



Évaluation interministérielle

Fonds canadien d'action contre les mines terrestres

Phase II (FCM-II)

Rapport à la haute gestion

Mai 2010

Direction de l'évaluation de l'ACDI, Direction générale des politiques stratégiques et du rendement

Direction de l'évaluation du MAECI, Bureau de l'inspecteur général

Direction de l'évaluation du MDN, Chef – Services d'examen, Défense nationale

Table des matières

1	INTRODUCTION	1
1.1	OBJECTIFS – FCM – ÉVALUATION DE LA PHASE II	2
1.2	SUIVI – FCM – RECOMMANDATIONS DÉCOULANT DE L'ÉVALUATION DE LA PHASE I	2
2	APERÇU – FCM – PHASE II	3
2.1	STRUCTURE ET RÔLES	3
2.2	FINANCEMENT.....	5
3	APPROCHE ET MÉTHODE D'ÉVALUATION	11
3.1	MÉTHODES DE COLLECTE DES DONNÉES	13
3.2	LIMITES	14
3.3	CRITÈRES D'ÉVALUATION.....	16
4	CONSTATATIONS DE L'ÉVALUATION	17
4.1	RATIFICATION ET UNIVERSALISATION DU TRAITÉ	17
4.2	PROMOTION DE LA CAUSE : RECHERCHE, ÉLABORATION DE POLITIQUES, PARTENARIAT ET DIFFUSION	20
4.3	ACTION HUMANITAIRE CONTRE LES MINES : DÉMINAGE HUMANITAIRE	22
4.4	DESTRUCTION DES STOCKS	25
4.5	ACTION HUMANITAIRE CONTRE LES MINES : ÉDUCATION AUX RISQUES DES MINES ET ASSISTANCE AUX VICTIMES	27
4.6	PROMOTION DES TECHNOLOGIES NATIONALES ET INTERNATIONALES D'ACTION CONTRE LES MINES	32
5	CONCLUSIONS, LEÇONS RETENUES ET RECOMMANDATIONS	37
5.1	CONCLUSIONS	37
5.2	LEÇONS APPRISES	38
5.3	RECOMMANDATIONS	41
	ANNEXE I : RECOMMANDATIONS DÉCOULANT DE L'ÉVALUATION DU FCM I/ÉTAT D'AVANCEMENT AU MOMENT DE L'ÉVALUATION DU FCM II	43
	ANNEXE II : RÉPONSES DE LA GESTION	48
	ANNEXE III : CONCLUSIONS D'ÉTUDES SUR LE TERRAIN –	55

Tableaux

Tableau 1. Deux phases successives du FCM	1
Tableau 2. Budget par ministère participant (en M\$)	5
Tableau 3. Dépenses pour l'action contre les mines liées et non liées au FCM II, 2003-20081	6
Tableau 4. Dépenses pour l'action contre les mines liées et non liées au FCM II ¹ , 2003-2008, ventilées par catégorie de dépenses (en M\$CAN)	9
Tableau 5. Nombre de décaissements de projets d'action contre les mines liés et non liés au FCM II, 2003-2008, ventilés par catégorie de dépenses	10
Tableau 6. Nombre de pays bénéficiaires de contributions du Canada – 2003–2008	11
Tableau 7. Nombre de décaissements de projets et montants décaissés pour l'action contre les mines, 2003–2008	11
Tableau 8. Pays sélectionnés pour les études de cas : nombre de décaissements de projets et montants décaissés, 2003-2008	12
Tableau 9. Accession, selon l'année, à la Convention d'Ottawa, 2004-2008	18
Tableau 10. Réduction globale du nombre de pays comptant des stocks de mines et du nombre de mines terrestres.....	26
Tableau 11. Changement dans le nombre de victimes dans les pays bénéficiant d'un financement du Canada dans le cadre des efforts de sensibilisation aux dangers des mines	29
Tableau 12. Progrès réalisés dans le traitement des survivants des mines terrestres parmi les pays bénéficiaires d'une aide canadienne, 2004-2007	30
Tableau 13 - Nombre de projets du CCTD selon le résultat et la catégorie d'activités, 2003-2006	32

Remerciements

Tout d'abord, je tiens à remercier les membres suivants de l'équipe d'évaluation dont les responsabilités respectives sont indiquées ci-après :

M. James Freedman, chef de l'équipe de l'évaluation
M. Robert Eaton, expert en action contre les mines
M. Stan Benjamin, PLAN:NET – principal responsable
M. Mao Vanna (Cambodge), Mme Elvira Maria Molano Bravo (Colombie),
Mme Pamela L. Rebelo (Mozambique), M. Felix Yuggu (Soudan), Mme Lina Ghazi
(Jordanie) et Mme Sarah Asiimwe (Ouganda), experts nationaux
M. Chris Enns, soutien à la recherche
Mme Margaret Donald, systèmes d'administration

Je remercie les membres du Comité de pilotage de l'évaluation, particulièrement sa coordonnatrice, Maryse Hébert, ainsi que Jean Devlin et Anne Woodbridge de l'ACDI, Stuart Bloomfield du MAECI et Harry Hubley du ministère de la Défense nationale. De plus, j'aimerais remercier l'équipe du programme au MAECI, en particulier Earl Turcotte et John Macbride, de la Section de l'action contre les mines; l'équipe du programme à l'ACDI, particulièrement Jean Devlin et Anne Woodbridge, au sein de l'Unité d'action contre les mines; et les personnes affiliées au Centre canadien des technologies de déminage, en particulier Chris Weickert. Je tiens aussi à remercier tous les directeurs, gestionnaires de programmes, conseillers techniques et membres du personnel de soutien des programmes à l'administration centrale de l'ACDI, du MAECI et du MDN, ainsi que les représentants aux bureaux du Haut-Commissariat du Canada au Cambodge, en Colombie, au Mozambique, au Soudan, en Jordanie et au Kenya (Ouganda), qui ont rendu possible la réalisation de cette évaluation interministérielle.

Enfin, je tiens à exprimer tout spécialement mes remerciements aux membres de la Direction de l'évaluation de l'ACDI, et particulièrement à Maryse Hébert, gestionnaire principale de l'évaluation et à son équipe d'évaluation pour leur excellent travail. Cette évaluation interministérielle revêt une importance fondamentale pour l'ACDI, le MAECI et le MDN puisqu'elle porte sur l'un de nos plus importants programmes. Je remercie aussi spécialement Marie-Ève Fortin et Amélie Geoffroy, qui ont contribué à l'examen documentaire, aux statistiques, aux tableaux et aux annexes.

Le rapport sur le FCM présente les principales conclusions et constatations de l'évaluation. Le rapport technique intégral, qui comporte trois volumes (volume 1, Rapport technique; volume 2, Études de cas de pays; volume 3, Autres recherches contextuelles) peut être obtenu sur demande auprès de l'ACDI.

Goberdhan Singh
Directeur général
Direction de l'évaluation
Direction générale des politiques stratégiques et du rendement (DGPSR)
Agence canadienne de développement international (ACDI)

Acronymes

ACDI	Agence canadienne de développement international
ACM	Action contre les mines
CAMEO	Association canadienne pour la sécurité contre des mines de terre et des obus non explosés
CCTD	Centre canadien des technologies de déminage
CPE	Comité de pilotage de l'évaluation
CGRR	Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CIDHG	Centre international de déminage humanitaire de Genève
CIMT	Campagne internationale pour interdire les mines
CPAR	Canadian Physicians for Aid and Relief
CPE	Comité de pilotage de l'évaluation
CPAR	Canadian Physicians for Aid and Relief
CVAR	Cadre de vérification axé sur les risques
FCM	Fonds canadien d'action contre les mines terrestres
FPSM	Fonds pour la paix et la sécurité mondiales
GAR	Gestion axée sur les résultats
ILX-MAECI	Équipe de l'action contre les mines – Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
IMSMA	Système de gestion de l'information pour la lutte antimines
MACCA	Centre de coordination de l'action antimines en Afghanistan
MAECI	Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
MDN	Ministère de la Défense nationale
ONG	Organisation non gouvernementale
PDIP	Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays
UAM-ACDI	Unité d'action contre les mines - Agence canadienne de développement international

1 Introduction

1. La première phase du Fonds canadien d'action contre les mines terrestres (FCM) a été lancée en 1997 en tant que mécanisme devant contribuer à la mise en œuvre de la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction, connue aussi sous le nom de Traité sur l'interdiction des mines, ou Convention d'Ottawa. Cette dernière est entrée en vigueur en 1999 et comptait à l'origine 122 signataires, lorsque le ministre des Affaires étrangères de l'époque a annoncé un important apport financier du Canada pour appuyer son engagement politique à concrétiser la Convention. En 1997, le FCM avait pour but de financer la mise en œuvre de la Convention découlant du processus d'Ottawa. Fait remarquable, ce processus a permis d'atteindre en relativement peu de temps un consensus entre les pays pour interdire l'emploi, le stockage, la production et le transfert des mines antipersonnel.

2. À la suite d'une évaluation de la première phase, une seconde phase du Fonds canadien d'action contre les mines terrestres a été approuvée pour 2003-2008. Le Canada, avec cette deuxième phase du FCM, visait un double objectif.

- Maintenir le leadership canadien à court terme afin de garantir le succès de la Convention à long terme (p. ex. par la promotion de l'universalisation, de la mise en œuvre efficace et de la durabilité de la convention).
- Maintenir le leadership à long terme en intégrant graduellement tous les aspects de l'ACM aux activités normales des ministères et organismes participants et promouvoir une intégration analogue de l'ACM dans les organisations multilatérales, p. ex. Nations Unies (ONU) et institutions financières internationales (IFI), les ONG canadiennes et internationales et le secteur privé.

L'objectif final à long terme était de réduire l'impact des mines terrestres, sur les plans humanitaire et du développement, sur les populations vulnérables des pays en développement touchés par les mines.

Le tableau 1 indique les dates et les montants des décaissements du Fonds canadien d'action contre les mines terrestres (phases I et II).¹

Tableau 1. Deux phases successives du FCM

Phase	Dates	Allocation
FCM I	1997–2002	100 M\$
FCM II	2003–2008	72 M\$

3. Conformément aux exigences du Conseil du Trésor en matière d'évaluation sommative du FCM II, le présent rapport présente les principales constatations et

¹ Tous les montants en dollars que renferme ce rapport sont exprimés en dollars canadiens, à moins d'indication contraire explicite.

conclusions d'un rapport d'évaluation en trois volumes du FCM II. PLAN:NET Ltd. un cabinet d'experts-conseils de Calgary, a été chargé par contrat de procéder à cette évaluation sommative en collaboration avec Jim Freedman Consulting and Writing Inc. L'évaluation, menée sur une période de 18 mois, a commencé à la mi-novembre 2007. Un Comité de pilotage de l'évaluation (CPE), composé de représentants de l'ACDI, du MAECI et du MDN, a supervisé et guidé l'évaluation. À la lumière d'une série de critères, le CPE a sélectionné six pays où faire des visites sur le terrain : le Cambodge, la Colombie, le Mozambique, le Soudan, l'Ouganda et le Yémen/la Jordanie.

1.1 Objectifs – FCM – Évaluation de la phase II

4. L'évaluation visait à examiner les résultats obtenus dans la mise en œuvre de la deuxième phase du Fonds canadien contre les mines terrestres, les contributions respectives des trois ministères participant à l'obtention de ces résultats (extrants et effets) et les leçons retenues par les trois ministères. L'évaluation devait en outre comprendre un examen du niveau d'action relativement aux recommandations qui ont découlé de l'évaluation formative du FCM I. Plus précisément, l'évaluation visait à déterminer ce qui suit : Les résultats ont-ils contribué à l'atteinte des objectifs du FCM, de la Convention d'Ottawa et des unités d'action contre les mines des trois ministères participants? Le rapport entre les coûts et les résultats du projet est-il raisonnable? Le rendement a-t-il été satisfaisant (pertinence des résultats, durabilité, reddition des comptes, pertinence du concept et affectation des ressources)? Les activités ont-elles été judicieuses et menées en temps opportun? Il devait aussi découler de l'évaluation des leçons et des recommandations pour guider l'action contre les mines du Canada et d'autres initiatives interministérielles futures.

