant de voies d'acheminement de l'aide. Comme en fait mention l'analyse finlandaise de 35 évaluations portant sur l'aide humanitaire, [TRADUCTION] « le problème de l'attribution des résultats est crucial pour expliquer pourquoi les évaluations de l'aide humanitaire rendent rarement compte de l'impact de l'aide. Étant donné les environnements complexes dans lesquels les opérations d'aide humanitaire se déroulent, il est très difficile de déterminer à quoi attribuer les résultats, entre les activités de secours d'un organisme et leurs effets à long terme sur les collectivités touchées par une catastrophe¹³⁰. »

Par ailleurs, étant donné que l'intervention humanitaire de l'ACDI se fait par l'entremise d'organisations partenaires, quasiment toutes financées par d'autres bailleurs de fonds, des organisations multilatérales ou le public, l'utilisation des sommes versées par l'ACDI aux organisations partenaires ne peut être évaluée indépendamment des sommes provenant d'autres sources de financement. En outre, l'évaluation de l'efficacité à partir des informations venant des partenaires n'est pas sans poser de problème, ainsi que l'indique la stratégie de mesure du rendement de la DAHI (voir l'encadré 10).

¹³⁰ *International Humanitarian Aid 2007-2010 – An Evaluation Synthesis*, p. 55-56.

Encadré 10 : Difficulté de se fier à l'information des partenaires

Comme l'indique la stratégie de rendement de la DAHI, la qualité de l'information des partenaires bénéficiaires, essentielle pour établir des données de référence, est souvent très mauvaise en raison du manque de capacités à l'échelle locale, de la difficulté d'accéder aux collectivités, de l'infrastructure détruite et de l'insécurité permanente. Ainsi, les données de référence, en dehors du nombre de personnes ayant besoin d'aide, dépendent du contexte et sont compliquées à regrouper. En conséquence, il est difficile d'obtenir un portrait d'ensemble fidèle à la réalité. Cette situation pose des problèmes pour l'évaluation des résultats à tous les niveaux, surtout les plus élevés (ultimes et intermédiaires).

International Humanitarian Assistance Program Performance Measurement Strategy (Pm Strategy) 2009-2013, ACIDI, septembre 2009, p. 5.

Comme d'autres donateurs, l'ACDI se heurte à d'autres contraintes le moment venu de mesurer les résultats. Certains intervenants ont mentionné que les occasions de cerner et de diffuser les leçons retenues étaient peu nombreuses. En outre, le personnel chargé des affaires humanitaires assume une lourde charge de travail et les budgets de déplacement pour les missions de suivi sur place sont limités, tout comme le savoir-faire sur le terrain pour suivre les activités d'aide humanitaire. Par ailleurs, les rapports des organismes partenaires relevant des Nations Unies ne sont pas détaillés et ils dépendent largement de la qualité des systèmes de suivi des partenaires. Pourtant, les résultats attendus de l'aide humanitaire de l'ACDI, définis dans le modèle logique préparé pour la présente évaluation (voir la méthode d'évaluation dans le document d'information A) fournissent un cadre d'établissement de rapports sur le rendement de l'ACDI. Dans ce modèle logique, les résultats ont été répartis en deux types :

- Les résultats qui appuient la capacité mondiale d'intervention humanitaire, grâce au financement de base et au financement accordé aux ONG qui favorisent l'amélioration du rendement et de l'imputabilité ainsi que le dialogue politique;
- Les résultats à l'échelle des pays atteints grâce au financement de base ou au financement réactif accordé par l'ACDI aux organisations partenaires.

5.1 Renforcement des capacités à l'échelle mondiale grâce aux résultats de l'aide humanitaire

La mesure et l'attribution des résultats de l'aide humanitaire posent toujours problème.

La DAHI appuie le renforcement des capacités du système humanitaire international de deux façons : par le financement de base et le financement pluriannuel offert aux organisations humanitaires; par la participation au dialogue politique avec les intervenants humanitaires clés.

Financement de base, financement pluriannuel et renforcement des capacités

Le Canada fournit un soutien important aux organisations multilatérales, et les intervenants sont reconnaissants du financement de base et du financement pluriannuel qui leur est offert...

Le Canada offre un soutien considérable au système multilatéral, compte tenu du champ d'action du système onusien et de la capacité des organismes qui le composent à travailler dans certains environnements où les gouvernements nationaux ou les organisations agissant seules seraient incapables d'intervenir. La DAHI fournit un financement de base à des organismes humanitaires précis des Nations Unies ainsi qu'un financement de base global à l'ensemble des organismes du système onusien et à certaines ONG. Il arrive que le financement soit affecté à des fins particulières (p. ex. un pourcentage pour le siège et un pourcentage pour les opérations sur le terrain), mais ce n'est généralement pas le cas. Le financement qui n'est pas affecté à une fin particulière laisse une marge de manœuvre à l'organisation quant à l'utilisation des fonds pour la réalisation des diverses activités rattachées à son mandat, notamment en ce qui a trait au renforcement de ses capacités ainsi qu'aux questions liées à la réduction des risques de catastrophes et à la transition.

En appuyant l'OCHA, le Canada joue un rôle clé dans la coordination au sein du système humanitaire. En 2005, la communauté humanitaire a entamé le processus de réforme humanitaire de l'ONU, afin d'accroître l'efficacité des interventions humanitaires grâce à une prévisibilité accrue, à une meilleure reddition de comptes et à des partenariats plus nombreux. Les piliers de cette réforme sont les suivants : l'adoption du principe de la responsabilité sectorielle, qui est venu préciser les rôles et responsabilités des meneurs et des autres acteurs au sein du système des Nations Unies; le renforcement du système reposant sur le Coordonnateur de l'action humanitaire; l'octroi en temps plus opportun d'un financement humanitaire mieux adapté aux besoins, plus souple et plus efficace, y compris la réforme du CERF; la création de partenariats solides entre l'ONU et les autres acteurs. Le Canada était un fervent promoteur de ces changements et il a contribué à divers aspects de la réforme, fait qui a été souligné à plusieurs reprises dans ce rapport. Le processus de réforme humanitaire constitue la pierre angulaire de la coordination continue avec le système onusien.

Toutefois, la coordination est un défi perpétuel. De nombreuses évaluations de l'aide humanitaire, en particulier le rapport de 2006 de la Coalition d'évaluation du tsunami, les évaluations de l'intervention après le séisme de 2010 en Haïti et l'examen des interventions humanitaires d'urgence fait en 2011 par le Royaume-Uni, ont souligné que les lacunes dans la coordination constituaient un problème récurrent qui réduisait l'efficacité des opérations de secours nationales et internationales. La promotion constante par l'ACDI de l'amélioration de la coordination ainsi que les fonds que celle-ci verse à l'OCHA sont autant d'incitatifs à l'investissement dans les capacités de coordination du système. Aujourd'hui, le rôle de chef de file de l'OCHA en matière de politique d'aide humanitaire, de défense des intérêts et de gestion de l'information ne fait aucun doute. En outre, l'OCHA est une organisation gérée efficacement qui tient compte des besoins¹³¹.

¹³¹ Pierre Robert et Achim Engelhardt, *OCHA Meta-Evaluation: Final Report*, juillet 2009, p. 7.

La DAHI a également accru graduellement la prévisibilité de son financement. À l'heure actuelle, elle octroie un financement de base pluriannuel à l'OCHA, au PAM, à la CFGB, au CICR et au CERF. Elle accorde également un financement pluriannuel à l'Équipe des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe, à la Société canadienne de la Croix-Rouge et à CANADEM.

Les partenaires de l'ONU se sont montrés grandement satisfaits du niveau du financement de base et du financement pluriannuel, qui permet à certains des partenaires clés de la DAHI de compter sur une source prévisible de financement. En outre, la décision prise par le Canada, en 2008, de délier son aide alimentaire laisse plus de latitude à ses partenaires, car ils peuvent acheter des denrées localement, ce qui aurait contribué à réduire les frais associés aux achats et au transport et permis d'intervenir plus rapidement en cas de besoin. Au sein de la communauté humanitaire, cette décision jugée importante a été perçue comme la confirmation du rôle de chef de file du Canada. Par ailleurs, l'ACDI a joué un rôle primordial et a encouragé le PAM et la CFGB à se pencher sur l'incidence de l'aide alimentaire sur la nutrition.

Le CERF reçoit 8 % de la totalité du financement humanitaire de l'ACDI. Grâce au soutien de donateurs comme le Canada, le CERF a pu accroître la prévisibilité du financement par l'entremise du guichet pour les interventions d'urgence sous-financées à l'échelle internationale. Une récente évaluation du CERF, menée par l'OCHA, a révélé que les contributions d'intervention d'urgence représentent l'une des formes de financement les plus rapides à la disposition des organismes onusiens et la source de financement externe la plus immédiate¹³². Elles [TRADUCTION] « ont amélioré la prévisibilité des flux de financement destinés aux nouvelles urgences, même si cela semble moins évident dans le cas des interventions d'urgence sous-financées. En outre, le CERF a élargi la portée de son action humanitaire¹³³. » En ce qui concerne les pays, [TRADUCTION] « le CERF procure une valeur ajoutée aux organisations bénéficiaires en comblant des lacunes au niveau du financement; en versant son financement tôt dans l'année; en bonifiant le Fonds d'intervention humanitaire; en permettant aux organisations d'obtenir du financement d'autres donateurs; en renforçant les capacités d'intervention; en proposant un mécanisme simple de financement qui vise à corriger les lacunes par rapport à la satisfaction des besoins¹³⁴. »

... de même que de l'appui au renforcement des capacités et à l'efficacité organisationnelle.

La DAHI apporte également son soutien au développement des capacités des organismes partenaires relevant des Nations Unies, et ce, de différentes façons. À titre de membre de l'ONU, le Canada est également membre de ses organismes et a, par conséquent, la responsabilité de veiller à la gestion efficace de ces derniers. En tant que participante aux délibérations des organes directeurs, l'ACDI en profite pour véhiculer ses messages clés et

¹³² Channel Research, *5-year Evaluation of the Central Emergency Response Fund: Final Synthesis Report*, août 2011, p. 5.

¹³³ *Ibid.*, p. 3.

¹³⁴ Policy2Practice Team, *Independent Review of the Value Added of the Central Emergency Response Fund in Ethiopia*, juillet 2011, p. 1.

pour encourager l'amélioration de l'efficacité de ces organisations. Comme cela a déjà été mentionné, l'ACDI fournit du financement de base à ces organismes, lequel peut servir au renforcement des capacités. En outre, à titre de membre d'un organisme, l'Agence fournit du financement pour certaines activités précises de renforcement des capacités (voir l'exemple de l'encadré 11).

