



Évaluation de la Stratégie du Canada pour répondre aux crises des Rohingyas et du Myanmar, de 2017-2018 à 2022-2023



Rapport d'évaluation

Préparé par la Direction de l'évaluation

Affaires mondiales Canada

Avril 2024



Table des matières

3	Acronymes et abréviations	20	Efficacité
4	Sommaire exécutif	21	Pertinence
5	Contexte	24	Conclusions
9	Portée de l'évaluation et méthodologie	26	Recommandations et considération
13	Constatactions	29	Annexes
14	Résultats et exécution		

Acronymes et abréviations

AC	Administration centrale	MHI	Direction de l'aide humanitaire internationale
AMC	Affaires mondiales Canada	MSF	Médecins sans frontières
ANASE	Association des nations de l'Asie du Sud-Est	OAK	Direction de l'Inde, du Bangladesh, du Sri Lanka, du Bhoutan, des Maldives et du Népal
BRAC	Building Resources Across Communities	OIT	Organisation internationale du Travail
CIJ	Cour internationale de justice	ONG	Organisation non gouvernementale
DPF	Dirigeant principal des finances	OSC	Direction de l'Asie du Sud-Est 2
SDSR	Santé et droits sexuels et reproductifs	PAM	Programme alimentaire mondial
ETP	Équivalent temps plein	PSOP	Programme pour la stabilisation et les opérations de paix
FCLI	Fonds canadien d'initiatives locales	SPED	Service de la politique étrangère et de la diplomatie
FCP	Fonds commun pour la paix	UNICEF	Fonds international des Nations Unies pour l'enfance
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés	UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets
IRG	Direction des programmes du PSOP	VSGF	Violence sexuelle et fondé sur le genre
MEIM	Mécanisme d'enquête indépendant pour le Myanmar		

Sommaire exécutif

La présente évaluation a porté sur la **Stratégie du Canada pour répondre aux crises des Rohingyas et du Myanmar** (la « Stratégie ») pour la période 2017-2018 à 2022-2023. Les objectifs de l'évaluation étaient d'évaluer l'efficacité de la Stratégie à atteindre les résultats escomptés ainsi que d'évaluer la manière dont l'engagement du Canada a pu répondre aux besoins complexes et évolutifs des crises. Le rapport présente des constatations, ainsi que des recommandations et des considérations d'une évaluation indépendante pour guider l'engagement actuel et futur du Canada dans ces deux crises en évolution.

L'évaluation a montré que la Stratégie a en grande partie atteint les objectifs fixés en ce qui a trait à répondre aux deux crises, mais que les progrès vers des résultats durables pour la programmation humanitaire, de développement et de paix et sécurité ont été entravés par des limitations découlant du contexte de crise prolongée. Elle met également en évidence l'influence considérable du Canada en matière de coordination internationale et de plaidoyer, ainsi que ses contributions à la réponse mondiale aux crises.

Au Bangladesh, le Canada a contribué à sauver des vies et à atténuer les souffrances humaines grâce à l'aide humanitaire et à fournir un soutien à moyen terme aux populations vulnérables et touchées par la crise grâce à des programmes de développement axés sur des secteurs clés tels que l'éducation et les moyens de subsistance. Cependant, des contraintes contextuelles ont entravé l'obtention de résultats durables alors que les conditions se sont dégradées et que les besoins dans les camps ont augmentés. Le Canada s'est également adapté aux nouvelles opportunités en jouant un rôle de premier plan dans la réinstallation dans des pays tiers. Au Myanmar, le Canada a également fourni une aide humanitaire vitale et atteint les résultats escomptés en matière d'aide au développement, mais l'augmentation de la violence, l'instabilité et les contraintes opérationnelles ont entravé l'obtention de résultats durables.

Malgré ces contributions, les crises prolongées des Rohingyas et du Myanmar ont eu pour effet de maintenir les réfugiés rohingya dans un état de dépendance à l'égard de l'aide humanitaire internationale. En outre, malgré les efforts déployés par le Canada pour que les auteurs de violations des droits de la personne répondent de leurs actes et d'une pression accrue sur les acteurs malveillants au Myanmar, le recours continu à la violence par le régime militaire a fait obstacle à la création de conditions propices au retour des réfugiés rohingyas au Myanmar. Le coup d'État et le régime militaire qui s'en est suivi ont également entraîné d'importantes restrictions opérationnelles et d'accès pour les partenaires de mise en œuvre ainsi que pour les opérations des employés canadiens. Néanmoins, l'évaluation a noté que la souplesse administrative du Canada et l'engagement marqué auprès des partenaires de mise en œuvre ont permis à ceux-ci de mieux s'adapter au contexte politique et opérationnel du Myanmar après le coup d'État.

L'évaluation a souligné l'importance de renforcer l'autonomie des réfugiés rohingyas et d'explorer des solutions complémentaires au rapatriement au Bangladesh, tout en répondant aux besoins humanitaires afin de maximiser la valeur ajoutée de l'engagement canadien en réponse à la crise des réfugiés rohingyas. Elle a également montré que pour soutenir des solutions durables aux crises, le Canada doit trouver des moyens de cibler les causes sous-jacentes du conflit et de l'instabilité politique au Myanmar.

Résumé des recommandations

1. Dans la réponse du Canada à la crise des Rohingyas au Bangladesh, se concentrer sur les efforts visant à améliorer l'autonomie des réfugiés rohingyas tout en continuant à rechercher des solutions complémentaires au rapatriement, ainsi que répondre aux besoins humanitaires.
2. Identifier des moyens pour le Canada de cibler les causes sous-jacentes du conflit et de l'instabilité politique au Myanmar et de soutenir des solutions durables aux crises du Myanmar et des Rohingyas.

Contexte

Contexte

Une double crise

Crise des Rohingyas

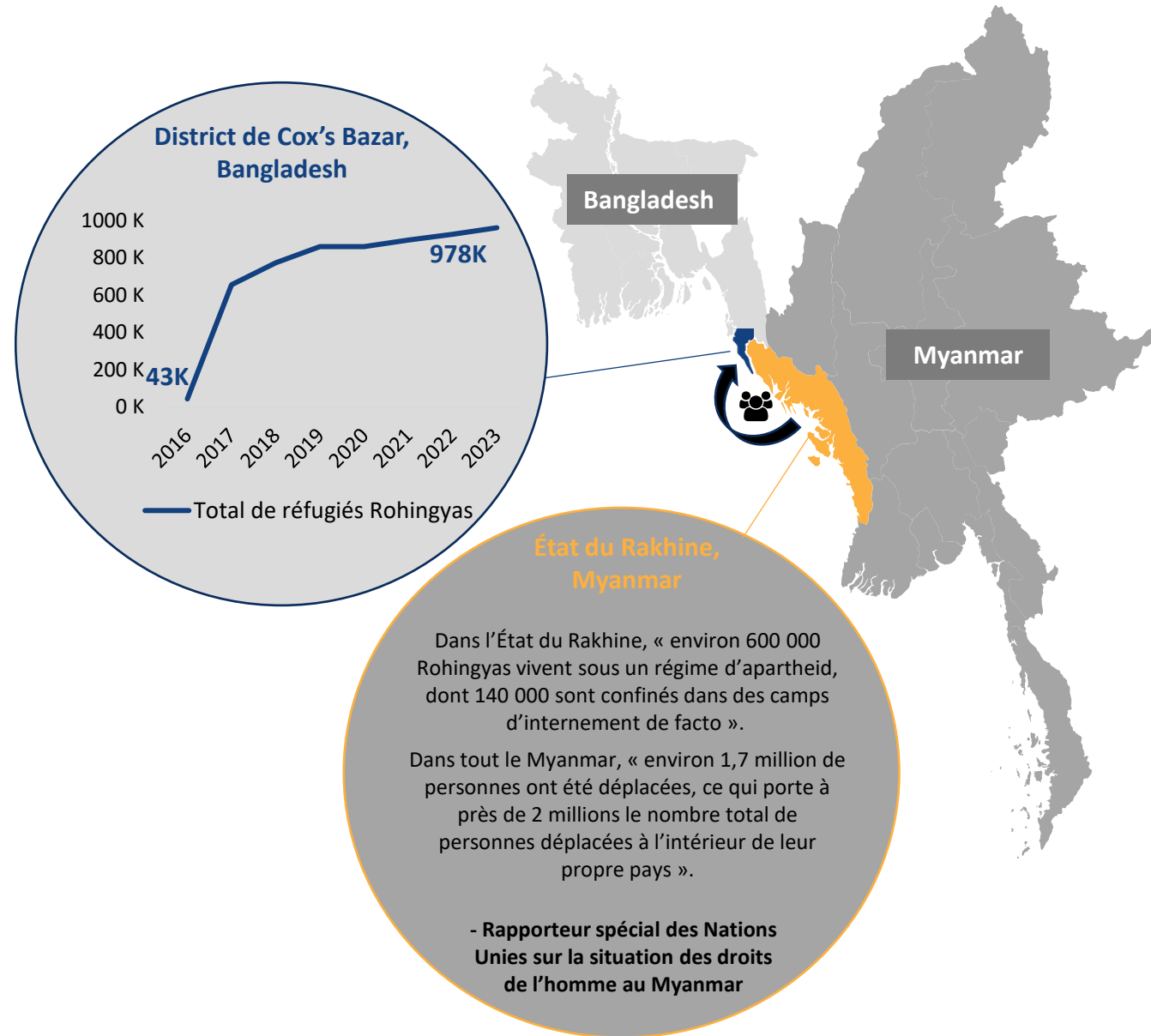
La crise des Rohingyas est une situation d'urgence humanitaire et sur le plan des droits de la personne découlant de la discrimination et de la violence systémiques de longue date dont fait l'objet la minorité musulmane rohingya dans l'État du Rakhine, au Myanmar. **La crise s'est aggravée en 2017 lorsque l'armée du Myanmar a réagi avec une violence disproportionnée et généralisée aux attaques de l'Armée du salut des Rohingyas de l'Arakan**, une insurrection militante réunissant principalement des musulmans rohingyas. L'armée du Myanmar a mené des campagnes d'élimination et de déplacement forcé qui ont précipité un exode massif des Rohingyas de l'État du Rakhine, dont plus de 978 000 vivent dans ce qui est aujourd'hui le plus grand camp de réfugiés du monde dans le district de Cox's Bazar au Bangladesh.

Crise politique au Myanmar

À la suite du **coup d'État militaire de 2021 au Myanmar** contre le gouvernement démocratiquement élu, la paix et la sécurité ont considérablement diminué dans le pays sous l'effet de l'intensification de la violence politique du régime et du conflit armé, conjuguée à une crise humanitaire et aux déplacements de populations. Dans ce contexte, il s'est produit d'importants reculs de la démocratie, des droits de la personne et de la situation politique et économique, qui ont eu des implications dans l'ensemble de la région. Le Myanmar est ainsi passé du 22^e État le plus fragile du monde en 2018 au 12^e rang à ce chapitre en 2023 (sur 179 pays). L'état actuel des choses compromet le retour volontaire, durable et en toute sécurité des réfugiés rohingyas au Myanmar.

Remarque : L'annexe I présente une chronologie des événements liés aux crises.

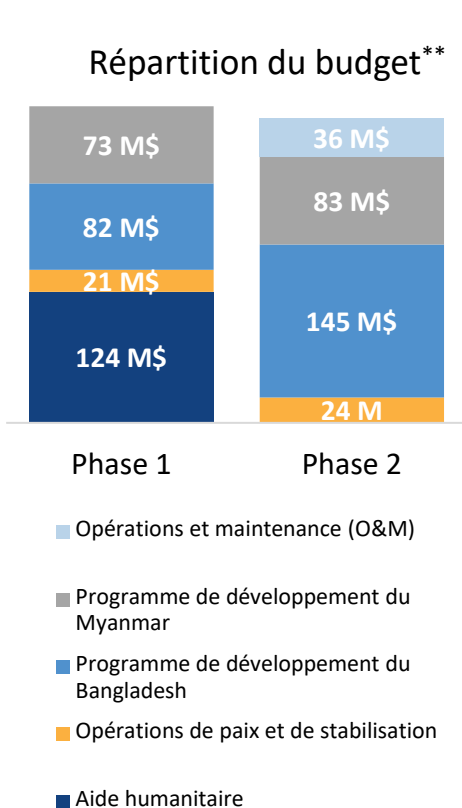
Les Nations Unies ont décrit les Rohingyas comme la **minorité la plus persécutée dans le monde**.



Contexte

Stratégie du Canada pour répondre aux crises des Rohingyas et du Myanmar

Les crises des Rohingyas et du Myanmar ont suscité la prise de mesures à l'échelle internationale. De 2018 à 2023, le Canada a toujours figuré parmi les 10 premiers pays donateurs des Plans d'intervention conjoints pour la crise humanitaire des Rohingyas au Bangladesh et des Plans de réponse humanitaire au Myanmar*. À la suite d'un rapport de l'honorable Bob Rae à titre d'envoyé spécial au Myanmar, le premier ministre Justin Trudeau a annoncé la première phase de la Stratégie du Canada pour les Rohingyas, qui a été suivie d'une deuxième phase.



*Les programmes du Canada vont au-delà des plans humanitaires, et le financement total de l'APD est indiqué à l'annexe V.

**L'annexe II présente une ventilation des décaissements par phase et par programme. Toutes les valeurs monétaires contenues dans ce rapport sont en CAD, sauf indication contraire.

Phase 1 (2018 à 2021) : 300 M\$

Objectifs

- **Atténuer la crise humanitaire**
- Encourager l'**évolution positive de la situation politique** au Myanmar
- Veiller à ce que les auteurs des crimes commis **soient traduits en justice**
- Renforcer la **coopération internationale**

À la suite des efforts déployés par le Canada pour remédier à la crise de 2018 à 2021, d'importantes difficultés ont persisté, notamment les répercussions du coup d'État au Myanmar en 2021. Devant l'aggravation et l'évolution constantes des 2 crises interreliées, le Canada a prolongé sa stratégie.