1.2 Suivi – FCM – Recommandations découlant de l'évaluation de la phase I

5. Une évaluation conjointe de la première phase du FCM, dirigée par le MAECI², a été effectuée en 2001-2002. Il n'y a pas eu de visites de projets ou de pays touchés par les mines pour cette évaluation. Le programme n'existait que depuis trois ans, ce qui est peu de temps pour évaluer les résultats d'une initiative d'une telle complexité. Lors de l'évaluation de la phase I, on a conclu que le FCM maintenait et consolidait la position de leadership du Canada dans le dossier des mines terrestres. Le FCM a donné au Canada crédibilité, visibilité et influence au sein de la communauté internationale. Il a donné au Canada le moyen de motiver d'autres pays à soutenir les activités de lutte contre les mines. D'après une analyse effectuée sur l'obtention de résultats, l'évaluation recommandait de prolonger le FCM. Il a été déterminé que sa résiliation précoce aurait poussé des donateurs multilatéraux et bilatéraux à réduire leur engagement financier et leur participation à l'action contre les mines. Ceci aurait eu pour effet d'atténuer les pressions sur les pays qui n'ont pas encore ratifié la Convention.

6. L'évaluation de la phase I a aussi donné lieu à diverses observations. On a observé que le déminage progressait lentement, qu'il fallait plus d'argent, plus d'innovation technique ou les deux, et qu'une approche plus créative s'imposait pour universaliser la Convention d'Ottawa de manière plus efficace afin d'y obtenir l'adhésion des pays

² Évaluation du Fonds canadien d'action contre les mines terrestres (FCM), mai 2002.

réticents. On craignait que la dépendance des ONG pour le financement régulier du FCM fasse que les activités de promotion de la cause prennent fin aussitôt que cesserait le Fonds. On se demandait si les programmes de sensibilisation aux dangers des mines avaient l'effet généralement affirmé sur les pertes de vies, et on remarquait que l'assistance aux victimes se butait à la tâche quasiment insurmontable de réformer des systèmes de santé déjà en faillite.

7. L'évaluation concluait à la nécessité d'une démarche systématique pour renforcer l'efficacité de l'intendance du programme, si ce n'est pour d'autres motifs que pour assurer une plus grande connaissance du programme parmi les intervenants et administrateurs. Une surveillance et une meilleure coordination s'imposaient, de même qu'une stratégie de mesure du rendement et une stratégie de reddition de comptes. Autrement dit, il fallait une autorité plus cohérente et éclairée pour diriger le programme.

8. Neuf recommandations sont ressorties de l'évaluation. Une réponse et un plan d'action de la direction ont été annexés à l'évaluation. Six recommandations ont été acceptées et des mesures ont été promises. Deux recommandations (sur l'aide aux victimes et la sensibilisation aux dangers des mines) ont été acceptées partiellement (puisque tant que le MAECI que l'ACDI ont fait état des difficultés que posait leur réalisation), mais les deux ministères ont proposé des mesures à mettre en œuvre avec la communauté internationale. Une recommandation n'a pas été acceptée, le CCTD estimant, contrairement à l'avis émis dans le rapport d'évaluation, que tous ces projets étaient liés aux besoins de praticiens sur le terrain et qu'il faudrait maintenir le financement d'initiatives de recherche à long terme. Le CCTD a proposé un plan d'action pour continuer de financer les initiatives de recherche à court, moyen et long termes. D'après ce qu'a constaté l'équipe d'évaluation de la mise en œuvre de la deuxième phase, quatre recommandations avaient été mises en application, quatre avaient été partiellement mises en application et une restait encore à réaliser. L'annexe 1 résume les recommandations de l'évaluation de première phase du FCM, la réponse et les mesures proposées, ainsi que l'évaluation de l'état d'avancement qu'a faite l'équipe d'évaluation de la deuxième phase du FCM.

2 Aperçu – FCM – Phase II

2.1 Structure et rôles

9. La deuxième phase du FCM comporte cinq volets :

- **Ratification et universalisation du Traité** – Ce volet vise à promouvoir l'universalisation la ratification, la mise en œuvre efficace et la durabilité de la Convention – et l'universalisation de la norme qu'elle contient; à mobiliser les volontés politiques; à promouvoir des solutions de rechange non mortelles aux mines terrestres. L'universalisation vise principalement à user des voies diplomatiques et de divers incitatifs pour persuader les non-signataires à devenir des États parties.
- **La promotion de la cause (Recherche, élaboration de politiques, partenariat et diffusion)** – On vise à continuer d'appuyer le leadership du Canada en matière de politiques d'action contre les mines en veillant à ce que les responsables canadiennes aient accès aux meilleurs renseignements possibles concernant l'ACM, pour appuyer l'élaboration de politiques et la programmation d'action contre les mines, et témoigner

d'un leadership stratégique par divers moyens. Ce volet vise à appuyer mécanisme de surveillance fondé sur la société civile et surveillant les progrès mondiaux dans la mise en œuvre de la Convention d'Ottawa. Il vise aussi à renforcer les capacités des organisations de la coalition de la campagne antimines afin qu'elles puissent jouer un rôle actif et durable dans les démarches visant à universaliser et à appuyer la mise en œuvre efficace de la Convention.

- **Promotion des technologies nationales et internationales d'action contre les mines** – On vise à aider les États parties à mettre en œuvre la Convention d'Ottawa et à encourager les États non membres à adhérer à la Convention. Pour ce faire, on fournit des technologies appropriées, canadiennes ou autres, principalement dans les domaines du déminage humanitaire et l'assistance aux victimes du déminage.
- **Action humanitaire contre les mines, y compris le déminage, l'éducation aux risques des mines et l'assistance aux victimes** – Ce volet vise à augmenter la capacité des pays touchés par les mines de planifier et de mettre en œuvre des programmes déminage humanitaire, de fournir une gamme complète de services aux victimes des mines (y compris la réadaptation physique et l'intégration sociale et économique), à sensibiliser la population aux risques causés par les mines afin de promouvoir des comportements réduisant les risques.
- Recherche, développement et mise en œuvre de technologies de déminage appropriées par le Centre canadien des technologies de déminage (CCTD) – On vise à fournir un soutien et une assistance techniques à la collectivité du déminage par divers moyens, entre autres l'élaboration de normes crédibles et observées d'essai et d'évaluation, de matériel d'essai et de méthodes d'évaluation de l'équipement de déminage; l'offre d'installation et d'une assistance technique pour l'essai des technologies appropriées; la conduite d'essais et d'évaluations; enfin, l'offre de conseils et d'une assistance techniques aux donateurs d'équipement, aux chercheurs universitaires, à d'autres ministères et aux organismes d'action contre les mines dans des domaines comme l'approvisionnement, les méthodes et procédures d'essai, les exigences et la conception de l'équipement.

En pratique, ces cinq volets englobent les trois séries d'activités qui suivent, chacune étant associée à l'un des trois ministères :

- L'universalisation et la promotion de l'observation de la Convention de diverses façons, allant du soutien à la promotion de cette dernière par la société civile jusqu'à des incitatifs pour les signataires potentiels. L'équipe ILX du MAECI a assumé la responsabilité principale dans ce dossier.
- Le renforcement des capacités dans les domaines du déminage humanitaire, de l'éducation aux risques des mines et de l'assistance aux victimes dans les pays concernés. L'Unité d'action contre les mines de l'ACDI a assumé la responsabilité dans ce dossier.
- La recherche sur les technologies d'action humanitaire contre les mines, la neutralisation des mines et la détection des mines terrestres. Le ministère de la Défense nationale et le Centre canadien des technologies de déminage ont assumé la responsabilité dans ce dossier.

2.2 Financement

10. Le tableau 2 indique les montants alloués par le Canada aux activités d'action contre les mines entre 2003 et 2008.

Tableau 2. Budget par ministère participant (en M\$)

Ministère	FCM I	FCM II	Total
ACDI - Unité d'action contre les mines	50	34	84
ILX (MAECI)	33	28	61
CCTD (MDN)	17	10	27
Total - FCM I	100		
Total - FCM II		72	
Total général			172

11. Le budget de 100 M\$ du FCM I a été réparti entre trois ministères. L'Agence canadienne de développement international (ACDI) a reçu 50 M\$. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) a reçu 33 M\$, et le ministère de la Défense nationale (MDN), 17 M\$. Le FCM II a engagé 72 M\$ en tout, dont 34 M\$ pour l'ACDI, 28 M\$ pour le MAECI et 10 M\$ pour le MDN. Dans le cadre du FCM II, l'allocation à l'ACDI a été réduite de 50 % à 47 % du total. L'allocation au MAECI a augmenté de 33% à 39 % du total et celle du MDN est passée de 17,5 % à 14 % du total.

12. Le Canada a toujours fourni une large proportion du financement global. Le financement global de l'action contre les mines a augmenté pendant la deuxième phase du FCM, quand les États-Unis, le Japon, la Norvège et la Communauté européenne ont nettement accru leur participation financière. Le financement du FCM a diminué, mais de nouvelles sources de financement, comme le Fonds pour la paix et la sécurité mondiales, ont pris le relais en 2006-2007. Entre-temps, les bureaux bilatéraux de l'ACDI ont alloué des fonds à l'action contre les mines à même les budgets de programmes réguliers. En conséquence, la proportion du financement global du Canada est restée en grande partie la même. Pendant la phase II du FCM, le Canada a été parmi les cinq principaux donateurs mondiaux (sauf en 2005 où il a occupé le septième rang).

13. Le tableau 3 illustre le nombre total de décaissements pour tous les projets d'action contre les mines entre 2003 et 2008. Comme l'a recommandé le gouvernement du Canada, l'action contre les mines a été intégrée aux programmes réguliers. Ainsi, les ressources du FCM II n'ont pas été la seule source de financement de l'action contre les mines du Canada depuis les cinq dernières années. Les autres sources comprennent les bureaux bilatéraux de l'ACDI, la Direction générale du partenariat canadien, l'Assistance humanitaire internationale (AHI) à l'ACDI et le Fonds pour la paix et la sécurité mondiales (FPSM) du MAECI. D'autres sources s'ajoutent, et leur incidence est évaluée dans le cadre de la présente évaluation, en partie parce qu'elles ne peuvent être distinguées du financement du FCM, et en partie parce qu'elles doivent être considérées comme englobant le rôle global du Canada dans l'action contre les mines. Il convient de souligner que ces chiffres n'indiquent que les coûts des programmes, et non pas les coûts indirects ou de prestation de programme. L'allocation originale de 34 M\$ à l'ACDI comprenait 3 M\$ de coûts indirects, ou 8 %, tandis que l'allocation originale de

28 M\$ au MAECI en comprenant 9 M\$, ou 32 %, en reconnaissance de la nature différente du travail du MAECI.

Tableau 3. Dépenses pour l'action contre les mines liées et non liées au FCM II, 2003-20081

ACDI

Source	Montant (millions de dollars) ²	Pourcentage du financement total	Nombre de décaissements de projets ³	Pourcentage du nombre de projets
FCM	30,12	18 %	129	31 %
Non-FCM1	95,7	57 %	54	13 %
Sous-total	125,8		183	

MAECI

Source	Montant (millions de dollars) ²	Pourcentage du financement total	Nombre de décaissements de projets ³	Pourcentage du nombre de projets
FCM	18,342	11 %	196	48 %
FPSM	13,76	8 %	24	6 %
Sous-total	32,1		224	

MDN

Source	Montant (millions de dollars) ²	Pourcentage du financement total	Nombre de décaissements de projets ³	Pourcentage du nombre de projets
FCM	9,2 ²	6 %	11	2 %
Sous-total	9,2		11	
TOTAL ACDI +MAECI +MDN	167,1	100 %	414	100 %

Source : Registres financiers/décaissements – Équipe ILX (MAECI), UAM (ACDI) et CCTD (MDN).

- ¹ « Non liées au FCM » - Englobe les dépenses des programmes bilatéraux de l'ACDI, de la Direction générale du partenariat canadien, de l'Assistance humanitaire internationale (AHI) et du Fonds pour la paix et la sécurité mondiales (FPSM).
- ² Les écarts dans les affectations sont partiellement expliqués dans le CGRR : MAECI (19,08 \$ - S et C; 8,92 \$ - F et E); ACDI (31 \$ - S et C, 3 \$ - F et E).
- ³ Voir au paragraphe 17 une explication des décaissements de projets.