Encadré 11 : Renforcement des capacités au HCR

La DAHI gère deux initiatives de renforcement des capacités du HCR. La première est la stratégie organisationnelle commune, un cadre de collaboration établi de concert avec le Royaume-Uni et le Danemark qui vise à accroître l'efficacité des relations de travail et à renforcer les capacités d'exécution opérationnelle du HCR. Une récente évaluation a démontré que, malgré certaines réserves mentionnées dans l'évaluation, la stratégie a contribué à l'amélioration du rendement général du HCR au chapitre de la réalisation de ses objectifs stratégiques, en particulier en ce qui a trait à l'évolution des systèmes de gestion.

La deuxième initiative est le fonds canadien relatif aux consultants en gestion, créé en 1994 pour faciliter l'amélioration des systèmes de gestion du HCR. Une évaluation effectuée en 2008 a révélé que ce fonds [TRADUCTION] « soutient efficacement les réformes de la gestion du HCR. Certains projets ont immédiatement eu des répercussions importantes sur les réformes. D'autres ont eu des effets indirects ou pourraient raisonnablement apporter ultérieurement des changements, si un appui continu est offert par le HCR. » (ACDI, *Evaluation of the Canadian Consultant Management Fund: Final Report*, mars 2008, p. vi.)

Même si la DAHI ne soutient pas directement le renforcement des capacités des ONG canadiennes, elle apporte à ces dernières un soutien indirect au moyen de certaines activités :

- Appui au secrétariat du Policy and Advocacy Group for Emergency Relief (PAGER) qui a permis au groupe d'être mieux en mesure d'améliorer la coordination entre les ONG;
- Appui concernant la formation offerte par l'intermédiaire du PAGER pour améliorer les capacités du personnel des organisations membres du groupe;
- Appui à la mise en place d'un cadre de suivi et d'évaluation pour la Coalition humanitaire (un groupe de travail composé d'ONG humanitaires canadiennes), qui a favorisé le renforcement des capacités de mesure du rendement de la Coalition;
- Appui à diverses ONG internationales, dont l'ALNAP, le Overseas Development Institute, Development Initiatives, Transparency International, l'Assessment Capacities Project, l'Université Feinstein, la base de données relatives aux situations d'urgence complexes de l'Université de Louvain, le Projet Sphère et d'autres ONG qui travaillent à la promotion de l'apprentissage, de l'imputabilité, de la transparence et de normes, en vue d'améliorer l'efficacité générale de l'aide humanitaire.

Exception faite de la CFGB, les ONG ne reçoivent pas de financement de base de la DAHI. Or, elles considèrent que cela limite le développement de leur capacité à intervenir lors des crises humanitaires.

Le travail de l'ACDI en matière de préparation aux situations d'urgence est axé sur le renforcement de la capacité du système à intervenir en cas de crise humanitaire. Par conséquent, les activités portent sur le prépositionnement des fournitures et les mécanismes de financement destinés au déploiement des travailleurs humanitaires et sur le renforcement de la capacité d'intervention des sociétés nationales de la Croix-Rouge. Mentionnons par exemple à cet égard :

- L'augmentation de la réserve de fournitures de secours afin de satisfaire aux besoins de 25 000 personnes, fournitures que l'ACDI a utilisées à treize reprises en quatre ans environ;
- Le financement à l'appui de l'Initiative des premiers intervenants de la Société canadienne de la Croix-Rouge, en vue de l'aménagement et du déploiement d'un hôpital de campagne ainsi que du renforcement de la capacité d'intervention des sociétés nationales de la Croix-Rouge dans les Amériques, grâce à l'établissement et à l'amélioration de systèmes de planification d'urgence et d'alerte précoce. L'hôpital de campagne, qui est entreposé à Toronto, peut être déployé s'il y a une situation d'urgence d'envergure, comme ce fut le cas en Haïti de décembre 2010 à avril 2011, expérience qui a été fructueuse;
- Le financement de CANADEM, pour le maintien d'un effectif de spécialistes en matière d'aide humanitaire, et du programme de délégués outremer de la Société canadienne de la Croix-Rouge, qui offre de la formation à des experts canadiens dont elle tient un répertoire, experts qui peuvent ensuite être déployés lors de crises humanitaires (voir l'encadré 12);
- La conclusion avec la Société canadienne de la Croix-Rouge d'un accord sur l'utilisation d'un fonds d'urgence pour des affectations d'au plus 200 000 \$, sommes auxquelles la Société peut avoir accès dans les 24 heures à partir d'un compte de l'ACDI. Le personnel de la Société canadienne de la Croix-Rouge affirme que cet outil de réponse rapide est utile et qu'il contribue au bon fonctionnement du fonds d'urgence de l'IFRC pour les secours lors de catastrophes.

Encadré 12 : Valeur ajoutée du soutien de la DAHI pour CANADEM et le programme de délégués outremer de la Société canadienne de la Croix-Rouge

La contribution financière de la DAHI à CANADEM et au programme de délégués outremer de la Société canadienne de la Croix-Rouge favorise le renforcement du système d'aide humanitaire international.

Les spécialistes de CANADEM qui sont déployés procurent un service à valeur ajoutée aux organisations humanitaires qui ont recours à eux et au gouvernement du Canada.

[TRADUCTION] « Les chefs de groupes sectoriels indiquent également que le travail de CANADEM rehausse la réputation du Canada au chapitre du soutien aux interventions humanitaires. En outre, [...] en mettant au service du gouvernement du Canada un groupe de civils qualifiés qui sont experts dans le domaine de l'aide humanitaire, CANADEM fournit au gouvernement un service qu'il lui serait impossible d'obtenir autrement. » (p. ii)

Operational Review of the CANADEM Expert Deployment Phase II Project 2008 – 2010: Final Report, Universal Management Group, septembre 2010.

Le soutien de l'ACDI au programme de délégués outremer a pour avantage :

- De réitérer l'engagement du Canada à l'égard du renforcement du système multilatéral d'aide humanitaire;
- De permettre au Canada de jouer un rôle de premier plan dans la mise à jour du cours général d'initiation du CICR et de l'IFRC et d'accroître la visibilité du Canada au sein du Mouvement de la Croix-Rouge;
- De contribuer à la formation des délégués canadiens, qui font ensuite partie du répertoire de la Société canadienne de la Croix-Rouge aux fins de déploiement;
- D'appuyer la tenue à jour d'un répertoire de délégués formés pouvant être déployés;
- D'augmenter le nombre (quoique modeste : seulement 6 % de tous les délégués déployés par la Société canadienne de la Croix-Rouge) de Canadiens aptes à participer à des activités humanitaires internationales;
- D'appuyer le déploiement de délégués canadiens, lesquels semblent jouir d'une bonne réputation au sein du système d'aide humanitaire international;
- De fournir des fonds à l'appui d'interventions humanitaires qui ne bénéficient pas de dons publics suffisants.

Overseas Delegates Program Review: Final Report, Goss Gilroy Inc., mai 2010.

Dialogue politique

L'ACDI est proactive par rapport au dialogue politique et elle obtient des résultats, mais on perçoit un certain désengagement de la part du Canada.

L'ACDI participe à un dialogue politique sur les enjeux humanitaires tant avec les partenaires multilatéraux qu'avec les ONG, à l'échelle internationale et des pays.

La DAHI est responsable de la gestion des relations avec les principales organisations humanitaires des Nations Unies (PAM, HCR et OCHA) et avec le Mouvement de la Croix-Rouge (CICR et IFRC). Le bureau géographique responsable du programme de la Cisjordanie, de la bande de Gaza et des réfugiés palestiniens gère les relations avec l'UNRWA. D'autres organismes de l'ONU (par exemple, l'UNICEF ou l'Organisation mondiale de la santé) mettent parfois en œuvre des programmes d'aide humanitaire pour l'ACDI, à titre d'organismes techniques ou de développement, mais les relations sont alors gérées par d'autres directions de l'ACDI ou d'autres ministères. En tant que membre des organismes des Nations Unies, l'ACDI est représentée dans leurs organes directeurs et a l'occasion d'influer sur le travail de ces

organismes et de participer au débat sur la scène internationale au sujet des enjeux humanitaires.

Chaque année, la DAHI mène des consultations auprès de ses partenaires des Nations Unies. Ces dernières années, la DGPMM a mis en place une stratégie institutionnelle pour chaque organisation qui reçoit un financement de base, y compris certains de ses partenaires clés dans le secteur humanitaire (PAM et HCR), stratégie qui présente les priorités de l'ACDI relativement à ses relations avec l'organisation en question. Des plans d'action sur la collaboration avec les différents partenaires ont aussi été établis; ils servent à faire le suivi des progrès à l'égard des stratégies définies et à déterminer les modifications requises.

La DAHI entretient le dialogue avec les principales ONG chargées de la mise en œuvre des activités, principalement par l'entremise du PAGER, un réseau d'ONG qui s'intéresse aux aspects stratégiques et opérationnels des interventions humanitaires. Les communications régulières entre la DAHI et le PAGER permettent de faire connaître les occasions de financement à venir et de discuter des enjeux humanitaires. Les répondants ont mentionné qu'au cours des dernières années, le nombre croissant de membres du PAGER est venu modifier le niveau d'engagement du personnel du gouvernement. D'abord stratégiques et axées sur les politiques, les discussions portent désormais davantage sur les questions opérationnelles (p. ex. l'accès aux populations touchées par les crises humanitaires et le dédouanement des biens aux ports). Certains membres du PAGER attribuent cet état de choses à un changement dans la capacité de la DAHI à établir des liens avec ses partenaires. De leur côté, certaines ONG l'attribuent plutôt à des changements quant à la possibilité, pour le personnel de l'ACDI, d'établir des liens avec les intervenants externes.

Dans la mesure où le personnel d'un programme bilatéral a les ressources pour le faire, l'ACDI joue en outre un rôle dans le dialogue politique à l'échelle des pays. Les études de cas montrent que l'ACDI est plus susceptible de participer au dialogue politique sur l'action humanitaire à l'échelle d'un pays si elle a du personnel sur le terrain qui a de l'expérience dans le domaine humanitaire. Le Soudan est le seul pays où la DAHI compte un agent à la mission (voir l'encadré 13). Dans d'autres pays, comme en témoignent notamment les études de cas sur la Colombie et sur la Cisjordanie et la bande de Gaza, les employés de l'ACDI sur place possédant une expérience dans le domaine humanitaire sont en mesure de participer plus activement au dialogue politique.

Encadré 13 : Dialogue politique au Soudan

Le représentant de la DAHI de l'ACDI au Soudan a présidé le groupe de travail des donateurs d'aide humanitaire au cours des deux dernières années. Simultanément, l'ACDI a mené diverses interventions, y compris en faveur d'un meilleur accès pour les travailleurs humanitaires le long de la frontière avec le Soudan du Sud. Le Groupe de contact pour le Soudan, à New York, a ajouté à ces efforts. Ce groupe est composé de représentants du Canada, de l'Union européenne, de la France, des Pays-Bas, de la Norvège, du Royaume-Uni et des États-Unis. Les actions de l'ACDI ont intensifié le dialogue politique et accru l'influence parmi les donateurs, en particulier grâce aux messages coordonnés des donateurs à l'intention

du gouvernement du Soudan, qui ont permis d'améliorer l'efficacité de la communication, sans toutefois régler le problème de l'accès aux populations touchées.