Phase 2 (2021 à 2024) : 288,3 M\$

Objectifs

- Fournir un soutien à moyen terme pour **répondre aux besoins des populations vulnérables et touchées par les crises** au Myanmar et au Bangladesh, en particulier les réfugiés rohingyas, les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et les communautés d'accueil touchées
- Intensifier les efforts pour faire progresser une **paix inclusive et durable** au Myanmar
- Assurer un soutien ciblé pour faire progresser le **rétablissement d'un régime démocratique** au Myanmar
- Accroître la **pression sur les acteurs malveillants**, y compris en continuant à demander des comptes pour les violations des droits de la personne

Principaux changements dans les programmes entre les 2 phases :

- Efforts coordonnés pour **répondre au coup d'État de 2021 au Myanmar**, axés sur la promotion de la démocratie et de la paix.
- **Aucun financement ou soutien au régime militaire**; priorité donnée au travail avec les organisations de la société civile et l'ONU.
- **Pression accrue sur les acteurs malveillants**, y compris le soutien à la surveillance des droits de la personne et à l'établissement des responsabilités.
- Passage à des **programmes de développement à moyen terme pour les réfugiés au Bangladesh**, incluant l'éducation et les moyens de subsistance.
- Aucun financement consacré à l'aide humanitaire n'a été prévu pour la phase 2, mais la **Direction de l'aide humanitaire internationale d'AMC a fourni 50,49 M\$** pour soutenir les réfugiés rohingyas au Bangladesh et les populations vulnérables et touchées par le conflit au Myanmar, selon les besoins.

Contexte

Structure de mise en œuvre

Groupe de travail pour répondre aux crises des Rohingyas et du Myanmar

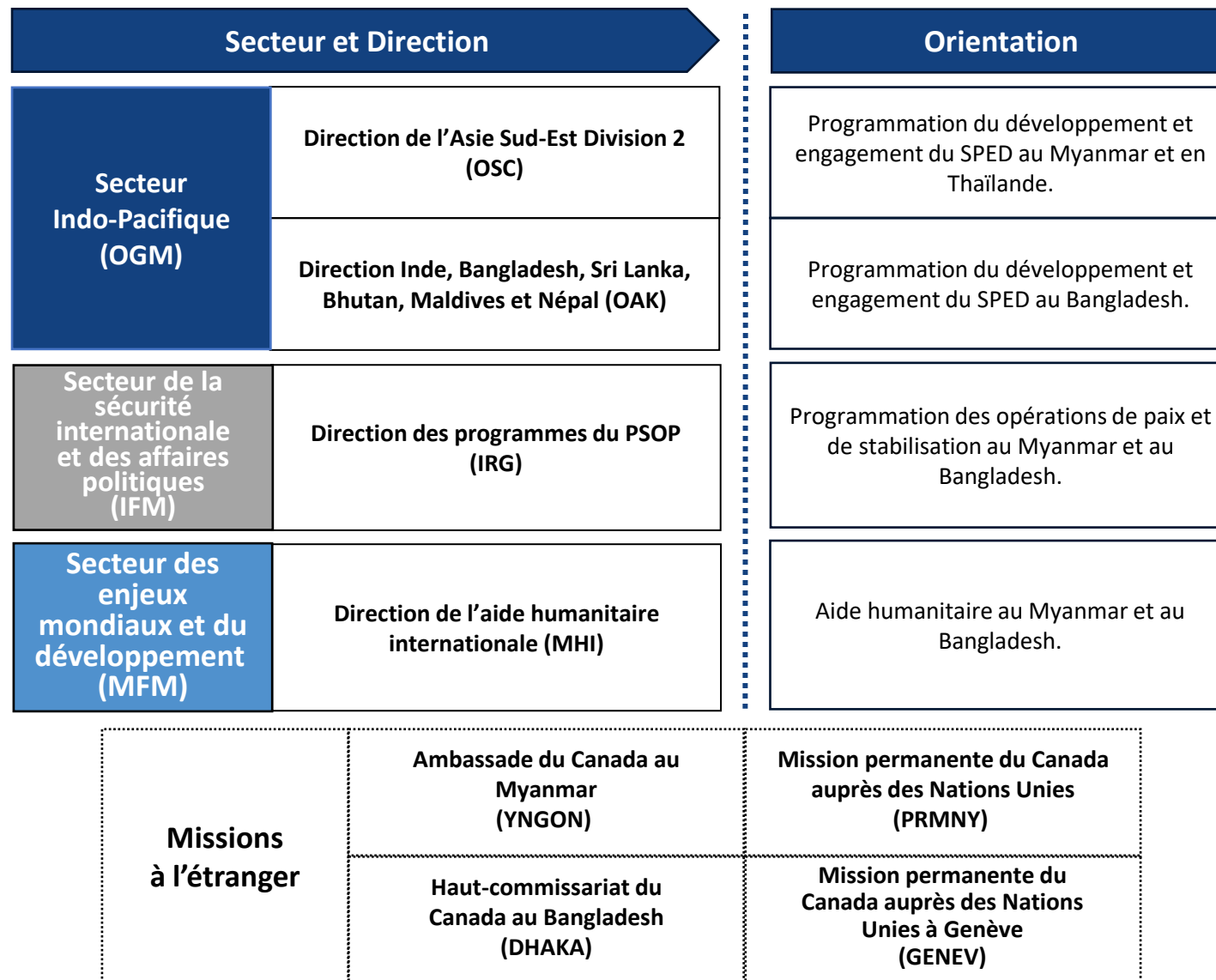
Un groupe de travail informel a été créé pour aider à mettre en œuvre la Stratégie par l’articulation des efforts du Service de la politique étrangère et de la diplomatie (SPED), du Programme pour la stabilisation et les opérations de paix (PSOP) et des filières de l’aide au développement et de l’aide humanitaire :

- Direction de l’Asie du Sud-Est 2 (OSC) (responsable)
- Direction de l’Inde, du Bangladesh, du Sri Lanka, du Bhoutan, des Maldives et du Népal (OAK)
- Direction des programmes du PSOP (IRG)
- Direction de l’aide humanitaire internationale (MHI)
- Missions à Yangon, Dacca, New York et Genève

Postes prévus au budget aux fins de la Stratégie pour les Rohingyas et le Myanmar

- Phase 1 : 38,7 ETP d’AMC à l’AC et dans les missions de Yangon et de Dacca
- Phase 2 : 12 nouveaux ETP à l’AC (5) et dans les missions à Yangon et Dacca (7), en plus des ETP de la phase 1; cette phase incluait aussi le financement pour un nouvel envoyé spécial, mais qui n’avait pas encore été nommé

Principaux intervenants du Ministère



Portée de l'évaluation et méthodologie

Portée de l'évaluation et objectifs

La portée et les objectifs de l'évaluation ont été éclairés par des consultations avec des employés d'Affaires mondiales Canada (n = 23) ayant participé à tous les volets de la Stratégie du Canada pour les Rohingyas et le Myanmar, l'examen préliminaire de la documentation externe pertinente, ainsi que les documents financiers et de planification internes.

Portée de l'évaluation

L'évaluation porte sur les **exercices 2017-2018 à 2022-2023** et sur toutes les activités et tous les programmes réalisés dans les 2 phases de la Stratégie du Canada pour répondre aux crises des Rohingyas et du Myanmar à l'administration centrale d'Affaires mondiales Canada à Ottawa et dans les missions à l'étranger.

Objectifs de l'évaluation

- Mettre en évidence **les points forts et les lacunes** de la Stratégie pour les Rohingyas et le Myanmar en ce qui concerne les objectifs, les ressources consacrées et la prestation des services
- Fournir des **données probantes et des recommandations neutres** pour éclairer les efforts du Canada face aux 2 crises au-delà de la phase actuelle de la Stratégie

Bureaux de 1^{re} et de 2^e responsabilité

Aux fins de la présente évaluation, **OSC et OAK sont les bureaux de 1^{re} responsabilité**, et IRG et MHI sont les bureaux de 2^e responsabilité.

Questions de l'évaluation*

Aspects examinés	Questions
Résultats, exécution, efficacité	<p>Q1. Quels ont été les principaux résultats de la Stratégie du Canada pour les Rohingyas et le Myanmar?</p> <p>1.1. Dans quelle mesure la Stratégie a-t-elle atteint les résultats escomptés?</p> <p>1.2. Quels sont les principaux facteurs ayant favorisé ou entravé l'exécution efficace de la Stratégie?</p>
Pertinence	<p>Q2. Dans quelle mesure les efforts du Canada dans le cadre de la Stratégie pour les Rohingyas et le Myanmar ont-ils permis de répondre aux besoins complexes et changeants liés aux crises?</p> <p>2.1. Comment les mesures prises par le Canada dans le cadre de la Stratégie ont-elles permis de tirer parti du SPED, de l'aide au développement, de l'aide humanitaire et des efforts pour la paix et la sécurité pour répondre aux besoins complexes et changeants liés aux crises?</p> <p>2.2. Quelles pratiques internationales et principales leçons tirées peuvent-elles éclairer la réponse du Canada face aux crises?</p>

*Remarque : Voir l'annexe VI pour les constatations de l'évaluation correspondantes à chaque question d'évaluation.

Méthodologie

L'évaluation a été fondée sur un ensemble de méthodes mixtes, et les données ont été recueillies à partir de différentes sources pour assurer la diversité des éléments d'information aux fins de l'analyse des données et de la formulation des conclusions. Chaque constatation a été validée à l'aide de faits probants tirés de données quantitatives et qualitatives. Huit méthodes principales ont été utilisées pour l'évaluation :

Examen des documents	Revue de la littérature	Examen des projets	Analyse des pratiques des autres donateurs
<p>Examen de la documentation interne et des publications externes d'AMC liées à la Stratégie du Canada pour répondre aux crises des Rohingyas et du Myanmar :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 18 documents internes sur la politique, la planification et la Stratégie • 12 audits, évaluations et examens • 9 autres rapports ou documents stratégiques accessibles au public 	<p>Revue systématique de la littérature fondée sur une synthèse de 200 sources pertinentes, obtenues avec l'appui des services bibliothécaires, dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Littérature didactique • Autres publications gouvernementales • Rapports, études et évaluations d'organisations internationales 	<p>Examen systématique de la documentation relative à 10 projets échantillonnés portant sur les 2 phases de la Stratégie et tous les volets des programmes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rapports sommaires de gestion • Rapports trimestriels, annuels ou finaux • Rapports de suivi et d'évaluation. • Autres rapports et études pertinents 	<p>Analyse ciblée des stratégies, des approches et des efforts d'un échantillon de 7 autres pays donateurs et entités (Allemagne, Australie, Corée du Sud, États-Unis, Japon, Royaume-Uni et Union européenne) participant à la réponse mondiale aux crises. Cette analyse a inclus 13 entretiens avec d'autres donateurs actifs au Myanmar et au Bangladesh.</p>
Analyse financière	Entrevues	Visites sur place	Étude de cas
<p>Examen des documents financiers internes d'AMC, notamment les données statistiques sur les décaissements totaux, les domaines thématiques ciblés, la codification en fonction de l'intégration de l'égalité des genres et les variations au fil du temps.</p>	<p>73 entrevues semi-structurées individuelles et en petits groupes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 31 entrevues avec des employés actuels et passés de l'AC et des missions d'AMC • 28 entretiens avec des partenaires de mise en œuvre • 13 entretiens avec des donateurs internationaux et des responsables gouvernementaux concernés • 1 entretien avec un représentant d'un autre ministère fédéral 	<p>Six visites sur les sites de projets à Cox's Bazar, au Bangladesh, pour valider et évaluer les résultats des projets, les contraintes et les besoins. L'évaluation a suivi une démarche fondée sur le principe « de ne pas nuire » dans les interactions avec les bénéficiaires lors des visites sur place, conformément au Code Murad.</p>	<p>Étude de cas interne axée sur le Service de la politique étrangère et de la diplomatie du Canada dans le contexte des crises des Rohingyas et du Myanmar, s'appuyant sur un cadre interne de mesure de l'accès, de l'influence exercée et du plaidoyer fait, précédemment élaboré par la Direction de l'évaluation (PRA).</p>

Limites de l'évaluation et mesures d'atténuation

Limites



Objectifs de la Stratégie formulés en termes généraux et axés sur les extrants

Les objectifs de la Stratégie du Canada pour répondre aux crises des Rohingyas et du Myanmar (à l'exception de « veiller à ce que les auteurs des crimes commis soient traduits en justice » dans la phase 1) étaient formulés de manière générale et axés sur les extrants. Cela a limité la capacité à évaluer les résultats, l'efficacité et la pertinence de la Stratégie au-delà de ses extrants. La façon dont les objectifs ont été formulés a compliqué la mesure des progrès durables

Nature complexe et très politisée de la double crise

Les crises des Rohingyas et du Myanmar englobent des questions complexes et politisées qui ont des implications à la fois pour les filières du SPED, de la paix et de la sécurité, du développement et de l'aide humanitaire. La diversité des intervenants et les diverses implications politiques ont donné lieu à des points de vue différents et parfois contradictoires sur l'efficacité et la pertinence de la réponse du Canada aux crises des Rohingyas et du Myanmar. Les priorités respectives des membres des différentes filières internes concernées et les objectifs politiques des parties prenantes externes ont fait ressortir la difficulté et l'importance d'assurer la neutralité et de limiter la subjectivité des résultats par la triangulation des données.

Accès limité aux intervenants et aux sites de projets au Myanmar

Le contexte politique complexe et instable au Myanmar, ainsi que la réglementation stricte des déplacements à l'intérieur du pays et de l'accès sur le terrain par le régime militaire présentaient des risques et des contraintes, notamment :

- Préoccupations pour la sécurité, tant des évaluateurs que des parties prenantes
- Possibilités limitées de dialogue avec les parties prenantes
- Accès limité aux sites des projets et au terrain



Mesures d'atténuation

Évaluer les résultats escomptés et les progrès vers des solutions durables

L'équipe d'évaluation a évalué les résultats, l'efficacité et la pertinence de la Stratégie au regard de ses objectifs et des résultats escomptés, tout en tenant compte de la durabilité des résultats et de la programmation, ainsi que des progrès accomplis dans l'avancement de solutions durables. Cela a permis une évaluation critique des résultats et des progrès de la Stratégie, ainsi que des contributions du Canada à des solutions durables.