14. La phase II du FCM a été au départ divisée en cinq catégories, décrites au paragraphe 9. Il s'agit d'un arrangement inhabituel. De ces catégories, « l'action humanitaire contre les mines » réunit curieusement trois éléments (démunage, sensibilisation aux dangers des mines, assistance aux victimes) qui sont presque toujours séparés dans la pratique de l'action contre les mines. Ils sont perçus comme trois activités distinctes nécessitant une expertise et une gestion différentes. De plus, il n'y a presque aucune distinction entre la promotion des technologies (no 3) et le développement de technologies d'action antimines dans le cadre du CCTD (no 5). Ainsi, aux fins de cette étude, l'équipe d'évaluation a révisé les cinq volets officiels originaux

du FCM II pour en faire une série de six catégories plus réalistes et plus pratiques. Ce sont :

- la ratification et l'universalisation de la Convention d'Ottawa;
- la promotion de la cause (recherche, élaboration de politiques, partenariat et diffusion);
- l'action humanitaire contre les mines (démunage);
- la destruction des stocks;
- l'action humanitaire contre les mines (sensibilisation aux dangers des mines et assistance aux victimes).
- la promotion des technologies nationales et internationales d'action contre les mines.

15. Ces catégories ont été adoptées pour l'évaluation, et les colonnes aux tableaux 4 et 5 en témoignent largement. Cependant, chaque ministère a appliqué des méthodes différentes pour la tenue des registres financiers. Les données figurent donc sous des rubriques légèrement différentes dans les tableaux 4 et 5. Par exemple, l'universalisation et les activités de promotion de la cause ont été combinées. L'éducation aux risques des mines et l'aide aux victimes ont été divisées en deux colonnes. La première catégorie comprend toutes les activités de promotion de la cause, les efforts de recrutement de nouveaux signataires, et le soutien à la recherche et aux ONG qui travaillent à l'étranger sur des enjeux liés à la promotion de la cause. C'est une vaste catégorie, mais il n'est pas possible de faire une distinction plus pointue en raison de la méthode de tenue des registres des dépenses de l'équipe ILX du MAECI3. La deuxième catégorie, démunage et relevés, englobe la planification, les relevés, l'établissement des priorités et le démunage. La troisième catégorie, destruction des stocks, est examinée à part en raison de l'important engagement de l'équipe ILX à aider les pays à détruire leurs mines terrestres existantes. Les quatrième et cinquième catégories sont des éléments clés de l'action humanitaire contre les mines (éducation aux risques des mines et aide aux victimes). La sixième met un accent particulier sur les efforts faits par le MDN et le CCTD pour tester l'équipement et pour rechercher de nouvelles technologies d'action contre les mines.

16. Les montants des dépenses et le nombre de décaissements de projets (voir au prochain paragraphe une description des décaissements de projets) sont examinés pour chaque volet, aux tableaux 4 et 5 ci-dessous et dans tout le rapport. Il convient de dire quelques mots sur la qualité des données mises à la disposition de l'équipe d'évaluation. Les trois ministères participants ont maintenu des registres des dépenses du FCM II séparément, en différents formats qui sont difficiles à concilier. En même temps, l'équipe ILX a tenu un registre des dépenses et des projets pour le FCM II dans son

³ Par exemple, il est presque impossible de distinguer entre les dépenses pour la défense de la cause et celles pour l'universalisation.

ensemble⁴. Comme il s'agissait des seules données exhaustives sur les dépenses et les projets, l'équipe d'évaluation a dû se fier à ce registre pour la plus grande partie des analyses. Cependant, le registre présentait certaines limites. Par exemple, il ne fait pas concorder les dépenses avec leurs objectifs respectifs. Ainsi, l'équipe d'évaluation ne pouvait distinguer les dépenses pour l'universalisation ou les activités de promotion de la cause de celles pour la destruction des stocks. De plus, la promotion de la cause est une catégorie exhaustive qui réunit diverses initiatives distinctes, dont la recherche, l'information, l'universalisation et le renforcement des institutions. L'équipe d'évaluation a cherché à clarifier quel projet correspondait à quelle catégorie, dans le but de présenter la ventilation illustrée dans les tableaux 4 et 5.

17. En outre, dans les registres de l'équipe ILX, chaque décaissement est consigné séparément, comme si chacun était un projet distinct, bien qu'il puisse avoir été l'un des nombreux décaissements associés à un projet pluriannuel. Il a donc été difficile de compter le nombre total de projets conçus et financés par l'équipe ILX, le CCTD (MDN), l'UAM (ACDI) ou les bureaux bilatéraux. Après mûre réflexion, l'équipe d'évaluation a décidé de compter les décaissements plutôt que les projets, reconnaissant que les décaissements peuvent dépasser les montants réels des projets, particulièrement quand il s'agit de projets pluriannuels⁵. Le nombre de décaissements de projets est néanmoins utile comme indicateur du fardeau administratif et des engagements pour divers volets.

18. Plusieurs points saillants ressortent des tableaux 4 et 5, qui illustrent les dépenses pour l'action contre les mines pour la période 2003-2008, qu'elles proviennent du FCM II ou d'autres sources.

- Le déminage et les relevés comptent pour une vaste portion des contributions, c'est-à-dire 59 % (98,4 M\$ sur 167,1 M\$).
- Tant l'ACDI que le MAECI ont contribué au financement du déminage. La contribution de l'ACDI a été supérieure, à 80,5 \$ millions (15,3 M\$ + 65,2 M\$ = 80,5 M\$) comparativement aux 17,9 M\$ du MAECI (5,2 M\$ + 12,7 M\$ = 17,9 M\$). Cependant, le MAECI a mis en œuvre un grand nombre de projets, comme en témoigne le nombre de décaissements de projets (54 pour le MAECI et 82 pour l'ACDI).
- Les activités de promotion de la cause ont joué un rôle important dans le programme du FCM II. Dans ce tableau, ces activités englobent la recherche, la diffusion, l'universalisation et le renforcement des institutions. Ces contributions représentent 20 % de l'ensemble des dépenses pendant cette période (33,1 M\$ sur 167,1 M\$ = 20 %) et 38 % du total des décaissements de projets.
- Les fonds du FCM II ont pu générer des ressources supplémentaires provenant de ressources budgétaires non liées au FCM, comme l'indique le tableau 4. Les fonds du

⁴ Quand l'équipe ILX a pris le rôle « d'unité d'orientation principale pour le FCM » chargée de superviser les initiatives canadiennes relatives aux mines terrestres et d'en assumer la responsabilité, elle a dû prendre en charge la tenue du registre officiel du FCM II. (*Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats*, p. 6).

⁵ Le nombre de décaissements pour les projets du FCMT de l'UAM (ACDI) est de 129, mais le nombre réel de projets n'est que de 59.

FCM II se chiffrent à 57,64 M\$⁶. Les ressources non liées au FCM générées pour l'action contre les mines pendant cette période se chiffrent à 109,5 M\$ (95,7 M\$ + 13,76 M\$ = 109,5 M\$).

Tableau 4. Dépenses pour l'action contre les mines liées et non liées au FCM II¹, 2003-2008, ventilées par catégorie de dépenses (en M\$CAN)

	1. Défense de la cause, universalisation et autres ²	2. Déminage et relevés	3. Destruction des stocks	4. Sensibilisation aux risques que posent les mines	5. Assistance aux victimes	6. Technologie et essais	7 Total
1 ACDI - FCM	4,6	15,3	0	5,3	4,9	0	30,1
2 ACDI - Non-FCM	18,7 ³	65,2	4,0	3,0	4,8	0	95,7
3 Sous-totaux	23,3	80,5	4,0	8,3	9,7	0	125,8
4 MAECI - FCM	9,84	5,2	2,44	0,4	0,5	0	18,34
5 MAECI - Non-FCM – FPSM	0	12,7	0,06	1,0	0	0	13,76
6 Sous-totaux	9,8	17,9	2,5	1,4	0,5	0	32,1
7 MDN	0	0	0	0	0	9,2	9,2
Totaux	33,1	98,4	6,5	9,7	10,2	9,2	167,1

Source : Registres financiers – Équipe ILX (MAECI), UAM (ACDI) et CCTD (MDN).

- ¹ Les dépenses non liées au FCM comprennent les bureaux bilatéraux, la Direction générale du partenariat canadien et l'Assistance humanitaire internationale (AHI) à l'ACDI et les dépenses du Fonds pour la paix et la sécurité mondiales (FPSM) au MAECI.
- ² Comprend la promotion de la cause, la recherche, l'information et le renforcement des institutions.
- ³ L'ACDI n'avait pas la responsabilité ni le pouvoir de soutenir les activités de promotion de la cause/l'universalisation. Ce montant est destiné au soutien des institutions qui obtiennent des résultats au plan de l'action humanitaire contre les mines (déminage humanitaire, éducation aux risques des mines, aide aux victimes) et le soutien à l'organisation de déminage, MACCA.

⁶ La somme des totaux pour les rangées 1, 4 et 7, au tableau 4.

- ⁴ Les activités de promotion de la cause et l'universalisation ont été considérées comme des objectifs distincts, mais les registres financiers de l'équipe ILX ne font aucune distinction entre ces deux volets.

Tableau 5. Nombre de décaissements de projets d'action contre les mines liés et non liés au FCM II, 2003-2008, ventilés par catégorie de dépenses

	1.Promotion de la cause, information et universalisation	2.Déminage et relevés	3.Destruction des stocks	4.Sensibilisation aux dangers des mines	5.Assistance aux victimes	6.Technologie et essais	7.Total
1 ACDI - FCM	26	43	0	28	32	0	129
2 ACDI - Non-FCM	8	39	1	2	4	0	54
3 Sous-totaux	34	82	1	30	36	0	183
4 MAECI - FCM	123	38	19	10	6	0	196
5 MAECI - FPSM	0	16	1	7	0	0	24
6 Sous-total	123	54	20	17	6	0	220
7 MDN	0	0	0	0	0	11	11
Total	157	136	21	47	42	11	414

Source : Registres financiers - Équipe ILX (MAECI), UAM (ACDI) et CCTD (MDN).

- 1 Voir au paragraphe 17 une explication des décaissements de projets.
- 2 Les dépenses non liées au FCM comprennent les bureaux bilatéraux, la Direction générale du partenariat canadien et l'Assistance humanitaire internationale (AHI) à l'ACDI, ainsi que les dépenses du Fonds pour la paix et la sécurité mondiales (FPSM) au MAECI.

19. Aucun organe ni instance n'a assumé la responsabilité du maintien d'un dépôt central fiable de données sur les projets et les dépenses du FCM II dans son ensemble. L'UAM (ACDI), l'équipe ILX (MAECI) et le MDN ont tous tenu un registre fiable des dépenses. L'équipe ILX a compilé un tableau composite de toutes les dépenses en se fondant sur ces différentes sources, mais les registres comptables de chacun des ministères n'étaient pas comparables, et rien n'exigeait qu'ils le soient. Le tableau composite rend donc difficile la comparaison des dépenses par catégorie ou par année. Les partenaires ne sont pas toujours clairs. L'équipe d'évaluation a dû faire des contre-vérifications, des déductions et des estimations pour produire ces chiffres et nombre des tableaux que comporte le rapport.

3 Approche et méthode d'évaluation

20. La méthode d'évaluation a été conçue pour tenir compte des caractéristiques fondamentales des dépenses du FCM II. Nombre des partenaires se sont partagé la gestion du FCM II. Des activités ont été menées dans plus de 60 pays. Il y avait un large éventail d'intervenants, dont des gouvernements, des ONG et des organisations internationales.

21. Compte tenu de la portée du programme, du nombre de pays visés et du nombre de projets, il a été impossible de rendre compte de toutes les activités, politiques et régions. Le tableau 6 illustre le nombre total de pays bénéficiaires du FCM II par région. Le tableau 7 indique le nombre de projets par source de financement. Autrement dit, les fonds émanent-ils du FCM II ou de ressources externes au FCM, y compris les bureaux bilatéraux de l'ACDI, la Direction générale du partenariat canadien, l'Assistance humanitaire internationale (AHI) à l'ACDI et le Fonds pour la paix et la sécurité mondiales (FPSM) au MAECI? Si l'on tient compte de tous les projets d'action contre les mines, il y a eu 414 décaissements de projets, pour une valeur totale de près de 167,1 M\$. Si on ne devait compter que les projets du FCM II, il y a eu 336 décaissements de projets, pour une valeur totale de 57,64 M\$.

Tableau 6. Nombre de pays bénéficiaires de contributions du Canada – 2003–2008

	Asie	Amériques	Europe	Afrique	Moyen-Orient	Total
Nombre de pays	13	7	16	19	8	63
Pourcentage du total	21	11	25	30	13	100 %

Source : Registres financiers du MAECI et de l'ACDI.

