

7 février 2022

Mémoire présenté par des organismes humanitaires canadiens au Comité spécial sur l'Afghanistan

Action contre la Faim Canada; Canadian Foodgrains Bank; la Croix-Rouge canadienne; CARE Canada; Coopération Canada; Human Concern International; Islamic Relief Canada; Presbyterian World Service & Development; Save the Children Canada; Vision mondiale Canada.

En tant qu'organismes humanitaires canadiens, nous sommes gravement préoccupés par la détérioration de la situation humanitaire en Afghanistan. Nous félicitons le Comité spécial sur l'Afghanistan d'avoir entrepris une étude sur *l'aide humanitaire au peuple afghan*.

Les organismes humanitaires et de développement canadiens œuvrent en Afghanistan depuis des décennies, aux côtés de partenaires locaux ainsi que du gouvernement, en vue d'améliorer la vie des communautés et des familles. Ce travail est accompli grâce à un soutien important du gouvernement du Canada par l'intermédiaire du financement de l'aide internationale et grâce aux Canadiennes et Canadiens ordinaires qui ont donné des millions de dollars pour soutenir leurs efforts.

Malgré les conflits, la population afghane a connu des améliorations dans des domaines clés, notamment l'éducation, la santé et l'égalité des genres. De 2001 à 2017, les inscriptions dans les établissements d'enseignement secondaire sont passées de 13 à 54 %, ce qui signifie que 8,2 millions d'enfants de plus ont pu être éduqués. Les taux de mortalité maternelle ont été réduits de plus de moitié entre 2002 et 2018, et pour 1 000 naissances, 142 enfants de plus ont survécu à leur premier anniversaire. Les femmes étaient également de plus en plus représentées dans la fonction publique et en politique : environ 27 % des sièges parlementaires étaient occupés par des femmes, ce qui est supérieur à la moyenne des pays à faible revenu¹.

Malheureusement, avant l'escalade de la violence et les déplacements massifs de population survenus en 2021, la situation humanitaire de la population afghane était déjà catastrophique, non seulement en raison de l'insécurité, mais aussi de la sécheresse et des répercussions économiques de la COVID-19. La situation continue de se détériorer en 2022. Actuellement, plus de la moitié de la population afghane (soit 18 millions de personnes) dépend d'une aide essentielle ou vitale. Pour les enfants, la situation est encore pire, puisque deux enfants sur trois – soit plus de 13 millions – ont désespérément besoin d'une aide vitale². Cela représente une augmentation de plus d'un tiers depuis le début de l'année 2021³.

Au départ, les personnes ayant besoin d'aide étaient principalement des personnes déplacées à l'intérieur du pays, des enfants et des ménages dirigés par des femmes; aujourd'hui, presque toute

¹ <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33209/Afghanistans-Development-Gains-Progress-and-Challenges.pdf?sequence=5&isAllowed=y>

² <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33209/Afghanistans-Development-Gains-Progress-and-Challenges.pdf?sequence=5&isAllowed=y>

³ <https://reliefweb.int/report/afghanistan/afghanistan-humanitarian-response-plan-2022-january-2022#:~:text=In%202022%2C%20humanitarian%20organisations%20have,%20Dsaving%20multi%20Dsectoral%20assistance.&text=People's%20survival%20depends%20on%20the,sufficient%20financial%20resources%20to%20deliver>

la population a besoin de soutien en raison de la grave récession économique et de l'effondrement des services publics. Les professionnels et les fonctionnaires, notamment les enseignants et les agents de l'État, n'ont pas été payés depuis août 2021, se retrouvent au chômage et cherchent des emplois rémunérés au jour le jour. Nous constatons également que les besoins s'intensifient avec l'arrivée de la rude saison hivernale, car les familles n'ont pas les moyens de se procurer du carburant et des fournitures pour rester au chaud. Dans le même temps, les fortes précipitations et les chutes de neige ont entravé l'accès aux personnes ayant besoin d'une aide urgente. La sécheresse, combinée à la flambée des prix des denrées alimentaires en partie causée par la crise des liquidités, entraîne également une crise alimentaire sans précédent.