Triangulation des données et principes féministes

L'équipe d'évaluation a interrogé des intervenants internes et externes des 2 phases de la Stratégie et de toutes les filières de programmes et a contre-validé les données issues des entrevues par un examen des documents, des projets et de la littérature afin d'accroître la confiance dans les résultats de l'évaluation. L'équipe a appliqué les principes d'évaluation féministe consistant à reconnaître les préjugés et à inclure activement divers points de vue. Lors de la collecte de données au Bangladesh et au Myanmar, l'équipe d'évaluation a consulté le personnel des missions d'Affaires mondiales Canada pour obtenir des recommandations sur la façon d'évoluer dans cet environnement complexe.

Entrevues en personne en Thaïlande et au Myanmar

Afin d'obtenir leurs points de vue sur des projets, l'équipe d'évaluation a tenu des entrevues en personne avec des parties prenantes au Myanmar, mais aussi en Thaïlande lorsqu'elle n'a pu se rendre sur place en raison des restrictions imposées par le régime militaire aux déplacements au Myanmar. De plus, l'équipe d'évaluation a suivi une démarche fondée sur le principe « de ne pas nuire » pour s'assurer qu'aucune partie prenante n'était victimisée à nouveau et que toute préoccupation en matière de sécurité découlant de la participation des participants à l'évaluation était atténuée dans la mesure du possible, conformément au Code Murad.

Constatations

Résultats et exécution

Renforcer la coopération internationale

Fait saillant : L'influence du Canada pour le droit à l'éducation des enfants réfugiés rohingyas

En réponse aux premières restrictions imposées par le gouvernement du Bangladesh sur l'éducation des réfugiés rohingyas, le Canada a mené un engagement diplomatique concerté pour revendiquer le droit à l'éducation des réfugiés rohingyas.

Il a notamment fait valoir les conséquences potentielles sur la sécurité d'avoir de grands groupes de jeunes sans éducation, a permis au Bangladesh d'accéder à une subvention de la Banque mondiale pour les réfugiés et les communautés d'accueil, et a soutenu les efforts du Bangladesh pour tenir le Myanmar responsable de ses actes devant la Cour internationale de justice.

À la suite de cet engagement diplomatique et de ces activités de plaidoyer, le Bangladesh a approuvé en 2020 la fourniture d'une éducation formelle aux enfants réfugiés rohingyas en utilisant un programme scolaire du Myanmar, ce qui a été un succès majeur du SPED du Canada. Bien que des lacunes subsistent en matière d'accès, plus de 332 000 enfants (dont 162 000 filles) ont été inscrits en 2023.



Crédit photo : Zakir Hossain, The New Humanitarian, 2020.

Le Canada a exercé une influence considérable parmi les donateurs pour plaider en faveur d'une intervention à l'appui des réfugiés rohingyas au Bangladesh et favoriser la coordination internationale.

En tant que premier donateur doté d'un envoyé spécial et d'une stratégie consacrée aux crises, le Canada a dirigé la collaboration avec le gouvernement du Bangladesh, d'autres donateurs et l'ONU, ainsi que les démarches diplomatiques et le travail de plaidoyer, afin de favoriser une intervention collective des donateurs pour répondre aux besoins humanitaires et de développement. Le Canada a ainsi pu faire avancer son objectif d'améliorer la coopération internationale face aux crises. À titre d'envoyé spécial du Canada au Myanmar pendant la phase 1 de la Stratégie, Bob Rae a contribué à attirer l'attention internationale sur la crise des Rohingyas, à mobiliser la communauté internationale pour y répondre et à rehausser l'image du Canada à l'étranger du fait de son solide soutien aux droits de la personne.

Au cours de la phase 1, l'influence du Canada en matière de coordination internationale s'est traduite notamment par le fait d'avoir présidé un groupe de travail d'ONG et de donateurs sur les mesures à prendre pour appuyer les Rohingyas, dirigé le groupe directeur de la stratégie en matière d'éducation, cocréé et coprésidé un groupe de travail des donateurs et présidé le conseil du Fonds commun pour la paix. Le Canada a aussi joué un rôle de premier plan dans la coordination avec des pays aux vues similaires au sein d'institutions multilatérales, notamment en accueillant une réunion ministérielle de l'ONU en 2018 sur la crise des Rohingyas et en lançant un groupe de travail international (un groupement informel de 22 états) qui a servi de plateforme pour faciliter la coopération entre les bureaux des Nations unies et les partenaires. Le Canada a continué de manifester son engagement politique aux plus hauts niveaux, de garder l'attention du monde entier axée sur les crises et de diriger divers groupes de coordination, bien que le poste d'envoyé spécial annoncé soit demeuré vacant à la phase 2.

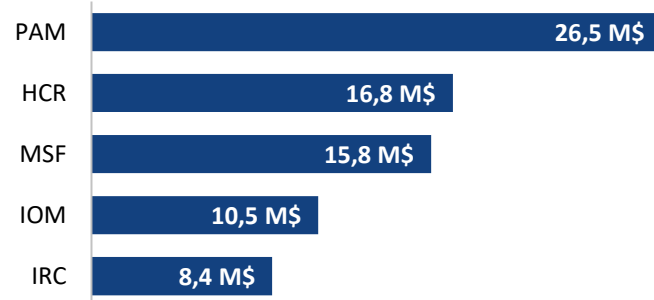
Le travail diplomatique et de plaidoyer du Canada a été crucial pour permettre au gouvernement du Bangladesh d'obtenir des subventions (par opposition à des prêts) de la Banque mondiale afin de répondre aux besoins essentiels des populations réfugiées rohingyas et des communautés d'accueil. Les efforts de plaidoyer du Canada auprès de la Banque mondiale ont été essentiels pour permettre au gouvernement du Bangladesh de bénéficier du sous-guichet pour l'aide aux réfugiés de l'Association internationale de développement en 2018. Grâce à l'influence du Canada, la Banque mondiale a exceptionnellement dérogé à ses critères de financement pour permettre au Canada de financer l'achat d'une réduction d'intérêt habituellement exigé du pays d'accueil. Grâce à ce mécanisme de financement novateur, pour chaque dollar versé par le Canada, la Banque mondiale a accordé 5 \$ de plus en subvention supplémentaire, de sorte que le soutien du Canada a contribué à débloquer plus de 500 millions de dollars américains de subventions supplémentaires. Il s'agit là d'un résultat important en matière de plaidoyer, qui démontre le rôle influent du Canada dans l'acheminement d'un soutien réactif et efficace aux populations de réfugiés rohingyas ainsi qu'aux communautés d'accueil touchées.

En combinant une forte volonté politique de remédier aux crises à d'importantes ressources financières et humaines pour mettre en œuvre une intervention pluriannuelle, la Stratégie du Canada a permis de renforcer la crédibilité du Canada auprès du gouvernement du Bangladesh et d'autres donateurs et partenaires dans le monde. Le Canada a ainsi pu exercer une influence considérable dans la réponse aux crises, notamment en dirigeant la coordination internationale au Bangladesh et par le biais de son travail diplomatique et de plaidoyer.

Résultats et exécution

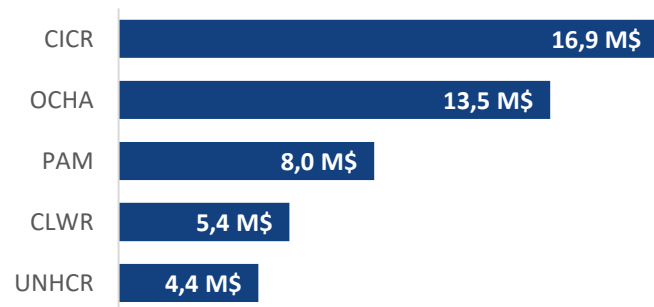
Atténuer les besoins humanitaires

5 principaux partenaires humanitaires au Bangladesh (les deux phases) *



*Les décaissements à tous les partenaires humanitaires au Bangladesh se sont élevés à 120,2 M\$ au cours des 2 phases de la

5 principaux partenaires humanitaires au Myanmar (les deux phases) *



*Les décaissements à tous les partenaires humanitaires au Myanmar ont totalisé 54,2 M\$ au cours des 2 phases de la Stratégie.

Source : Affaires mondiales Canada, DPF, données financières, 2023.

Le Canada a contribué à sauver des vies et à atténuer les souffrances humaines au Myanmar et au Bangladesh, bien que son financement humanitaire ait diminué au cours de la phase 2 dans un contexte où les besoins ont augmenté.

Les contributions humanitaires du Canada dans les deux phases de la Stratégie ont aidé à sauver des vies, à atténuer les souffrances et à maintenir la dignité des personnes touchées par les conflits et les catastrophes naturelles au Myanmar et au Bangladesh. Parmi les donateurs, le Canada a été le **6^e donateur d'aide humanitaire bilatérale en importance au Bangladesh** dans le cadre des Plans d'intervention conjoints face à la crise humanitaire des Rohingyas de 2018 à 2023, avec un financement total de 102,7 M\$ US*. De 2018 à 2023, le Canada a été le **10^e donateur d'aide humanitaire bilatérale** en importance au Myanmar dans le cadre des Plans de réponse humanitaire au Myanmar (ou de plans similaires), avec un financement total de 29,8 M\$ US*. Les contributions humanitaires du Canada comprenaient l'aide alimentaire vitale, les soins de santé et la nutrition, ainsi que d'autres services essentiels.

Au Bangladesh, le soutien du Canada au Programme alimentaire mondial (PAM) a permis de fournir **une aide alimentaire vitale à près d'un million de réfugiés rohingyas** par l'intermédiaire de points de vente de nourriture dans les camps de Cox's Bazar, à l'aide d'une plateforme de chaîne de blocs («blockchain») innovante. Il a également contribué à l'inclusion financière et à la réduction de la pauvreté grâce à l'achat de denrées alimentaires auprès des agriculteurs ultra-pauvres des communautés d'accueil. En tant que l'un des trois seuls pays à financer Médecins sans frontières (MSF), les contributions humanitaires du Canada ont aidé à répondre aux énormes besoins de santé d'un nombre croissant de réfugiés rohingyas et de patients des communautés d'accueil en fournissant des soins de santé généraux, des traitements pour les maladies chroniques, un soutien psychosocial et des soins de santé pour les femmes.

Au Myanmar, le soutien du Canada au Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a permis de **répondre à des besoins urgents et d'améliorer l'accès à l'eau et à d'autres services essentiels** pour des centaines de milliers de personnes déplacées à l'intérieur du pays et d'autres personnes affectées par des situations de violence. Les contributions du Canada ont également permis au CICR de mener à bien ses principales activités de protection en faveur des communautés touchées par la violence et des détenus. Le soutien apporté au Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies (OCHA) au Myanmar en 2022 a permis à 32 partenaires de mettre en œuvre 49 projets urgents et vitaux qui ont touché 586 000 personnes.

Malgré ces contributions clés, **le financement humanitaire du Canada en réponse aux crises des Rohingyas et du Myanmar a également diminué considérablement au cours de la Stratégie**, passant d'un total de 124 millions de dollars au cours de la phase 1 à 50,5 millions de dollars au cours de la phase 2. Au cours de la phase 2, le Canada a décidé de financer l'aide humanitaire par le biais des niveaux de référence ministériels plutôt que par le biais de la Stratégie, ce qui lui a donné la possibilité d'allouer des fonds à d'autres crises mondiales tout en continuant à répondre aux crises humanitaires des Rohingyas et du Myanmar. Il convient toutefois de noter que cette diminution du financement est intervenue dans un contexte où les besoins humanitaires ont augmenté dans les deux pays, alors que les niveaux de financement des donateurs internationaux pour répondre à ces crises sont globalement en baisse.

Globalement, le Canada a joué un rôle clé pour répondre aux besoins humanitaires des crises des Rohingyas et du Myanmar. Toutefois, l'écart grandissant entre les besoins croissants au Myanmar et au Bangladesh et les niveaux décroissants de financement humanitaire du Canada a limité sa capacité à continuer à atténuer les besoins humanitaires globaux.

*Remarque : Ces chiffres peuvent ne pas représenter l'entièreté des contributions humanitaires du Canada ou d'autres donateurs en raison des différences entre les systèmes de déclaration des Nations Unies. Les décaissements du Canada dans le cadre de la Stratégie sont présentés en détail à l'annexe II, et le total de l'intervention humanitaire des donateurs par rapport au financement de l'APD figure à l'annexe V.

Résultats et exécution

Soutien à moyen terme aux populations vulnérables et touchées par les crises

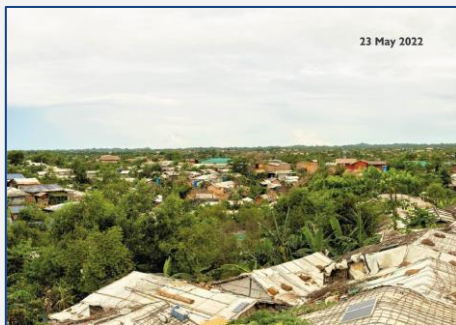
Fait saillant : restaurer l'environnement à Cox's Bazar

L'afflux de réfugiés rohingyas en 2017 a exercé beaucoup de pressions sur l'environnement déjà dégradé de Cox's Bazar. Quelque 4 300 acres de collines et de forêts ont été déboisés ou défrichés. Les contributions du Canada aux projets SAFEPlus des Nations Unies ont permis de stabiliser et de reboiser d'importantes superficies de terres.

Avant



Après



Crédit photo : OIM, Catalogue d'aménagement de sites 2.1, avril 2023.

Bien que le Canada ait obtenu les résultats escomptés de la Stratégie en matière d'aide au développement dans les secteurs clés du Bangladesh, des contraintes contextuelles ont entravé l'obtention de résultats durables.