Les intervenants externes (partenaires parmi les ONG et les organismes des Nations Unies, autres donateurs et autres organisations) ont émis des opinions divergentes sur l'influence actuelle du dialogue politique du Canada. Certains de ces intervenants ont souligné que le Canada a joué, et continue de jouer, un rôle actif à l'échelle internationale dans le dialogue sur les enjeux humanitaires. Ils ont évalué très positivement le rôle du Canada au sein des organes directeurs des organisations, mentionnant au passage que le Canada apporte une perspective équilibrée, est un intermédiaire honnête et influe sur des enjeux précis, notamment la gestion axée sur les résultats, l'amélioration des évaluations fondées sur les besoins par les organisations partenaires, l'inclusion d'un volet portant sur la nutrition dans l'assistance alimentaire et l'égalité entre les sexes. La participation du Canada à l'élaboration des Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire en 2003, initiative dont ce dernier a d'ailleurs assuré la présidence pendant deux ans, a grandement contribué à renforcer le système humanitaire. Les représentants de l'ACDI sont toujours actifs et jouent un rôle prépondérant au sein du groupe de travail chargé de la question, qui procède actuellement à la mise à jour des indicateurs de mesure des progrès à l'égard de ces principes.

Certains de ces intervenants externes ont plutôt signalé un recul de la participation du Canada au dialogue politique ces dernières années. Quelques partenaires multilatéraux ont mentionné que les priorités et stratégies du Canada en matière d'aide humanitaire ne sont plus claires pour eux. Les intervenants expliquent le fait de deux façons : l'absence de politique ou de stratégie pangouvernementale d'aide humanitaire dûment documentée et l'impression qu'on a restreint le droit de parole du personnel de l'ACDI dans les tribunes internationales et nationales. Par conséquent, la collaboration du Canada sur la scène internationale et à l'échelon local est plus souvent décrite comme un échange de renseignements que comme un dialogue politique, ce qui signifie que le Canada n'a plus autant de poids quand vient le temps d'exiger que le système international et ses organisations rendent des comptes. En ce qui concerne une organisation multilatérale en particulier (voir l'encadré 14), la capacité du Canada à prendre part au dialogue politique a été minée par des changements et des réductions du financement de l'ACDI. Le financement « achète un siège à la table » du dialogue politique, et les intervenants dans le cas de la Cisjordanie et la bande de Gaza ont remarqué que des coupures dans la contribution financière du Canada réduisent sa capacité de participer au dialogue politique et d'influer sur les programmes.

Encadré 14 : Répercussions de l'élimination du financement de base versé à l'UNRW

En 2009-2010, l'ACDI a mis fin au financement de base qu'elle versait jusque-là à l'UNRWA, le plus ancien organisme humanitaire, qui a plus de 60 ans. Cette même année, l'Agence a toutefois légèrement augmenté sa contribution financière aux projets de l'UNRWA. Malgré cette hausse, le financement total destiné à l'UNRWA a diminué en 2010-2011. Puisque le Canada verse tout de même plus d'un million de dollars par année à l'UNRWA, il conserve son siège au Comité consultatif de cet organisme. Cependant, les intervenants internes et externes estiment

que l'absence de financement de base réduit considérablement la capacité de l'ACDI à influencer sur les programmes de l'UNRWA.

5.2 Résultats au niveau des pays

L'évaluation des résultats des programmes d'aide humanitaire de l'ACDI au niveau des pays comportait deux volets. Le premier misait sur des études de cas pour connaître les résultats précis et, dans la mesure du possible, les répercussions des programmes. Le deuxième consistait à vérifier l'efficacité des organisations partenaires de l'Agence. En effet, l'efficacité des programmes d'aide humanitaire de l'ACDI repose sur l'efficacité de ses partenaires.

5.2.1 Résultats au niveau des pays selon les études de cas

Cette analyse des résultats au niveau des pays est fondée sur les cinq études de cas menées dans le cadre de cette évaluation et est organisée en fonction des résultats escomptés figurant dans le modèle logique de l'ACDI pour l'aide humanitaire. Même si les études de cas illustrent les résultats que l'ACDI a obtenus grâce à son financement humanitaire, ces derniers ne peuvent pas toujours être attribués expressément au financement du Canada¹³⁵.

Il convient également de noter que le terme « résultats », selon le modèle logique de l'ACDI, s'entend d'une variété de réussites. Certaines seraient considérées par d'autres organisations comme des « extrants » (p. ex. disponibilité accrue des fournitures de secours, savoir-faire technique amélioré et utilisation plus fréquente des outils d'évaluation des besoins), tandis que d'autres constituent de toute évidence des « résultats ultimes » (p. ex. plus grand nombre de vies sauvées, souffrances atténuées et dignité humaine préservée dans les collectivités en proie à une crise humanitaire ou à l'insécurité alimentaire). Les sections qui suivent fournissent des exemples de ces divers types de résultats ainsi que de quelques-unes des difficultés qui s'y rattachent.

L'évaluation ne peut porter que sur la contribution de l'ACDI et mesurer le rendement de cette dernière en fonction du rendement de ses partenaires.

On peut regrouper sous trois grandes catégories les résultats escomptés par l'ACDI au chapitre de l'aide humanitaire, selon le modèle logique établi : état de préparation amélioré en vue des interventions humanitaires, capacités renforcées du système humanitaire et résultats pour les bénéficiaires. Les exemples tirés des études de cas servent à illustrer ces résultats et, dans la mesure du possible, des preuves de l'efficacité de l'aide sont puisées dans des évaluations ou des examens externes. Lorsqu'ils sont combinés, ces résultats devraient mener à la réalisation

¹³⁵ C'est le cas en particulier lorsqu'il s'agit des programmes d'organismes des Nations Unies ou du Mouvement de la Croix-Rouge, car les rapports globaux qu'ils présentent à l'ACDI afin de satisfaire à leur obligation de reddition de comptes font état des résultats obtenus au moyen de l'ensemble du financement dont ils ont pu disposer dans un pays donné, et non pas uniquement grâce au financement de l'ACDI.

du résultat ultime, soit « plus grand nombre de vies sauvées, souffrances atténuées et dignité humaine préservée ».

Résultats au chapitre de la préparation aux situations d'urgence

Mais on note des progrès sur le terrain par rapport à tous les résultats escomptés de l'aide humanitaire de l'ACDI.

Le travail de l'ACDI en matière de préparation aux situations d'urgence est axé, tant à l'échelle des pays qu'à l'échelle internationale, sur le renforcement de la capacité d'intervention du système en réponse aux crises humanitaires. Au niveau des pays, le financement de l'ACDI appuie aussi le prépositionnement des fournitures de secours et le déploiement de spécialistes de l'action humanitaire.

- Fourniture, par l'entremise de la Croix-Rouge d'Éthiopie, de deux troussees sanitaires d'urgence et de huit troussees de traitement contre le choléra au ministère de la Santé, permettant chacune de traiter 1 000 patients pendant trois mois, afin de renforcer les capacités des installations de soins de santé lors des épidémies faisant suite à des inondations (IFRC)¹³⁶.
- Affectation de douze spécialistes auprès de diverses organisations présentes en Haïti, y compris des logisticiens des situations d'urgence, des agents de protection de l'enfance, des gestionnaires d'entrepôts d'aliments, des gestionnaires de camps, un agent des refuges et des infirmières (CANADEM).

Résultats au chapitre du renforcement des capacités du système humanitaire

En plus de participer, à l'échelle internationale, au renforcement des capacités du système humanitaire, l'ACDI contribue à l'amélioration de la planification et de la coordination des interventions humanitaires dans les pays, notamment en appuyant les mécanismes de coordination et la formation des travailleurs humanitaires.

- Par son soutien à l'OCHA pour les pays visés par les études de cas, l'ACDI a appuyé le mandat de coordination de cette organisation. Par exemple, en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, les contributions du Canada à l'OCHA ont permis d'améliorer les mécanismes de coordination, dont la mise en place de l'équipe-pays humanitaire (EPH), la tenue d'activités de promotion, la prise en charge du système de groupes sectoriels, la formulation des grandes orientations stratégiques pour les interventions humanitaires globales et le suivi de la situation humanitaire. En Cisjordanie et dans la bande de Gaza, l'acheminement de l'aide humanitaire demeure une préoccupation importante. En 2008, l'OCHA a présidé un groupe de travail consultatif, sous l'égide de l'EPH, afin d'unifier l'action de la communauté

¹³⁶ Dossiers de projet : appel d'urgence de l'IFRC à la suite des inondations en Éthiopie, 24 octobre 2008.

humanitaire dans les territoires palestiniens occupés, dans le but de mieux faire connaître les besoins les plus pressants en Cisjordanie et dans la bande de Gaza¹³⁷.

- En Éthiopie, le financement accordé à Oxfam Canada a permis d'offrir une formation sur les normes du Projet Sphère à 46 spécialistes (dont 4 femmes) de diverses ONG locales et internationales, à des experts de services gouvernementaux ainsi qu'aux partenaires et au personnel des ONG en Éthiopie.

Résultats pour les bénéficiaires

Au moyen de son financement, l'ACDI est censée satisfaire aux besoins de base des bénéficiaires en améliorant l'accès aux produits alimentaires et non alimentaires, en rétablissant les moyens de subsistance, en réduisant la vulnérabilité et en protégeant les populations, tout en veillant au respect du droit international humanitaire. Pour y parvenir, l'ACDI fait appel à des organisations partenaires.

- Dans le cadre de son intervention humanitaire à la suite du séisme qui a secoué Haïti en janvier 2010, l'ACDI a :
 1. Contribué à offrir une aide alimentaire d'urgence à 4,3 millions d'Haïtiens, des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement à 1,3 million d'Haïtiens, des abris d'urgence et des logements temporaires à 370 000 familles et des articles de secours (2010);
 2. Continué à répondre aux besoins urgents et continus des personnes qui souffraient toujours des conséquences du séisme dévastateur et de l'épidémie généralisée de choléra survenus en 2010;
 3. Construit 3 200 abris de transition à Port-au-Prince, à Léogâne et à Jacmel (2010-2011);
 4. Fourni de l'eau potable, des latrines et des installations de nettoyage à 75 000 personnes (2010-2011);
 5. Vacciné 60 000 enfants contre des maladies courantes (2010-2011);
 6. Donné à 85 % de la population touchée l'accès à des traitements contre le choléra ou à des centres de traitement du choléra (2010-2011)¹³⁸.
- Dans le comté de Tonj Nord, au Soudan du Sud, 28 % des enfants âgés de 12 à 23 mois ont pu être entièrement immunisés grâce à un projet de Vision Mondiale. Ailleurs au Soudan du Sud, cette proportion est de 17 %. En outre, les cas de diarrhée ont diminué de 33 % de 2009 à 2010¹³⁹. Un projet de War Child, a permis la création de 13 petites entreprises afin d'embaucher les diplômés de programmes de maçonnerie/construction et de préservation/traitement des aliments. En outre, 18 entreprises locales ont contribué à des

¹³⁷ OCHA, *OCHA (Report to donors) Project Completion Report January – December 2008*, p. 5 et 6.