En conséquence, la faim sévit en Afghanistan; 22,8 millions de personnes (dont 47 % de femmes et de filles) devraient souffrir d'insécurité alimentaire aiguë (phase 3 de l'IPC [Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire] ou plus) au début de l'année 2022. Ce chiffre inclut 8,7 millions de personnes en situation d'insécurité alimentaire « d'urgence » (phase 4 de l'IPC), soit le nombre le plus élevé dans le monde. Toutes les provinces de l'Afghanistan sont touchées; 98 % des familles n'ont pas suffisamment à manger, et 5 millions d'enfants sont au bord de la famine.

En réponse, le Plan d'intervention humanitaire 2022 [PIH] pour l'Afghanistan a été lancé le 22 janvier 2022; on y demande au total 4,4 milliards de dollars américains, ce qui en fait le plus vaste PIH de l'histoire⁴.

Le Canada a un rôle crucial à jouer pour veiller à ce que le peuple afghan reçoive le soutien dont il a besoin au moyen d'une aide humanitaire accrue. Le Canada doit éliminer de toute urgence les obstacles législatifs qui empêchent actuellement les organismes canadiens de fournir de l'aide en Afghanistan.

Recommandation 1 : Que le Canada supprime immédiatement les obstacles à l'aide humanitaire canadienne

Les organismes humanitaires canadiens sont profondément préoccupés par l'incidence du cadre de lutte contre le terrorisme du Canada sur l'action humanitaire et sur l'espace humanitaire, en particulier en Afghanistan, où une situation d'urgence se déroule.

Il est impératif que l'aide humanitaire neutre, impartiale et indépendante ne soit pas entravée par des sanctions et des mesures antiterroristes. En effet, les régimes de sanctions et les mesures antiterroristes peuvent avoir des effets négatifs sur ceux et celles qui ont le plus besoin de protection et d'assistance humanitaire et sur la fourniture d'une assistance humanitaire neutre, impartiale et indépendante qui atténue les souffrances humaines. Il est de la responsabilité collective de la communauté internationale, y compris le Canada, de veiller à ce qu'aucune décision ou action politique, y compris des sanctions, n'ait de conséquences humanitaires négatives sur le peuple afghan, ainsi que de permettre aux organismes humanitaires de fournir une aide vitale essentielle.

⁴ <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/afghanistan/document/afghanistan-humanitarian-response-plan-2022>

Les sanctions actuelles et la législation nationale nuisent très certainement aux activités des organismes humanitaires canadiens, voire les interdisent. Plus précisément, l'alinéa 83.03b) du *Code criminel* du Canada et les clauses connexes considèrent comme un acte criminel de rendre « [...] disponibles des biens ou des services financiers ou connexes [...] en sachant qu'ils seront utilisés [...] par un groupe terroriste ou qu'ils bénéficieront [...] à celui-ci ». Selon l'interprétation initiale qu'a faite Affaires mondiales Canada de cette disposition, il serait fondé d'interdire aux organismes canadiens d'utiliser des fonds canadiens (qu'il s'agisse d'une aide gouvernementale ou non) pour couvrir, directement ou indirectement, les dépenses ordinaires ou accessoires liées au travail humanitaire, notamment les taxes sur l'habitation, les salaires ou encore les frais des fournisseurs ou des importations en Afghanistan, puisque les talibans sont perçus comme formant le gouvernement de facto. Étant donné que les talibans figurent actuellement sur la liste des entités inscrites en vertu de la *Loi antiterroriste*, l'avis général est que les impôts, notamment les impôts versés en vertu des lois afghanes par le personnel humanitaire sur le terrain, pourraient profiter à un organisme inscrit par le gouvernement du Canada en tant qu'entité terroriste, ce qui constituerait une infraction au droit criminel canadien.

Ne pas payer les impôts et ne pas se conformer aux autres obligations statutaires en vertu des lois sur les ONG et d'autres lois pertinentes n'est pas envisageable. Le non-paiement des impôts augmenterait le risque organisationnel, entraverait la capacité à fonctionner et à mettre en œuvre des programmes, ainsi qu'à obtenir les permis de travail, visas et autres documents nécessaires.