La triangulation des éléments probants a révélé que l'objectif de la Stratégie consistant à apporter un soutien à moyen terme pour répondre aux besoins des populations vulnérables et touchées par la crise au Bangladesh a été atteint grâce à des contributions clés en matière d'aide au développement et à un ensemble de projets harmonisés aux besoins des réfugiés rohingyas et des communautés d'accueil touchées par la crise. Toutefois, **l'objectif d'aide au développement de la Stratégie n'a pas été conçu pour aller au-delà de la satisfaction des besoins à moyen terme et les résultats durables ont été entravés par des limitations contextuelles.** Celles-ci incluent notamment des contraintes imposées par le gouvernement d'accueil à l'autonomie des réfugiés rohingyas et la nature prolongée de la crise, illustrée par l'aggravation des conditions dans les camps et la dépendance croissante à l'égard de l'aide des donateurs.

Pendant la durée de la Stratégie, le Canada a fourni 179 M\$ en aide au développement pour la réponse à la crise des réfugiés rohingyas au Bangladesh, réalisant 16 projets dans les 5 principaux domaines d'action : l'éducation (37 %), la santé et les droits sexuels et reproductifs (17 %), une croissance qui fonctionne pour tous (15 %), les services sociaux et la sécurité alimentaire (13 %), et l'environnement et l'action climatique (11 %). Le rôle clé et les résultats du Canada en matière d'éducation et de moyens de subsistance sont particulièrement pertinents étant donné la nécessité d'une plus grande autonomie des réfugiés, dans un contexte de politiques restrictives des gouvernements d'accueil entraînant une dépendance accrue à l'égard d'un financement mondial des donateurs en baisse.

Principaux résultats du Canada en matière de développement au Bangladesh :

La Stratégie a permis au Canada d'être un donateur clé dans les secteurs de l'environnement et des moyens de subsistance, notamment pour le projet conjoint des Nations unies Safe Access to Fuel and Energy Plus (SAFEPlus) (2019-2022) et sa deuxième itération SAFEPlus 2 (2022-2025), pour lesquels le Canada a fourni respectivement 35 % (20 M\$) et 66 % (15 M\$) de l'ensemble du financement des donateurs. Les résultats obtenus à ce jour comprennent l'amélioration de la sécurité environnementale et économique des ménages vulnérables des réfugiés rohingyas et des communautés d'accueil à Cox's Bazar grâce à la revégétalisation des terres (52 hectares), à la réduction de l'utilisation du bois de chauffage, à l'augmentation de l'utilisation du combustible de cuisson, ainsi qu'au développement de compétences vertes parmi les bénéficiaires.

Le Canada a été le principal bailleur de fonds dans l'opérationnalisation des programmes de compétences et de moyens de subsistance mis en œuvre pour les réfugiés et les communautés d'accueil au Bangladesh, en tant qu'unique bailleur de fonds du plus grand projet dans ce secteur, à savoir l'initiative « Ne laisser personne de côté » de 44 M\$ avec le HCR, BRAC et l'OIT (2023-2025). De manière similaire, le **Canada a contribué à améliorer l'accès à l'éducation, les systèmes et les infrastructures** par le biais du programme « L'éducation ne peut attendre » (27,5 millions de dollars) (2022-2024). Dans l'ensemble, l'engagement du Canada dans ces deux projets a permis aux réfugiés dans les camps de devenir plus autonomes et résilients grâce au développement des compétences et aux allocations gagnées dans le cadre de services de « volontariat », ainsi qu'à l'amélioration de leur accès à des possibilités d'apprentissage de qualité, sûres et inclusives.

Malgré les contributions clés de l'aide au développement du Canada pour répondre aux besoins des populations vulnérables et touchées par la crise au Bangladesh à court et à moyen terme, elles n'ont pas abouti à des résultats durables en raison de diverses contraintes contextuelles (voir les diapositives 26 et 27 pour plus de détails sur les contraintes contextuelles).

Résultats et exécution

Soutien à moyen terme aux populations vulnérables et touchées par les crises

Fait saillant : s'attaquer aux normes sexistes au Myanmar

Le financement continu du Canada au Programme Voix et leadership des femmes (VLF) au Myanmar aide les organisations de défense des droits des femmes dans l'ensemble du pays à soutenir et à outiller les mouvements féministes intersectionnels.

L'un des partenaires de mise en œuvre de VLF, la Women for Women Foundation, a soutenu une nouvelle stratégie de protestation contre le coup d'État militaire au Myanmar, en utilisant des vêtements féminins comme pancartes pour confronter symboliquement la croyance traditionnelle selon laquelle les femmes sont « impures » et inférieures aux hommes. Cette stratégie a été rapidement adoptée dans tout le pays et a rallié l'appui et la participation d'un grand nombre de garçons et d'hommes. Elle a favorisé une évolution des normes et des stéréotypes sexistes au Myanmar et l'acceptation de la participation et du leadership des femmes.



Crédit photo : Vice News, 2021.

L'aide au développement du Canada au Myanmar a permis d'atteindre les résultats escomptés par la Stratégie, mais la montée de la violence, l'instabilité et les contraintes opérationnelles ont empêché l'obtention de résultats durables.

Le Canada a atteint son objectif d'aide au développement consistant à fournir un soutien à moyen terme pour répondre aux besoins des populations vulnérables et touchées par la crise au Myanmar par le biais d'une programmation dans les domaines de la réduction de la pauvreté, de la santé et de la nutrition, ainsi que de la société civile, le tout avec une forte perspective de genre. Toutefois, l'objectif d'aide au développement de la Stratégie n'a pas été conçu pour aller au-delà de la satisfaction des besoins à moyen terme. En outre, l'augmentation de la violence, de l'instabilité et des contraintes opérationnelles au Myanmar a également entravé la capacité du Canada à garantir des progrès et des résultats durables pour les Rohingyas et les autres populations touchées par la crise.

Pendant la durée de la Stratégie, le Canada a fourni 143 M\$ d'aide au développement au Myanmar, réalisant 20 projets dans les 5 principaux domaines d'action secondaires que sont la santé et les SDRS (30 %), la gouvernance inclusive (25 %), la croissance au service de tous (21 %), l'égalité des genres et le renforcement de pouvoir des femmes et des filles (14 %) et l'environnement et l'action pour le climat (4 %). L'engagement du Canada dans ces domaines était pertinent dans un contexte de fragilité socio-économique accrue et de lacunes dans la gouvernance et les services sociaux à la suite du coup d'État au Myanmar, qui a affecté de manière disproportionnée les plus vulnérables, y compris les femmes et les filles.

Principaux résultats du Canada en matière de développement au Myanmar :

Le Canada a contribué à la prévention de la violence fondée sur le genre et à une sensibilisation accrue à la santé et aux droits sexuels et reproductifs (SDSR) en finançant à hauteur de 18 M\$ le projet de l'UNICEF sur la santé, l'autonomisation et les droits des populations vulnérables au Myanmar (HER) (2018-2023). HER Myanmar a fait des progrès vers la réalisation accrue des SDRS pour les femmes, les garçons et les filles, y compris par l'accroissement de la promotion accrue et de l'échelle ainsi que le renforcement des capacités pour l'éducation sexuelle complète en dehors de l'école. Cependant, la durabilité des résultats était incertaine, compte tenu de la nature turbulente et imprévisible du régime post-coup d'État au Myanmar.

La Stratégie a permis au Canada d'apporter un soutien essentiel à la réduction de la pauvreté, à la gouvernance inclusive et à l'égalité des genres au Myanmar, par le biais d'un appui au Fonds pour les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire (LIFT) de l'UNOPS. Les contributions du Canada à la phase 1 (16 M\$) ont permis d'accroître l'autonomisation économique des femmes et la gouvernance communautaire équitable entre les genres, et d'améliorer les droits des Rohingyas, ainsi que les relations entre les communautés de Rakhine et les Rohingyas. Le soutien du Canada à la phase 2 (15 M\$) a permis à LIFT de poursuivre ses objectifs, au bénéfice de 12 M de personnes dans 88 % des townships du Myanmar. Cela dit, d'importants défis opérationnels dans un environnement d'après-coup d'État ont affecté sa capacité à mesurer ses résultats et à rendre compte des progrès accomplis au cours de la phase 2.

Malgré le soutien à moyen terme apporté par l'aide canadienne au développement aux populations vulnérables et touchées par la crise au Myanmar, diverses contraintes contextuelles ont empêché l'obtention de résultats durables.

Résultats et exécution

Pression exercée sur les acteurs malveillants au Myanmar pour les tenir responsables de leurs actes

Les 9 séries de sanctions imposées par le Canada depuis le coup d'État ont ciblé 135 particuliers et 88 entités (en date de 2023).

2021

Février : sanctions contre des responsables militaires du Myanmar en réponse au coup d'État

Mai : sanctions supplémentaires à l'encontre de particuliers et d'entités affiliées aux forces armées du Myanmar

Décembre : sanctions supplémentaires contre des entités affiliées au régime militaire du Myanmar

2022

Janvier : sanctions supplémentaires à l'encontre de particuliers associés au régime militaire du Myanmar

Mars : nouvelles sanctions à l'encontre de particuliers et d'entités responsables de l'achat et de la fourniture d'armes et d'équipement militaires au Myanmar

Décembre : nouvelles sanctions aux régimes de la Russie, de l'Iran et du Myanmar

2023

Janvier : Règlement modifiant le *Règlement sur les mesures économiques spéciales visant la Birmanie*

Octobre : sanctions supplémentaires contre des particuliers et entités soutenant le régime militaire du Myanmar

Décembre : sanctions en réponse aux violations des droits de la personne commises de longue date en Russie, en Iran et au Myanmar

Malgré les efforts déployés par le Canada pour accroître la pression et tenir responsables les auteurs de violations des droits de la personne, le recours constant à la violence par le régime militaire du Myanmar a entravé les avancées dans ces domaines.

Le Canada a fait d'importants progrès en vue d'atteindre les objectifs de la Stratégie consistant à exercer plus de pression sur les acteurs malveillants et à obtenir que les auteurs de crimes répondent de leurs actes. La Stratégie a permis au Canada d'appuyer une affaire portée devant la Cour internationale de justice (CIJ), d'imposer des sanctions, notamment par l'entremise des efforts du SPED pour assurer la mobilisation et la coordination des pays aux vues similaires, et de constituer un ensemble d'éléments de preuve pour traduire en justice les responsables de crimes. Cependant, le gouvernement de facto et la violence du régime se sont poursuivis.

Le Canada est intervenu dans une affaire intentée par la Gambie en 2019 contre le Myanmar devant la CIJ, pour violations alléguées de la Convention sur le génocide. En novembre 2023, le Canada a déposé une déclaration d'intervention conjointe avec l'Allemagne, le Danemark, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni dans l'affaire contre le Myanmar. La déclaration portait sur l'interprétation de la Convention sur le génocide. Le Canada avait publié des déclarations communes avec les Pays-Bas en 2020 et 2022 pour annoncer son intention d'intervenir dans cette affaire.

Le Canada a aussi contribué à la création en 2018 et au financement du Mécanisme d'enquête indépendant des Nations Unies pour le Myanmar, qui a pour mandat de recueillir, de préserver et d'analyser des éléments de preuve attestant de la commission de crimes internationaux et de violations graves des droits de la personne au Myanmar. Le Mécanisme continue de surveiller activement la situation qui se détériore au Myanmar, d'enquêter sur celle-ci et de communiquer ses rapports aux cours et tribunaux compétents, y compris la CIJ.

Le Canada a également financé Legal Action Worldwide, qui a soutenu l'équipe juridique de la Gambie et permis à des témoins et survivants de participer aux processus internationaux d'établissement des responsabilités et d'obtenir un soutien continu axé sur leurs besoins. L'affaire devant la CIJ est un long processus qui se poursuit.

À la suite du coup d'État militaire de 2021 au Myanmar, **le Canada a condamné les agissements de l'armée et a pris 9 séries de sanctions contre le régime.** Souvent mises en œuvre avec des pays aux vues similaires grâce au travail de plaidoyer, de mobilisation et de coordination du SPED, ces sanctions et les messages publics connexes visent à accroître au maximum la pression concertée exercée sur le régime pour qu'il fasse marche arrière et à limiter son accès à des ressources et à des revenus cruciaux pour soutenir son recours à la violence. Le Canada a aussi été l'un des premiers pays à cibler le carburant d'aviation en réponse aux frappes aériennes menées par le régime en contravention du droit international. Ces sanctions ont limité la marge de manœuvre du régime militaire du Myanmar, mais sans entraîner de changement de cap réel de sa part.

Les efforts considérables du Canada pour documenter des faits probants afin d'exercer plus de pression sur les acteurs malveillants au Myanmar et les tenir responsables de leurs actes ont été enrayés par les violations des droits de la personne, la violence, l'oppression, l'anarchie et la pauvreté toujours croissantes dans ce pays depuis le coup d'État militaire de 2021. Le recours constant à la violence par le régime militaire contre les Rohingyas (la minorité la plus persécutée du monde selon l'ONU) et la population en général du Myanmar met en évidence le fait qu'il faudra du temps pour obtenir que les responsables de crimes répondent de leurs actes.

Résultats et exécution

Collaboration entre les filières de travail

Dépenses pour le développement, l'aide humanitaire et le PSOP

Au cours des 2 phases de la Stratégie, un total de 526,3 M\$* a été déboursé pour les programmes de développement (61 %), d'aide humanitaire (33 %) et de stabilisation et d'opérations de paix (PSOP) (6%).

322 M\$

Aide au développement

174,4 M\$**

Aide humanitaire

29,9 M\$

PSOP

Source : Affaires mondiales Canada, DPF, données financières, 2023.

*Ce montant inclut les décaissements faits en 2022-2023 jusqu'en novembre 2023.