Tableau 7. Nombre de décaissements de projets et montants décaissés pour l'action contre les mines, 2003–2008

Nombre de décaissements de projets

	FCM II (ACDI, MAECI et MDN)	ACDI Non-FCM II (aide bilatérale, partenariat ou AHI)	MAECI Non-FCM II (FPSM)	Total
Nombre de décaissements de projets	336	54	24	414
Pourcentage du nombre total	81 %	13 %	6 %	100 %

Montants décaissés (en millions de dollars)

	FCM II (ACDI, MAECI et MDN)	ACDI Non-FCM II (aide bilatérale, partenariat ou AHI)	MAECI Non-FCM II (FPSM)	Total
Montants décaissés (en M\$)	57,6	95,7	13,7	167,1
Pourcentage du total décaissé	34,5 %	57,3 %	8,2 %	100 %

Source : Registres financiers du MAECI et de l'ACDI.

22. À la lumière de ce qui précède, une démarche d'études de cas a été adoptée pour cette évaluation. Le Comité de pilotage de l'évaluation a choisi à l'origine six pays devant faire l'objet des études de cas, soit le Cambodge, la Colombie, le Mozambique, le Soudan, l'Ouganda et le Yémen. Lorsque le Yémen a été jugé trop instable pour une visite sur le terrain, la Jordanie a été choisie pour le remplacer. Le tableau 8 indique le nombre de projets et les montants décaissés pour les six pays choisis.

Tableau 8. Pays sélectionnés pour les études de cas : nombre de décaissements de projets et montants décaissés, 2003-2008

Nombre de décaissements de projets

Pays	ACDI et MAECI – FCM II	ACDI Non-FCM II (aide bilatérale, partenariat ou AHI)	MAECI Non-FCM II (FPSM)	Total
Cambodge	20	11	0	31
Colombie	8	0	4	12
Jordanie	9	0	0	9
Mozambique	5	2	0	7
Soudan	7	8	4	19
Ouganda	11	0	4	15
TOTAL	60	21	12	93

Montants décaissés (en M\$)

Pays	FCM II	ACDI Non-FCM II (aide bilatérale, partenariat ou AHI)	MAECI Non-FCM II (FPSM)	Total
Cambodge	2,4	9,5	0	11,9
Colombie	2,8	0	1,0	3,8
Jordanie	0,8	1,3	0	2,1
Mozambique	1,2	3,3	0	4,5
Soudan	4,2	19,9	2,0	26,2
Ouganda	2,0	0	0,7	2,7
TOTAL	13,5	34	3,7	51,2

Source : Registres financiers du MAECI et de l'ACDI.

23. La plupart des pays visés par l'étude ont de vastes programmes intégrés. Ce sont des pays dans lesquels le Canada a joué un rôle important. Ils en sont à diverses étapes (période de conflit ou après-conflit) et sont représentatifs de diverses régions du monde. Le nombre de décaissements de projets dans ces six pays représente 22 % (93 sur 414) du nombre total de projets pour la période de cinq ans. Les montants décaissés pour ces pays représentent près de 31 % (51,2 sur 167,1) de toutes les dépenses liées ou non au FCM II. De brefs résumés de ces études de cas se trouvent à l'annexe III, à la fin du présent document.

24. Deux membres de l'équipe d'évaluation ont chacun effectué trois études sur le terrain. Par souci d'uniformité, les études de cas ont été structurées de manière identique, en utilisant une grille d'évaluation, des protocoles d'entrevue et des méthodes d'analyse.

3.1 Méthodes de collecte des données

Outre les contributions du Canada à l'action contre les mines, lors de ces visites sur le terrain, l'équipe d'évaluation s'est appuyée sur d'autres sources de données et techniques de collecte de données, lesquelles sont brièvement décrites dans les paragraphes qui suivent.

25. Examen de la documentation et des dossiers : Il existe une grande quantité de documentation sur les mines terrestres. Le Centre international de déminage humanitaire de Genève (CIDHG) tient une bibliothèque des évaluations de programmes d'action contre les mines et un grand nombre de ces articles sont accessibles en ligne. Des établissements d'enseignement produisent articles, monographies et ouvrages sur le sujet. Au nombre de ces institutions citons l'Université James Madison aux États-Unis, l'Université Cranfield au Royaume-Uni et des institutions quasi-universitaires comme le International Peace Research Institute à Oslo. Deux volumes produits au Canada traitent du contexte et de l'évolution de la Convention d'Ottawa elle-même⁷. Toutes ces sources constituent des dépôts de données. Cependant, la plus utile et celle qui réunit les données de toutes les autres, est *L'Observatoire des mines*, publié chaque année depuis 1998. Le FCM a soutenu la production de *L'Observatoire des mines*, dont il est traité dans des paragraphes subséquents.

Outre ce qui précède, l'équipe d'évaluation a consulté divers dossiers de projets de l'ACDI, du MAECI et du MDN. Elle cherchait à examiner une série de dossiers qui comporteraient des renseignements sur les projets d'universalisation et de promotion de la cause au Canada et à l'étranger, de destruction des stocks et de formation ainsi que d'action humanitaire contre les mines (déminage humanitaire, éducation aux risques des mines et aide aux victimes) dans tous les principaux pays ciblés.

26. Observation des lieux et entrevues. Des entrevues tant ouvertes que structurées ont été menées en divers endroits. Autant que possible, les personnes interrogées dans

⁷ Maxwell A. Cameron, Robert J. Lawson, et Brian W. Tomlin, *To Walk Without Fear, The Global Movement to Ban Landmines*, Toronto : Oxford University Press, 1998, et Jody Williams, Stephen D. Goose et Mary Wareham, *Banning Landmine : Disarmament, Citizen Diplomacy and Human Security*, Toronto : Rowman and Littlefield Publishers Inc., 2008

les ministères canadiens ont été rencontrés à deux reprises, soit au début de la recherche pour fournir des renseignements et une autre fois à la fin pour donner des précisions. Des entrevues ont été tenues avec tous les principaux intervenants, dont des militaires et des agents civils des ministères canadiens, des membres de la société civile canadienne et internationale, des ONG bénéficiaires d'autres pays, toutes les organisations multilatérales pertinentes des Nations Unies et du personnel clé de chacun des pays ayant fait l'objet de visites sur le terrain.

27. Sondages. Les ONG canadiennes membres du réseau d'action contre les mines, lequel a été créé et est géré par une ONG canadienne, Mines Action Canada, ont été interrogées pour déterminer le résultat des efforts de Mines Action Canada en matière de promotion des programmes d'action contre les mines parmi ces organisations membres.

28. Données numériques. L'évaluation était fondée sur trois sources de données numériques :

- Des registres financiers et autres registres liés aux projets, tenus par les trois ministères canadiens de mise en œuvre, ont servi à brosser un tableau d'ensemble du programme du FCM ainsi que de ses dépenses, thèmes et sources de financement. Chacun des trois ministères participants a tenu ses propres registres de dépenses, conformément à ses propres protocoles comptables. Il était donc difficile de faire un compte rendu composite des dépenses globales du FCM II. Les données numériques extraites des registres financiers de l'ACDI et du MAECI doivent donc être considérées comme des approximations.
- Des données globales sont tenues à jour en ligne et publiées chaque année dans l'*Observatoire des mines*. Bien que peu fiable dans certains cas, cette publication est une précieuse source d'information et de connaissances sur les tendances numériques relatives à l'action contre les mines. Ces rapports renferment aussi des renseignements sur l'universalisation de la Convention d'Ottawa, le financement par pays donateur et l'adhésion à la Convention par les États touchés par les mines.
- Certaines données numériques ne sont disponibles que dans les pays touchés par les mines, où des centres d'action contre les mines et des organisations civiles réunissent ces données. S'il fonctionne efficacement dans ces pays, le Système de gestion de l'information pour la lutte antimines (IMSMA) fournit des renseignements utiles relatifs à certains pays sur des enjeux fondamentaux entre autres les décès causés par les mines, leurs causes et conséquences, les résultats des relevés et la cadence de l'enlèvement des mines lorsqu'il y a déminage. L'IMSMA a été conçu par le Centre international de déminage humanitaire de Genève dans le but de réunir, de consigner et d'analyser des données portant précisément sur les programmes d'action contre les mines.

3.2 Limites

29. Presque toutes les régions touchées par les mines se situent dans des pays dont les gouvernements sont peu performants. Il est difficile de recueillir et de vérifier des renseignements sur des indicateurs normalisés officiellement appuyés par les ministères, comme le revenu, la santé et l'éducation. Cependant, le problème est encore plus grave en ce qui concerne les indicateurs, comme la présence de mines terrestres,

que l'on ne considère pas généralement comme relevant de la responsabilité du gouvernement. Certains gouvernements (comme ceux de l'Ouganda et du Mozambique) peuvent appuyer les principes de la Convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines, mais même avec les meilleures intentions du monde, privilégier d'autres priorités. On peut comprendre que la collecte de renseignements sur les principales variables relatives à l'action contre les mines ne figure pas forcément au nombre de ces priorités.

30. Les données sur les décès attribuables aux mines terrestres sont rarement consignées séparément des données sur d'autres cas de traumatismes. Les renseignements sur le nombre d'incidents doivent donc être tirés des registres d'accidents dans les cliniques et centres d'intervention d'urgence. Parfois, les données sur les décès sont glanées dans des articles de journaux, auprès de centres de santé et de services de renseignements. Les renseignements sur les victimes peuvent être trouvés dans les centres de santé ruraux et urbains. Les données relatives à l'éducation aux risques des mines sont à l'occasion tenues à jour par des ministères de l'Éducation, mais plus souvent par des organisations multilatérales. Les centres d'action contre les mines peuvent aussi tenir à jour un système de gestion de l'information pour la lutte antimines. Selon l'*Observatoire des mines (2008)* cependant, 92 % de ces centres sont réputés avoir des registres incomplets. Ce n'est que l'un des nombreux facteurs qui expliquent l'insuffisance des données⁸. La diversité et le manque de fiabilité des sources rendent difficile la compilation de renseignements essentiels. Les données sont souvent réunies par des chercheurs peu aguerris, ce qui complique encore la tâche.

31. Pour effectuer cette évaluation, il a fallu faire un emploi prudent des renseignements recueillis et seulement lorsque leurs sources pouvaient être jugées fiables. Ce sont entre autres des données tirées de *L'Observatoire des mines*. L'équipe d'évaluation a dû trouver des sources d'information novatrices pour établir des rapports entre les dépenses et les résultats, ce qui nécessite parfois le recours à la conjecture. Ici comme ailleurs, la fiabilité des renseignements impose des contraintes à l'évaluation globale de l'action contre les mines.

32. Même lorsque les renseignements peuvent être jugés fiables, il reste difficile de distinguer les résultats du FCM II, une source de financement proprement canadienne, de ceux d'autres donateurs. C'est le cas de pays comme le Soudan, où les fonds que versent le Canada et de nombreux autres donateurs soutiennent le Bureau de la lutte antimines des Nations Unies à Khartoum et à Juba. Il est impossible d'isoler les répercussions précises de la participation du Canada. Il en va de même de la Jordanie, du Cambodge, de la Colombie et d'autres pays. Le dilemme s'amplifie quand le Canada achemine des fonds par l'intermédiaire d'organisations multilatérales, ou quand le financement canadien est combiné à d'autres sources à l'ACDI et à l'échelle des pays.

33. Il convient aussi de souligner que, bien que l'on s'attendait à ce que cette évaluation se concentre sur les dépenses du FCM II, les fonds provenant de sources autres que celles du FCM (bureaux bilatéraux et FPSM) se chiffraient à près du double des sources du FCM II. Dans certains cas, il est difficile de séparer les projets financés par le FCM II de ceux qui sont financés par une source connexe. Il est presque impossible de

⁸ CIMT, Observatoire des mines, 2007, p. 42.

distinguer les fonds du FCM II de fonds non liés au FCM II sur le terrain, et d'attribuer des résultats exclusivement à l'un ou à l'autre, dans ces six études de cas.

3.3 Critères d'évaluation

34. Une grille d'évaluation approuvée par le CPE renferme 37 questions clés qui ont guidé cette évaluation dès le tout début. Ces questions couvrent huit critères d'évaluation de base décrits dans le mandat :

- **Pertinence** – Le programme et les projets ont-ils atteint les objectifs généraux des ministères participants et répondu aux besoins des bénéficiaires?
- **Obtention de résultats** – Le programme a-t-il réalisé ses objectifs opérationnels et d'activités, et obtenu d'autres résultats prévus et non prévus?
- **Efficacité par rapport aux coûts** – Les activités et intrants employés pour atteindre les objectifs visés étaient-ils les plus efficaces par rapport aux coûts comparativement à d'autres solutions de rechange?
- **Durabilité** – Peut-on s'attendre à ce que les résultats obtenus se prolongent au-delà de la période de financement?
- **Partenariat** – Les intervenants et les partenaires se sont-ils partagé la responsabilité et la reddition de comptes?
- **Pertinence du concept** – Les méthodes d'administration du programmes et de gestion en général répondaient-elles aux besoins du programme?
- **Pertinence de l'utilisation des ressources** – A-t-on cherché à employer le temps et l'argent de la façon la plus efficace possible?
- **Action judicieuse et en temps opportun** – A-t-on fait preuve de souplesse face aux risques et aux changements pendant la mise en œuvre?