En ce qui concerne les sanctions, l'article 2 du *Règlement d'application des résolutions des Nations Unies sur le Taliban, EIL (Daech) et Al-Qaïda* (DORS/99-444), qui relève de la *Loi sur les Nations Unies*, interdit de fournir des services financiers ou connexes au Taliban qui figure sur la liste des entités terroristes de la *Loi antiterroriste*, ou au profit de ce dernier. Bien que le règlement canadien sur les sanctions (*Règlement d'application des résolutions des Nations Unies sur le Taliban, EIL (Daech) et Al-Qaïda* (DORS/99-444) comporte une disposition permettant aux organismes de demander une exemption de leur applicabilité, cette exemption ne concerne pas spécifiquement l'action humanitaire et n'atténue pas le risque en vertu d'autres exigences juridiques, telles que la loi canadienne sur les organismes de bienfaisance et le *Code criminel* du Canada.

En ce moment crucial où l'Afghanistan est au bord de l'effondrement et où des millions de vies sont en jeu, nous nous félicitons de l'adoption de la résolution 2615 (2021) du Conseil de sécurité des Nations Unies, qui prévoit une dérogation humanitaire au régime de sanctions de la résolution 1988 du Conseil de sécurité désignant des membres individuels des talibans. Dans le sillage de l'adoption de cette résolution, les bailleurs de fonds institutionnels étant soumis à des lois similaires ont récemment établi des exemptions ou émis des directives afin permettre l'entrée de l'aide en Afghanistan, ou ont adopté une approche plus pragmatique et plus souple. La majorité des programmes humanitaires financés par les États-Unis, l'Union européenne, l'Allemagne et l'Australie ont repris leurs activités.

Or, ce n'est pas le cas au Canada. En effet, à l'heure actuelle, pour autant que nous sachions, le gouvernement du Canada n'a mis en place aucune exemption qui éliminerait entièrement le risque pour les organismes canadiens d'autoriser des activités interdites. En raison de ces obstacles actuels d'ordre réglementaire et juridiques, qui découlent du *Code criminel* du Canada,

le financement engagé par le Canada dans les programmes en Afghanistan – y compris le montant de 56 millions de dollars annoncé en décembre 2021 – n'est actuellement pas mis en œuvre par les organismes humanitaires canadiens ni par les ONG afghanes locales ou nationales, et des services humanitaires essentiels ne sont pas fournis. Cela comprend des organismes dirigés par des femmes, déjà confrontés à une situation très difficile en raison de leur mandat et de leur composition, et qui sont essentiels pour atteindre les populations vulnérables. Et cela, malgré l'urgent impératif humanitaire d'intervenir et la menace d'une crise encore plus mortelle à mesure que l'hiver avance.

Nous demandons au Canada de prendre des mesures supplémentaires en vue de la mise en œuvre au pays de la résolution 2615 (2021) du Conseil de sécurité des Nations Unies, laquelle supprimerait certains des obstacles actuels en vertu du droit canadien en ce qui concerne la fourniture d'aide humanitaire à l'Afghanistan.

ACTIONS RECOMMANDÉES POUR LA POURSUITE DE L'AIDE HUMANITAIRE DU CANADA

1. Dans l'immédiat

Permettre aux organismes humanitaires canadiens de répondre à l'impératif humanitaire en Afghanistan sans leur transférer le risque, en procédant aux actions suivantes :

- Éliminer l'exposition à la responsabilité criminelle en vertu des dispositions connexes du *Code criminel* du Canada.
- Reconnaître expressément et explicitement les « exclusions » prévues pour les activités associées à une action humanitaire neutre et impartiale, y compris la fourniture de biens et de services humanitaires, dans le cadre du régime canadien de sanctions actuel, conformément à la résolution 2615 du Conseil de sécurité des Nations Unies et dans le respect des règles du droit humanitaire international protégeant la vie humaine.
- Donner des directives plus claires aux organismes humanitaires canadiens sur ce qui est permis dans le cadre du régime de réglementation actuel concernant l'aide humanitaire essentielle, notamment l'aide médicale vitale, l'équipement médical, tous les articles de secours, y compris les denrées alimentaires, les biens et services non alimentaires, l'argent et les liquidités, et les paiements (y compris les taxes et impôts) correspondant aux obligations statutaires auxquelles sont soumises les ONG pour être autorisées à exercer des activités et ne présentant qu'un risque minime d'être instrumentalisés ou employés pour l'achat d'armement.