**Ce montant inclut le financement de 50,5 M\$ fourni en sus des fonds consacrés à la phase 2 de la Stratégie.

Le contexte a entravé le progrès vers la mise en place de conditions propices au retour volontaire et durable, en toute sécurité et dans la dignité, des réfugiés rohingyas au Myanmar.

Le PSOP et le SPED ont notamment contribué à la Stratégie en se trouvant au cœur des efforts déployés par le Canada pour favoriser la mise en place de conditions propices à un retour volontaire et durable, en toute sécurité et dans la dignité, des réfugiés rohingyas. **Le PSOP a obtenu 6 % (29,9 M\$) du financement de la Stratégie pour les 2 phases et a fourni des contributions stratégiques en vue de rétablir la paix, la sécurité et la démocratie au Myanmar après le coup d'État**, qui ont été essentielles pour atteindre les objectifs de la Stratégie relatifs à promouvoir une paix inclusive et durable et le rétablissement d'un régime démocratique ainsi qu'à augmenter la pression sur les acteurs malveillants et à poursuivre les efforts pour les tenir responsables de leurs actes. Cela a inclut notamment des projets sur la prévention des conflits armés, le soutien à la paix et à la responsabilisation pour les crimes commis au Myanmar, l'aide aux Rohingyas victimes de violences sexuelles et fondées sur le genre (VSFG) au Bangladesh, et les enquêtes sur les crimes de VSFG.

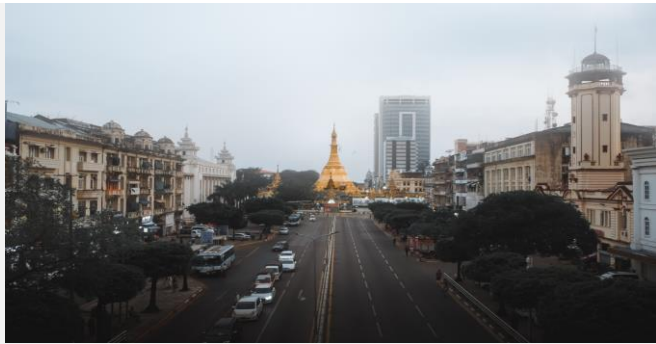
En ce qui concerne le Myanmar, la plus importante contribution du PSOP au nom du Canada (15,3 M\$ pour les 2 phases) a été son soutien au Fonds commun pour la paix (FCP), conçu pour soutenir les efforts nationaux visant à parvenir à un règlement durable du conflit armé ethnique au Myanmar et à renforcer la participation et le soutien multipartites à la mise en œuvre de l'accord de cessez-le-feu à l'échelle nationale. En tant que fonds multidonateurs axé sur les processus politiques et de paix plutôt que sur l'aide au développement, le FCP présentait une utilité stratégique pour lutter contre l'instabilité au Myanmar. Le Canada a aussi utilisé son rôle au sein du conseil d'administration du FCP pour défendre l'égalité des genres et faire participer des dirigeantes et des cheffes de file de divers horizons afin de faire progresser le rôle des femmes dans le processus de paix et d'intégrer la dimension de genre dans les politiques et les procédures de l'ensemble du processus.

Pour sa part, le SPED s'est efforcé de garder les crises au centre de l'attention et de participer activement à des cadres multilatéraux comme le Conseil des droits de l'homme et d'autres comités des Nations Unies. **Le Canada a aussi dirigé ou coordonné avec des pays aux vues similaires des démarches, des sanctions, des déclarations communes, des interventions et des résolutions**, y compris le maintien dans celles-ci de mentions cruciales sur les transferts d'armes. De plus, le SPED a soutenu les efforts en faveur de la démocratie, la création de réseaux et le travail transfrontalier et a coordonné des projets financés par le Fonds canadien d'initiatives locales (FCIL) sur la gouvernance inclusive, les droits de la personne, la primauté du droit, la démocratie, l'indépendance des médias et la sécurité. Au cours de l'exercice 2022-2023, le Canada a financé 9 projets du FCIL au Myanmar, dont un projet clé visant à accroître l'accès de la population à des nouvelles et à des informations dignes de foi sur la crise qui a suivi le coup d'État.

Toutefois, **compte tenu des contraintes géopolitiques générales, la Stratégie du Canada n'a pas permis de faire réellement progresser une paix inclusive et durable, le rétablissement de la démocratie ou la mise en place de conditions propices au retour volontaire et durable, en toute sécurité et dans la dignité, des réfugiés rohingyas**. Parmi ces contraintes, citons le coup d'État militaire de 2021 au Myanmar et l'instabilité qui s'en est suivie, la discrimination persistante à l'encontre de la population rohingya et d'autres groupes, la nature prolongée des crises et la récurrence des catastrophes naturelles. Ces contraintes géopolitiques persistantes ont limité le progrès en faveur d'une paix inclusive et durable et du rétablissement d'un régime démocratique, tout en soulignant les lacunes qui subsistent et les conditions manquantes pour mettre en place des solutions durables.

Efficacité

Contexte politique et opérationnel



Loi sur l'enregistrement des organisations au Myanmar

En octobre 2022, le Conseil d'administration de l'État du régime militaire du Myanmar a adopté la loi sur l'enregistrement des organisations (ou loi sur les ONG). De l'avis de la plupart des observateurs et des centres de recherche en droit international, cette loi vient sévèrement restreindre les activités légitimes de la société civile et des acteurs humanitaires et viole des droits fondamentaux, comme la liberté d'association.

Diverses analyses ont mis en évidence des domaines où la loi ne respecte pas les normes internationales en matière de droits de la personne, qu'il s'agisse du manque d'indépendance des commissions d'enregistrement des ONG et de leur vulnérabilité à l'ingérence militaire, des sanctions pénales prévues si une ONG non enregistrée exerce des activités ou de l'interdiction des activités liées à des questions politiques, religieuses ou économiques.

Crédit photo : International Center for Not-for-Profit Law, 2023.

La capacité d'agir des partenaires de mise en œuvre et du personnel canadien a été grandement limitée par les contraintes de fonctionnement et d'accès ayant découlé du coup d'État et du régime militaire mis en place par la suite au Myanmar.

L'augmentation de la violence et de l'instabilité à la suite du coup d'État militaire a créé **d'importants problèmes de sécurité et d'accès pour les partenaires de mise en œuvre au Myanmar**, dont certains ont dû déplacer leurs activités à l'extérieur du pays, notamment en Thaïlande. Alors que l'accès sur le terrain était déjà limité avant le coup d'État, il a été encore plus restreint après celui-ci par les exigences supplémentaires du régime, qui a notamment multiplié les difficultés administratives pour l'obtention d'une autorisation de déplacement à l'intérieur du pays. La lourdeur et la lenteur de la bureaucratie ont rendu difficile pour les partenaires d'atteindre les bénéficiaires ciblés, en particulier dans l'État du Rakhine. La loi de 2022 sur l'enregistrement des organisations (ou loi sur les ONG) du régime a grandement entravé les activités des partenaires en raison de sa complexité, de ses exigences de déclaration prohibitives, de l'absence de protection des informations sensibles et du risque de sanctions pénales en cas de non-conformité. Tout en restreignant l'accès aux régions ayant besoin d'aide humanitaire, cette loi a considérablement limité les activités des partenaires et leur capacité d'intervenir, en accroissant la complexité administrative.

De plus, le rétrécissement de l'espace démocratique et l'absence d'homologues légitimes à la suite du coup d'État ont limité la capacité du Canada d'interagir avec le gouvernement au Myanmar et ont eu une incidence sur les gains antérieurs, ce qui a rendu plus difficile de faire avancer les objectifs du Canada en faveur d'une paix durable et du rétablissement de la démocratie.

Grâce à la souplesse administrative et à la collaboration du Canada, les partenaires de mise en œuvre ont pu mieux s'adapter au contexte politique et opérationnel au Myanmar après le coup d'État.

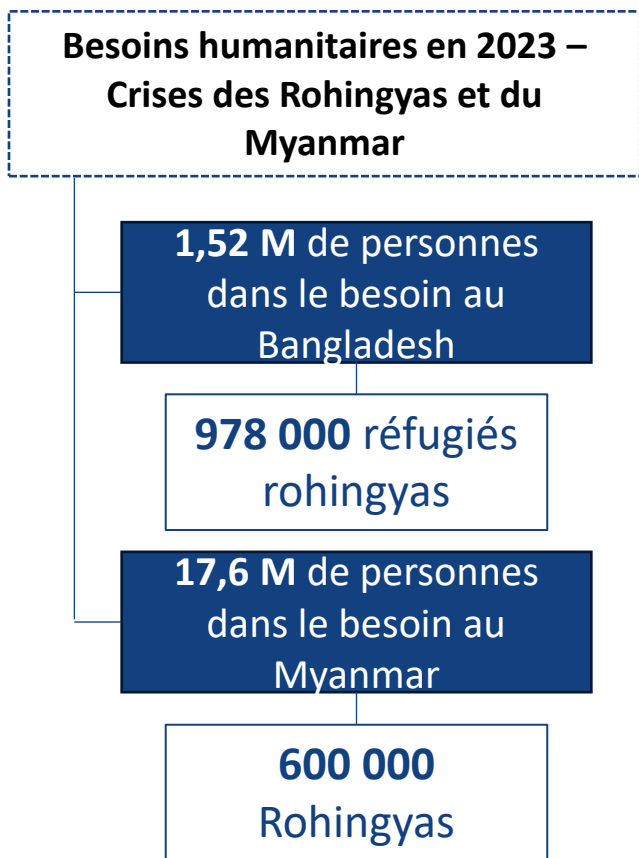
Devant l'instabilité et les difficultés pour les partenaires de mise en œuvre d'exercer des activités au Myanmar après le coup d'État, le Canada a fait preuve de souplesse en rajustant ses exigences habituelles en matière de fonctionnement et de rapports à leur égard. Par exemple, **le Canada a réduit ses exigences relatives aux rapports** pour permettre aux partenaires d'adapter leurs activités ou leurs objectifs face aux nouvelles difficultés de fonctionnement et aux problèmes de sécurité. Cette souplesse a permis aux partenaires de mise en œuvre de continuer à fonctionner efficacement dans un contexte en constante évolution.

De plus, **le Canada a entretenu un dialogue constant avec les partenaires de mise en œuvre** et créé des occasions de rétroaction et d'échange d'information par des visites sur place, des consultations et des communications régulières. Ce dialogue a été crucial pour aider les partenaires à mieux comprendre les priorités du Canada et à s'y conformer dans un contexte en évolution rapide et à cerner les possibilités de complémentarité. Cette collaboration avec les partenaires de mise en œuvre a compris une série de 5 consultations en juin 2023, des réunions régulières avec des partenaires au Canada et des visites de projets sur le terrain par le personnel des missions. Le Canada a ainsi facilité les échanges d'informations sur la conception des projets et les changements à apporter dans le contexte et donné aux partenaires l'occasion d'obtenir de la rétroaction et d'exprimer leurs préoccupations et leurs idées.

Bien que les contraintes de fonctionnement et d'accès aient constitué des obstacles importants pour les partenaires de mise en œuvre et le personnel canadien au Myanmar, la souplesse administrative du Canada et la solide collaboration avec les partenaires ont été des facteurs favorables à la mise en œuvre efficace de la Stratégie.

Pertinence

Atténuer la crise humanitaire



Sources: 1) ISCG. 2023 Joint Response Plan: Rohingya Humanitarian Crisis, 2023; 2) Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies, Humanitarian Needs Overview Myanmar 2023, 2023.

En raison des crises touchant les Rohingyas et le Myanmar qui perdurent, les réfugiés rohingyas demeurent dépendants de l'aide humanitaire internationale.

À la suite du coup d'État militaire au Myanmar en 2021 et de la guerre civile qui s'en est suivie, **les chances sont plus ténues que jamais que les réfugiés rohingyas puissent retourner volontairement, en toute sécurité et dans la dignité au Myanmar.** L'ONU a indiqué que les Rohingyas continuaient de subir des violations systématiques de leurs droits fondamentaux au Myanmar, alors que les conditions de vie dans les camps de réfugiés au Bangladesh se détériorent rapidement.

Au Bangladesh, on estime que 1,5 million de personnes (538 000 membres des communautés d'accueil et 978 000 réfugiés rohingyas), dont un peu plus de la moitié sont des femmes et des filles, ont eu besoin d'une aide humanitaire en 2023 dans le contexte de la crise humanitaire des Rohingyas. En outre, 95 % de tous les ménages rohingyas de Cox's Bazar en 2022 se trouvaient dans une situation de vulnérabilité allant de modérée à élevée et dépendaient entièrement de l'aide humanitaire. Confinés dans les camps et empêchés de trouver un emploi formel, les réfugiés rohingyas dépendent aussi presque totalement de l'aide alimentaire, ce qui les rend particulièrement vulnérables aux réductions des rations alimentaires en raison de la baisse du financement des donateurs.

Au Myanmar, en 2023, 600 000 Rohingyas de l'état du Rakhine ont eu de la difficulté à accéder à des moyens de subsistance, à des soins de santé urgents et à des services de base en raison des restrictions discriminatoires persistantes imposées à leur citoyenneté, à leur statut juridique et à leurs déplacements. Ce nombre comprend près de 130 000 Rohingyas déplacés à l'intérieur du pays, dont la grande majorité est confinée dans des camps fermés de personnes déplacées. Cette situation fait persister leur besoin d'aide humanitaire et leur dépendance à l'égard de celle-ci, le tout dans un contexte plus large où environ 17,6 millions de personnes dans tout le pays avaient besoin d'aide humanitaire en raison de l'augmentation des conflits, de l'instabilité et de la pauvreté à la suite du coup d'État.

Les besoins humanitaires ont été exacerbés par les catastrophes naturelles au Bangladesh et au Myanmar. Le Myanmar est l'un des pays les plus exposés aux catastrophes au monde, et les populations (en particulier les communautés rohingyas de l'État du Rakhine) touchées par le cyclone *Mocha* – la pire catastrophe naturelle qu'ait connue le Myanmar depuis près de 10 ans – ont toujours un besoin urgent de nourriture, d'eau potable, de médicaments, de soins médicaux et de matériaux pour construire ou réparer des abris. Au Bangladesh, un pays également vulnérable aux catastrophes naturelles, des centaines de milliers de personnes ont été touchées par le cyclone *Mocha*, qui a détruit beaucoup de maisons et d'installations de Rohingyas et de Bangladais à Cox's Bazar.