35. L'une des fonctions fondamentales de l'évaluation était d'évaluer le FCM II en ce qui concerne ses principales composantes – universalisation, promotion de la cause, déminage humanitaire, destruction des stocks, éducation aux risques des mines/assistance aux victimes et essais/technologies – en regard des huit critères d'évaluation décrits précédemment.

36. Par souci de concision et pour présenter le plus efficacement possible les renseignements pertinents, les huit critères sont présentés en trois groupes :

- **Obtention de résultats** : Ce groupe englobe les résultats et la durabilité.
- **Pertinence** : Ce groupe englobe la pertinence du concept et les partenariats.
- **Rapport coût-efficacité** : Ce groupe réunit la pertinence de l'utilisation des ressources et l'action judicieuse et en temps opportun.

37. Cette section résume les activités de chacun des volets du projet et évalue le rendement du FCM II en regard de ces trois critères d'évaluation. L'examen du rendement en fonction de ces critères d'évaluation est fondé autant que possible sur le *cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats* (CGRR). On a suggéré des questions précises pour évaluer le FCM II en regard de ces critères. Ces questions sont posées ici de manière explicite et implicite. En ce qui concerne la pertinence, par exemple, on propose de se demander si le FCM II soutient le développement durable dans les pays visés, ou si le FCM II est conçu pour remplir toutes les obligations du Canada.

4 Constatations de l'évaluation

Cette section résume les principales constatations pour dans les six catégories d'action contre les mines exposées au paragraphe 14. Les constatations de la direction ont été ajoutées à la fin de cette section.

4.1 Ratification et universalisation du Traité

38. . L'un des principaux objectifs de la Convention d'Ottawa était d'obtenir l'adhésion du plus grand nombre possible de pays. Cet objectif figure dans le préambule de la Convention qui, même si elle n'a pas force exécutoire, lui a laissé une place importante⁹ à savoir :

Soulignant l'opportunité de susciter l'adhésion de tous les États à la présente Convention, et déterminés à s'employer énergiquement à promouvoir son universalisation dans toutes les enceintes appropriées.

39. Au fur et à mesure de l'évolution de la Convention, l'importance rattachée à cet élément lui a donné le même fondement juridique que d'autres objectifs plus directement humanitaires, comme la destruction des stocks ou l'assistance aux victimes. Le Plan d'action de Nairobi a encore renforcé le point de vue selon lequel l'augmentation du nombre d'États parties était essentielle à la cause. Il rassemblait les positions et les ententes adoptées par l'assemblée des signataires à la Convention d'Ottawa, cinq ans après que celle-ci soit entrée en vigueur. Avec ses partenaires, la Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres (CIMT), le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et l'Unité du soutien à la mise en œuvre de la Convention, le Canada a adhéré avec la même ferveur à cet exercice d'habileté politique qu'aux objectifs de désarmement de la Convention. L'équipe ILX du MAECI s'est engagée à universaliser la Convention et a adhéré au principe voulant qu'un plus grand nombre de signataires et de meilleures stratégies de déminage feraient diminuer le nombre des victimes.

⁹ Shannon Smith, « Surround the Cities with the Villages : Universalization of the Mine Ban Treaty » dans Jody Williams, Stephen Goose et Mary Wareham, éd., *Banning Landmines, Disarmament, Citizen Diplomacy and Human Security*, Toronto: Rowman and Littlefield Publishers, Inc, 2008, p. 70

40. Selon les rapports, les affectations à l'appui de l'universalisation de la Convention ont diminué en proportion du total des dépenses du FCM. Cependant, le Canada continue de maintenir un financement important pour obtenir l'adhésion d'un plus grand nombre de signataires. Il est difficile de cerner le coût total de ces efforts. Le Canada offre divers incitatifs qui contribuent à l'universalisation de la Convention, mais il est difficile de déterminer un montant précis, puisque certains de ces incitatifs figurent dans plusieurs catégories, dont la destruction des stocks, l'éducation aux risques des mines, et peut-être même d'autres catégories. L'équipe d'évaluation a recensé 20 pays que le Canada a ouvertement tenté de recruter. Cinq de ces pays ont accepté de devenir des États parties. Une estimation conservatrice chiffre le coût direct du recrutement à 4,2 M\$ (fonds provenant du FCM II et d'autres sources).

Obtention de résultats

41. Les efforts d'universalisation se divisent nettement en deux phases, soit une première phase allant de 2003 à 2005, et la seconde, de 2006 à 2008. Le succès de la phase I du FCM s'est poursuivi avec la phase II. Les efforts de l'ambassadeur de la CIMT et de son personnel, ainsi que la vaste gamme de démarches pour la promotion de la cause, ont eu pour effet d'amener d'autres pays à devenir des États parties. En 2003, il y avait 141 États parties. Deux ans plus tard, en 2005, on en comptait 148.

42. Cependant, pendant la période subséquente de trois ans du FCM II (2006-2008), la cadence de l'adhésion a diminué, et il n'y a pas eu de nouveaux signataires en 2008, comme l'indique le tableau 9. Ce ralentissement est en partie attribuable au fait que les pays qui s'abstiennent, ceux qui n'ont pas encore signé, sont au nombre de ceux qui sont le moins susceptibles de le faire. Cette diminution du nombre de nouveaux signataires remet en question les ressources investies dans cette activité.

Tableau 9. Accession, selon l'année, à la Convention d'Ottawa, 2004-2008

Année	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre	3	4	4	4	0
États parties	<ul style="list-style-type: none"> • Estonie • Éthiopie • Nouvelle-Guinée 	<ul style="list-style-type: none"> • Bhoutan • Lettonie • Ukraine • Vanuatu 	<ul style="list-style-type: none"> • Brunei • Îles Cook • Haïti • Monténégro 	<ul style="list-style-type: none"> • Indonésie • Iraq • Koweït • Palaos 	

Source : <http://www.apminebanconvention.org/background-status-of-the-convention>; et <http://www.icbl.org/treaty/members>

43. Compte tenu de ce ralentissement, le MAECI aurait avantage à avoir un point de référence lui permettant de déterminer à quel moment les coûts de l'objectif d'universalisation cessent d'en justifier les avantages. On s'assurerait ainsi que les fonds dépensés pour l'universalisation de la Convention sont proportionnels aux avantages potentiels évalués. Les économies obtenues de la réduction des dépenses pour l'universalisation de la Convention pourraient être investies dans des initiatives humanitaires.

44. En ce qui concerne la durabilité, il s'agit de déterminer si le recrutement de nouveaux signataires tient compte de la probabilité que les nouveaux États parties soient des membres à part entière de la Convention et fassent ce qui est nécessaire pour respecter ses dispositions. Le MAECI a tenté avec diligence de faire en sorte que le nombre de signataires augmente et que les nouveaux États parties s'acquittent de leurs obligations.

Pertinence

45. L'universalisation n'est pas l'un des objectifs explicites de la Convention d'Ottawa, mais elle a été l'un des objectifs premiers du Canada. La direction de la campagne visant à garantir l'adhésion de nouveaux signataires a été un moyen pour le Canada de démontrer son leadership en matière d'action contre les mines. Au début, et pour la plus grande partie de la phase I du FCM, l'équipe ILX a réussi à créer un consensus entre les pays opposés aux mines antipersonnel. Chaque année, un nombre respectable de nouveaux signataires s'ajoutait à la liste des États parties. Pendant plusieurs années, surtout pendant la première phase du FCM, le nombre de signataires augmentait d'année en année.

46. La conception de ce volet et son inclusion dans le FCM II venaient de la volonté du gouvernement du Canada d'assumer un rôle de premier plan dans la promotion de la Convention d'Ottawa. L'équipe ILX a adhéré aussi au principe de la diplomatie civique, c'est-à-dire la reconnaissance que les partenariats d'ONG sont essentiels pour réussir à attirer de nouveaux membres et à mettre en œuvre la Convention d'Ottawa. L'équipe ILX a veillé à ce que les ONG jouent un rôle déterminant dans les activités de promotion de la cause, qu'elles en soient les gardiens et qu'elles appuient la mise en œuvre de la Convention. Cependant, comme on l'a mentionné dans la section qui précède, alors que diminuait le nombre de nouveaux signataires, de nouvelles questions ont surgi sur l'intérêt, et donc l'utilité, de continuer d'insister sur la ratification de la Convention et sur son universalisation.

Rapport coût-efficacité

47. Les fonds dépensés pour l'universalisation doivent être proportionnels aux avantages potentiels réalistes qui sont susceptibles d'en découler, surtout du fait que le nombre de signataires potentiels pourrait être limité dans un avenir prévisible, et que ceux-ci pourraient n'avoir qu'un rôle modeste à jouer dans l'avancement de la cause. Il est difficile de déterminer précisément le montant total dépensé pour l'universalisation d'une année à l'autre puisque ces dépenses ne sont pas toujours consignées dans un poste distinct dans les comptes du MAECI. Il semble que les affectations à l'appui de l'universalisation aient diminué proportionnellement au total des dépenses. Cependant, les évaluateurs considèrent qu'une part importante des ressources du FCM II a été consacrée à l'universalisation comparativement aux avantages probables qu'elle est susceptible d'offrir.

48. De l'avis de l'évaluateur, il aurait été plus approprié que l'équipe ILX ajuste ses dépenses en fonction de la possibilité réelle de recruter de nouveaux signataires. Une décision présentée en temps opportun aurait permis de réorienter les fonds vers d'autres composantes qui sont susceptibles d'avoir un impact plus grand.

4.2 Promotion de la cause : recherche, élaboration de politiques, partenariat et diffusion

49. On a fait grand cas du rôle d'organisations non gouvernementales (ONG) militantes dans la création de la Convention d'Ottawa. Il y en a même qui soutiennent que, dans ce cas, le militantisme des ONG a été à la source d'une nouvelle approche dans l'art de gouverner, appelée la *diplomatie civique*. La participation des ONG s'est solidifiée en 1992, lorsque six ONG ont mis sur pied la Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres (CIMT). En cinq ans, la CIMT a inscrit la question des mines antipersonnel sur l'échiquier mondial. D'aucuns affirment que les idées reçues sur les négociations relatives au contrôle des armes ont été chambardées. Fait peu étonnant, ce nouveau phénomène découlant du Processus d'Ottawa a suscité des éloges :

Le mouvement d'interdiction des mines a démontré qu'il est possible pour les organisations non gouvernementales d'inscrire un enjeu – même un enjeu ayant des répercussions sur la sécurité internationale– sur l'échiquier mondial, de pousser les gouvernements et d'autres instances à prendre des mesures d'urgence et d'être des catalyseurs du changement¹⁰. [Traduction]

50. La Convention d'Ottawa reconnaît le rôle unique qu'a joué la société civile en faisant de la question des mines terrestres une préoccupation mondiale. Comme il se doit, le FCM en a fait autant en allouant des fonds à la société civile au Canada et à l'étranger afin qu'elle puisse contribuer à la mise en œuvre de la Convention. Il a implicitement accepté l'idée d'une nouvelle façon de faire sur la scène internationale, où la société civile jouerait un rôle fondamental dans la promotion des objectifs de la Convention. On est parti du principe que les ONG étaient les exécuteurs privilégiés de processus politiques complexes. Ces processus sont entre autres la mobilisation de l'opinion publique au Canada et à l'étranger, la gestion de la mise en œuvre de la Convention, le suivi de son succès et l'exécution de programmes d'action contre les mines dans le monde entier.

51. Des groupes de la société civile ont participé à la mise en œuvre de la Convention de trois façons : 1) en générant un soutien public pour une action continue contre les mines au Canada, 2) en assumant le rôle de gardiens de la Convention; 3) en exécutant des projets d'action contre les mines dans les pays hôtes.