¹³⁸ <http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/fra/JUD-12912349-NLX>.

¹³⁹ *World Vision Tonj North Emergency Response and Returnee Assistance Project Report*, avril 2011 (correspond au projet M-012558 de l'ACDI – 1 million de dollars).

activités de renforcement des capacités et ont ainsi facilité l'embauche des diplômés. Grâce à leurs études en maçonnerie, les diplômés ont vu le revenu de leur ménage tripler¹⁴⁰.

- En Éthiopie, grâce au financement du PAM, le gouvernement offre actuellement une assistance alimentaire d'urgence à 3,7 millions de personnes, dont 240 000 réfugiés. De plus, 3,4 millions de personnes supplémentaires bénéficient de programmes autres que les programmes d'urgence¹⁴¹.
- Toujours en Éthiopie, un projet de CARE International réalisé d'avril 2009 à novembre 2010 a permis de créer et de soutenir 145 programmes thérapeutiques externes dans 8 districts opérationnels. Ainsi, 20 584 bénéficiaires ont reçu des aliments thérapeutiques prêts à l'emploi et des médicaments d'usage courant, y compris des vaccins. Du nombre total de bénéficiaires qui ont eu leur congé, 18 647 sont guéris, soit un taux de réussite de 96 %, 22 sont décédés (0,1 %) et 326 n'ont pas persisté (1,7 %)¹⁴².
- En Colombie, Action contre la Faim a déclaré avoir comblé les besoins fondamentaux en eau et en assainissement de plus de 6 000 bénéficiaires et de 800 ménages touchés par les inondations de 2010-2011, grâce à :
 1. Un accès plus facile à au moins 20 litres d'eau salubre par jour pour 6 218 bénéficiaires et à une plus grande capacité d'entreposage de cette ressource;
 2. L'alimentation en eau de 800 ménages, soit 4 017 bénéficiaires directs, grâce à la distribution de réservoirs d'eau (150 litres);
 3. La distribution de filtres à eau à 4 017 bénéficiaires directs;
 4. La construction de 56 systèmes domestiques d'alimentation en eau utilisés par 276 bénéficiaires (200 prévus au départ).
- Les données sur la consommation d'aliments recueillies par le PAM à la fin d'un projet en Colombie démontrent une amélioration de la qualité nutritionnelle des aliments consommés. Les projets destinés aux femmes enceintes, aux mères allaitantes et aux enfants vulnérables ont des répercussions positives sur les familles. La tendance générale est à la diminution de l'insécurité alimentaire¹⁴³.
- En Cisjordanie et dans la bande de Gaza, un programme de l'UNICEF a assuré le renforcement des capacités, de la formation ainsi que des activités de sensibilisation du personnel de centres familiaux et la prestation de services psychosociaux destinés aux enfants. Une évaluation à mi-parcours indique que les services ont eu une incidence

¹⁴⁰ War Child Canada, *Darfur Humanitarian Relief Project – Final Report*, de mai 2007 à octobre 2009 (correspond aux projets pluriannuels M-012557 – 400 000 \$, 2006-2007 – et M-012557 – 348 000 \$, 2007-2008).

¹⁴¹ Programme alimentaire mondial, Ethiopia – Overview, <http://www.wfp.org/countries/Ethiopia/Overview>.

¹⁴² Dossiers de projet : CARE international en Éthiopie (d'avril 2009 à novembre 2010).

¹⁴³ Programme alimentaire mondial, *Rapport succinct de l'évaluation de l'intervention prolongée de secours et de redressement Colombie 105880*, WFP/EB.2/2010/6-c, 2010, p. 12.

positive sur les parents et les enfants et que les activités se sont traduites par des répercussions à long terme pour les bénéficiaires et le personnel¹⁴⁴.

5.2.2 Rendement des partenaires humanitaires

Par son apport, l'ACDI favorise l'efficacité de ses partenaires humanitaires.

Le deuxième volet de cette évaluation des résultats des programmes d'aide humanitaire de l'ACDI portait sur le rendement des principaux partenaires humanitaires auxquels cette dernière confie la mise en œuvre des activités sur le terrain. Si les partenaires de l'Agence sont efficaces sur le terrain, il convient d'en conclure que le financement humanitaire de l'ACDI l'est également.

L'ACDI et la communauté humanitaire utilisent une variété d'approches pour évaluer le rendement des organismes des Nations Unies et des ONG qui mettent en œuvre leurs activités.

- Les organismes partenaires relevant de l'ONU présentent des rapports annuels sur leurs activités et leurs résultats. Conformément aux Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, des rapports communs sont transmis à l'ensemble des donateurs. Cependant, l'ACDI, comme bon nombre d'autres donateurs, se sert également de mécanismes indépendants d'évaluation du rendement, tels que le Réseau d'évaluation du rendement des organisations multilatérales (MOPAN) et les évaluations multidonateurs d'organisations multilatérales. Par le passé, l'ACDI a pris part à des évaluations multidonateurs. Cependant, elle privilégie aujourd'hui un nouveau processus d'examen afin d'évaluer l'efficacité du développement ou de l'aide humanitaire. À ce jour, seul le PAM a fait l'objet d'un tel examen.
- L'ACDI reçoit également des rapports détaillés des ONG partenaires pour chaque projet qu'elle finance. Lors des entrevues, les répondants représentant des ONG ont indiqué que la majorité des ONG (en particulier les grandes ONG intégrées à des organisations internationales) étaient dotées d'un système d'évaluation. Cependant, les constatations des évaluations internes ne sont pas diffusées. Par contre, les ONG participent aux évaluations en temps réel du système et aux activités visant à tirer des leçons de situations d'urgence précises¹⁴⁵. Il est impossible d'attribuer de manière concluante les résultats mis en lumière par ces évaluations aux partenaires canadiens. Toutefois, l'ACDI évalue individuellement les ONG partenaires.

Les renseignements obtenus de ces sources fournissent des indices sur l'efficacité des organismes des Nations Unies, des organisations du Mouvement de la Croix-Rouge et des ONG partenaires qui mettent en œuvre les initiatives de l'ACDI.

¹⁴⁴ Riyada Consulting and Training, *Mid-term Evaluation: Family Centres Project*, septembre 2010, p. 8 et 9.

¹⁴⁵ Par exemple, François Grünewald (Groupe URD) et Andrea Binder (GPPi), *Évaluation en temps réel en Haïti : 3 mois après le tremblement de terre – Rapport final*, 31 août 2010.

Organismes de l'ONU

- Le PAM est le plus important partenaire de l'ACDI dans le domaine de l'aide humanitaire. Un examen récent de l'efficacité des activités de développement et d'aide humanitaire du PAM démontre que ce dernier atteint ses objectifs, obtient les résultats escomptés et offre des programmes hautement pertinents par rapport au contexte dans lequel ils s'inscrivent¹⁴⁶. « Selon les constatations émanant des évaluations, les réalisations du PAM le plus citées venaient de la distribution de l'aide alimentaire et des autres programmes, lesquels ont contribué à l'amélioration de la consommation alimentaire, à la prévention de la faim aiguë et à la réduction du risque de faim chronique et de malnutrition dans les populations visées¹⁴⁷. » Le PAM rédige par ailleurs un rapport annuel résumant les résultats des évaluations effectuées tout au long de l'année. Le rapport annuel de 2010 présente des constatations semblables à celles observées lors de l'examen du PAM. La force avérée du PAM est la prestation de secours, soit la distribution générale de nourriture, les programmes de vivres contre le travail (en remplacement de la distribution générale) et les contributions à la banque de céréales. On note cependant des lacunes aux chapitres de la protection et des mesures destinées à permettre aux gens de refaire leur vie et à rétablir les moyens de subsistance, ainsi que des initiatives de préparation aux catastrophes. « [L']alimentation scolaire reste un programme-phare du PAM au même titre que ses activités de secours. [...] l'alimentation scolaire contribue à renforcer les taux d'inscription, de fréquentation et de rendement scolaire¹⁴⁸. » Les programmes nutritionnels « peinent à donner des résultats probants; cette situation tient en partie à la faible envergure des programmes au vu des besoins d'ensemble, de même qu'aux difficultés de mesure des effets directs¹⁴⁹. »
- Le HCR est le deuxième partenaire d'importance de l'ACDI dans le domaine de l'aide humanitaire. Il est la seule organisation humanitaire à avoir fait l'objet d'un examen du MOPAN¹⁵⁰. Même si le MOPAN se concentre sur l'efficacité organisationnelle, le rapport sur le HCR renferme des conclusions utiles à la présente évaluation en ce qui concerne l'efficacité de l'organisation en matière d'aide humanitaire. Le rapport mentionne notamment que le HCR respecte les principes humanitaires, qu'il a réalisé des progrès dans la gestion axée sur les résultats, qu'il aligne de plus en plus ses pratiques sur les meilleures pratiques dans le domaine de la préparation aux situations d'urgence et qu'il améliore ses interventions, malgré quelques défis qui persistent. Il perfectionne également son système

¹⁴⁶ Agence canadienne de développement international, *Examen de l'efficacité de l'aide humanitaire et du développement du Programme alimentaire mondial 2006-2011 : Rapport de synthèse* (ébauche), février 2012. Cet examen est une métasynthèse structurée de 52 évaluations publiées par le PAM, portant sur ses programmes de 2006 à 2011, principalement à l'échelle des pays. Les rapports d'évaluation ont fait l'objet d'un classement selon des critères préétablis et une approche approuvée par le Réseau du CAD pour l'évaluation du développement.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. viii.

¹⁴⁸ Programme alimentaire mondial, *Rapport annuel sur l'évaluation de 2010*, 2011, p. 2.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 3.

¹⁵⁰ Multilateral Organisation Performance Assessment Network, *Organisational Effectiveness Assessment – Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*, vol. I, décembre 2011.

d'évaluation, même si les ressources pour le faire sont limitées, et il pourrait faire preuve d'une plus grande transparence en diffusant un plus grand nombre de ses documents¹⁵¹.

- Tout comme le PAM, l'UNICEF prépare un rapport annuel sur sa fonction d'évaluation pendant l'année. Le rapport de 2010 porte sur une importante évaluation du programme d'éducation de l'UNICEF en situation d'urgence et après les situations d'urgence. L'évaluation a permis de constater que « la qualité de l'éducation en situation d'urgence et d'après crise s'était améliorée, même si la compréhension des objectifs du programme restait insuffisante¹⁵². » L'évaluation a également mis en évidence le fait que « les projets pilotes sur la prévention et la planification préalable n'avaient pas fait l'objet d'un contrôle adéquat [...] et que le suivi et l'évaluation étaient peu convaincants dans leur ensemble, empêchant l'obtention d'analyses et de leçons fiables¹⁵³. » Dans son plan d'évaluation pour l'exercice 2012-2013, l'UNICEF s'est engagé à mettre particulièrement l'accent sur les compétences en matière de suivi et d'évaluation de l'action humanitaire, en raison des faiblesses constatées dans plusieurs évaluations et examens¹⁵⁴.