Les besoins humanitaires persistants au Myanmar et au Bangladesh en raison de la poursuite du conflit et des déplacements prolongés de populations, aggravés par une vulnérabilité aux catastrophes naturelles, font en sorte que **les réfugiés et les personnes déplacées rohingyas auront besoin d'une aide humanitaire internationale continue pour répondre à leurs besoins fondamentaux et assurer leur survie.** Pour les réfugiés au Bangladesh, les besoins humanitaires persistent puisque les conditions ne sont pas réunies pour leur retour volontaire et durable, en toute sécurité et dans la dignité, au Myanmar. Par conséquent, l'aide humanitaire et les contributions du Canada dans le cadre de la Stratégie, bien qu'importantes, ne peuvent à elles seules fournir une solution durable aux besoins humanitaires croissants engendrés par les crises qui perdurent.

Pertinence

Soutien à moyen terme aux populations vulnérables et touchées par les crises

Besoins dans le secteur des moyens de subsistance et du développement des compétences - Bangladesh (2023)

 **36,6 M\$ US**
en financement requis

 **694 445**
personnes dans le besoin

Source : ISCG, *Livelihoods and Skills Development (Bangladesh)*, 2023.

En ce qui concerne les moyens de subsistance et le développement des compétences, le plaidoyer fait par le Canada et le soutien qu'il a apporté ont été essentiels pour répondre aux besoins des populations vulnérables et touchées par la crise au Bangladesh.

Le cadre juridique laisse peu de possibilités de gagner leur vie aux réfugiés rohingyas dans les camps au Bangladesh, ce qui les rend presque entièrement dépendants de l'aide des donateurs, dont la baisse du financement et l'évolution des priorités sous l'effet des multiples crises mondiales ont encore exacerbé la crise humanitaire. Le plaidoyer fait par le Canada et le soutien qu'il a apporté en ce qui concerne les moyens de subsistance et le développement des compétences ont été particulièrement pertinents pour atteindre l'objectif de la Stratégie consistant à répondre aux besoins des populations vulnérables et touchées par les crises. Ces efforts ont contribué à donner une impulsion à des solutions durables à la crise humanitaire tout en visant à réduire les coûts connexes pour les donateurs et le gouvernement du Bangladesh.

Au Bangladesh, les réfugiés rohingyas sont confrontés à des restrictions gouvernementales en matière de moyens de subsistance et de développement des compétences et sont officiellement empêchés d'accéder à un emploi formel. Ces restrictions découlent de la crainte du gouvernement bangladais que l'ouverture de possibilités économiques aux réfugiés rohingyas crée un « facteur d'attraction » qui entraînerait un afflux de réfugiés supplémentaires et des distorsions encore plus grandes dans le marché local. Ces interdictions font partie d'un plus large ensemble de politiques du gouvernement qui comprennent divers degrés de restrictions sur la fourniture de financement du développement ou pluriannuel, l'éducation formelle et l'utilisation de structures et de matériaux permanents dans les camps.

Les moyens de subsistance sont demeurés une priorité du Canada dans ses programmes et le plaidoyer fait au Bangladesh, et la collaboration avec d'autres donateurs a permis d'améliorer progressivement les moyens de subsistance et les possibilités de développement des compétences des réfugiés rohingyas. Il s'agit là d'une approche axée sur les moyens de subsistance et les compétences en tant qu'éléments relevant du domaine de l'éducation, qui s'appuie sur le plaidoyer fait par le Canada et sur la prestation de services d'éducation de base. En 2022, le gouvernement du Bangladesh a approuvé 2 cadres connexes : 1) un Cadre en partenariat avec l'ONU sur le développement des compétences pour les réfugiés rohingyas et les communautés d'accueil, lié au développement des compétences professionnelles des réfugiés; 2) des directives sur l'embauche de volontaires dans les camps de réfugiés rohingyas, englobant les services de volontariat des réfugiés et les mesures d'encouragement à cet égard dans les camps. Un secteur des moyens de subsistance et du développement des compétences a aussi été mis en place pour renforcer les compétences et les capacités des réfugiés, qui a permis d'atteindre plus de 69 000 réfugiés rohingyas et bénéficiaires des communautés d'accueil par le biais de 18 projets en date de 2023, y compris un projet conjoint de HCR, de BRAC et de l'OIT financé par le Canada sur les compétences professionnelles.

Malgré les progrès graduels réalisés, les possibilités limitées pour les Rohingyas d'assurer leur subsistance et de développer leurs compétences et la dépendance à l'égard des donateurs qui en résulte sont préoccupantes dans un contexte de diminution du financement des donateurs. En effet, le Plan conjoint de réponse à la crise humanitaire des Rohingyas a été financé à 50 % en 2023, contre 69 % en 2018. La diminution des financements a entraîné une réduction d'un tiers des rations alimentaires en 2023 (en deçà des normes humanitaires minimales), sapant encore davantage la santé et la sécurité d'une population souffrant déjà de graves traumatismes et de privations et augmentant la vulnérabilité des ménages rohingyas, dont plus de la moitié dépendaient des bons électroniques financés par les donateurs comme principal revenu.

Dans ce contexte de déclin du financement mondial et d'un environnement politique contraignant, **il est d'autant plus pertinent que le Canada continue de mettre l'accent sur les moyens de subsistance et le développement des compétences des réfugiés rohingyas au Bangladesh afin d'atténuer l'aggravation de la crise et de fournir des solutions à long terme** alors que les réfugiés rohingyas dépendent d'un financement des donateurs qui s'amenuise.

Pertinence

Réinstallation et dialogue



Des réfugiés rohingyas prennent la mer dans la région

Un nombre croissant de réfugiés rohingyas risquent leur vie en se lançant dans de périlleux voyages en mer, en quête d'un lieu sûr pour s'établir dans d'autres pays. En 2022, plus de 3 500 Rohingyas ont tenté de se rendre en Malaisie et en Indonésie par la mer, contre 700 en 2021, une hausse de plus de 360 %.

En 2022 et 2023, le Canada a plaidé sur une base continue et dans la région en faveur des sauvetages en mer et pour que les réfugiés soient accueillis et traités avec humanité à leur arrivée, y compris en accordant du financement à l'OIM pour aider les réfugiés arrivant en Indonésie. Par exemple, en décembre 2022, le Canada a collaboré avec des gouvernements de pays de la région (Inde, Malaisie, Indonésie) et des missions canadiennes pour coordonner une intervention à la suite d'un incident impliquant des bateaux rohingyas perdus en mer. Cette intervention a été rendue possible grâce aux réseaux et aux ressources disponibles dans le cadre de la Stratégie.

Crédit photo : Al Jazeera, 2023.

Le rôle du Canada en tant que donateur jouant un rôle de premier plan en matière de réinstallation dans des pays tiers : un résultat inattendu de sa réponse aux crises.

Compte tenu de la détérioration rapide des conditions de vie des réfugiés rohingyas au Bangladesh et de l'absence de perspectives de rapatriement vers le Myanmar, la réinstallation des réfugiés rohingyas dans un pays tiers est devenue une solution de rechange de plus en plus pertinente. Selon l'ONU, **plus de 100 000 réfugiés rohingyas auront besoin d'être réinstallés en 2023** depuis les pays d'accueil en Asie, dont le Bangladesh, et le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme au Myanmar a appelé la communauté internationale à accepter les réfugiés rohingyas, à leur fournir le soutien requis selon les normes internationales et à élargir les possibilités de réinstallation et d'autres solutions durables.

Bien que la réinstallation n'ait pas été un résultat escompté ou un objectif clé du Canada pour l'une ou l'autre des phases de la Stratégie, **le Canada a joué un rôle de premier plan dans la réinstallation des réfugiés rohingyas dans des pays tiers** au cours de la phase 2. Le Canada a collaboré activement avec le gouvernement du Bangladesh et d'autres donateurs sur cette question et, en 2007, puis à nouveau en 2022, il a été le premier pays à accueillir des réfugiés rohingyas du Bangladesh lorsque la réinstallation dans des pays tiers a été autorisée au Bangladesh. Cette mesure s'appuie sur la longue tradition d'accueil des réfugiés du Canada (depuis 1959, le Canada a accueilli plus de 700 000 réfugiés de partout dans le monde).

Avec les États-Unis, **le Canada demeure l'un des rares donateurs à plaider en faveur de la réinstallation et à s'engager en ce sens**. En 2022, les États-Unis ont annoncé la mise en place d'un programme de réinstallation pour les réfugiés rohingyas vulnérables, en collaboration avec le gouvernement du Bangladesh et le HCR. Cette décision fait suite à un changement dans la politique du gouvernement du Bangladesh à l'égard de la réinstallation dans des pays tiers, qui n'avait pas été permise pendant 12 ans. En 2022, le HCR a transmis des demandes de réinstallation pour 1 082 réfugiés, dont certains cas ont été soumis à 3 pays de réinstallation (États-Unis, Canada et Suède) dans le cadre d'un projet pilote.

Le personnel d'Affaires mondiales Canada au Bangladesh et à l'administration centrale a joué un rôle important pour soutenir la réinstallation dans des pays tiers, notamment par la diplomatie et son travail de plaidoyer. La planification et la réalisation des initiatives de réinstallation au Canada ont également été gérées par Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada, qui supervise l'examen, le traitement et la mise en œuvre des demandes de réinstallation des réfugiés, notamment dans le cadre du Programme d'aide à la réinstallation. Cette réussite a mis en évidence l'importance d'adopter, en matière de réinstallation, une démarche faisant intervenir l'ensemble du gouvernement du Canada et de bien préciser la façon dont la réinstallation s'inscrit dans l'ensemble des mesures prises par le Canada pour faire face aux crises des Rohingyas et du Myanmar.

Conclusions

Conclusions

La Stratégie du Canada pour répondre aux crises des Rohingyas et du Myanmar lui a permis de jouer un rôle clé et d'apporter d'importantes contributions à la réponse mondiale, tout en atteignant largement les objectifs fixés dans la Stratégie. Toutefois, en raison de la dégradation de la situation dans la région, il est de plus en plus difficile pour le Canada de contribuer à la recherche de solutions durables aux crises. En particulier, les perspectives d'un retour de manière sécuritaire, volontaire et dans la dignité des réfugiés rohingyas au Myanmar étant plus éloignées que jamais, les réfugiés restent entièrement dépendants du gouvernement du Bangladesh et de la communauté des donateurs internationaux pour leur survie dans les camps. Le conflit violent en cours au Myanmar, y compris après le coup d'État de 2021, a entraîné une augmentation des besoins humanitaires pour les personnes déplacées à l'intérieur du Myanmar. Les catastrophes naturelles récurrentes dans les deux pays et la baisse du financement des donateurs au niveau mondial ont également accentué les difficultés.

Alors que le Canada envisage son engagement futur au-delà de la deuxième phase de la Stratégie, cette évaluation est l'occasion de réfléchir à la réponse du Canada pour aider à établir les priorités dans les domaines où son impact et sa valeur peuvent être maximisés. L'évaluation souligne l'importance d'une programmation au Bangladesh qui se concentre à favoriser l'autonomie des réfugiés rohingyas, à explorer des solutions complémentaires au rapatriement, ainsi qu'à répondre aux besoins humanitaires. Par ailleurs, l'évaluation a démontré que pour soutenir des solutions durables au conflit et à l'instabilité politique au Myanmar, le Canada doit identifier des moyens de cibler les causes sous-jacentes de ce conflit et de cette instabilité.

Recommandations et considérations

Recommandations

1

Dans la réponse du Canada à la crise des Rohingyas au Bangladesh, se concentrer sur les efforts visant à améliorer l'autonomie des réfugiés rohingyas tout en continuant à rechercher des solutions complémentaires au rapatriement, ainsi que répondre aux besoins humanitaires.

2

Identifier des moyens pour le Canada de cibler les causes sous-jacentes du conflit et de l'instabilité politique au Myanmar et de soutenir des solutions durables aux crises du Myanmar et des Rohingyas.

Remarque : Voir l'annexe VII pour les constatations de l'évaluation correspondantes à chaque recommandation.