2. À long terme

- Veiller à ce qu'aucune des lois prévoyant des sanctions ainsi que des efforts de lutte contre le terrorisme n'entrave la prestation d'une aide humanitaire neutre et impartiale.
- S'assurer que les autorisations prévues en vertu de l'ensemble des lois nationales en vigueur correspondent à celles du droit international, y compris le droit international humanitaire. Cela comprend le *Code criminel*, le régime de sanctions, la *Loi sur les mesures économiques spéciales* (SEMA) et tous autres cadres connexes de réglementation.

Une intervention humanitaire fondée sur les principes reconnus d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance vise à atteindre toutes les personnes dans le besoin, sans égard au genre, à l'âge ou à d'autres caractéristiques. La Politique d'aide internationale féministe du Canada reconnaît qu'il est fondamental de prendre certains risques pour réaliser sa vision d'un changement social significatif, et que, par conséquent, une aide internationale plus réceptive et responsable « exige aussi des mécanismes et des approches de financement plus efficaces et plus efficaces. Nous devons être prêts à prendre des risques calculés qui se fondent sur des preuves et sur l'apprentissage. » Sans cela, la politique reconnaît elle-même que ses objectifs ne peuvent être atteints.

Recommandation 2 : Que le Canada augmente son aide internationale à l'Afghanistan et plaide en faveur de l'accès humanitaire.

La lettre de mandat du ministre du Développement international indique la poursuite du soutien aux citoyens afghans par l'intermédiaire de l'aide humanitaire et des travaux visant à protéger les droits démocratiques et les droits de la personne, y compris ceux des femmes, des filles et des minorités. Le Canada investit depuis longtemps de grosses sommes en Afghanistan; il s'est notamment engagé à verser 50 millions de dollars canadiens en août 2021 et 56 millions en décembre 2021 dans l'intervention humanitaire. Le Canada devrait veiller à ce que l'augmentation des engagements en 2022 reflète la montée en flèche spectaculaire des besoins. Laisser des services vitaux sans ressources adéquates rendra la situation encore plus désespérée et dangereuse pour la vie humaine. Le Canada doit se joindre aux autres donateurs internationaux pour veiller à ce que le Plan d'intervention humanitaire de 2022 soit entièrement financé, et débloquer immédiatement des fonds à usage flexible pour les ONG présentes sur le terrain et prêtes à répondre aux besoins urgents.

La vision et les objectifs de la Politique d'aide internationale féministe du Canada étant d'éradiquer la pauvreté et de construire un monde plus pacifique, plus inclusif et plus prospère, le Canada a exprimé sa ferme conviction que la promotion de l'égalité des genres et l'autonomisation des femmes et des filles constituent l'approche la plus efficace pour atteindre cet objectif.

Dans le contexte de l'Afghanistan, les risques pour le bien-être, la dignité et la sécurité des femmes et des filles augmentent chaque jour. L'Afghanistan se classe bon dernier sur les 156 pays évalués dans le rapport 2021 quant à l'écart entre les genres à l'échelle mondiale (Global Gender Gap report⁵). Le conflit a déplacé plus d'un demi-million de personnes dans le pays en 2021, et au moins 80 % des personnes déplacées à l'intérieur du pays sont des femmes et des enfants⁶. Les déplacements, les restrictions de mouvement et les pressions financières résultant de la COVID-19 ont augmenté les risques de violence sexiste, et la plupart des femmes ont un accès limité ou inexistant aux services de base. Pour garantir que toutes les interventions humanitaires soient fondées sur les besoins et adaptées aux besoins distincts des personnes de tous âges, capacités et genres, les évaluations adéquates des besoins doivent inclure les femmes et les filles, et ne pas risquer de les marginaliser davantage. Les donateurs doivent affecter des

⁵ https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2021.pdf

⁶ <https://www.unhcr.org/fr/urgence-afghanistan.html>

ressources pour la réalisation d'analyses de genre multiagences à l'échelle de tout le pays.

Le Canada doit faire activement pression pour que les gains importants réalisés en matière d'égalité des genres soient préservés, afin de garantir que les femmes et les filles puissent contribuer de manière substantielle à la société afghane. Il doit veiller à ce que la participation sûre et active des femmes à l'action humanitaire soit protégée et encouragée, notamment en tant qu'intervenantes, pour relever les défis qui les touchent de façon disproportionnée, elles et leurs communautés; à ce que les interventions ciblées en faveur de l'égalité des genres et de l'autonomisation des femmes et des filles profitent d'investissements accrus; et à ce que les programmes de prévention, d'intervention et d'atténuation des risques liés à la violence sexiste soient renforcés.