En résumé, ces évaluations organisationnelles des partenaires de l'ACDI font état des forces, mais également des faiblesses, dans leur rendement. Toutefois, les rapports présentent aussi les initiatives mises en œuvre par ces partenaires et par l'ACDI pour corriger la situation.

Mouvement de la Croix-Rouge

- Seul l'examen de l'aide multilatérale fait par le Royaume-Uni fournissait des renseignements sur le rendement du CICR et de l'IFRC¹⁵⁵. Le CICR a reçu une excellente note quant à sa contribution aux résultats. Cette organisation se démarque du fait qu'elle est souvent la seule organisation en mesure d'accéder aux populations vulnérables dans certains des États les plus fragiles de la planète et qu'elle parvient à obtenir des résultats dans les pires circonstances, alors que d'autres organisations en sont incapables, ce qui confirme son unicité¹⁵⁶. L'IFRC a pour sa part obtenu une note satisfaisante dans le même domaine. Elle contribue pour beaucoup aux résultats en matière d'action humanitaire, car elle fait partie des premiers intervenants après une catastrophe et elle est en mesure d'agir rapidement et efficacement pour renforcer les capacités d'un pays. Par contre, elle a de la difficulté à maintenir ses capacités sur le terrain et à cimenter celles des sociétés nationales chambranlantes¹⁵⁷.

ONG partenaires

¹⁵¹ *Ibid.*, p. ix.

¹⁵² UNICEF, *Rapport annuel sur la fonction d'évaluation et les principales évaluations à l'UNICEF*, E/ICEF/2011/15, 18 juillet 2011, p. 21.

¹⁵³ *Ibid.*, p. 21.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 15.

¹⁵⁵ Department for International Development, *Multilateral Aid Review: Ensuring maximum value for money for UK aid through multilateral organisations*, mars 2011.

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ *Ibid.*

Il y a moins de renseignements à la disposition du public sur l'efficacité des ONG partenaires, et ces organisations semblent moins portées à évaluer leurs activités. Seule une évaluation de la CFGB a pu être analysée, ce qui n'est pas sans importance puisque la CFGB est l'ONG qui bénéficie du financement le plus élevé consenti par la DAHI.

- La CFGB est l'ONG partenaire la plus importante de l'ACDI dans le domaine de l'aide humanitaire. Une évaluation récente de la CFGB démontre que cette organisation et ses partenaires ont contribué à la hausse immédiate des niveaux de consommation alimentaire grâce à bon nombre de ses projets, et l'information disponible suggère que les augmentations constatées sont durables à court et à moyen terme¹⁵⁸. L'évaluation ne permettait pas de connaître les répercussions à long terme, mais certains membres et partenaires ont consigné des résultats positifs dans quelques collectivités à plus long terme. Même si les programmes de fourniture de traitements nutritionnels et de compléments alimentaires ne représentaient qu'une faible partie des programmes de la CFGB, ils ont permis de réduire la malnutrition aiguë et chronique chez les individus, dans les ménages et dans les collectivités où des projets liés à la nutrition ont été mis en place¹⁵⁹. La CFGB a également contribué à la protection et au renforcement des moyens de subsistance des individus, des ménages et des collectivités affectés par la faim¹⁶⁰.

En conclusion, comme pour toute organisation, les partenaires humanitaires de l'ACDI ont des forces, mais ont également des défis à relever sur le plan du rendement. Dans l'ensemble toutefois, chaque partenaire clé qui met en œuvre des interventions humanitaires de l'ACDI est jugé plutôt efficace. C'est également ce qui ressort de l'évaluation de 2011 faite par le gouvernement britannique à l'égard de nombreuses organisations multilatérales, y compris un certain nombre d'organisations humanitaires¹⁶¹. Les organisations ont été évaluées au moyen de divers critères. Le gouvernement britannique cherchait à s'assurer qu'il obtenait le maximum en retour de ses contributions financières aux organisations multilatérales. L'un des principaux critères était particulièrement pertinent au regard de l'évaluation des programmes d'aide humanitaire de l'ACDI : la contribution aux résultats¹⁶². Six des principaux partenaires humanitaires de l'ACDI figuraient dans l'évaluation, et cinq d'entre eux ont obtenu une note

¹⁵⁸ Agence canadienne de développement international, Direction de l'assistance humanitaire internationale, *Evaluation of the Canadian Foodgrains Bank Program (2006/07 – 2009/10): Final Report*, mai 2010, p. iv.

¹⁵⁹ *Ibid.*

¹⁶⁰ *Ibid.*, p. v.

¹⁶¹ *Multilateral Aid Review: Ensuring maximum value for money for UK aid through multilateral organisations.*

¹⁶² Critères d'évaluation : objectifs posant des défis, p. ex. s'efforcer d'accéder aux populations les plus pauvres; chercher à atteindre des résultats dans les pays; faire la preuve des réalisations par rapport aux objectifs; contribuer aux résultats en matière de développement ou d'aide humanitaire.

satisfaisante (IFRC, UNICEF et PAM) ou excellente (HCR et CICR)¹⁶³. Seule l'OCHA a reçu une faible note¹⁶⁴.

5.3 Efficience des programmes de l'ACDI

Dans l'ensemble, les programmes d'aide humanitaire de l'ACDI sont gérés avec efficience.

Il est difficile pour les évaluateurs de tracer un portrait précis de l'efficacité de l'aide humanitaire de l'ACDI. La première difficulté vient du fait que l'évaluation a servi à examiner en détail uniquement la gestion des programmes de la DAHI, et non les activités d'aide humanitaire gérées par les bureaux bilatéraux. Ensuite, l'efficacité de l'aide humanitaire est très difficile à évaluer. En effet, l'acheminement de l'aide en situation d'urgence peut engendrer des coûts élevés, en particulier lorsque les contraintes logistiques et d'accès, la gestion, la protection et d'autres facteurs sont adéquatement pris en considération. Les catastrophes naturelles sont généralement synonymes de destruction des infrastructures de transport vitales, d'où la nécessité de recourir à des moyens coûteux pour assurer la prestation de l'aide¹⁶⁵. Enfin, les éléments d'efficience que l'équipe a pu évaluer démontraient des résultats variables.

De nombreuses composantes de la gestion de l'aide humanitaire par la DAHI contribuent à son efficience¹⁶⁶ :

- La DAHI est en mesure de recueillir et d'analyser une vaste gamme de renseignements sur les besoins, obtenus auprès de divers partenaires, qui lui permettent d'informer les partenaires des intentions de l'ACDI quant à son intervention humanitaire, du moins officieusement (section 4.3.1).
- La DAHI regroupe ses recommandations sur le financement des programmes aux fins d'examen par la haute direction et le ministre. Ainsi, le personnel de la DAHI peut comparer les propositions pour la prestation de services semblables dans le cadre d'une même intervention, ce qui accroît l'efficience et la souplesse du processus d'approbation par la haute direction et le ministre (section 4.3.1).
- Certaines ONG présélectionnées sont autorisées à soumettre des propositions abrégées dans les deux premières semaines suivant une catastrophe soudaine, ce qui simplifie le processus pour les partenaires¹⁶⁷ (section 4.3.1).

¹⁶³ Les organisations étaient évaluées en fonction de leur rendement général, pas uniquement selon leur rendement en matière d'aide humanitaire.

¹⁶⁴ Les défis étaient liés à des problèmes de dotation, aux relations de l'OCHA avec le Secrétariat de l'ONU et à la nécessité pour l'OCHA d'améliorer son rendement quant à l'analyse et la gestion de l'information ainsi qu'à la coordination intersectorielle.

¹⁶⁵ Seuls les trois quarts, approximativement, des évaluations de programmes faites par le PAM prises en compte dans la métasynthèse (*Examen de l'efficacité de l'aide humanitaire et du développement du Programme alimentaire mondial 2006-2011 : Rapport de synthèse*) ont permis d'évaluer l'efficacité des activités relativement aux coûts ou aux ressources.

¹⁶⁶ Les preuves appuyant ces observations sont exposées dans les sections antérieures du rapport, mentionnées entre parenthèses.

- La DAHI adopte ou a adopté diverses pratiques afin de réduire son temps de réaction. Entre autres choses, elle a davantage recours au financement pluriannuel, elle offre un soutien financier au CERF, elle a mis en place un mécanisme de décaissement rapide pour tirer des fonds du compte de crises et elle a établi des mécanismes d'action rapide en collaboration avec la Société canadienne de la Croix-Rouge. Le financement pluriannuel et les fonds accordés au CERF permettent à la DAHI de gérer une aide humanitaire plus substantielle tout en réduisant la charge administrative de son personnel (section 4.3.1).
- La DAHI est en mesure de prendre des décisions en temps opportun dans le cas d'appels de fonds lancés en vertu de la procédure d'appel global de l'ONU (section 4.3.1).
- Les organisations humanitaires partenaires ont, semble-t-il, facilement accès au personnel de la DAHI, qui répond à leurs questions en temps opportun (section 4.3.1).
- Les coûts de fonctionnement liés à la gestion du financement humanitaire de la DAHI représentent un très faible pourcentage de la totalité de ce financement, pourcentage qui est en baisse (section 4.3.2).

Alors que le financement aux organismes des Nations Unies dans le cadre d'une procédure d'appel global est accordé en temps opportun, il semble n'y avoir aucune norme quant au temps de réponse pour le financement des projets des ONG. En effet, les décisions ne sont pas toujours rendues en temps opportun, ce qui peut obliger les ONG à revoir leurs programmes afin de veiller à satisfaire aux besoins des populations visées. Il est cependant admis que la DAHI doit atteindre un juste équilibre entre l'efficacité et son obligation de diligence raisonnable lors de la prise de décision en matière de financement (section 4.3.1).

5.4 Conclusions

L'attribution des résultats quand il s'agit d'aide humanitaire présente des défis en raison de la multitude d'acteurs (donateurs et partenaires chargés de la mise en œuvre) qui participent aux interventions d'urgence. L'analyse des résultats des activités d'aide humanitaire financées par l'ACDI permet toutefois de mettre en lumière certaines réalisations importantes, attribuables en particulier au financement de base de l'ACDI et au dialogue politique à l'échelle internationale. La communauté humanitaire reconnaît le rôle d'intermédiaire honnête du Canada, lequel fait aussi la promotion d'enjeux clés, dont la GAR et l'égalité entre les sexes. En outre, le soutien à l'amélioration de la coordination et de la capacité d'intervention du système international fait partie des contributions importantes du Canada. Chef de file de l'aide humanitaire pendant des années, le Canada semble toutefois avoir aujourd'hui une présence moins marquée au sein de la communauté humanitaire.