Considérations pour Affaires mondiales Canada

Coordination dans l'ensemble du gouvernement : La coordination du plaidoyer fait par le Canada a constitué un facteur ayant favorisé la mise en œuvre efficace de la réponse aux crises des Rohingyas et du Myanmar sur un vaste éventail de plans. Ce résultat souligne l'importance de la coordination entre les différentes filières de travail à Affaires mondiales Canada, ainsi que dans l'ensemble du gouvernement du Canada, y compris à l'égard d'initiatives comme la réinstallation dans des pays tiers, qui exigent un degré élevé de coordination et de collaboration avec d'autres ministères fédéraux comme Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada. Dans cette optique, **le Ministère devrait envisager d'examiner les meilleurs moyens d'intégrer une approche pangouvernementale, afin de faire avancer ses objectifs et d'atténuer les risques de fragmentation par une plus grande collaboration et coordination.**

Tirer parti de l'influence considérable du Canada dans la réponse mondiale aux crises : Grâce à la Stratégie, le Canada a exercé une influence considérable parmi les donateurs et les partenaires, en termes de coordination internationale et de plaidoyer dans la réponse mondiale à la crise des réfugiés rohingyas. En particulier, en tant qu'envoyé spécial du Canada au Myanmar, Bob Rae a joué un rôle crucial en attirant l'attention de la communauté internationale et en préconisant une action coordonnée pour faire face à la crise. Combiné à des efforts diplomatiques et de plaidoyer plus étendus, cet engagement actif a permis au Canada d'exercer une influence diplomatique accrue et durable tant au Bangladesh qu'au sein de la communauté internationale dans son ensemble. **Le Ministère devrait donc envisager d'identifier des options permettant de tirer davantage parti de l'influence considérable du Canada pour mobiliser le soutien international en faveur de solutions durables aux crises des Rohingyas et du Myanmar. En outre, il pourrait examiner comment des approches similaires peuvent être mises à profit dans d'autres situations de crise.**

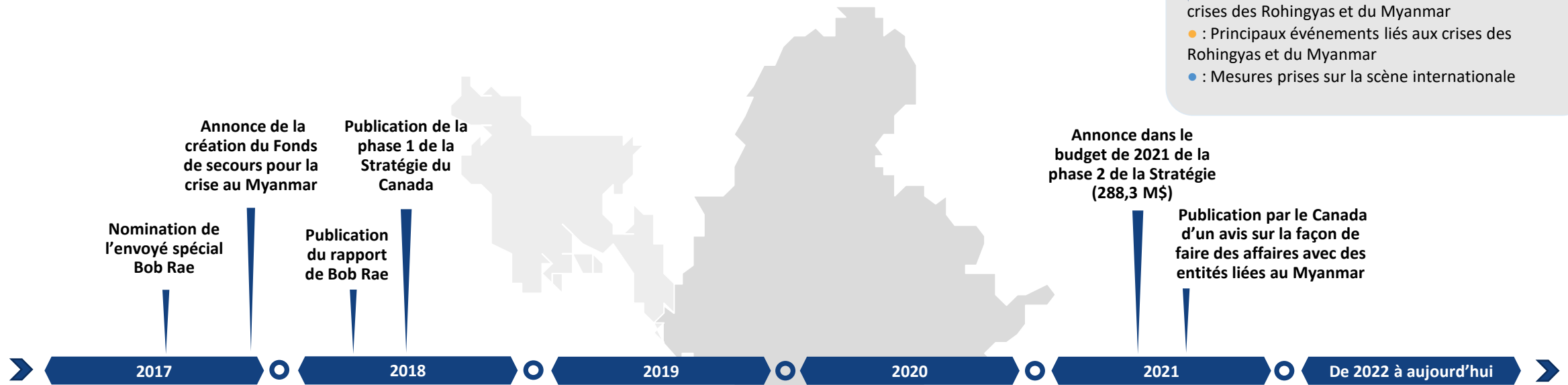
Soutien à des solutions politiques régionales aux crises : Bien que le Canada ait soutenu une réponse régionale aux crises des Rohingyas et du Myanmar en s'engageant auprès des gouvernements régionaux et de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), notamment sur l'avancement de son consensus en cinq points pour résoudre la crise politique du Myanmar, il ne s'agissait pas d'un objectif direct de la Stratégie et les progrès en vue d'une solution régionale durable sont restés limités. Compte tenu de l'importance des solutions politiques régionales pour résoudre les crises et atteindre les objectifs de la Stratégie, **le Ministère devrait réfléchir à la meilleure façon de s'engager bilatéralement dans la région et avec l'ANASE pour soutenir la consolidation de la paix et les solutions durables tout en faisant progresser la Stratégie du Canada pour l'Indo-Pacifique.**

Annexes

Annexe I : Chronologie des crises des Rohingyas et du Myanmar

Légende

- ▬ : Mesures prises par le Canada en réponse aux crises des Rohingyas et du Myanmar
- : Principaux événements liés aux crises des Rohingyas et du Myanmar
- : Mesures prises sur la scène internationale



- **Août 2017** : L'Armée du salut des Rohingyas de l'Arakan lance des attaques coordonnées contre les forces de sécurité dans l'État du Rakhine. Cet événement marque le début d'un exode massif des Rohingyas vers le Bangladesh.

- **Août à décembre 2017** : L'armée du Myanmar lance une campagne brutale de violence contre la population rohingya, impliquant des meurtres généralisés, des viols, des incendies criminels et d'autres violations des droits de la personne.

- **Août 2018** : La Mission d'établissement des faits des Nations Unies sur le Myanmar publie un rapport accusant l'armée du Myanmar de génocide et appelant à traduire en justice de hauts responsables militaires.

- **Novembre 2019** : La Gambie dépose une plainte contre le Myanmar devant la Cour internationale de justice, accusant le pays de génocide contre la population rohingya.

- **Janvier 2020** : La CIJ ordonne des mesures provisoires pour protéger la population rohingya, y compris la prévention des actes génocidaires et la préservation des preuves.

- **Novembre 2020** : Le Myanmar organise des élections générales et la Ligue nationale pour la démocratie remporte la majorité.

Annnonce dans le budget de 2021 de la phase 2 de la Stratégie (288,3 M\$)

Publication par le Canada d'un avis sur la façon de faire des affaires avec des entités liées au Myanmar

- **Février 2021** : L'armée du Myanmar organise un coup d'État, renversant le gouvernement civil et arrêtant des dirigeants politiques, dont Aung San Suu Kyi.

- **En cours** : En date de décembre 2023, le Canada avait imposé 9 séries de sanctions contre le Myanmar après le coup d'État.

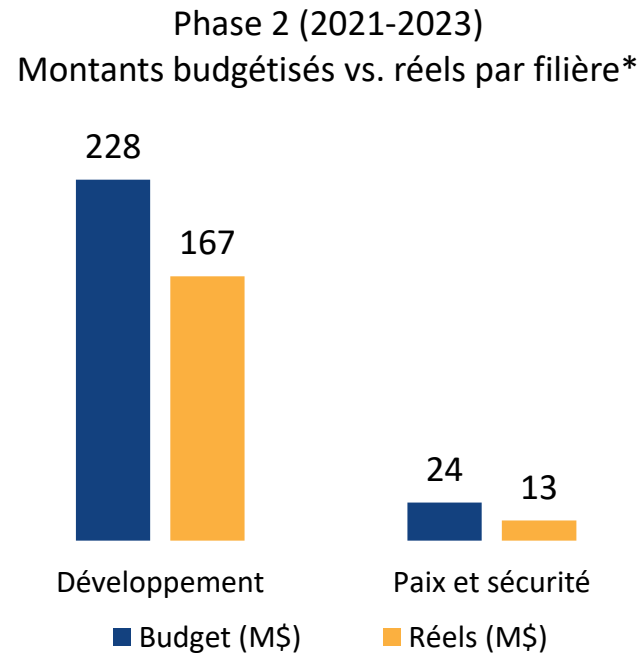
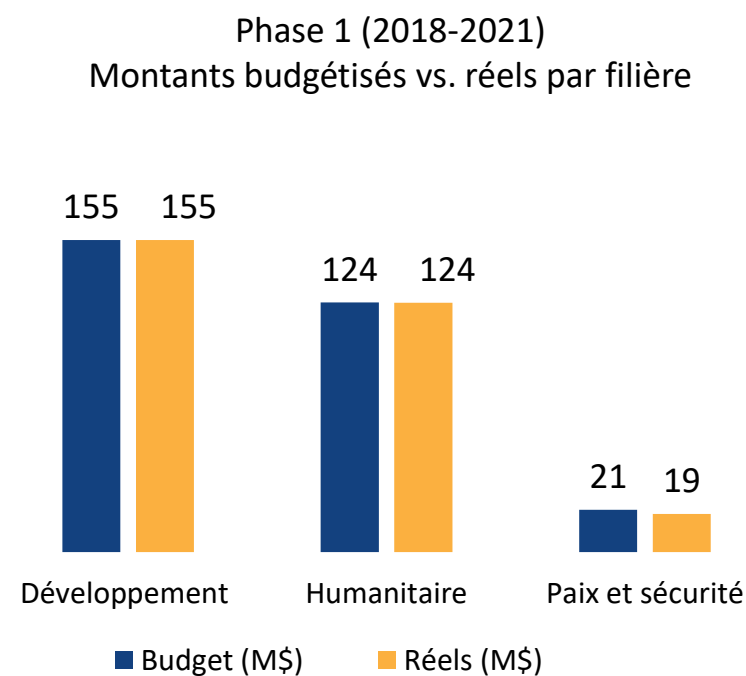
- **En cours** : Les crises des Rohingyas et du Myanmar se poursuivent, engendrant des violations toujours plus graves des droits fondamentaux, le déplacement de personnes à l'intérieur du pays, de la violence, l'oppression, l'anarchie et la pauvreté au Myanmar.



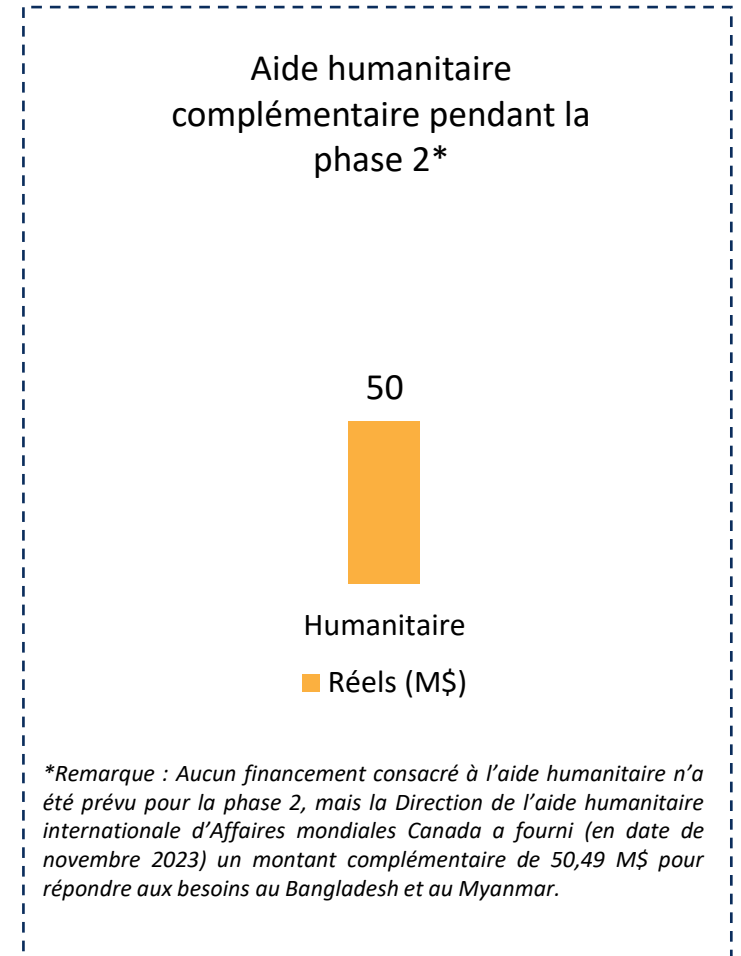
Remarque : Cette chronologie non exhaustive donne un aperçu général des crises des Rohingyas et du Myanmar et de la réponse du Canada. La situation est complexe et continue d'évoluer.

Annexe II : Budget prévu pour la Stratégie du Canada concernant les Rohingyas et le Myanmar par rapport aux dépenses réelles, par filière et par phase

Voici une comparaison des montants prévus dans le budget et des dépenses réelles pour les 3 principales filières de travail d'Affaires mondiales Canada financées par l'enveloppe de la Stratégie du Canada concernant les Rohingyas et le Myanmar, pour la phase 1 (2018-2021) et la phase 2 (2021-2023). Remarque : les montants sont en dollars canadiens.



















*Remarque : Les dépenses réelles correspondent aux fonds déboursés à ce jour (jusqu'en novembre 2023), étant donné que la phase 2 se poursuit jusqu'en mars 2024 et n'est donc achevée qu'aux 2/3.



*Remarque : Aucun financement consacré à l'aide humanitaire n'a été prévu pour la phase 2, mais la Direction de l'aide humanitaire internationale d'Affaires mondiales Canada a fourni (en date de novembre 2023) un montant complémentaire de 50,49 M\$ pour répondre aux besoins au Bangladesh et au Myanmar.

Annexe III : Analyse des donateurs - aide humanitaire au Bangladesh

















Une analyse d'un échantillon de pays donateurs aux vues similaires dans le cadre des Plans d'intervention conjoints (PIC)* face à la crise des Rohingyas au Bangladesh a révélé une complémentarité globale des approches des donateurs, mais aussi une tendance à la baisse du financement humanitaire au cours de la période visée par l'évaluation. Le Canada est demeuré l'un des principaux donateurs d'aide humanitaire bilatérale et l'un des rares pays à s'être doté d'une stratégie consacrée à cette crise. À cette aide s'ajoutent les contributions importantes du gouvernement du Bangladesh, dont un financement de 50,6 M\$ US pour les PIC de 2018 à 2023 en plus de ses efforts en matière d'accueil des réfugiés.

