



Développement et Paix
Development and Peace

CADRE POLITIQUE DE SECOURS D'URGENCE

Mars 2007

Résumé exécutif

Ce document est une mise à jour du cadre politique pour les secours d'urgence adopté par le Conseil National en 2001. Sur la base des résultats obtenus depuis la mise en œuvre de cette politique il y a cinq ans, le document fait le bilan de ce que nous avons appris et identifie les nombreux défis qui nous attendent, ainsi que les possibilités qui s'offrent à nous. Le document se compose de trois sections : (1) le cadre contextuel; (2) le cadre conceptuel; (3) et le cadre opérationnel.

À la section I, nous explorons certains enjeux qui façonnent le contexte de l'urgence et de l'aide humanitaire : la vulnérabilité de plus en plus grande des communautés face aux désastres, la complexité grandissante des situations d'urgence de même que certaines questions reliées aux politiques de l'aide humanitaire.

À la section II, nous proposons quelques définitions du concept d'urgence et expliquons la notion de l'impératif humanitaire et des règles de conduite et d'intervention en situations d'urgence. Nous présentons également les principes de programmation de Développement et Paix en matière de secours d'urgence et les liens avec notre travail en développement communautaire durable.

À la section III, nous présentons les principaux paramètres de la mise en œuvre de notre programme de secours d'urgence: les sources de financement, les partenaires, la nature des activités appuyées, les critères pour répondre aux appels d'urgence, les mécanismes de coordination ainsi que d'autres initiatives reliées au programme d'urgence. Un document de procédures internes, visant à clarifier les rôles et responsabilités de chaque service lors de situations d'urgence, sera préparé en complément à ce cadre de politique. Ces directives internes seront particulièrement utiles pour gérer les appels spéciaux et les initiatives de collecte de fonds.

Ce document de politique n'est pas seulement un bilan de ce que nous avons fait jusqu'à maintenant, il explore aussi de nouvelles approches et perspectives qui nous permettent de nous projeter dans l'avenir afin d'améliorer notre capacité d'intervention en secours d'urgence et augmenter notre visibilité comme acteurs dans ce domaine.

Table des matières

1.	Le cadre contextuel de notre travail d'urgence	1
1.1	Le contexte de Développement et Paix	1
1.2	Le contexte général de l'action humanitaire	2
2.	Le cadre conceptuel : définitions et principes pour les interventions d'urgence	4
2.1	Définitions et concepts	4
2.2	Les principes directeurs.....	5
2.3	Les principes de programmation de Développement et Paix.....	7
3.	Le cadre opérationnel.....	9
3.1	Les sources de financement	9
3.2	Les frais administratifs.....	10
3.3	Les partenaires	10
3.4	Les différents types de campagnes et de programmes	11
3.5	Les critères d'intervention.....	12
3.6	Les mécanismes de coordination	12
3.7	Les autres initiatives pour rejoindre le public	13
3.8	Évaluation et leçons apprises	13
4.	Conclusion.....	14
	Note finale : Assurer la cohérence entre les politiques institutionnelles	15
	Sites WEB utiles	15

1. Le cadre contextuel de notre travail d'urgence

1.1 Le contexte de Développement et Paix

Développement et Paix a été créé en 1967 à partir d'un grand nombre d'initiatives locales de l'Église du Canada en faveur des pays qui venaient tout juste de s'affranchir de la colonisation, dans ce qui était alors appelé le Tiers-monde. Les évêques canadiens, qui avaient rencontré leurs confrères en provenance de ces mêmes pays durant le Deuxième Concile du Vatican, ont voulu créer une organisation catholique à l'échelle nationale « pour vaincre la faim dans le monde et aider les pays en voie de développement »¹.

Lors de la rencontre qui s'est déroulée le 12 août 1966, les évêques ont déclaré que la mission de cette organisation comporterait les objectifs suivants: « l'éducation des Canadiens au sujet de leurs responsabilités envers les plus démunis; les secours d'urgence et l'aide aux programmes de développement »².

Développement et Paix participe à des opérations d'aide d'urgence depuis sa fondation, car cela a toujours été un élément central de sa mission. Développement et Paix a ainsi contribué à un important programme d'aide pour les victimes de la famine en Éthiopie en 1984. Cependant, c'est surtout au cours des dix dernières années qu'une approche plus structurée pour répondre aux situations d'urgence a été développée. De graves crises telles que le génocide rwandais en 1994 et l'ouragan Mitch en 1998 ont convaincu le personnel et les membres de Développement et Paix que les situations d'urgence allaient désormais faire intégralement et incontestablement partie de notre réalité, et qu'il devenait nécessaire de se doter d'un cadre de travail cohérent pour structurer notre approche lors des situations d'urgence.

Parallèlement, l'intérêt et la confiance grandissante du public canadien envers la capacité de Développement et Paix de répondre aux catastrophes et aux crises ont donné un nouvel élan à ce programme.

Quelques événements importants ont marqué l'histoire de notre implication et de notre engagement dans les secours d'urgence:

- 1996: plusieurs évêques d'un peu partout au Canada demandent à Développement et Paix de jouer un rôle plus important dans les situations d'urgence et renouvellent leur appui à ce type d'activité;
- 1998: L'ouragan Mitch frappe l'Amérique Centrale et plusieurs partenaires de Développement et Paix dans la région participent directement aux opérations d'aide et de reconstruction. Cette catastrophe démontre que Développement et Paix est capable de mobiliser des fonds importants pour des projets de secours d'urgence et renforce la confiance du public en notre capacité d'intervenir de manière efficace lors des catastrophes;
- 1999: Développement et Paix devient membre de Caritas Internationalis à titre de représentant officiel du Canada (Caritas Canada) dans ce réseau ;

¹ « Service de l'information de la CCC », Vol. XI – N° 126, p. 1. Discussions ayant eu lieu le 12 août 1966 à Ottawa.

² Voir la note 1. La décision de fonder l'organisation avec ces trois buts a été rendue officielle lors d'une rencontre subséquente de la Conférence des Évêques qui s'est tenue le 13 octobre 1966.

- 2001: Le Conseil National adopte la première politique de Développement et Paix sur les secours d'urgence, crée un fonds spécial Caritas Canada ainsi qu'un poste à temps plein de chargé de programme pour les secours d'urgence au sein de l'organisation.