Obtention des résultats

52. Il a été difficile d'établir dans quelle mesure les projets ont permis d'appuyer les activités de promotion de la cause des organisations de la société civile. L'équipe d'évaluation ne connaît aucune étude indépendante sur la contribution du Canada à cette fin. Elle a évalué la contribution d'organisations non gouvernementales précises (le Centre international de déminage humanitaire de Genève, la CIMT et le CICR) à

¹⁰ Jody Williams et Stephen D. Goose, « Citizen Diplomacy and the Ottawa Process : A Lasting Model, » dans Jody Williams, Stephen Goose et Mary Wareham, éd., *Banning Landmines, Disarmament, Citizen Diplomacy and Human Security*, Toronto: Rowman and Littlefield Publishers, Inc., 2008, p. 182

l'universalisation en se fondant sur des renseignements tirés de dossiers et d'observations personnelles. L'équipe a également examiné le rendement de cinq ONG, dont l'Association canadienne pour la sécurité contre des mines de terre et des obus non explosés (CAMEO) et les Canadian Physicians for Aid and Relief, dans la réalisation d'une gamme de projets.

53. Les efforts déployés pour sensibiliser la population et pour aider à la mise en œuvre de la Convention ont été fructueux à certains égards et moins fructueux à d'autres. L'appui fourni aux ONG pour surveiller la mise en œuvre de la Convention d'Ottawa (l'équipe ILX du MAECI) a porté fruit. L'appui fourni à des ONG pour la réalisation de projets outre-mer (UAM de l'ACDI) a été efficace pour certains projets, et moins pour d'autres. Enfin, l'aide consentie aux ONG pour les activités de sensibilisation réalisées au Canada et à l'étranger (équipe ILX du MAECI) a remporté un succès modeste.

54. Les groupes de la société civile ont fait un excellent travail de surveillance. Le financement consenti dans le cadre de la phase 11 du FCM (administré par l'équipe ILX du MAECI) a beaucoup contribué à cet état de fait. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et les responsables de la Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres (CIMT) ont surveillé étroitement l'adhésion à la Convention d'Ottawa. La CIMT se distingue par une publication annuelle, *L'Observatoire des mines*, et un réseau d'organisations affiliées réparties dans 70 pays. Ces organisations appuient la campagne au niveau national de diverses façons. Mines Action Canada est une ONG canadienne, mais elle joue également un rôle actif et louable de surveillance. Son directeur était, et demeure, un membre actif et précieux du Comité de direction de la CIMT.

55. En ce qui concerne la durabilité, si l'UAM de l'ACDI et l'équipe ILX du MAECI avaient cherché à rendre les ONG partenaires autosuffisantes, les résultats de durabilité n'auraient pas été satisfaisants. Toutefois, telle n'était pas l'intention, et les responsables de la phase II du FCM ne devraient pas être tenus de satisfaire à cette norme. Dans certains cas, du financement a été consenti à des groupes de la société civile qui, à l'évidence, ne pouvaient pas survivre sans aide extérieure.

Pertinence

56. Le militantisme des ONG a mis en lumière le problème des mines terrestres et convaincu les décideurs du Canada de prendre position. La résolution des conflits auprès des collectivités locales (par la participation directe des groupes de la société civile) est devenue non seulement une stratégie mais un impératif stratégique. L'équipe ILX du MAECI et l'UAM de l'ACDI ont toutes les deux mis fortement l'accent sur la société civile. Elles ont fait montre de beaucoup de perspicacité dans leur lutte contre les mines terrestres en faisant participer la société civile à la mise en œuvre de la Convention d'Ottawa.

57. Les responsables de la phase II du FCM témoignent du sérieux qu'ils accordent aux partenariats en misant explicitement sur les ressources humaines et les capacités de réalisation de projets des ONG canadiennes pour mettre en œuvre des éléments importants de la phase II. L'intégration délibérée des groupes de la société civile à la conception du programme de la phase II est parfaitement en accord avec le rôle que ces groupes ont joué et qu'on s'attendait à ce qu'ils jouent pour mettre en lumière le problème des mines terrestres.

Rapport coût-efficacité

58. L'UAM de l'ACDI a financé des ONG pour réaliser des projets d'aide aux victimes et de sensibilisation aux dangers des mines dans les pays touchés par ce problème. L'équipe ILX du MAECI a financé des ONG pour qu'elles amènent les gouvernements et les populations à appuyer l'adhésion à la Convention et sa mise en œuvre. Dans les deux cas, l'initiative a été assez rentable. Le recours aux ONG s'est révélé efficace pour la réalisation de ces tâches complexes.

59. Les ONG jouent des rôles cruciaux dans la mise en œuvre de la Convention. Les responsables de la CIMT ont entretenu un réseau d'ONG et produit L'Observatoire des mines dans lequel sont consignées et diffusées des données sur l'action antimines. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et le Réseau des survivants des mines terrestres ont assumé des responsabilités centrales dans l'aide fournie aux victimes des mines terrestres. La Fondation des mines terrestres du Canada ou l'Association canadienne pour la sécurité contre des mines de terre et des obus non explosés (CAMEO), une ONG canadienne, ont donné une formation sur le déminage dans le Sud du Soudan. L'UAM de l'ACDI et l'équipe ILX du MAECI ont toutes les deux appuyé les rôles très importants que les ONG jouent pour promouvoir et mettre en œuvre la Convention.

60. Par sa nature même ou par défaut, une ONG canadienne, Mines Action Canada, s'est occupée de garder la population canadienne très sensibilisée à la question. Il s'agissait de transmettre le message aux Canadiens et d'inciter une foule d'autres ONG à en faire autant. Mines Action Canada a réalisé un certain nombre de programmes pour sensibiliser les Canadiens aux mines terrestres. Elle est la plaque tournante pour les communications grâce à son réseau d'action contre les mines. Toutefois, il ne semble pas pour autant que les membres de son réseau soient plus actifs dans la lutte contre les mines.

4.3 Action humanitaire contre les mines : déminage humanitaire

61. La localisation et la destruction des restes explosifs de guerre constituent l'objet premier de la Convention d'Ottawa et du Fonds canadien contre les mines terrestres. D'ailleurs, la plus grande partie des fonds dépensés et la plus grande partie des projets réalisés l'ont été pour localiser et détruire des mines terrestres. C'est l'article de la Convention qui traite de la localisation et de la destruction des mines terrestres - soit l'article 5, qui énonce que chaque pays partie doit se débarrasser de ses mines terrestres dans les dix ans après son adhésion à la Convention - qui est le plus souvent cité. Les progrès réalisés par rapport à cet objectif constituent une façon de mesurer la détermination des États parties à satisfaire à leurs obligations. Indirectement, ils servent également à mesurer le soutien fourni par les pays donateurs, y compris le Canada, pour mettre en œuvre la Convention d'Ottawa.

62. L'année 2008 marquait l'échéance, après dix ans, pour dix-neuf États qui devaient par conséquent annoncer s'ils avaient satisfait aux dispositions de la Convention ou s'ils avaient besoin d'une prolongation pour y parvenir. Quatorze États avaient préparé une demande de prolongation et quatre ne l'avaient pas fait. Un seul État semblait prêt à respecter son échéance. En 2009, quatre États parties semblaient prêts à respecter l'échéance, ce qui ne représentait tout de même qu'une petite fraction des 19 États visés. Il ressortait clairement que beaucoup d'États parties n'avaient pas déployé tous

les efforts nécessaires pour s'acquitter de leurs engagements. Certains étaient aux prises avec de gros problèmes de déminage. Dans la plupart des cas, les programmes ne recevaient pas le soutien nécessaire des gouvernements.

63. Ces cinq dernières années, plus de la moitié de l'aide accordée au titre du FCM a servi au déminage. Des progrès ont été faits. Des routes ont été déminées au Soudan et servent maintenant au commerce. Des champs ont été déminés au Cambodge que les agriculteurs peuvent maintenant cultiver. Des villages et des champs déminés partiellement en Ouganda accueillent maintenant des gens qui craignaient auparavant de retourner chez eux. Étant donné le gigantisme de la tâche toutefois, comme l'a fait observer quelqu'un, « c'est une goutte dans l'océan ».

Obtention de résultats

64. Les progrès sont habituellement mesurés en nombre de mètres ou de kilomètres carrés déminés par année, ou en nombre de mines antipersonnel enlevées. Selon *L'Observatoire des mines*, quelque 140 kilomètres carrés ont été déminés et 217 000 mines antipersonnel ont été enlevées et détruites un peu partout dans le monde. Ces chiffres ne donnent toutefois aucune indication du rythme auquel les travaux de déminage sont menés ni des progrès réalisés, car il est impossible de calculer le pourcentage du territoire déminé par rapport à l'ensemble du territoire touché, l'étendue totale de ce territoire n'étant pas établie avec exactitude.

65. Il est encore plus difficile d'établir un lien entre des chiffres précis concernant le déminage et le financement fourni par le Canada, étant donné que l'aide canadienne est presque toujours mise en commun avec celle d'autres pays donateurs. Même s'il était possible d'établir une correspondance entre les fonds consentis par le Canada et le territoire total déminé dans un pays donné au cours d'une période précise, il serait difficile de lier la contribution canadienne à un niveau d'effort particulier ou à une part des résultats.

66. Il existe peu d'indicateurs qui permettent de mesurer les efforts de déminage déployés et d'établir quelques corrélations entre les efforts déployés et leurs répercussions. L'évaluation repose donc sur des rapports qualitatifs préparés par des sociétés de déminage, des planificateurs, des experts-conseils et des responsables locaux. Dans tous les rapports, on s'est inquiété du fait que le rythme des travaux de déminage répondait rarement aux attentes et que ces travaux étaient dans l'ensemble très modestes.

67. Le fait que les travaux de déminage ne soient pas exécutés au rythme attendu ne tient peut-être pas tant à des difficultés éprouvées avec des projets particuliers qu'à la difficulté du déminage même. Il n'est pas certain que les États parties rempliront les obligations qu'ils ont contractées en signant la Convention d'Ottawa. La plupart du temps et dans la plupart des endroits, le déminage est limité par : 1) les coûts; 2) des problèmes logistiques (au Soudan, le déminage n'est possible que pendant la saison sèche); 3) la sensibilité à la dimension politique; 4) la réticence des donateurs à appuyer un projet potentiellement risqué auquel, dans bien des cas, on accorde de moins en moins de priorité; 5) une information insuffisante pour aider les responsables des opérations à travailler efficacement.

68. Le déminage a parfois été conçu et justifié comme une fin en soi pour le financement au titre de la phase II du FCM, sans qu'une autre justification ne soit jugée nécessaire, à l'exception du fait que les États parties à la Convention étaient tenus d'enlever toutes les mines sur leur territoire à l'intérieur d'une période de dix ans. C'est là une vision trop simpliste du problème. Il faut prendre en considération de nombreux autres facteurs avant de s'engager dans un programme de déminage. Il aurait été utile et plus réaliste de reconnaître que le déminage de tout un territoire n'est peut-être pas possible dans bien des cas, même si la Convention l'exige. En effet, il peut être préférable de ne déminer que les secteurs les plus essentiels (les artères de transport principales, les cliniques, les écoles, les propriétés familiales et les champs essentiels à l'agriculture) et de réserver pour plus tard les secteurs moins essentiels (les artères non essentielles, les territoires agricoles non indispensables, les pâturages éloignés et les secteurs montagneux).

69. Les institutions locales devraient avoir la capacité et les ressources nécessaires pour exécuter les programmes de déminage; à défaut de quoi, elles devraient au moins avoir la capacité de gérer et de fixer les priorités pour les travaux de déminage. Or, cette capacité n'existe que dans très peu de pays. Le Cambodge peut être l'un d'eux. Au nombre des autres pays peuvent figurer le Liban, la Jordanie et l'Afghanistan. Le financement et la mise en place d'une capacité adéquate sont des conditions essentielles pour qu'un programme soit durable. Il faut également que le déminage soit intégré à des programmes de développement. Les ministères qui participent à la phase II du FCM ont reconnu qu'il est important de mettre en place la capacité d'action requise et de mettre l'accent sur le développement. L'ACDI a adhéré à cette idée, même si les conditions fixées pour le financement de programmes par l'UAM de la Direction de l'assistance humanitaire internationale excluent l'attribution directe de fonds à des organismes gouvernementaux locaux, comme les centres d'action contre les mines.