Pays	Stratégie ou approche	Financement aux PIC 2018-2023	Tendances financement 2018-2023
 États-Unis	Les É.-U. sont en tête des donateurs en matière d'aide humanitaire aux réfugiés rohingyas et aux communautés d'accueil au Bangladesh (eau, santé, éducation, abris, etc.) et plaident en faveur d'une solution durable pour le rapatriement volontaire, en toute sécurité et dans la dignité, des réfugiés rohingyas.	<ul style="list-style-type: none"> • Rang : 1^{er} • 1 562 M\$ au total • Baisse de 47 % du financement total 	 <p>2018 239 M\$ 2023 127 M\$</p>
 Royaume-Uni	Le R.-U. s'est concentré sur les services humanitaires vitaux pour les réfugiés rohingyas et les communautés d'accueil au Bangladesh dans les domaines de la protection, de la santé, de la violence fondée sur le genre et des droits sexuels et reproductifs, ainsi que sur la fourniture d'énergie propre, tout en plaçant en faveur d'un rapatriement volontaire, en toute sécurité et dans la dignité, lorsque les conditions le permettront.	<ul style="list-style-type: none"> • Rang : 2^e • 389 M\$ US au total • Baisse de 65 % du financement total 	 <p>94 M\$ 33 M\$</p>
 Union européenne	Par l'intermédiaire des Nations Unies et d'ONG internationales, l'UE s'est concentrée sur l'aide humanitaire axée sur les besoins des réfugiés rohingyas et des communautés d'accueil au Bangladesh concernant l'eau, l'assainissement, la santé alimentaire, la protection et l'éducation, tout en soutenant les activités de développement.	<ul style="list-style-type: none"> • Rang : 3^e • 248 M\$ US au total • Baisse de 13 % du financement total 	 <p>47 M\$ 41 M\$</p>
 Australie	L'Australie s'est concentrée sur la fourniture d'une aide humanitaire aux réfugiés rohingyas et aux communautés d'accueil par l'intermédiaire d'organisations multilatérales et d'ONG, notamment en matière d'alimentation, de santé et de résilience, et plaide en faveur du retour en toute sécurité des réfugiés rohingyas au Myanmar.	<ul style="list-style-type: none"> • Rang : 4^e • 216 M\$ US au total • Hausse de 42 % du financement total 	 <p>24 M\$ 34 M\$</p>
 Japon	Le Japon a mis l'accent sur l'aide humanitaire aux réfugiés rohingyas et aux communautés d'accueil à Cox's Bazar et à Bhasan Char en ce qui concerne l'aide vitale et les secours, la santé, la protection, l'environnement et l'amélioration des conditions de vie par l'intermédiaire d'organismes multilatéraux et d'ONG japonaises.	<ul style="list-style-type: none"> • Rang : 5^e • 182 M\$ US au total • Baisse de 33 % du financement total 	 <p>43 M\$ 29 M\$</p>
 Canada	Dans le cadre de sa stratégie en plusieurs phases et de la PAIF, le Canada a fourni une aide humanitaire vitale et des programmes de développement aux réfugiés rohingyas et aux communautés d'accueil au Bangladesh (santé, éducation, moyens de subsistance, égalité et pouvoir des femmes), tout en plaçant en faveur d'un plus grand nombre de possibilités pour les réfugiés d'assurer leur subsistance.	<ul style="list-style-type: none"> • Rang : 6^e • 103 M\$ US au total • Baisse de 19 % du financement total 	 <p>21 M\$ 17 M\$</p>
 Allemagne	L'Allemagne a mis l'accent sur l'aide humanitaire pluriannuelle aux réfugiés rohingyas et aux communautés d'accueil à Cox's Bazar (aide vitale, aide alimentaire, nutrition, moyens de subsistance), principalement par le biais d'organisations multilatérales et en soutenant le gouvernement bangladais. L'Allemagne a souligné la nécessité d'un rapatriement volontaire, en toute sécurité et dans la dignité, et le rôle central du HCR dans ce processus.	<ul style="list-style-type: none"> • Rang : 7^e • 98 M\$ US au total • Baisse de 50 % du financement total 	 <p>14 M\$ 7 M\$</p>
 Corée du Sud	Au Bangladesh, la République de Corée, par l'intermédiaire de l'Agence coréenne de coopération internationale (KOICA), s'est concentrée sur la fourniture d'une aide humanitaire aux réfugiés rohingyas dans les camps et aux communautés d'accueil dans les domaines de l'aide alimentaire et non alimentaire et de la protection.	<ul style="list-style-type: none"> • Rang : 15^e • 18 M\$ US au total • Baisse de 25 % du financement total 	 <p>4 M\$ 3 M\$</p>

*Remarque : Ces statistiques recueillies en novembre 2023 représentent les contributions aux PIC et peuvent ne pas correspondre entièrement aux contributions humanitaires du Canada (présentées plus en détail à l'annexe II) en raison des différences dans les systèmes de déclaration des Nations Unies.

Annexe IV : Analyse des donateurs - aide humanitaire au Myanmar et crise politique

Une analyse d'un échantillon de pays donateurs aux vues similaires dans le cadre des Plans de réponse humanitaire (PRH) pour le Myanmar et de plans similaires a révélé une complémentarité globale des approches des donateurs, incluant souvent la condamnation du régime militaire à la suite du coup d'État de 2021, et une tendance à l'augmentation du financement humanitaire au cours de la période visée par l'évaluation. Le Canada est demeuré l'un des principaux donateurs d'aide humanitaire bilatérale et l'un des rares pays à s'être doté d'une stratégie consacrée à cette crise.

Pays	Stratégie ou approche	Financement aux PRH 2018-2023	Tendances financement 2018-2023
États-Unis 	Par leur loi sur la Birmanie (BURMA Act), les É.-U. ont mis l'accent sur l'aide humanitaire aux Rohingyas au Myanmar, le soutien à la justice et à l'imputabilité pour les crimes commis et une résolution pacifique de la crise. Les É.-U. ont imposé des sanctions et condamné la junte militaire.	<ul style="list-style-type: none"> • Rang : 1^{er} • 427 M\$ US au total • Hausse de 79 % du financement total 	2018 34 M\$ 2023 61 M\$ 
Royaume-Uni 	Le R.-U. s'est concentré sur l'aide humanitaire aux Rohingyas au Myanmar, l'imputabilité pour les crimes commis et les sanctions contre le régime militaire, et sur la négociation d'une solution pacifique et politique pour le retour des réfugiés rohingyas. Le R.-U. a imposé des sanctions économiques au Myanmar.	<ul style="list-style-type: none"> • Rang : 2^e • 120 M\$ US au total • Hausse de 425 % du financement total 	2018 4 M\$ 2023 21 M\$ 
Japon 	Le Japon s'est concentré sur l'aide humanitaire aux Rohingyas au Myanmar par l'intermédiaire d'organisations multilatérales et n'a pas imposé de sanctions au Myanmar. Le NUG et d'autres acteurs ont récemment exhorté le Japon à accroître la pression diplomatique et économique sur l'armée du Myanmar.	<ul style="list-style-type: none"> • Rang : 3^e • 114 M\$ US au total • Hausse de 250 % du financement total 	2018 10 M\$ 2023 35 M\$ 
Union européenne 	L'UE a mis l'accent sur l'aide humanitaire aux Rohingyas au Myanmar, le soutien à la justice et à l'imputabilité pour les crimes commis au Myanmar et une solution politique à la crise, tout en imposant des sanctions ciblées et en condamnant le régime violent de la junte militaire du Myanmar.	<ul style="list-style-type: none"> • Rang : 4^e • 109 M\$ US au total • Hausse de 59 % du financement total 	2018 11 M\$ 2023 18 M\$ 
Allemagne 	L'Allemagne s'est concentrée sur l'aide humanitaire et l'aide au développement pluriannuelle aux Rohingyas au Myanmar, en particulier par l'intermédiaire d'organisations multilatérales, tout en soutenant les efforts internationaux pour la justice, l'imputabilité et une solution politique pacifique à la crise.	<ul style="list-style-type: none"> • Rang : 5^e • 102 M\$ US au total • Hausse de 32 % du financement total 	2018 13 M\$ 2023 17 M\$ 
Australie 	L'Australie s'est concentrée sur l'aide humanitaire aux Rohingyas au Myanmar, les sanctions contre le Myanmar et le plaidoyer pour la protection des minorités, la fin de la violence et le retour à un régime démocratique au Myanmar, aux côtés de pays partageant les mêmes idées et de l'ANASE.	<ul style="list-style-type: none"> • Rang : 6^e • 84 M\$ US au total • Hausse de 113 % du financement total 	2018 9 M\$ 2023 20 M\$ 
Canada 	Le Canada s'est concentré sur l'aide humanitaire et l'aide au développement et a encouragé des progrès politiques positifs au Myanmar, en particulier en appuyant le fédéralisme, en veillant à ce que les auteurs de crimes soient tenus responsables et en renforçant la coopération internationale pour résoudre la crise des Rohingyas.	<ul style="list-style-type: none"> • Rang : 10^e • 30 M\$ US au total • Hausse de 166 % du financement total 	2018 3 M\$ 2023 8 M\$ 
Corée du Sud 	La Corée s'est concentrée sur l'aide humanitaire aux Rohingyas au Myanmar et a condamné le coup d'État militaire et la violence, appelé au retour à la démocratie et mis fin aux projets de développement bilatéraux. La Corée a aussi suspendu les échanges de défense et interdit les exportations d'armes vers le Myanmar, mais n'a pas imposé de sanctions économiques au-delà de ces mesures.	<ul style="list-style-type: none"> • Rang : 16^e • 8 M\$ US au total • Hausse de 280 % du financement total 	2018 0,5 M\$ 2023 2 M\$ 

*Remarque : Ces statistiques recueillies en novembre 2023 représentent les contributions aux PRH et peuvent ne pas correspondre entièrement aux contributions humanitaires du Canada (présentées plus en détail à l'annexe II) en raison des différences dans les systèmes de déclaration des Nations Unies.

Annexe V : 10 principaux donateurs pour le Myanmar et le Bangladesh - APD totale par rapport à l'aide pour les Rohingyas

Le financement des donateurs aux Plans d'intervention conjoints (PIC)* pour la crise des Rohingyas au Bangladesh et aux Plans de réponse humanitaire (PRH) au Myanmar et les plans similaires pour ce pays donne une bonne idée de l'engagement international en réponse aux crises des Rohingyas et du Myanmar. Cependant, les contributions à ces plans peuvent ne pas indiquer l'entièreté du financement fourni en raison des limites des systèmes de rapports des Nations Unies et des omissions (ou chevauchements possibles) qu'ils peuvent contenir au chapitre des programmes de développement. Le financement net total de l'aide publique au développement (APD) fournit une autre mesure du niveau d'engagement des donateurs, et les tableaux ci-dessous répertorient les 10 principaux donateurs pour chaque pays touché en fonction du financement total du plan de réponse humanitaire par rapport au financement total de l'APD (même si celle-ci inclut l'aide bilatérale qui peut ne pas cibler expressément la crise des Rohingyas).

10 premiers donateurs pour le Bangladesh		
	Financement total des PIC (2018-2023)	Financement total pour l'APD (2018-2022)*
1	États-Unis : 1 562 M\$ US	Japon : 8 958 M\$ US
2	Royaume-Uni : 389 M\$ US	États-Unis : 1 897 M\$ US
3	Union européenne : 248 M\$ US	Royaume-Uni : 1 131 M\$ US
4	Australie : 216 M\$ US	Union européenne : 1 050 M\$ US
5	Japon : 182 M\$ US	Allemagne : 789 M\$ US
6	Canada : 103 M\$ US	France : 604 M\$ US
7	Allemagne : 98 M\$ US	Corée du Sud : 601 M\$ US
8	Bangladesh : 51 M\$ US	Canada : 449 M\$ US
9	Suède : 50 M\$ US	Australie : 399 M\$ US
10	Norvège : 49 M\$ US	Suède : 269 M\$ US

10 premiers donateurs pour le Myanmar		
	Financement total des PRH (2018-2023)	Financement total pour l'APD (2018-2022)*
1	États-Unis : 427 M\$ US	Japon : 3 140 M\$ US
2	Royaume-Uni : 120 M\$ US	États-Unis : 804 M\$ US
3	Japon : 114 M\$ US	Royaume-Uni : 610 M\$ US
4	Union européenne : 109 M\$ US	Union européenne : 565 M\$ US
5	Allemagne : 102 M\$ US	Australie : 328 M\$ US
6	Australie : 84 M\$ US	Corée du Sud : 326 M\$ US
7	Suède : 36 M\$ US	Allemagne : 275 M\$ US
8	Suisse : 31 M\$ US	Suisse : 238 M\$ US
9	Danemark : 30,3 M\$ US	Suède : 207 M\$ US
10	Canada : 30 M\$ US	Canada : 174 M\$ US

*Remarque : Alors que les données sur le financement des PIC et des PRH étaient disponibles jusqu'en 2023, les données sur l'APD étaient seulement disponibles jusqu'en 2022 (source : OCDE, Décaissements de l'aide [APD] aux pays et aux régions – total net, 2022).

Annexe VI : Constatations de l'évaluation correspondantes aux questions d'évaluation

Aspects examinés	Questions	Constatations de l'évaluation correspondantes (numéros de pages)
Résultats, exécution, efficacité	Q1. Quels ont été les principaux résultats de la Stratégie du Canada pour les Rohingyas et le Myanmar?	Pages 18 , 19 , 20 , 21 , 22 , 23 , 24 , 25 , 26
	1.1. Dans quelle mesure la Stratégie a-t-elle atteint les résultats escomptés?	Pages 18 , 19 , 20 , 21 , 22 , 23 , 26
	1.2. Quels sont les principaux facteurs ayant favorisé ou entravé l'exécution efficace de la Stratégie?	Pages 22 , 23 , 24 , 25 , 26
Pertinence	Q2. Dans quelle mesure les efforts du Canada dans le cadre de la Stratégie pour les Rohingyas et le Myanmar ont-ils permis de répondre aux besoins complexes et changeants liés aux crises?	Pages 18 , 19 , 20 , 21 , 22 , 23 , 25 , 26 , 27
	2.1. Comment les mesures prises par le Canada dans le cadre de la Stratégie ont-elles permis de tirer parti du SPED, de l'aide au développement, de l'aide humanitaire et des efforts pour la paix et la sécurité pour répondre aux besoins complexes et changeants liés aux crises?	Pages 18 , 19 , 20 , 21 , 22 , 23 , 26 , 27
	2.2. Quelles pratiques internationales et principales leçons tirées peuvent-elles éclairer la réponse du Canada face aux crises?	Pages 18 , 22 , 25 , 26 , 27

Annexe VII : Constatations de l'évaluation correspondantes aux recommandations

Recommandations	Constatations de l'évaluation correspondantes (numéros de pages)
1. Dans la réponse du Canada à la crise des Rohingyas au Bangladesh, se concentrer sur les efforts visant à améliorer l'autonomie des réfugiés rohingyas et sur des solutions complémentaires au rapatriement, ainsi que sur la réponse aux besoins humanitaires.	Pages 18 , 19 , 20 , 25 , 26 , 27
3. Cibler les causes sous-jacentes du conflit et de l'instabilité politique au Myanmar en se concentrant sur les efforts démocratiques et les solutions politiques régionales aux crises, tout en soutenant une paix inclusive et durable.	Pages 22 , 23 , 24