Depuis que cette politique a été adoptée, il y a six ans, notre travail en urgence a occupé une place importante dans l'ensemble de nos programmes, il a été intégré dans le plan institutionnel de 2006-2011 et une équipe de programmation en assume la responsabilité.

L'expertise de notre organisation dans ce domaine n'a fait que s'accroître au fil des années, comme le démontrent le nombre et la qualité des importants programmes de reconstruction à moyen terme que nous avons réalisés au cours des cinq dernières années³. Aujourd'hui, le programme de secours d'urgence dépasse les paramètres de la politique originale qui doit donc être mise à jour, en même temps que doit être réaffirmée l'importance des programmes d'urgence au sein de notre organisation. Le présent document est le fruit de ce processus de réflexion et se veut un outil de référence pour nos actions présentes et futures en matière de secours d'urgence.

1.2 Le contexte général de l'action humanitaire

Les problèmes humanitaires et les défis à relever dans le futur

Dans le contexte mondial actuel, il faut aborder les situations d'urgence avec une approche plus en profondeur qui prend en compte les facteurs qui sont à l'origine des catastrophes. Toutes les crises humanitaires sont provoquées par un ensemble de causes: la pauvreté, la guerre, la difficulté d'accès aux denrées de première nécessité, une mauvaise gestion des ressources naturelles, la discrimination, l'injustice et l'oppression. Différentes combinaisons de ces facteurs peuvent déclencher et entraîner des déplacements massifs de population, des maladies et même des désastres naturels. En tant qu'organisation engagée dans l'aide humanitaire, Développement et Paix doit analyser et comprendre la nature des situations d'urgence, les facteurs qui les influencent et l'environnement politique qui les régit afin de mieux orienter son travail.

Plusieurs éléments viennent déterminer la toile de fonds sur laquelle se produisent les situations d'urgence : nous constatons d'une part une augmentation de la vulnérabilité aux catastrophes ainsi que des changements dans la nature de la pauvreté; nous savons d'autre part que c'est précisément dans les situations d'urgence que les gens sont le plus vulnérables.

Une plus grande vulnérabilité des populations aux catastrophes - Dans le monde entier, des politiques de développement injustes et inadéquates contribuent à augmenter la vulnérabilité de certaines communautés. Les situations d'urgence ne résultent pas purement et simplement d'accidents de parcours ou de facteurs géographiques défavorables – pensons par exemple aux crises qui s'éternisent ou qui sont récurrentes, aux conflits qui semblent impossibles à résoudre, aux pays où les catastrophes naturelles semblent se produire régulièrement ou même de façon chronique.

Les changements climatiques et la dégradation de l'environnement contribuent assurément à faire augmenter le nombre de catastrophes soi-disant « naturelles ». L'exploitation démesurée des

³ Programme Rwanda 1994-2004 : 11 millions de dollars ; Programme Mitch en Amérique Centrale 1998-2001 : 11 millions ; Irak 2003-2007 : 2,8 millions ; Haïti 2004 : 2,8 millions ; Asie Tsunami 2004 : 30 millions ; Pakistan 2005 : 1,6 millions.

ressources naturelles et l'injustice engendrée par l'accès inégal des populations aux biens essentiels comme l'eau, la terre et le bois, ont déclenché ou aggravé la pauvreté et les conflits dans le monde.

Les crises économiques ont de graves conséquences au plan social, elles contribuent à faire augmenter le nombre de personnes pauvres et à creuser le fossé entre les riches et les pauvres. De plus en plus de gens dépendent de sources de revenus instables et parfois même dangereuses. Des pays, jadis considérés solides et même fortement industrialisés, ont vu leur économie s'effondrer, leur système social et leurs infrastructures se déstabiliser complètement. Auparavant, Développement et Paix ne considérait pas ces cas comme des situations d'urgence dans lesquelles il pouvait intervenir; cependant, les changements dans la définition de la pauvreté, dans sa nouvelle dispersion géographique, font partie du contexte général dans lequel nous travaillons et nous devons ajuster notre regard et modifier notre approche de manière à relever ces nouveaux défis.

La vulnérabilité des populations lors des situations d'urgence - Les victimes des situations d'urgence sont généralement doublement affectées. Non seulement elles souffrent de la faim, vivent des tragédies terribles et sont menacées physiquement, mais leurs droits humains ne sont généralement pas respectés: les droits des femmes et ceux des minorités sont bafoués, les populations ne sont pas protégées de la brutalité souvent exercée par l'État et elles n'ont pas accès au système judiciaire. En fait, la question des droits humains prend une importance fondamentale dans les situations de crise. Les victimes des catastrophes ou des conflits doivent aussi faire face à une propagation plus rapide du VIH/SIDA et d'autres pandémies qui apparaissent dans ces situations et n'ont pas accès à des soins médicaux et à des services de santé adéquats.

Les questions de politique reliées à l'action et à l'aide humanitaire. Partout dans le monde, les crises humanitaires suscitent de plus en plus d'attention. Elles se multiplient et sont souvent récurrentes, le nombre de personnes ayant besoin d'aide augmente aussi et, conséquemment, l'attention que les médias leur accordent. De plus en plus d'organisations internationales adaptent leurs programmes pour répondre à ces situations, ce qui fait augmenter le nombre d'intervenants présents sur le terrain pendant les opérations de secours d'urgence. Cela peut entraîner de sérieux problèmes de gestion des grandes urgences, de concertation entre les intervenants et de coordination des financements.

En tant qu'intervenants humanitaires, et en collaboration avec nos réseaux, nous devons analyser attentivement les enjeux politiques de l'aide humanitaire, plus particulièrement les questions relatives à l'imputabilité des différents acteurs, et à l'adéquation de l'aide par rapport aux besoins réels des populations affectées. L'obtention de financement suffisant pour la réalisation des programmes d'aide à court et à plus long terme est une priorité, et nous devons être un interlocuteur solide dans les discussions avec le gouvernement afin de ne pas esquiver nos responsabilités de pays riche⁴.