Les enfants d'Afghanistan sont confrontés à une crise humanitaire résultant de décennies de conflits, de changements climatiques, de sécheresse, d'insécurité alimentaire et de déplacements, à laquelle s'est ajoutée la COVID-19. Ils se trouvent face à la famine, à la malnutrition, aux pénuries d'eau et aux maladies liées à la faim et à la mauvaise qualité de l'eau. Les déplacements les rendent encore plus vulnérables et exposés à la violence et au danger. Les droits à l'égalité entre filles et garçons sont menacés, les droits des filles et leur accès à l'éducation étant sévèrement limités. Les enfants subissent une crise de famine aiguë ainsi que de graves menaces pour leur santé, car les systèmes sanitaires et le soutien sanitaire sont limités ou endommagés dans le contexte actuel. Les Nations Unies estiment qu'un million d'enfants risquent de mourir de faim si une aide ne leur parvient pas de toute urgence. Les enfants afghans sont parmi les plus pauvres et les plus vulnérables du monde et ils ont besoin d'aide immédiatement.

L'aggravation de la situation humanitaire en Afghanistan entraîne une crise de plus en plus profonde de la protection des enfants. Les parents et les familles ont de plus en plus recours à des mécanismes d'adaptation négatifs tels que le travail d'enfants, le mariage des enfants et d'autres formes d'exploitation. Les filles subissent un risque extrême de violence, d'abus et d'exploitation en raison de la détresse économique causée par la COVID-19, le conflit et la sécheresse. Des progrès importants ont été réalisés en Afghanistan en ce qui concerne le mariage des enfants; ces gains doivent être protégés avant qu'il ne soit trop tard. Conformément à l'engagement fondamental du Canada à l'égard de l'autonomisation des femmes et des filles, et aux engagements spécifiques consistant à investir dans la lutte contre la violence sexiste, y compris le mariage précoce et forcé d'enfants, il est essentiel que le Canada contribue à la poursuite de ces progrès qui ont le potentiel de briser le cycle intergénérationnel de la pauvreté et de donner aux filles et aux femmes la possibilité de s'engager dans leur société et d'y participer pleinement.

Le Canada doit, en s'appuyant sur la Déclaration de Charlevoix (Sommet du G7 de 2019), augmenter les investissements dans une éducation de qualité, et faire pression pour que tous les apprenants et les enseignants – notamment les filles et les femmes – sentent qu'ils et elles peuvent se rendre à l'école en toute sécurité, et soient activement protégés lors du retour de l'école. D'importants déficits budgétaires entravaient déjà les dépenses de base que sont les salaires des enseignants et l'entretien des infrastructures existantes. En particulier, pour que toutes les écoles et universités restent ouvertes à tous les enfants et à tous les jeunes, filles et garçons, il est urgent de disposer d'enseignants qualifiés – femmes et hommes – qui reçoivent régulièrement leur salaire et sont soutenus dans leur enseignement.

En résumé, les domaines vitaux dans lesquels le Canada peut faire la différence en augmentant son soutien sont la santé, la nutrition, la protection des enfants et l'éducation, l'égalité des genres et l'analyse des relations entre les genres étant des principes transversaux.

En complément de l'augmentation de l'aide humanitaire, il est essentiel que le Canada fasse pression pour que toutes les parties facilitent des opérations de secours humanitaire rapides, sûres et sans entrave et assurent la protection des travailleuses et des travailleurs humanitaires afin que ces derniers puissent atteindre les populations dans le besoin. Bien qu'elle soit possible dans certaines provinces, la pleine participation du personnel humanitaire féminin à l'intervention reste limitée, ce qui risque de laisser de côté les femmes et les filles ainsi que les personnes marginalisées. Le Canada doit soutenir les acteurs humanitaires dans la couverture des coûts supplémentaires visant à assurer la sécurité du personnel des ONG, notamment le personnel humanitaire féminin (par exemple, prévoir des bureaux séparés, des déplacements séparés, etc.).





WorldVisirn