L'accent mis sur les résultats à l'échelle internationale n'indique pas que les résultats au niveau des pays sont moindres, mais plutôt qu'il est difficile d'évaluer les résultats sur le terrain. Il est

¹⁶⁷ Puisque, à l'heure actuelle, la possibilité de soumettre des propositions abrégées est mal comprise par les ONG canadiennes, la DAHI est en train de revoir les lignes directrices applicables aux propositions des ONG.

possible d'avoir une vue d'ensemble des résultats des programmes d'aide humanitaire de l'ACDI à l'échelle mondiale, du moins en ce qui a trait aux résultats immédiats. Bien qu'il soit possible de cerner des résultats à l'échelon des pays, il est difficile de confirmer que le financement de l'ACDI y ait joué un rôle ou de regrouper ces résultats pour avoir un aperçu global de l'incidence de l'aide humanitaire de l'ACDI et mesurer les résultats.

Cependant, l'utilisation de deux approches pour l'évaluation des résultats des programmes d'aide humanitaire de l'ACDI a permis de conclure que l'ACDI, par l'intermédiaire de ses partenaires, obtient vraisemblablement des résultats positifs au niveau des pays. Les programmes de l'ACDI ont contribué, dans une certaine mesure, à la réalisation de tous les objectifs escomptés selon le modèle logique établi pour l'aide humanitaire, notamment en ce qui a trait à l'amélioration de la préparation en vue des interventions humanitaires, au renforcement des capacités du système humanitaire et à l'efficacité de l'aide humanitaire pour les bénéficiaires. De plus, les partenaires clés de l'ACDI en matière d'aide humanitaire sont généralement jugés efficaces lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre les activités d'aide humanitaire.

Les organismes des Nations Unies sont plus transparents de par leurs processus d'évaluation systématique, la communication au public des résultats des évaluations et l'examen de leur rendement par des groupes internationaux. L'ACDI participe plus systématiquement aux examens des organisations multilatérales, d'abord dans le cadre d'évaluations multidonateurs et, récemment, d'examens de l'efficacité. Les ONG diffusent moins de renseignements sur leurs évaluations au public, mais contribuent à des examens sur des interventions précises. L'ACDI peut plus aisément cerner les résultats attribuables aux programmes des ONG (du moins en ce qui a trait aux extrants), car les rapports de fin de projet de ces dernières présentent des renseignements détaillés à l'égard de résultats précis.

L'évaluation a révélé des résultats variables quant à l'efficacité de la gestion du financement humanitaire par la DAHI. En ce qui a trait à la sélection et à la mise en œuvre des projets ainsi qu'à la gestion des relations existantes avec ses partenaires, la DAHI est généralement efficace. De plus, parce qu'elle a décidé d'offrir un soutien financier au CERF, du financement de base et du financement pluriannuel et de mettre en place des mécanismes d'intervention rapide avec certains partenaires, elle peut gérer une aide humanitaire plus substantielle tout en réduisant la charge administrative de son personnel. Dans l'ensemble, les décisions relatives aux appels de fonds de l'ONU sont prises en temps opportun, mais la difficulté à faire de même quant à certains projets d'ONG vient jeter une ombre au tableau.

6.0 Conclusions

6.1 Pertinence

Le cadre de l'aide humanitaire du gouvernement du Canada n'est pas enchâssé dans un énoncé de politique. Malgré tout, l'augmentation du budget consacré à l'aide humanitaire pendant la période visée par cette évaluation et les multiples mentions de cette aide dans les discours du Trône ainsi que dans les déclarations et discours de ministres indiquent que les activités de l'ACDI respectent les priorités du gouvernement. De plus, les programmes d'aide humanitaire de l'Agence sont conformes à ses priorités stratégiques, comme en font foi son architecture des activités de programme (AAP) et d'autres stratégies internes. Ces programmes s'inspirent de trois des cinq composantes de l'AAP : États fragiles et collectivités touchées par des crises; engagement à l'échelle mondiale et politiques stratégiques; engagement du Canada.

Selon les preuves obtenues, l'ACDI respecte généralement les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, un cadre de rendement accepté internationalement en la matière. Par contre, trois aspects soulèvent des doutes à cet égard. En effet, le financement limité des activités de prévention, de réduction des risques et de relèvement, les délais pour la prise de décisions et la mise en œuvre subséquente et la faible transparence à l'égard de certaines contributions financières vont à contresens des Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire. De plus, on s'interroge sur les fonds de contrepartie, à savoir s'ils ne sont pas contraires aux bonnes pratiques d'action humanitaire, puisqu'ils peuvent donner lieu à un financement épisodique et disproportionné, ce qui va à l'encontre du principe de l'affectation des ressources en fonction des besoins et ne favorise pas le relèvement et la reconstruction à long terme.

6.2 Conception et mise en œuvre

Politique et portée de l'aide humanitaire

Conformément à son mandat, l'ACDI utilise une définition de l'aide humanitaire peu axée sur la prévention, la réduction des risques, le relèvement et la transition au développement. Bien que la DAHI consacre des sommes limitées aux activités en ce sens, certains programmes géographiques financent de telles activités. Il est toutefois difficile de retracer ces dépenses et, par conséquent, d'obtenir une vue d'ensemble des dépenses de l'ACDI en matière d'aide humanitaire. Les *Modalités et conditions relatives à l'aide internationale au développement* de l'ACDI prévoient le financement d'une gamme un peu plus vaste d'activités d'aide humanitaire. En effet, la tendance sur la scène internationale est à l'élargissement de la portée de l'action humanitaire, afin que soient inclus la prévention, la réduction des risques, le relèvement et la transition au développement, pour emboîter le pas à l'Australie, au Danemark et à la Suède. Les preuves démontrent que l'absence d'intérêt au sein de l'Agence à l'égard des activités de

transition et d'intégration est contraire à l'approche d'autres donateurs et aux Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire.

Puisque l'ACDI ne dispose pas encore d'une stratégie sur la question, son approche en matière d'aide humanitaire n'est pas suffisamment bien documentée. Il est vrai qu'une stratégie est en cours d'élaboration à la DAHI, mais il n'existe aucun document organisationnel fondé sur des consultations externes ayant permis aux intervenants de s'exprimer sur la portée de l'aide humanitaire de l'ACDI et sur les avantages comparatifs des diverses directions générales qui mènent des programmes d'aide humanitaire (DGPM, DGPG, DGPC).

Égalité entre les sexes

La DAHI fait la promotion, par l'entremise de tribunes internationales sur l'aide humanitaire, de la nécessité d'assurer l'égalité entre les sexes dans la conception et l'exécution des programmes. La DAHI précise les paramètres dans ce domaine afin que ses partenaires satisfassent aux attentes en matière d'égalité entre les sexes. Par ailleurs, elle a examiné les approches de multiples ONG et partenaires multilatéraux clés en la matière et a mis en place des outils pour améliorer l'évaluation de l'incidence sexospécifique des propositions.

Gestion

Les outils et les procédures internes de la DAHI en matière d'évaluation des besoins conviennent aux fins d'affectation des fonds. La DAHI dispose de mécanismes adéquats pour recueillir et analyser les renseignements sur les besoins afin de prendre des décisions quant au financement. Il subsiste quelques lacunes, notamment l'absence de critères rendus publics présidant au recours aux fonds de contrepartie, et des préoccupations quant à la possibilité que ce genre de fonds vienne fausser le financement humanitaire et entraîne la lassitude des donateurs.

L'ACDI établit des relations avec divers partenaires (organismes multilatéraux et ONG) pour la prestation de l'aide humanitaire canadienne. Elle accorde son financement en fonction des avantages comparatifs connus de chaque type d'organisation. Pour sa part, la DAHI entretient des relations opérationnelles efficaces avec les intervenants de ces organisations partenaires, relations de partenariat qui sont essentielles à l'acheminement de l'aide humanitaire du Canada. Cependant, en raison de l'absence d'une stratégie d'ensemble à l'ACDI établissant les paramètres de rendement, il est difficile d'évaluer le rendement des partenariats de l'Agence. Cela vaut pour la détermination de la complémentarité des stratégies d'aide humanitaire de l'Agence relativement à celles d'autres donateurs et de la mesure dans laquelle les partenariats de l'ACDI ont contribué au dialogue politique et à l'échange de connaissances.

Une fois des accords conclus, la DAHI devient un bailleur de fonds souple et averti au regard des activités d'aide humanitaire des partenaires multilatéraux, auxquels elle offre une combinaison judicieuse de financement de base, de financement non affecté à des fins particulières et de financement par projet, outre le soutien opportun et adapté aux besoins offert aux ONG.

L'ACDI a appuyé des activités destinées à l'amélioration de la qualité et de la rapidité de l'aide humanitaire. Cependant, on a constaté que la rapidité avec laquelle elle verse son financement humanitaire dépend du type de financement. Dans le cas des organismes des Nations Unies visés par une procédure d'appel global, le financement est habituellement versé en temps opportun. Dans le cas des ONG, les délais sont variables, ce qui s'explique en partie par la difficulté qu'a la DAHI à exercer son pouvoir délégué en matière de financement. L'ACDI tente de corriger la situation en recourant plus souvent au financement pluriannuel et à des formules souples. L'ACDI appuie depuis longtemps le CERF et s'efforce de faire en sorte que son aide soit plus prévisible. La DAHI a augmenté les fournitures de secours entreposées au Canada en vue d'un déploiement rapide et a appuyé des projets de repositionnement de ses partenaires, y compris celui de l'hôpital de campagne de la Croix-Rouge canadienne et celui qui touche le répertoire de spécialistes de la gestion des interventions d'urgence de CANADEM. Une réponse rapide est l'essence même des interventions humanitaires et une condition essentielle pour se conformer aux Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire.

Il existe de nombreux mécanismes de suivi de l'aide humanitaire de l'ACDI, mais peu portent sur la prise en compte systématique des renseignements et la diffusion des leçons retenues. L'Agence ne procède pas systématiquement à des analyses après action ni ne dégage les leçons à retenir à la suite de ses interventions. Ce faisant, elle se prive d'occasions d'apprentissage par l'entremise des gestionnaires de programme dans les pays touchés où elle met en œuvre des programmes bilatéraux, ainsi que d'occasions de rétroaction au personnel sur le terrain.

Les ressources humaines responsables des programmes d'aide humanitaire de l'ACDI sont concentrées à l'administration centrale, à la DAHI; il s'agit d'un personnel qualifié, dévoué et expérimenté en matière de conception et d'exécution d'activités d'aide humanitaire. Cependant, les programmes géographiques ne semblent pas tirer profit de ces connaissances, en particulier dans le cas des pays reconnus pour leur vulnérabilité à l'égard des crises humanitaires; de plus, bon nombre de missions de l'ACDI sur le terrain disposent de connaissances et d'une expérience limitées. Puisque la participation du personnel des programmes géographiques aux activités humanitaires est limitée et qu'il y a peu de mécanismes de soutien à l'intégration des programmes d'aide humanitaire et des programmes de développement, il n'existe, pour ainsi dire, aucun lien entre ces programmes. Les occasions de formation et d'échange d'information sur les enjeux humanitaires au sein de l'ACDI sont également restreintes.