Pertinence

70. Le déminage constitue l'objectif principal de la Convention d'Ottawa. L'importance considérable accordée au déminage dans la phase II du FCM atteste de la pertinence de ce programme en regard des objectifs de la Convention, des principes des pays donateurs et des organisations internationales. Certains pays, comme le Cambodge, ont conçu des programmes de déminage novateurs et renforcé les principes de la Convention auxquels a adhéré la communauté internationale. Dans quelques cas, les programmes se sont révélés appropriés pour satisfaire à la fois aux impératifs stratégiques nationaux et aux impératifs internationaux. Toutefois, cela n'a pas été le cas partout. Même si beaucoup de pays aux prises avec un problème de mines antipersonnel acceptent ces principes, ils peuvent ne pas y accorder la même importance et donner priorité à d'autres problèmes plus pressants.

71. De plus, malgré leur importance, des gouvernements nationaux et des centres d'action contre les mines n'ont reçu, directement ou indirectement, qu'une aide limitée de la phase II du FCM. Or, les gouvernements nationaux sont probablement nos partenaires les plus importants si nous voulons avoir une incidence à long terme. L'équipe d'évaluation a été informée du fait que l'UAM de l'ACDI était incapable d'appuyer des organisations gouvernementales locales à cause des conditions fixées, qui excluent le financement direct d'institutions publiques locales. Les principaux partenaires du Canada dans les activités de déminage ont donc été des ONG et des

organisations internationales, par lesquelles la plus grande part du financement a transité.

Rapport coût-efficacité

72. L'équipe ILX du MAECI est d'avis que toute contribution pour le déminage aide d'une façon ou d'une autre les pays à satisfaire à l'obligation d'enlever toutes les mines sur leur territoire dans un délai de dix ans, obligation qu'ils ont contractée en adhérant à la Convention. D'autres intervenants, dont l'UAM de l'ACDI, estiment qu'il ne suffit pas de satisfaire aux obligations prévues dans la Convention (par la réalisation de n'importe quel programme de déminage) pour atteindre l'objectif 5 de la Convention concernant le déminage de la façon la plus rapide et la plus humaine possible. L'UAM de l'ACDI est également d'avis que la réalisation d'activités de déminage pour les seules fins de satisfaire aux obligations de la Convention ne constitue peut-être pas l'approche la plus rentable.

73. Les programmes qui ne lient pas les activités de déminage à des priorités de développement et qui accordent une faible priorité à la mise en place d'une capacité d'intervention des gouvernements nationaux et locaux donnent de moins bons résultats et leur financement est d'autant moins approprié. Un programme bien conçu doit trouver un juste équilibre entre le déminage des artères de transport et celui des champs fertiles et entre la prestation d'une formation aux collectivités membres pour déminer elles-mêmes et le recours à des professionnels.

4.4 Destruction des stocks

74. Lorsqu'ils signent la Convention d'Ottawa, les pays acceptent de détruire leurs stocks de mines terrestres dans un délai de quatre ans (article 4). Or, cet engagement peut être difficile à respecter pour des raisons financières et, parfois, logistiques. Les États parties plus riches sont tenus, en vertu de l'article 6, d'aider les autres à éliminer leurs stocks de mines. L'aide ainsi fournie leur permet de réaliser deux objectifs : 1) ils débarrassent des pays de leurs stocks de mines terrestres antipersonnel; 2) ils incitent des États non-parties à adhérer à la Convention en les aidant à respecter l'une de leurs premières obligations. L'équipe ILX du MAECI a réalisé ces deux objectifs. Elle a aidé à la destruction des stocks et incité ainsi des pays réticents à signer la Convention. En tout, le Canada a fourni des fonds et une aide technique à 23 États parties et à un État non-partie pour la destruction de leurs mines depuis 1997, soit au cours des phases I et II du FCM.¹¹ Entre 2003 et 2008, au cours de la phase II, le Canada a fourni une aide financière et technique à 12 États parties pour la destruction de leurs stocks en Afrique, en Asie, en Amérique centrale et en Amérique du Sud.

¹¹ MAECI, *Meeting the Goals : Report on the Canadian Landmine Fund, 2004-2007*, 2007, p. 16. La liste comprend l'Albanie, l'Argentine, l'Afghanistan, le Bangladesh, le Bélarus, le Tchad, le Chili, la Colombie, le Congo-Brazzaville, l'Équateur, le Honduras, la Mauritanie, la Moldavie, le Mozambique, le Nicaragua, le Pérou, la Roumanie, la Serbie-Monténégro, le Tadjikistan, l'Ouganda, l'Ukraine et le Yémen.

Obtention de résultats

75. En cinq ans, 21 projets de destruction de stocks ont été réalisés dans 12 pays.¹² Dans la plupart des cas, l'équipe ILX du MAECI a pris des dispositions pour fournir une aide financière et technique. L'effort ainsi consenti est louable. Il a également permis à un petit nombre¹³ de ces 12 pays d'adhérer à la Convention d'Ottawa du fait qu'une aide leur a été fournie pour satisfaire aux conditions de l'article 4. Les rapports indiquent que le Canada a fourni une expertise de grande qualité.

76. Les experts canadiens ont travaillé étroitement avec le personnel militaire des pays partenaires et leur ont fait part du genre de transfert de connaissances nécessaire pour appuyer une lutte durable contre les mines. Dans l'ensemble, depuis l'entrée en vigueur de la Convention, 80 États parties ont détruit leurs stocks de mines, 60 n'en ont jamais eus et 5 autres n'ont pas soumis de rapports complets mais n'en ont probablement jamais eus. Il ressort donc que 145 États parties sur 155 ont détruit tous leurs stocks de mines et que seulement dix ne l'ont pas encore fait. Avec l'aide du Canada, la Convention d'Ottawa a permis de réduire radicalement les stocks de mines des États qui y ont adhéré. Il reste en tout 14 millions de mines à détruire, ce qui représente une petite proportion (21 %) des 66 millions de mines terrestres que les États parties détenaient avant de signer la Convention.

77. Ces chiffres doivent toutefois être placés en contexte. La plupart des mines terrestres sont tenues par des pays qui ne sont pas membres de la Convention (comme la Chine, 110 millions; les États-Unis, 10 millions; la Russie, 25 millions). Le nombre de mines qui restent dans le monde demeure donc considérable. Toutefois, des signes montrent que la Convention d'Ottawa a incité des pays qui n'y ont pas adhéré (comme la Corée du Sud) à réduire leurs stocks de mines. Lorsque tous les pays sont pris en considération, on estime que, depuis le début de la lutte contre les mines antipersonnel, le nombre de pays possédant de telles mines a chuté pour passer de 130 à 46 (voir le tableau 10). Le nombre de mines terrestres stockées serait ainsi passé de 260 millions à 175 millions. Là encore, l'équipe ILX du MAECI a joué un rôle important à cet égard.

Tableau 10. Réduction globale du nombre de pays comptant des stocks de mines et du nombre de mines terrestres

Indicateur	1990	2003	2007
Nombre d'États comptant des stocks de mines	130	78	46
Nombre estimatif de mines	260 000 000	215 000 000	175 000 000

Sources : CIMT, L'Observatoire des mines 2007, p. 15, MAECI, Meeting the Goals : Report on the Canadian Landmine Fund, 2004-2007

¹² La République du Congo, la Mauritanie, l'Ouganda, le Soudan, la Guinée-Bissau, le Chili, l'Afghanistan, le Bangladesh, le Bélarus, la Serbie et le Monténégro, le Tadjikistan, l'Ukraine.

¹³ Un responsable de l'équipe ILX du MAECI a écrit que la Serbie-Monténégro et le Bélarus ont adhéré à la Convention après qu'ils ont compris qu'une aide leur serait consentie en vertu de l'article 4. Ces pays ont profité de l'appui du Canada.

Pertinence

78. La destruction des stocks de mines est prescrite officiellement dans la Convention, acceptée par les pays signataires et fondamentale dans la politique de lutte contre les mines du gouvernement canadien. Dans chacun des 12 pays partenaires auxquels le Canada a prêté assistance, la destruction des stocks de mines est perçue comme un moyen de réaliser des engagements nationaux importants. Les mesures prises pour détruire les stocks de mines ont été planifiées de façon à satisfaire aux engagements communs du Canada et de ses partenaires et à respecter le protocole technique requis pour la conduite appropriée de ces opérations.

Rapport coût-efficacité

79. L'équipe d'évaluation ne dispose d'aucune norme sur le coût plausible auquel devrait s'élever la destruction des stocks de mines. D'après l'inspection effectuée, il semble que les projets coûtent entre 14 000 \$ et 4 M\$, selon les services fournis et selon la taille du programme. Dans la plupart des cas, les quantités détruites et la formation fournie semblent justifier les coûts. L'équipe a constaté toutefois que l'information contenue dans les dossiers n'est pas suffisante pour lui permettre de déterminer si les ressources ont été utilisées correctement, si les fonds ont servi aux fins prévues ou si des méthodes plus efficaces ont été prises en considération.

4.5 Action humanitaire contre les mines : éducation aux risques des mines et assistance aux victimes

80. La Convention d'Ottawa ne contient aucune section distincte et n'établit aucun objectif pour la sensibilisation aux dangers des mines ou l'assistance aux victimes. Tel n'est pas le cas pour le déminage. L'article 5 de la Convention énonce que les pays touchés par les mines doivent détruire toutes leurs mines antipersonnel se trouvant sur leur territoire dans un délai de dix ans. Ils doivent, en vertu de l'article 4, détruire tous leurs stocks de mines dans un délai de quatre ans. Toutefois, la Convention ne prévoit aucune obligation pour les États parties concernant l'éducation aux risques des mines ou l'assistance aux victimes. L'article 6.3 de la Convention prévoit plutôt qu'il incombe non pas aux pays touchés par les mines mais aux États parties qui « sont en mesure de le faire » de fournir une assistance pour les soins aux victimes des mines, pour leur réadaptation, pour leur réintégration sociale et économique ainsi que pour des programmes d'éducation aux risques des mines. Les mots clés sont « en mesure de le faire ». Le respect de cette disposition, contrairement aux autres, est donc laissé au bon vouloir des pays. L'éducation aux risques des mines et l'assistance aux victimes revêtent un statut secondaire.

81. Les responsables du FCM ne considèrent pas que l'éducation aux risques des mines et l'assistance aux victimes constituent des piliers distincts de la lutte contre les mines, même si elles ont été habituellement traitées comme des éléments séparés. Ils incluent plutôt ces deux objectifs dans « l'action humanitaire contre les mines » inhérente au déminage, lequel a fait l'objet d'une attention considérable. Ces deux « piliers secondaires » ont reçu comparativement moins d'attention que le déminage.

82. Il est possible qu'il y ait une raison pratique. Le déminage requiert des institutions spéciales, créées, dans une large mesure, à partir de la base, pour effectuer un travail spécialisé. Les donateurs bilatéraux et multilatéraux n'hésitent pas à les mettre en place.

L'éducation aux risques des mines et l'assistance aux victimes sont différentes. Il y a partout des institutions qui devraient, en principe, être responsables d'offrir les services qu'elles comportent. La sensibilisation aux dangers des mines relève clairement des ministères de l'Éducation, tandis que l'assistance aux victimes est du ressort des ministères de la Santé, qui offrent des services dans le cadre de la conception des programmes ou, dans le cas de l'assistance aux victimes, des soins d'urgence et de réadaptation. Il s'agit de services spécialisés, ajoutés au fardeau déjà lourd qui pèse sur des ministères aux budgets limités et aux multiples obligations. Il n'est pas pratique de s'attendre à ce que les ministères de la Santé ou de l'Éducation offrent des services ou des soins aussi spécialisés lorsqu'ils n'offrent pas de services beaucoup plus élémentaires.

83. Il est possible que les États parties bienveillants veuillent offrir des programmes d'éducation aux risques des mines ou des soins de réadaptation et des soins médicaux aux victimes. Cependant, lorsqu'ils le font, ils sont confrontés à un dilemme. Ils peuvent les offrir par le truchement d'ONG ou d'organisations de l'ONU, ou par l'intermédiaire de ministères de l'Éducation ou de la Santé déjà en place. Dans le dernier cas, les donateurs pourraient perdre le contrôle sur leur programme, qui serait géré par des bureaucraties inefficaces peut-être les mieux intentionnées, mais avec des installations inadéquates pour offrir des services d'éducation ou de soins de santé spécialisés. Dans le premier cas, le plus commun, la durabilité pourrait être en péril. Les programmes desservent une population limitée. Ils ont souvent un effet à court terme et peu d'incidence durable. Dans la plupart des cas, l'équipe ILX du MAECI a choisi la première option.¹⁴ Elle a généralement évité les ministères nationaux de l'Éducation et de la Santé et s'en est plutôt remise aux ONG locales ou canadiennes, ou aux organisations des Nations Unies.