De l'analyse à la planification - Il est important d'être conscient du vaste éventail de problèmes et de facteurs qui influencent le secteur de l'aide humanitaire et qui continueront de façonner le contexte des années à venir. Cependant, nous nous devons de mieux circonscrire notre action afin de maximiser notre impact. Nous devons identifier à quels problèmes nous voulons nous attaquer en priorité, déterminer quel secteur de l'action humanitaire correspond le mieux à notre expertise et à notre identité. Cette analyse est portée par l'équipe des secours d'urgence, mais elle s'insère dans le

⁴ Voir l'initiative sur les bonnes pratiques en matière de développement humanitaire:
<http://www.goodhumanitariananddonorship.org/>

processus de planification stratégique de Développement et Paix, au même titre que la réflexion sur le développement à plus long terme et l'analyse de son contexte.

2. Le cadre conceptuel : définitions et principes pour les interventions d'urgence

Il y a plusieurs manières de définir les situations d'urgence, mais les définitions que nous donnerons ici reposent sur les concepts qui traduisent le mieux l'approche de Développement et Paix en matière de secours d'urgence. Elles s'inspirent de nos propres documents de réflexion, de ceux de nos partenaires et des grands acteurs de l'action humanitaire reconnus par la communauté internationale.

2.1 Définitions et concepts

Les situations d'urgence: La plupart des organisations, y compris les organisations internationales, n'ont pas de définition officielle d'une situation d'urgence en soi; elles se réfèrent plutôt à une situation de crise déclenchée par un conflit ou par une catastrophe naturelle.

Le Programme alimentaire mondial en donne une définition détaillée:

« On qualifie d'urgences des situations bien précises dans lesquelles un événement ou une série d'événements provoquent une souffrance humaine ou menacent directement la vie ou les activités économiques d'êtres humains (...); il s'agit d'un événement ou d'une série d'événements visiblement anormaux qui amènent des bouleversements profonds dans la vie d'une communauté. »⁵

Voici quelques exemples d'événements qu'on peut considérer comme des situations d'urgence: des catastrophes soudaines, tremblements de terre, inondations, invasions de sauterelles, ou d'autres événements imprévisibles; des situations d'urgence causées par l'homme et qui provoquent un afflux de réfugiés, des déplacements internes importants ou d'autres souffrances; la rareté de nourriture causée par des événements à retardement comme les sécheresses et les mauvaises récoltes⁶.

Les situations d'urgence à retardement et les situations d'urgence soudaines - On peut définir les situations d'urgence selon qu'elles prennent plus ou moins de temps à se développer. On peut généralement considérer comme situation d'urgence soudaine, un tremblement de terre, une inondation, une éruption volcanique, une invasion de moustiques, le gel – autant d'événements inattendus et totalement imprévisibles. Une situation d'urgence à retardement est une situation qui se produit lentement et s'aggrave petit à petit, et dont les conséquences peuvent et doivent être atténuées, comme une sécheresse conduisant à une crise alimentaire.

Les situations d'urgence majeures: Selon Caritas Internationalis, on peut définir une situation d'urgence majeure comme « une situation où il y a une perte substantielle de vies, beaucoup de

⁵ Programme Alimentaire Mondial, «*Consolidated Framework for WFP Policies*», novembre 2005. Ce document est disponible seulement en anglais.

⁶ Le PAM inclut aussi dans cette liste « les bouleversements et les effondrements économiques et des marchés » dans les cas où l'accès aux denrées alimentaires est difficile.

souffrance et de détresse humaines, et des dommages matériels à grande échelle y compris des dommages à l'environnement. »⁷

Développement et Paix définit une urgence comme étant une situation dans laquelle la vie et les activités économiques des personnes sont menacées par un désastre ou par l'insécurité. Cette insécurité est créée par des conflits, de la violence ou des catastrophes naturelles. En effet, même si nous reconnaissons l'influence négative que le comportement humain peut avoir sur les phénomènes naturels, nous pensons qu'il est important d'établir une distinction entre les conflits et les catastrophes d'origine naturelle⁸.

Les situations d'urgence complexes: Peu d'organisations internationales donnent une véritable définition de ce concept, mais deux organisations membres des Nations Unies en parlent d'un point de vue exclusivement centré sur la dimension « conflit ».

« Les situations d'urgence complexes sont caractérisées par des conflits, des perturbations importantes au plan social et économique et des déplacements massifs de population; elles nécessitent généralement une intervention des Nations Unies. »⁹

« Une crise humanitaire se produisant dans un pays, une région ou une société en proie à une rupture totale ou importante de l'autorité due à des conflits d'origine interne ou externe et qui nécessite une réponse internationale dépassant le mandat ou les capacités d'un seul programme des Nations Unies et/ou d'un programme en cours d'exécution. »¹⁰

Pour Développement et Paix, une situation d'urgence complexe se produit lorsque l'association d'un ou de plusieurs facteurs contribue à aggraver une situation déjà critique: par exemple, lorsque des conflits, des déplacements de population ou des tensions sociales s'ajoutent à une catastrophe naturelle ou à des conditions climatiques difficiles.

2.2 Les principes directeurs

L'impératif humanitaire

Les principes éthiques qui sous-tendent l'action humanitaire de Développement et Paix s'appuient sur le concept général de l'impératif humanitaire et sur son enracinement dans les principes chrétiens de la dignité humaine, de l'Enseignement social de l'Église¹¹ et de l'Évangile.

⁷ Caritas Internationalis, *Valeurs directrices et principes lors des interventions dans les situations d'urgence majeures*, document révisé en 2006.

⁸ Dans notre propre document intitulé *Principes et orientations de base*, nous mentionnons simplement que les situations d'urgence peuvent découler de catastrophes naturelles ou provoquées, et nous en donnons quelques exemples (Paragraphe 3.2.2.).

⁹ PAM, voir note 5.

¹⁰ IASC: Groupe de travail du Comité permanent interorganisations des Nations Unies (Inter-Agency Standing Committee Working Group).