Les activités d'aide humanitaire ne sont pas mises en œuvre de façon uniforme à l'échelle de l'Agence. Encore une fois, en raison de l'absence de stratégie à l'échelle de l'Agence, il n'y a pas de consensus sur la gestion de la transition des activités d'aide humanitaire aux activités de développement et de l'intégration de ces activités, notamment en ce qui concerne les programmes dans les situations de crise prolongées.

Communications

La confusion régnant à propos de ce qu'englobe l'aide humanitaire de l'ACDI pourrait être amplifiée par certaines communications publiques de l'ACDI. Les Canadiens ne sont pas bien renseignés sur la portée des actions humanitaires du Canada. Les représentants sur le terrain de l'ACDI et le personnel de la DAHI en poste temporairement dans des pays touchés par des situations d'urgence ont raté des occasions de répondre aux demandes d'entrevues des journalistes.

6.3 Rendement

Malgré les embûches quant à l'attribution, à la mesure et au regroupement des résultats en matière d'aide humanitaire, en raison de la prolifération des acteurs sur la scène humanitaire, de la diversité des contextes et du nombre croissant de mécanismes de prestation, l'ACDI affiche des résultats positifs relativement au soutien institutionnel, aux programmes réactifs et au soutien à l'ensemble du système humanitaire. Étant donné que les interventions humanitaires de l'ACDI sont réalisées par l'entremise d'organisations partenaires et que la grande majorité d'entre elles reçoivent également du financement d'autres donateurs, d'organisations multilatérales ou du public, il est impossible de déterminer l'utilisation des contributions versées par l'ACDI à ces organisations indépendamment de celles d'autres sources.

Il existe toutefois des exemples de réussites attribuables au soutien de l'ACDI, tant à l'échelle internationale qu'à l'échelle des pays. L'ACDI participe depuis longtemps aux dialogues sur la scène internationale concernant l'amélioration du rendement du système humanitaire international et fournit du financement pour renforcer les institutions et les capacités de ses partenaires multilatéraux. Elle a contribué à l'amélioration de la coordination et de la capacité d'intervention du système international, par exemple par son soutien constant à l'OCHA et par la promotion d'une coordination accrue. Chef de file de l'aide humanitaire pendant des années, de l'avis des intervenants, le Canada paraît toutefois avoir aujourd'hui une présence moins marquée au sein de la communauté humanitaire. Il semble par ailleurs que le personnel de l'ACDI soit limité quant à la possibilité de discuter de questions stratégiques avec les intervenants externes. Puisqu'il n'y a pas de stratégie d'aide humanitaire, il n'y a pas de cadre déterminant dans quelles circonstances et de quelle manière le personnel de l'ACDI pourrait traiter du sujet avec les intervenants externes.

Par ailleurs, des exemples illustrent la contribution de l'ACDI, au niveau des pays, à tous les résultats mentionnés dans le modèle logique : état de préparation amélioré en vue d'interventions humanitaires, capacités renforcées du système humanitaire et meilleurs résultats pour les bénéficiaires. Selon le modèle logique de l'ACDI, ces résultats devraient mener à la réalisation du résultat ultime, soit « plus grand nombre de vies sauvées, souffrances atténuées et dignité humaine préservée ».

Les partenaires humanitaires de l'ACDI sont généralement jugés efficaces lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre les activités d'aide humanitaire. Comme toute autre organisation, ils ont leurs forces et leurs faiblesses. Toutefois, ils font l'objet d'un examen continu destiné à évaluer leur efficacité dans les pays où ils sont présents (particulièrement dans le cas des organismes de

l'ONU). Puisque des résultats sont observés dans tous les secteurs d'intervention visés par l'ACDI et que ses partenaires sont généralement efficaces, on peut en conclure que les programmes de l'ACDI contribuent grandement à la réalisation des objectifs de cette dernière.

L'évaluation a révélé des résultats variables quant à l'efficacité de la gestion du financement humanitaire par la DAHI. En règle générale, la DAHI gère de manière efficace le financement humanitaire, mais le processus décisionnel en ce qui concerne les projets des ONG est trop long.

7.0 Recommandations

Les recommandations découlent des principales conclusions de cette évaluation. Elles sont intentionnellement générales afin de permettre à l'ACDI d'énoncer, dans la réponse de la direction, les meilleures méthodes possibles pour les mettre en œuvre.

La recommandation prioritaire est la mise en place d'une stratégie organisationnelle en matière d'aide humanitaire. Cette stratégie jetterait les bases de la mise en œuvre des autres recommandations. En effet, une stratégie organisationnelle fournirait un cadre aux fins d'élaboration d'une approche systématique, à l'échelle de l'Agence, permettant de gérer, de façon intégrée, l'ensemble des activités d'aide humanitaire, de clarifier les engagements de l'Agence quant à la fourniture du financement en temps opportun et à l'utilisation des fonds de contrepartie et, enfin, de préciser son approche en matière d'imputabilité, y compris en ce qui a trait aux renseignements rendus publics à propos de l'aide humanitaire.

1. Il est recommandé à l'ACDI d'élaborer une stratégie organisationnelle d'aide humanitaire à l'échelle de l'Agence.

La plupart des problèmes relevés lors de l'évaluation sont liés, dans une certaine mesure, à l'absence de stratégie d'aide humanitaire à l'échelle de l'Agence. L'élaboration d'une telle stratégie serait une première étape essentielle visant à la conception d'une approche intégrée à l'échelle de l'Agence qui aurait pour but d'appuyer la prévention et la réduction des risques ainsi que le relèvement et la transition au développement, surtout si cette stratégie est mise au point en collaboration avec tous les intervenants clés de l'ACDI. La tâche de l'ACDI en ce sens serait facilitée si le MAECI prenait en main l'élaboration d'une politique d'aide humanitaire pangouvernementale.

La stratégie envisagée servirait à renforcer la gestion de l'aide humanitaire de l'ACDI, puisqu'elle établirait des attentes précises quant à l'intégration des programmes d'aide humanitaire et des programmes de développement. La stratégie fournirait un cadre en vue de l'élaboration d'une procédure normalisée pour les interventions dans les pays en développement après une catastrophe naturelle. Elle permettrait de mieux définir les rôles et responsabilités du personnel à l'administration centrale et sur le terrain quant à l'exécution des programmes d'aide humanitaire et à l'engagement stratégique (c.-à-d. mandat, orientation et soutien) et établirait un cadre plus rigoureux en matière d'imputabilité et de rapports.

2. Il est recommandé à l'ACDI de définir une approche systématique et intégrée du soutien a) de la prévention et de la réduction des risques; b) du relèvement et de la transition au développement.

La DAHI fournit une aide humanitaire axée sur les actions immédiates qui permettent de sauver des vies, et dans une certaine mesure sur la préparation aux situations d'urgence. Aux termes de la définition du Comité d'aide au développement (CAD), les programmes d'aide humanitaire bilatérale englobent aussi la prévention, la réduction des risques, le relèvement et la transition au développement. L'intégration de ces activités constitue un défi auquel se heurtent tous les donateurs. L'ACDI doit s'assurer qu'il existe, à l'échelle de l'Agence, des occasions de synergie et de complémentarité entre les activités d'aide humanitaire et les activités de développement dans les pays où le Canada réalise un programme de développement. Elle devrait y voir tout particulièrement pour les pays souvent frappés par des crises humanitaires, où les programmes de l'ACDI doivent mieux contribuer à la réalisation des objectifs tant en matière de développement qu'en matière d'aide humanitaire. L'intégration peut exiger la création d'un mécanisme institutionnel à l'ACDI afin d'assurer la transition entre les programmes d'aide humanitaire et de développement et l'intégration de ces programmes de même qu'un changement de mentalité au sein du personnel pour réduire la tendance au cloisonnement.

3. Il est recommandé à l'ACDI d'accroître ses efforts pour accélérer le processus décisionnel quant aux demandes d'aide humanitaire.

Alors que les partenaires opérationnels (système multilatéral et ONG) sont en mesure de préparer et de soumettre rapidement leur demande de financement à l'ACDI en vue d'une intervention humanitaire, il peut s'écouler beaucoup de temps avant l'approbation de leur projet, en particulier dans le cas des ONG. Par conséquent, il arrive que des modifications doivent être apportées aux propositions en raison de l'évolution de la situation dans le pays touché, ce qui peut retarder l'intervention du Canada. Le financement substantiel en faveur du CERF, les accords de financement pluriannuel et l'accès plus rapide aux fonds du compte de crises sont utiles, mais en raison de la nécessité d'agir rapidement pour que l'aide humanitaire soit efficace, l'ACDI doit continuer à se pencher sur la question.

4. Il est recommandé à l'ACDI de se pencher sur le recours aux fonds de contrepartie.

La plupart des autres donateurs d'aide humanitaire n'ont pas recours à des fonds de contrepartie, car ils ne considèrent pas ces fonds comme des mécanismes essentiels de programmation ou d'engagement du public. L'Agence doit évaluer dans quelle mesure ces fonds viennent fausser le financement humanitaire. L'Agence doit remédier à l'absence de critères appropriés pour l'établissement de ces fonds.

5. Il est recommandé à l'ACDI d'améliorer ses mesures d'imputabilité et ses rapports, en faisant appel au suivi et à l'évaluation, afin de cerner les leçons qu'elle doit retenir ainsi que de les diffuser et les mettre en œuvre comme il se doit.

L'amélioration de l'imputabilité et des rapports peut supposer des activités supplémentaires, par exemple des analyses après action concernant les interventions humanitaires (portant sur les processus et les répercussions), la participation aux évaluations multidonateurs et interorganisations, le renforcement du suivi par l'administration centrale de l'ACDI et le personnel sur le terrain ainsi que l'intégration systématique dans les rapports des renseignements issus du suivi et des leçons retenues, pour en faire part à d'autres partenaires et employés de l'ACDI (en particulier sur le terrain).

6. Il est recommandé à l'ACDI d'améliorer l'information sur ses activités d'aide humanitaire à laquelle les Canadiens ont accès.

L'aide humanitaire, plus précisément les activités d'aide immédiate visant à sauver des vies, est probablement le secteur d'activité de l'ACDI qui est le mieux compris et le plus apprécié des Canadiens. L'ACDI doit tirer profit de l'engagement des Canadiens, confirmé par leur participation aux appels touchant les fonds de contrepartie, et améliorer l'information communiquée à la population. Une telle démarche serait conforme à divers engagements récents, y compris ceux qui ont été pris à l'égard de l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide et Portail de données ouvertes. En outre, il conviendrait de fournir des renseignements plus facilement accessibles sur l'utilisation des fonds de contrepartie et d'offrir au personnel de l'ACDI plus d'occasions de faire sentir leur présence en cas d'intervention humanitaire.