¹¹ Les dix principaux thèmes de l'ESÉ sont: la dignité humaine, le bien commun, l'option préférentielle envers les pauvres, les droits et les responsabilités des êtres humains, le rôle du gouvernement et la subsidiarité, la justice

Nous devons donc agir conformément à notre option préférentielle pour les pauvres, les oubliés et les plus vulnérables, et reconnaître la dignité fondamentale de tout être humain. Ces valeurs sont au cœur de notre identité et nous enjoignent à aider tout être humain dans le besoin, en tant qu'enfant de Dieu et membre de la même famille humaine. Nous avons le devoir d'agir lorsque des vies humaines sont en danger; c'est dans les situations de pauvreté et de souffrance que le travail de Dieu prend tout son sens.

L'impératif humanitaire se définit ainsi : « la promptitude à répondre à la souffrance humaine et à aider ses semblables lorsque ceux-ci n'ont personne vers qui se tourner » (PAM)¹². La prémisse par excellence est que devant la souffrance humaine, l'action n'est pas un choix, mais une obligation morale.

Les grands principes humanitaires

Au-delà de cette première obligation morale, il y a tout un ensemble de principes, de codes de conduite et d'orientations universellement reconnus qui constituent les fondements juridiques et éthiques de toute intervention humanitaire. Développement et Paix respecte ces principes et ces pratiques et s'assure que ses partenaires sur le terrain agissent en fonction de ces normes et pratiques.

Le droit international humanitaire – est l'ensemble des instruments légaux: chartes, protocoles et conventions, qui définissent les droits des personnes dans les situations de guerre ou de crise ainsi que les responsabilités des États et des organisations internationales de pourvoir à leurs besoins humains essentiels. Le droit international humanitaire comprend les Conventions de Genève, qui protègent les droits des civils pendant les conflits armés, les conventions et les protocoles sur les droits des réfugiés et des déplacés internes, ainsi que la Charte des Nations Unies et la Déclaration universelle des droits de l'homme. Tous les intervenants qui accomplissent un travail humanitaire doivent se conformer à ces principes et règles et les appliquer.

Au cœur du droit humanitaire se trouvent les principes fondamentaux de l'action humanitaire, qui font maintenant partie du mandat des organisations des Nations Unies spécialisées dans l'aide humanitaire et de la plupart des ONG humanitaires internationales: l'humanité, l'impartialité et la neutralité. Ces principes humanitaires de base s'enracinent dans le droit international humanitaire qui a été élaboré au départ pour encadrer l'action de tous les acteurs et intervenants lors des conflits armés et pour garantir la protection des civils et le respect de leurs droits fondamentaux. Ces principes et, en fait, tous les principes humanitaires, ont été élargis depuis pour protéger aussi les droits des victimes de catastrophes naturelles, pour s'assurer que l'aide humanitaire ne soit jamais utilisée à des fins politiques, que celle-ci respecte les droits humains et qu'aucune forme de discrimination, qu'elle soit sexuelle, religieuse, raciale ou culturelle, ne soit exercée pendant les opérations de secours.

Les codes de conduite. Ces nombreux principes humanitaires, provenant de plusieurs sources, ont été combinés et étayés par le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge dans leur Code de conduite lors des interventions en cas de catastrophe. Pendant un certain temps, ce code

économique, la bonne utilisation de la Création de Dieu, la paix et le désarmement, la participation, la solidarité mondiale et le développement.

¹² Ce principe de base se trouve dans la Déclaration du Millénaire adoptée à l'unanimité par l'Assemblée Générale des Nations Unies en 2000: « Nous avons la responsabilité collective de défendre les principes de la dignité humaine, de l'égalité et de l'équité au niveau mondial ».

de conduite était le seul et le meilleur outil de référence¹³ pour les organisations qui menaient des opérations de secours d'urgence. La communauté des organisations humanitaires l'a d'ailleurs utilisé comme base pour élaborer la Charte Humanitaire, et a ensuite conçu les normes Sphère¹⁴ ainsi que le manuel qui s'y rattache.

Le but du projet Sphère était d'améliorer la qualité et l'imputabilité du travail humanitaire en rassemblant les meilleures expériences d'un vaste éventail d'organisations d'aide humanitaire et d'institutions académiques. Cette démarche a permis de définir un ensemble sophistiqué et sans cesse mis à jour de Normes minimales qui s'appliquent à tous les domaines de l'activité humanitaire: l'approvisionnement en eau et l'assainissement, les abris, l'aide alimentaire et les services de santé. Ce dernier représente maintenant l'ensemble de normes universellement reconnu pour toutes les opérations d'aide, et la plupart des organisations ont intégré les normes Sphère dans leurs politiques et leurs programmes d'aide dans les situations d'urgence. Il permet de mesurer et d'évaluer la qualité des programmes de secours d'urgence.

L'initiative sur les bonnes pratiques en matière d'action humanitaire. En 2003, la communauté internationale a approuvé une nouvelle initiative qui définit clairement les responsabilités des gouvernements, des donateurs multilatéraux et des institutions des Nations Unies lors des crises humanitaires. Alors que les initiatives précédentes mettaient l'accent sur une plus grande imputabilité lors de l'exécution des opérations d'aide, les principes d'une bonne pratique en matière d'action humanitaire¹⁵ visent une plus grande prise de responsabilité de la part des donateurs quant à la nécessité de garantir un financement à la hauteur des besoins humanitaires.

On constate ces dernières années un intérêt grandissant, dans le secteur humanitaire, pour l'approche fondée sur les droits, même si celle-ci était à l'origine utilisée dans les programmes de développement à plus long terme. On reconnaît ainsi le fait que tout secours d'urgence repose sur le droit international humanitaire, et que la distinction entre le droit d'un individu à une aide immédiate et son droit à un développement durable est plus ou moins artificielle.

2.3 Les principes de programmation de Développement et Paix

Développement et Paix applique dans ses programmes de secours d'urgence, de reconstruction et de réhabilitation les mêmes principes fondamentaux de programmation que ceux qu'il utilise dans ses programmes de développement communautaire durable. Toutefois, certains de ces principes de programmation doivent être adaptés au contexte des situations humanitaires.

Les groupes les plus vulnérables: L'un de nos principes de programmation, que partagent aussi plusieurs autres organisations humanitaires, surtout nos partenaires membres du réseau catholique comme CI, consiste à accorder une priorité aux groupes les plus vulnérables dans toute communauté affectée par une crise. Cela signifie que le choix des bénéficiaires de l'aide humanitaire immédiate doit être fait sans aucune forme de discrimination, que celle-ci soit basée sur le sexe, l'appartenance

¹³ On peut trouver ce document à cette adresse : www.ifre.org/publicat/condict/index.asp. D'autres concepts, comme l'approche « Do No Harm », sont l'objet de nombreux débats dans le domaine humanitaire, mais cette approche ne fait pas officiellement partie des pratiques universellement reconnues de l'action humanitaire.

¹⁴ Projet Sphère: <http://www.sphereproject.org/> - Une initiative lancée par des acteurs humanitaires autour du monde, qui s'est concrétisée dans un ensemble de normes minimales qui servent aujourd'hui de point de référence pour le respect des droits des bénéficiaires.

¹⁵ Voir la note 2.

ethnique, la culture, la religion, l'appartenance politique ou autre. Lors d'une crise humanitaire, ceux et celles qui sont les plus démunis ont le droit d'être identifiés et aidés en premier. Nous travaillons en priorité auprès des groupes marginalisés au plan social, économique et politique, car ceux-ci sont parfois oubliés lors de l'identification des besoins effectuée par les responsables locaux. Nous mettons aussi l'accent sur le travail auprès des veuves, des orphelins, des personnes handicapées, des minorités religieuses, etc.

La durabilité – Les liens entre les programmes d'urgence et le développement: Les résultats de l'action humanitaire en soi sont limités et portent sur une courte période. À plus ou moins longue échéance, il faut fournir une forme différente d'aide, dont la planification doit souvent être faite dès les premières phases d'une situation d'urgence. Développement et Paix est conscient de cette réalité comme de son propre mandat de promouvoir un développement durable. Ainsi, nous nous engageons résolument à appuyer les processus de reconstruction des pays et des régions où une aide d'urgence a été envoyée, chaque fois que ce sera possible et en fonction des fonds disponibles. Le but de notre programme de secours d'urgence n'est pas seulement d'apporter une aide substantielle à court terme aux populations victimes de crises. La phase qui suit une situation d'urgence et la continuité entre les programmes à court terme et les programmes de développement réguliers dans les pays ou les régions touchés par une crise constituent un élément central de nos stratégies en matière de secours d'urgence et un principe de base de notre programmation.

La participation: Ce principe signifie que dans une situation de crise humanitaire donnée, les communautés participent à l'identification des besoins, à la conception puis à la mise en œuvre des programmes de secours d'urgence et de réhabilitation. De la même manière, les organisations de la société civile locale, organisations communautaires et autres intervenants qui sont sur la ligne de front, doivent être impliqués dans l'élaboration et l'exécution des activités et des programmes. Il s'agit d'une condition essentielle à la réussite et à la durabilité des programmes de secours d'urgence

Le renforcement des capacités: De nombreuses organisations internationales, y compris plusieurs réseaux d'aide humanitaire (comme Caritas Internationalis) partagent ce principe voulant que l'une des causes des catastrophes et de leurs nombreuses conséquences sur les populations vulnérables réside dans l'incapacité des structures locales de prévenir les problèmes que ces crises occasionnent, de les gérer ou d'atténuer leurs effets. Le renforcement des capacités locales est donc une étape cruciale à franchir pour permettre une amélioration durable de la situation de ces populations après le choc causé par une catastrophe ou un conflit. Il peut les aider à prendre de l'assurance et à acquérir des compétences qui leur serviront non seulement pendant la phase de relèvement, mais aussi pour prévenir ou atténuer les souffrances causées par de situations semblables qui pourraient se produire. Notre rôle et notre responsabilité sont de respecter les compétences de nos partenaires locaux, en tenant compte de leurs limites et de leur capacité d'absorption sur le terrain.

La coordination entre les différents intervenants: Il ne s'agit pas seulement d'un principe de programmation fondamental, que partagent et défendent les agences spécialisées des Nations Unies, les organisations internationales et les réseaux d'aide humanitaire internationaux tels que Caritas, c'est aussi un défi central à relever dans les programmes majeurs d'aide humanitaire à multiples volets. Ce principe s'applique à la coordination sur le terrain entre les différents intervenants qui fournissent l'aide, mais englobe aussi la coordination entre plusieurs secteurs d'intervention, entre les gouvernements, entre les gouvernements et la société civile et même à l'intérieur d'une institution. Concrètement, ce principe amène des personnes qui appartiennent à des organisations différentes à communiquer entre elles et à coordonner leurs activités, et des personnes membres d'une même organisation à travailler sur des questions différentes puis à partager leurs connaissances afin

d'améliorer la qualité de la mise en œuvre des programmes de secours d'urgence et de réhabilitation. La coordination est sans aucun doute le principe de programmation le plus important dans le secteur humanitaire, mais il est aussi le plus difficile à appliquer.

Les principes de programmation de CI: En tant que membre de Caritas Internationalis, Développement et Paix doit aussi respecter les valeurs et les principes établis par ce réseau lors de l'exécution des opérations de secours d'urgence. Ces principes se trouvent dans les *Valeurs directrices et principes lors des interventions dans les situations d'urgence majeures*¹⁶. On y définit les relations que les membres d'un réseau, surtout lorsque celui-ci est inspiré par l'Enseignement social de l'Église, doivent entretenir entre eux: des relations basées sur le soutien mutuel, le respect, la collaboration et la solidarité. Comme les opérations d'urgence mises en oeuvre par le réseau s'appuient sur les connaissances et l'expertise directe des intervenants sur le terrain, c'est-à-dire les structures locales de l'Église, et que ces dernières ont des compétences, une expérience et une culture parfois différentes, ces principes sont particulièrement importants pour garantir une bonne harmonie entre les intervenants et, lorsque nécessaire, favoriser le renforcement des capacités locales dans une approche respectueuse.

3. Le cadre opérationnel

L'application de cette politique est sous la responsabilité du Directeur général de l'organisation. Le suivi de la mise en œuvre de la Politique de secours d'urgence et du budget afférent est effectué par le Conseil National, avec l'appui de la CÉCC. Ces deux instances sont représentées au Comité de Secours d'Urgence, qui constitue la plus haute instance de prise de décision en matière d'opérations d'aide d'urgence. Cette section présente nos différents types d'interventions, nos critères et nos mécanismes de gestion.