Annexe 1 :Évaluation corporative de l'aide humanitaire de l'ACDI – 2005-2011 : Réponse de la direction

L'évaluation générale de l'aide humanitaire de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) par la Direction de l'évaluation de l'ACDI constituait une occasion favorable à l'examen exhaustif du déroulement des activités en la matière dans l'ensemble de l'Agence. La publication du rapport est tout à fait opportune dans le contexte actuel, où les besoins en aide humanitaire augmentent et où, par ricochet, les dépenses de l'ACDI s'accroissent à ce chapitre. En outre, la complexité croissante de la prestation de l'aide humanitaire, la diversité des nouveaux défis dans l'ensemble du système et l'évolution rapide du cadre stratégique international ont mis en évidence l'importance d'un examen de l'approche de l'ACDI en matière d'aide humanitaire. Aussi le rapport sera-t-il utile à l'orientation des programmes d'aide humanitaire de l'Agence dans les années à venir, car il présente les principaux enjeux stratégiques et opérationnels en lien direct avec les efforts de l'ACDI pour accroître l'efficacité, la pertinence et la rapidité de son aide humanitaire. Le rapport met en évidence les forces générales des programmes d'aide humanitaire de l'Agence ainsi que les points à améliorer. Il conclut que l'Agence a obtenu des résultats positifs au chapitre du soutien institutionnel, des programmes réactifs et du soutien au système humanitaire et que les programmes d'aide humanitaire de l'Agence sont plutôt efficaces du point de vue de la réalisation de ses objectifs en matière d'aide humanitaire.

La direction est d'accord avec la majorité des recommandations, mais souhaite soulever certaines préoccupations au sujet de la méthode appliquée lors de l'évaluation. En particulier, bien que l'évaluation ait visé l'ensemble de l'Agence, la Direction de l'assistance humanitaire internationale (DAHI) était le point de mire du rapport. L'évaluation de la pertinence, de la conception et du rendement aurait dû porter sur toutes les directions générales qui collaborent à l'aide humanitaire. Ainsi, on aurait obtenu des recommandations précises sur l'organisation de l'aide humanitaire à l'échelle de l'Agence et sur la coordination à l'interne. En outre, bien que la direction soit d'accord avec la recommandation sur l'accélération du processus décisionnel quant aux demandes d'aide humanitaire, elle s'interroge sur l'analyse quantitative utilisée pour formuler cette recommandation. Enfin, la direction demande des précisions sur les liens entre la sixième recommandation et les éléments probants qui ont conduit à sa formulation.

Concernant les diverses recommandations formulées, la direction reconnaît que l'élaboration d'une stratégie d'aide humanitaire à l'échelle de l'Agence, soit la principale recommandation, fournirait un cadre utile à la mise en œuvre de certaines autres recommandations, y compris en ce qui a trait aux efforts de coordination entre les programmes d'aide humanitaire et les programmes de développement. Dans le but de répondre à cette première recommandation, la version préliminaire de la stratégie

d'aide humanitaire sera examinée en consultation étroite avec la Direction générale des programmes géographiques (DGPG), la Direction générale des politiques stratégiques et du rendement (DGPSR), la Direction générale des partenariats avec les Canadiens (DGPC) et les autres directions générales concernées afin de tenir compte des conclusions de l'évaluation. En ce qui a trait à la deuxième recommandation, soit définir une approche systématique et intégrée du soutien de la réduction des risques de catastrophes ainsi que du relèvement et de la transition au développement, la Direction générale des programmes multilatéraux et mondiaux (DGPM), la DGPSR et la DGPG mettront au point des lignes directrices afin de préciser les rôles des directions générales de l'ACDI tout au long d'une intervention. Au sujet de la troisième recommandation, soit l'accroissement des efforts pour accélérer le processus décisionnel, l'Agence continuera d'examiner les procédures et processus pertinents afin que les décisions soient prises en temps opportun. Relativement à la quatrième recommandation, soit l'examen par l'ACDI du recours aux fonds de contrepartie, le gouvernement du Canada procède actuellement à un examen de ses lignes directrices à ce sujet. La cinquième recommandation, l'amélioration de l'imputabilité de l'ACDI au moyen d'un meilleur suivi et de la diffusion des leçons à retenir, sera prise en compte dans la stratégie d'aide humanitaire révisée. En ce qui concerne la sixième recommandation, soit l'amélioration par l'ACDI de l'information sur ses activités d'aide humanitaire à laquelle les Canadiens ont accès, l'Agence continuera d'apporter des améliorations relativement à la rapidité à laquelle l'information est publiée dans sa Banque de projets, et de prendre des mesures pour intégrer les objectifs en matière de communications sur les activités d'aide humanitaire aux plans de communication visant ses pays ciblés.

Recommandations	Engagements/mesures	Responsable	Date d'achèvement	État
1. Élaboration par l'ACDI d'une stratégie d'aide humanitaire à l'échelle de l'Agence.	<p>La direction est d'accord avec cette recommandation.</p> <p>La DAHI a rédigé une ébauche de la stratégie d'aide humanitaire après consultation d'autres directions générales. Cette ébauche est actuellement étudiée par la haute direction. Puisque la DAHI dispose désormais du rapport d'évaluation, elle examinera l'ébauche de la stratégie en étroite collaboration avec la DGPSR, la DGPG, la DGPC et toute autre direction générale pertinente, en fonction des constatations de l'évaluation.</p> <p>Conformément aux pratiques de l'Agence, la DAHI rédigera ensuite un plan d'action après consultation d'autres directions générales afin d'y présenter en détail les mesures qu'elle prendra pour atteindre ses objectifs</p>	<p>Directeur général, Direction de l'assistance humanitaire internationale, en consultation étroite avec d'autres directions générales appropriées.</p>	<p>Révision de la stratégie d'aide humanitaire : 31 août 2012</p>	

Recommandations	Engagements/mesures	Responsable	Date d'achèvement	État
	stratégiques. Ce plan d'action exposera le programme à l'échelle de l'Agence pour faire avancer les priorités relativement aux politiques et aux programmes mentionnées dans la stratégie et pour corriger les lacunes à l'interne relevées par l'évaluation.			
<p>2. Définition par l'ACDI d'une approche systématique et intégrée du soutien :</p> <ul style="list-style-type: none"> a. de la prévention et de la réduction des risques; b. du relèvement et de la transition du développement. 	<p>La direction est d'accord avec cette recommandation.</p> <p>Avant, pendant et après une crise, une coordination de la participation des diverses directions générales de l'ACDI est de mise afin d'obtenir des résultats durables et rentables.</p> <p>Sujet prioritaire actuellement débattu par les communautés humanitaire et du développement, la transition pose des défis de taille. Afin de préciser comment l'ACDI s'attaquera à ces défis, la DGPSR, en collaboration avec la DGPMM et la DGPG, rédigera des lignes directrices énonçant l'approche de l'ACDI en matière de prévention et de réduction des risques de catastrophes, d'une part, et de relèvement et de transition entre les programmes d'aide humanitaire et les programmes de développement, d'autre part. Outre l'orientation en ce qui a trait aux activités de l'ACDI avant et après les crises, ces documents viendront préciser les rôles des directions générales de l'Agence tout au long d'une intervention.</p> <p>Ces mêmes documents expliqueront dans quelle situation il convient d'intervenir avant et après une crise et comment il faut intervenir, le tout dans le but de faire en sorte que l'ACDI mette en place des activités coordonnées et cohérentes en faisant bon usage de ses outils de programmation pour obtenir des résultats durables, au profit des populations touchées.</p>	<p>Directeur général, Direction de la planification stratégique et des politiques stratégiques, en étroite collaboration avec d'autres directions générales appropriées.</p>	<p>31 décembre 2012</p>	
<p>3. Accroissement des efforts de</p>	<p>La direction est d'accord avec cette recommandation.</p>	<p>Directeur</p>	<p>Continu</p>	

Recommandations	Engagements/mesures	Responsable	Date d'achèvement	État
l'ACDI pour accélérer le processus décisionnel quant aux demandes d'aide humanitaire.	<p>Il est essentiel que l'aide humanitaire de l'ACDI soit mise en place en temps opportun afin de l'Agence participe efficacement aux efforts en vue de sauver des vies et d'atténuer les souffrances. La rétroaction des ONG à ce sujet apporte suffisamment de preuves pour donner suite à la recommandation. L'évaluation a noté des lacunes en ce qui a trait aux renseignements disponibles. Ceci affecte la fiabilité des données. Une analyse des données colligées depuis la fin de l'évaluation pourrait mieux servir à identifier les questions que l'ACDI doit aborder.</p> <p>Dans le cadre du Projet de modernisation des opérations, l'Agence examine les processus et procédures de réception et d'évaluation des propositions, de formulation de recommandations et d'approbation. Elle s'efforce constamment de trouver des moyens de réduire son temps de réponse.</p>	général, Direction de l'assistance humanitaire internationale.		
4. Examen par l'ACDI du recours aux fonds de contrepartie.	<p>La direction est d'accord avec cette recommandation.</p> <p>Les fonds de contrepartie servent principalement à mobiliser le public, objectif atteint à plusieurs reprises par le passé. Ces fonds s'ajoutent aux outils de financement existants et, même s'ils sont exigeants à gérer, ils n'ont aucune incidence négative sur les interventions d'urgence de l'ACDI axées sur les besoins. Le gouvernement du Canada procède actuellement à un examen de ses lignes directrices internes afin de définir les critères d'utilisation appropriée des fonds de contrepartie en fonction des pratiques exemplaires et des leçons retenues.</p>	Directeur général, Direction de l'assistance humanitaire internationale.	30 juin 2012	
5. Amélioration par l'ACDI de ses mesures d'imputabilité, en faisant appel au suivi et à	<p>La direction est d'accord avec cette recommandation.</p> <p>La stratégie d'aide humanitaire présentera l'approche de l'ensemble de l'ACDI en matière d'imputabilité</p>	Directeur général, Direction de	Révision de la stratégie d'aide	

Recommandations	Engagements/mesures	Responsable	Date d'achèvement	État
l'évaluation, afin de cerner les leçons à retenir ainsi que de les diffuser et les mettre en œuvre comme il se doit.	institutionnelle et de gestion continue du savoir, conformément aux pratiques organisationnelles. (Se reporter à la réponse à la première recommandation pour en savoir plus sur cette stratégie)	l'assistance humanitaire internationale.	humanitaire : 31 août 2012	
6. Amélioration par l'ACDI de l'information sur ses activités d'aide humanitaire à laquelle les Canadiens ont accès.	La direction est d'accord avec cette recommandation. L'ACDI a réalisé des progrès considérables dans la communication de renseignements aux Canadiens au sujet de ses activités d'aide humanitaire. Des améliorations sont apportées afin que les renseignements sur les activités d'aide humanitaire soient rapidement ajoutés à la Banque de projets de l'ACDI après l'approbation de ces activités. Des mesures sont également prises afin d'intégrer les objectifs en matière de communications sur les activités d'aide humanitaire aux plans de communication visant les pays ciblés de l'ACDI, pour fournir une meilleure information aux Canadiens intéressés.	Directrice générale, Direction générale des communications. Directeur général, Direction de l'assistance humanitaire internationale.	Continu	