3.1 Les sources de financement

- 3.1.1 *Le fonds régulier Caritas Canada.* Depuis 1967, le financement régulier des programmes de secours d'urgence est assuré par l'affectation à ce programme d'un montant égal à 10% de la collecte annuelle du Carême de Partage. En 2001, un Fonds Caritas a été créé formellement afin de réserver ces fonds d'année en année tout en y ajoutant tout autre don reçu en réponse aux situations d'urgence.
- 3.1.2 *Les dons spontanés du public.* Il s'agit de dons qui sont faits par des personnes ou des groupes qui se sentent interpellés par une situation d'urgence particulière et qui souhaitent que leur contribution soit canalisée par Développement et Paix et ses partenaires.
- 3.1.3 *Les collectes spéciales et les campagnes publiques.* Lorsqu'une catastrophe se produit ou qu'une crise majeure survient, Développement et Paix peut décider de lancer une campagne publique spéciale visant à collecter des fonds supplémentaires pour pouvoir mener des opérations d'aide de plus grande envergure. Lorsqu'elles sont fructueuses, ces campagnes spéciales permettent à Développement et Paix de mettre en œuvre des programmes de reconstruction à moyen terme d'une plus grande portée.
- 3.1.4 *Les dons désignés.* Occasionnellement, des activités de collecte de fonds sont organisées par un groupe précis, comme une communauté religieuse, pour contribuer à un programme particulier de secours d'urgence ou de reconstruction

¹⁶ Voir la note 7. On peut consulter ce document sur le site de Caritas : www.caritas.org.

3.1.5 *Les subventions du gouvernement.* Selon les circonstances, l'équipe des secours d'urgence peut soumettre des demandes de financement aux différents paliers de gouvernement pour des projets de secours d'urgence, de reconstruction et/ou des programmes spéciaux comme l'instauration de la paix, le développement démocratique ou le renforcement des capacités. Ces fonds proviennent des budgets fédéraux et provinciaux pour l'assistance humanitaire internationale et des programmes bilatéraux. Cette forme de financement s'avère pertinente pour appuyer la transition entre les situations de crise et la période d'après crise où s'amorce le développement durable.

3.2 Les frais administratifs

Dans chaque situation d'urgence, Développement et Paix conserve un pourcentage des dons reçus pour assumer les frais administratifs des programmes (celui-ci est déterminé par le Conseil National). Ce pourcentage peut varier d'une campagne d'urgence à l'autre, dépendamment des sommes collectées, de l'ampleur du programme, des coûts de communications, de production de rapports, etc. Ces frais administratifs permettent de gérer les programmes d'urgence de façon responsable, grâce à un personnel compétent, du matériel et des outils de communication appropriés.

3.3 Les partenaires

De la même manière que pour nos programmes de développement, il nous est possible de mettre en œuvre des programmes de secours d'urgence et de reconstruction non seulement grâce à l'appui et à la précieuse collaboration des donateurs et de nos partenaires financiers au Canada, mais surtout grâce à l'engagement, aux compétences et à l'excellent travail de nos partenaires sur le terrain. À cause du caractère particulier du travail en situation d'urgence et de l'environnement dans lequel il se déroule, ce ne sont pas tous les groupes qui sont capables de faire face aux exigences et aux normes et pratiques relatives au travail d'aide humanitaire et de reconstruction. C'est pourquoi l'établissement de partenariats est un élément central de nos programmes de secours d'urgence.

3.3.1 *Caritas et les réseaux catholiques.* En tant qu'organisation d'aide officielle de l'Église catholique canadienne, Développement et Paix agit d'une certaine manière au nom de l'Église catholique dans le domaine de l'aide humanitaire. La grande partie de nos partenaires pour les secours d'urgence sont des organisations de l'Église catholique. En tant que membre du réseau de Caritas Internationalis, nous pouvons, à travers les partenaires locaux de Caritas, être présents dans près de 200 pays et territoires dans le monde. La plupart des agences membres de Caritas possèdent une bonne expérience du travail dans les situations d'urgence et sont très efficaces lorsqu'il faut intervenir rapidement.

Deux autres réseaux catholiques font aussi partie de nos principaux partenaires. CIDSE (Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité), le réseau international des organisations de développement catholiques, s'implique de plus en plus dans certaines interventions à grande échelle, surtout pour la reconstruction à moyen terme. Nous avons aussi établi un partenariat officiel avec JRS (Service des Jésuites pour

les réfugiés) qui nous appuie de son expertise dans le domaine de la protection et des droits des réfugiés et des déplacés internes.

Enfin, nous travaillons avec un certain nombre de groupes catholiques qui ne sont pas directement affiliés à un réseau d'aide humanitaire mais qui, grâce à leur travail à la base sont un précieux atout pour l'ensemble de nos partenaires. Les communautés religieuses par exemple sont souvent très actives dans la distribution de denrées de première nécessité aux victimes de crises ou de catastrophes.

3.3.2 *Les partenaires de nos programmes de développement réguliers.* Il arrive souvent qu'une catastrophe se produise dans une région où des partenaires du programme régulier de Développement et Paix sont déjà impliqués. Ceux-ci peuvent être mis à contribution et participer aux opérations de secours d'urgence et de reconstruction dans leurs propres pays, en fonction de leurs capacités et leur disponibilité. Cela offre des occasions intéressantes de conjuguer les deux approches, l'aide d'urgence et le développement, tout en facilitant le retour à la normale après la crise.

3.3.3 *Les autres réseaux d'aide humanitaire.* Nous avons cherché à trouver de nouveaux partenaires avec lesquels nous pourrions collaborer plus étroitement, surtout dans les situations d'urgence complexes et dans des régions ou des domaines nouveaux. Nous avons ainsi progressivement augmenté et diversifié le nombre de partenariats établis avec des groupes d'aide humanitaire et des réseaux au Canada et à l'étranger. Non seulement ces nouveaux partenariats nous offrent l'occasion de découvrir de nouvelles approches au travail humanitaire et de renforcer notre capacité de travailler dans des zones géographiques que nous connaissons moins bien, mais ils constituent aussi un groupe de référence utile pour le travail de plaidoyer sur des enjeux humanitaires, comme la protection des réfugiés ou des personnes déplacées, et les besoins particuliers des femmes et des enfants dans les situations d'urgence, pour ne citer que ceux-là.

3.4 Les différents types de campagnes et de programmes

En fonction de la disponibilité des fonds et de notre propre capacité et volonté de déployer un programme d'aide plus ou moins élaboré, notre équipe de secours d'urgence peut intervenir de différentes manières après le déclenchement d'une situation d'urgence.

3.4.1 *Les opérations de secours d'urgence à court terme.* Le plus souvent, mais pas toujours, ces projets impliquent de budgets assez modestes qui permettent d'apporter à une population donnée des secours d'urgence pendant les toutes premières phases d'une crise. La plupart de ces programmes se réalisent dans les six premiers mois suivant la crise.

3.4.2 *Les programmes de secours d'urgence à moyen terme, de post-urgence et de reconstruction.* Lorsqu'une campagne de financement a permis d'accumuler des fonds suffisants, ou lorsque nous avons décidé de concentrer nos efforts sur une crise ou une région particulière, il est possible de mettre en œuvre des programmes à moyen terme juste après la phase d'aide immédiate. Ces programmes portent sur la relance des activités économiques, le développement communautaire à petite échelle et sur les différents aspects de la réhabilitation sociale. Leur exécution peut prendre de un à deux ans (par exemple, le programme 2001-2004 dans la Corne de l'Afrique).

3.4.3 *Les programmes de reconstruction spéciaux dans des domaines de priorité:* ces programmes sont axés sur l'instauration de la paix, sur l'éducation civique, sur l'égalité

entre les sexes et la transition de l'urgence au développement. Ces programmes sont généralement financés dans le cadre des programmes bilatéraux de l'ACDI et peuvent impliquer une coordination avec un grand nombre de partenaires en réseau et même parfois la mise en place de bureaux d'appui sur le terrain. Cette forme de programmation est en train d'être développée et raffinée et offre des occasions très intéressantes de réaliser des programmes spécialisés dans le domaine humanitaire (ex. le programme Irak 2003-2009 et le programme Rwanda 1994-2004).

3.4.4 *D'autres stratégies* sont utilisées pour renforcer nos capacités ou développer des programmes dans le domaine humanitaire. Par exemple, le travail au sein des réseaux, soit au niveau national à travers PAGER, soit au niveau international avec nos partenaires actuels ou de nouveaux partenaires nous permet d'établir de nouvelles formes de dialogue avec l'ACDI et de développer de nouveaux mécanismes pour renforcer le lien entre les secours d'urgence et le développement.

3.5 Les critères d'intervention

La nature de notre réponse aux situations d'urgence dépend d'un certain nombre de critères:

- 3.5.1 La nature et l'ampleur d'une catastrophe ou d'un désastre et l'importance des besoins.
- 3.5.2 La présence de partenaires fiables et compétents sur le terrain: partenaires de développement, partenaires spécialisés dans l'aide d'urgence, partenaires membres du réseau Caritas ou autres.
- 3.5.3 Des données fiables et une identification des besoins obtenue sur le terrain.
- 3.5.4 Les besoins financiers et le niveau d'appui financier déjà disponible.
- 3.5.5 La disponibilité des fonds à Développement et Paix.
- 3.5.6 La façon dont le public canadien réagit face à une crise humanitaire, la proximité et d'autres facteurs qui peuvent influencer les attentes et la sensibilité de nos donateurs et de nos membres réguliers.
- 3.5.7 Notre valeur ajoutée par rapport aux interventions des autres agences humanitaires.
- 3.5.8 Des considérations d'ordre stratégique et politique autres que celles déjà mentionnées plus haut qui peuvent influencer notre décision d'intervenir ou non lors d'une situation de crise.

3.6 Les mécanismes de coordination

- 3.6.1 *Les mécanismes du réseau Caritas.* En tant que membre du réseau Caritas, nous avons accès à plusieurs mécanismes pour nous impliquer dans des opérations d'urgence. Nous pouvons participer aux appels spéciaux lancés par Caritas, une méthode qui nous permet d'augmenter de beaucoup la portée de notre appui. Nous pouvons participer aussi à des missions conjointes du réseau et prendre part à l'évaluation de l'impact et de l'efficacité des programmes d'aide et de reconstruction. Il y a aussi d'autres possibilités : jouer un rôle prépondérant dans une campagne ou un programme conjoints en tant qu'agence de liaison, ou participer à des activités communes de communication ou de plaidoyer.
- 3.6.2 *Les mécanismes de coordination canadiens.* Au niveau national, le groupe PAGER (Policy Action Group on Emergency Response)¹⁷ auquel nous participons est un important groupe de référence sur les interventions en urgence et sur les questions de

¹⁷ Il n'existe pas d'acronyme français pour le nom de ce groupe.

politiques en matière d'urgence. C'est un bon outil de dialogue avec les instances gouvernementales qui en font aussi partie. Il permet de développer des initiatives communes comme des prises de position, des déclarations conjointes, des campagnes publiques ou encore d'établir des partenariats à l'intérieur même du réseau.

- 3.6.3 *Nos mécanismes internes.* Nous travaillons actuellement à produire un document de procédures internes pour nos opérations d'urgence¹⁸. Ce document précisera les mécanismes et les structures internes de Développement et Paix pour la gestion des opérations de secours d'urgence et la coordination des campagnes publiques de collecte de fonds et de sensibilisation menées auprès du public.

3.7 Les autres initiatives pour rejoindre le public

- 3.7.1 *Les campagnes dans les médias.* Qu'elles visent à recueillir des fonds ou à exprimer publiquement une opinion sur une situation ou une question particulière, les campagnes dans les médias sont un moyen efficace de donner une meilleure visibilité à notre organisation et de faire connaître notre travail dans les situations d'urgence. Les mécanismes et les critères utilisés pour décider de lancer ou non une campagne spéciale de financement dans les médias seront définis dans le document de procédures. Le Comité des Secours d'Urgence (composé de membres du Conseil National et de la CÉCC) est l'instance qui prend la décision de lancer une campagne dans les médias.
- 3.7.2 *Les campagnes et les activités de sensibilisation.* Lorsque nous intervenons dans une situation d'urgence ou que nous lançons une campagne publique, notre responsabilité est d'informer le public, nos membres, nos donateurs ou d'autres partenaires. Ceux-ci peuvent ainsi continuer à nous appuyer et à s'intéresser à notre travail. Cela permet de sensibiliser la population canadienne aux enjeux mondiaux qui sous-tendent ces crises humanitaires.
- 3.7.3 *Le travail de plaidoyer.* Même s'il est très important de respecter le principe de neutralité, que ce soit dans des projets d'aide à court terme ou dans des programmes de reconstruction plus intensifs et de plus grande envergure, ou encore dans ces crises oubliées qui durent depuis longtemps, le plaidoyer est une façon d'appuyer nos partenaires et d'encourager leur travail sur le terrain. Le travail de plaidoyer est une composante essentielle de nos programmes d'aide et de reconstruction. Nous sommes en train de développer nos capacités de plaidoyer au niveau institutionnel, de mieux définir notre approche afin de comprendre de quelle manière celui-ci pourrait être le plus efficace pour nos partenaires sur le terrain et pour les populations qu'ils appuient. Les outils et l'expérience de nos réseaux nationaux et internationaux sont très utiles à cet effet.

3.8 Évaluation et leçons apprises

Nous cherchons sans cesse, à partir de nos expériences, à améliorer la qualité de nos interventions, de nos processus et de notre apprentissage. Il est donc très important de produire régulièrement des rapports détaillés de nos programmes et de réaliser des évaluations qui nous permettent de faire le bilan de nos interventions. Ceci nous permet de tirer des leçons de nos erreurs comme de nos succès. Lorsque c'est possible, surtout pour les programmes d'urgence et de reconstruction de grande envergure, les évaluations doivent porter sur tous les volets du programme: des premières étapes de notre réponse à la crise, en passant par les mécanismes de

¹⁸ La rédaction de ce document sera terminée en mars 2007.

collecte de fonds, le fonctionnement des structures internes jusqu'à l'évaluation des résultats sur le terrain. Comme c'est généralement l'ensemble de notre organisation qui participe aux campagnes ou aux collectes de fonds publiques, chaque service évalue le processus à partir de son propre point de vue, puis partage cette information pour qu'elle puisse servir dans le futur.

4. Conclusion

L'implication de Développement et Paix dans les opérations d'urgence et dans le travail de reconstruction continuera de se développer et de se consolider au fil des années. Notre engagement et notre responsabilité en faveur de ceux qui sont dans le besoin et ne parviennent pas à se faire entendre sont ancrés dans notre énoncé de mission et enracinés dans nos valeurs en tant qu'organisation d'inspiration religieuse, qui suit les préceptes de l'Évangile et de l'Enseignement social de l'Église.

L'expertise et l'expérience que nous avons développées dans le domaine de l'urgence ainsi que notre capacité de mobiliser notre base au Canada et de récolter des sommes considérables, ont consolidé notre position parmi les acteurs de l'aide humanitaire. Au cours des dix dernières années, notre travail en urgence a pris de l'ampleur. Nous avons élargi et professionnalisé nos domaines d'expertise et d'analyse, tout en gérant d'importants programmes de reconstruction et en mettant de l'avant de nouvelles approches. Notre crédibilité et la solidité de notre approche résident dans le contact direct que nous établissons avec les plus démunis à la base, grâce à nos partenaires sur le terrain. En tant que membres d'une famille internationale, nous avons l'avantage de pouvoir intervenir d'une manière coordonnée et participative avec les populations locales et tous les intervenants dès le tout début d'une catastrophe ou d'une crise.

En nous fondant sur notre approche privilégiée de développement à long terme, nous pouvons plus facilement identifier les traits communs entre la réflexion sur l'intervention humanitaire et celle sur le développement à long terme. Nous pouvons créer les conditions nécessaires pour que ces réflexions se fécondent mutuellement dans notre recherche d'une approche plus raffinée à l'une et à l'autre, car en réalité, les principes essentiels qui orientent notre travail en situation d'urgence et ceux qui guident notre travail dans la transformation sociale à long terme puisent aux mêmes valeurs et à la même mission fondamentale.

Nous souhaitons, à l'avenir, redéfinir notre image publique et augmenter notre visibilité en tant qu'acteur de l'aide humanitaire. Grâce à notre réseau canadien et à notre réseau international, nous découvrons que les initiatives et les efforts communs peuvent prendre des formes multiples, que ce soit dans les opérations sur le terrain, la collecte de fonds et le plaidoyer. Nous avons exploré au cours des dernières années différentes façons de travailler en partenariat avec l'ACDI, via différentes stratégies de financement de programmes de reconstruction ou de programmes plus spécialisés comme l'édification de la paix et le travail post-conflit. Nous continuerions de renforcer ce dialogue avec l'ACDI et d'autres agences de financement afin de maximiser notre capacité à aider les victimes des crises humanitaires dans le monde.

Note finale : Assurer la cohérence entre les politiques institutionnelles

Cette politique doit être interprétée en harmonie avec les autres politiques institutionnelles de Développement et Paix de même qu'avec les politiques de Caritas Internationalis et du CCCI que nous nous sommes engagés à respecter :

<u>Politiques internes de Développement et Paix:</u>	<i>Égalité entre les sexes et développement VIH/SIDA Diversité</i>
<u>CCCI:</u>	<i>Code d'éthique</i>
<u>Caritas Internationalis:</u>	<i>Paix et résolution des conflits Le travail auprès des mineurs Interventions en cas de catastrophe majeure</i>

Sites WEB utiles

Relief web: www.reliefweb.net
International crisis group: www.crisisgroup.org
Humanitarian policy group: www.odi.org.uk/HPG/
JRS: www.jesref.org
CARITAS: www.caritas.org
ACT: www.act-intl.org
UNHCR: www.unhcr.org
UNOCHA: <http://ochaonline.un.org/>
PAM WFP: www.wfp.org
FAO: www.fao.org
UNAIDS: www.unaids.org
CCCI: www.ccic.ca
ACDI CIDA: www.acdi-cida.gc.ca
FAC: www.dfait-maeci.gc.ca