Obtention de résultats

84. Le Canada a appuyé l'éducation aux risques des mines dans 15 pays; grâce aux ressources bilatérales, aux ressources provenant ou non de la phase II du FCM ou encore celles du FPSM, le nombre de victimes d'accidents liés à des mines terrestres a baissé dans sept de ces pays, comme l'indique le tableau 11. C'est un bilan exemplaire, puisque six d'entre eux ont vécu des conflits dans les deux années visées. La présence de conflits ouverts semble faire une différence. Le nombre de victimes diminue dans la quasi-totalité des États où le conflit a été modeste, où les programmes d'éducation sont gérés sans le facteur guerre et où il n'y a pas de retour important de personnes déplacées.

¹⁴ Il est important de réitérer que les conditions du mandat de l'UAM de l'ACDI excluent le financement direct d'organismes publics dans les pays hôtes, comme les centres d'action contre les mines.

Tableau 11. Changement dans le nombre de victimes dans les pays bénéficiant d'un financement du Canada dans le cadre des efforts de sensibilisation aux dangers des mines

Pays	Contribution canadienne (\$)	Nombre de victimes en 2004	Nombre de victimes en 2006	Changement en %
1. Népal	60 000	1 445	169	-88 %
2. Vietnam	500 000	238	96	-60 %
3. Cambodge	390 866	898	450	-50 %
4. Ouganda	2 188 532	50	31	-40 %
5. Angola	750 000	191	134	-30 %
6. Bosnie-Herzégovine	120 000	43	35	-18 %
7. Afghanistan	161 115	878	796	-9 %
8. RD Congo	194 304	50	53	+6 %
9. Sri Lanka	85 421	56	64	+14 %
10. Colombie	837 417	882	1167	+32 %
11. Soudan	5 842 935	101	140	+38 %
12. Mauritanie	340 000	5	7	+40 %
13. Tchad	571 508	32	139	+334 %
14. Algérie	120 000	7	58	+650 %
15. Liban	209 340	14	207	+1378 %

Source : Documents financiers de l'UAM de l'ACDI et de l'équipe ILX du MAECI ainsi que les rapports de *L'Observatoire des mines* pour 2005 et 2007

85. Il est plus difficile d'évaluer si des progrès adéquats ont été réalisés lorsque la responsabilité pour les survivants des mines terrestres incombe aux pays. L'évaluation s'inspire du programme de l'Unité de soutien à la mise en œuvre de la Convention pour faire le suivi des efforts dans les pays où les progrès sont les plus nécessaires pour mieux aider les victimes. Sur les 24¹⁵ pays où l'on estime que des progrès sont « les plus nécessaires », le Canada n'en a financé que huit. Le Canada ne semble pas avoir choisi d'aider des pays dans lesquels les besoins ont été jugés les plus criants. Sur les 14 pays auxquels le Canada a choisi de venir en aide (huit dont la CIMT a fait le suivi), le rapport de *L'Observatoire des mines* et la CIMT ont reconnu que des progrès adéquats n'avaient été réalisés que dans quatre d'entre eux, tel qu'indiqué dans le tableau 12. Six de ces 14 pays ne faisaient pas partie de ceux dont l'on jugeait les besoins les plus criants. Du financement pour venir en aide aux victimes leur a été versé en fonction d'autres critères.

¹⁵ Les 24 pays en question sont les suivants : l'Afghanistan, l'Albanie, le Cambodge, la Croatie, le Salvador, le Nicaragua, le Pérou, le Sénégal, le Soudan, le Tadjikistan, l'Ouganda, l'Angola, la Bosnie-Herzégovine, le Burundi, le Tchad, la Colombie, la République démocratique du Congo, l'Érythrée, l'Éthiopie, la Guinée-Bissau, le Mozambique, la Serbie, la Thaïlande et le Yémen.

Tableau 12. Progrès réalisés dans le traitement des survivants des mines terrestres parmi les pays bénéficiaires d'une aide canadienne, 2004-2007

Pays	1.Contribution du Canada à l'assistance aux victimes (\$)	2.Progrès
1. Cambodge	611 804	Progrès adéquats
2. Sénégal	759 829	Progrès adéquats
3. Soudan	2 000 000	Progrès adéquats
4. Ouganda	346 804	Progrès adéquats
5. Colombie	464 445	Progrès inadéquats
6. Burundi	150 000	Progrès inadéquats
7. Guinée-Bissau	255 000	Progrès inadéquats
8. Bosnie-Herzégovine	100 000	Progrès inadéquats
9. Guatemala	245 000	Ne fait pas partie des V24 d'origine ¹⁶
10. Zambie	194 000	Ne fait pas partie des V24 d'origine
11. Inde	41 935	Ne fait pas partie des V24 d'origine
12. Laos	587 287	Ne fait pas partie des V24 d'origine
13. Palestine	32 580	Ne fait pas partie des V24 d'origine
14. Jordanie	155 000	Ne fait pas partie des V24 d'origine

Source : CIMT, Rapport de l'Observatoire des mines, 2007, p. 45

86. Des programmes judicieux et novateurs ont été mis en place dans un certain nombre de pays. Au Cambodge, un programme d'éducation aux risques des mines a visé avec succès les commerçants en ferraille, qui déterrent les mines terrestres pour les vendre comme matériel recyclé. Au Soudan, les responsables d'un programme d'éducation aux risques des mines ont élaboré un programme d'envergure nationale, diffusé à l'ensemble des écoles primaires soudanaises, avec la collaboration du ministère national de l'Éducation. Dans le cadre du programme d'assistance aux victimes en Colombie, on a élaboré une présentation facile à utiliser sur les droits légaux des victimes pour donner aux survivants un meilleur accès aux traitements et aux services de réadaptation.

87. Cependant, pour ce qui est de la durabilité, l'UAM de l'ACDI a, tel qu'indiqué plus tôt, conclu un marché avec des ONG internationales ou des organismes de l'ONU pour effectuer le travail. L'avantage de cette façon de faire est que le Canada garde le contrôle sur les projets. Le désavantage est qu'il est probable que les projets ne s'adressent qu'à une petite partie de la population et qu'ils aient un effet à court terme. Il est aussi probable que les résultats durables soient modestes. « Malgré cela, on a observé que bon nombre de ces projets ont été bien gérés et que l'on s'est néanmoins efforcé de collaborer avec les institutions nationales pour effectuer le travail à long terme. » [traduction]

¹⁶ V24 : Renvoie aux 24 États parties qui disent compter un nombre appréciable de survivants des mines terrestres.

Pertinence

88. La Convention d'Ottawa n'impose aux États parties aucune obligation d'éducation aux risques des mines ou d'assistance aux victimes. On n'accorde pas à la sensibilisation la même priorité qu'aux autres composantes. Le Canada accorde à cette question une importance qui dépasse remarquablement celle que les gouvernements nationaux, les autres donateurs ou même la Convention y accordent.

89. Dans l'esprit de la Convention d'Ottawa, le Canada a appuyé les partenariats qui lient les organismes de l'ONU aux centres d'action contre les mines, les organismes de l'ONU aux ONG locales, les ONG canadiennes aux ONG locales, et les ONG locales aux collectivités locales. Ces partenariats ont habituellement été positifs et durables. Dans certains cas, ces liens sont allés au-delà de l'éducation aux risques des mines terrestres et ont donné lieu à diverses collaborations. Dans les cas où les ministères qui participent à la phase II du FCM ont conclu des marchés directement avec les ONG, les projets sont bien conçus, généralement à petite échelle, et ont suffisamment de latitude pour s'adapter au fur et à mesure que les circonstances évoluent. Lorsqu'on conclut un marché avec les organismes de l'ONU qui, à leur tour, travaillent avec les ministères gouvernementaux, il n'est pas toujours possible de garantir la contribution au renforcement des capacités en raison des risques inhérents qui sont associés au travail avec les institutions publiques dans ces pays.

À titre d'exemple, lorsque des fonds ont été versés en Ouganda pour le déminage par l'intermédiaire du PNUD, le rendement du centre d'action contre les mines de l'Ouganda, qui relève du Cabinet du premier ministre, a été décevant. Lorsque des fonds ont été versés par l'intermédiaire du Bureau de lutte contre les mines des Nations Unies (UNMAO) au Soudan, on a réalisé très peu de progrès pour ce qui est d'améliorer la capacité du centre d'action national contre les mines au Nord ou du centre de déminage du Sud du Soudan (au Sud), bien que le financement offert au ministre de l'Éducation par le truchement de l'UNICEF ait donné des résultats non négligeables. Lorsque du financement a été offert en Colombie par l'intermédiaire de l'UNICEF et d'autres à l'appui du Programme présidentiel pour une action intégrale contre les mines antipersonnel (PAICMA), l'UNICEF a trouvé difficile de collaborer avec le PAICMA et a pris la décision de faire plutôt appel à des ONG locales. Dans aucun des cas susmentionnés le financement versé par l'entremise d'organisations multilatérales n'a contribué de façon appréciable au renforcement des capacités des institutions gouvernementales locales.

Rapport coût-efficacité

90. Puisque nous n'avons pas de données sur les contributions totales de tous les donateurs à l'éducation aux risques des mines dans les pays ayant fait l'objet d'une étude, il est difficile d'établir un lien causal direct entre le financement offert par le Canada et l'envergure de la réduction du nombre de victimes. Certains pays ont enregistré des réductions considérables, avec des contributions canadiennes modestes, tandis que d'autres, qui jouissent de contributions canadiennes importantes, ont un nombre élevé de victimes. Afin d'assurer le meilleur rendement du financement investi (pour ce qui est de la réduction du nombre de victimes), il est essentiel de mieux comprendre les facteurs pertinents de la réduction du nombre de victimes ainsi que d'avoir une vue d'ensemble du financement total affecté à ces activités.

91. Tel qu'indiqué plus tôt, le Canada a offert une assistance aux victimes à un total de 14 pays. De ce nombre, seulement huit s'inscrivaient dans les 24 que l'on jugeait avoir les besoins les plus criants. Il est important d'ajouter que cette liste de 24 pays a été publiée en décembre 2004 à l'occasion de la Conférence d'examen de Nairobi alors que la plupart des décisions du Canada au sujet du financement de l'assistance aux victimes avaient déjà été prises. Par conséquent, il est possible que le Canada n'ait pas utilisé ses ressources pour venir principalement en aide aux pays dont on a jugé qu'ils nécessitaient l'attention la plus urgente.

92. L'utilisation que font les ONG canadiennes et nationales des ressources est transparente et semble être appropriée dans la plupart des cas. Par contre, les rapports de certains organismes de l'ONU ne sont pas aussi détaillés. Au lieu d'observer la façon dont le comportement des collectivités a changé, il est possible que les résultats mesurables pour les programmes de l'ONU se limitent au nombre de personnes avec lesquelles on a pris contact. Les circonstances ont changé dans seulement quelques cas, ce qui a rendu les projets moins pertinents et a fait en sorte qu'ils requièrent une intervention éclairée. Cela s'est produit, dans une certaine mesure, en Ouganda, où il y a eu un changement aux programmes d'éducation aux risques des mines pour les personnes déplacées qui vivent dans des camps, étant donné qu'elles sont retournées dans leurs villages à la fin du conflit. En général, toutefois, des changements de circonstances ont donné lieu à un changement de stratégies pour les projets.

4.6 Promotion des technologies nationales et internationales d'action contre les mines

93. Le Centre canadien des technologies de déminage (CCTD), au ministère de la Défense nationale, a mené des travaux uniques et spécialisés. L'évaluation a permis de déterminer que le CCTD a effectué une quantité importante de travaux de recherche et de développement dans ses trois années d'opérations complètes et son année de réduction progressive des opérations.

Le tableau 13 présente le nombre de projets et d'activités, par résultat, que le CCTD a menés à bien pendant ses trois années et plus de pleine participation à la phase II du FCM. Au total, 84 activités sont enregistrées.

Tableau 13 - Nombre de projets du CCTD selon le résultat et la catégorie d'activités, 2003-2006

Catégories d'activités	Résultat 1 : Détection des mines AP	Résultat 2 Protectio n du démineur	Résultat 3 : Neutralisatio n des mines	Résultat 4: Technologie s-clés	Résultat 5 : Assistance aux victimes	
Soutien technique (Essais et évaluations)	7	7	18	0	0	32
Mise en application et promotion des technologies	5	1	7	0	0	13
Recherche et développement	8	3	3	4	1	19
SOUS-TOTAL R et D	20	11	28	4	1	64

Catégories d'activités	Résultat 1 : Détection des mines AP	Résultat 2 Protectio n du démineur	Résultat 3 : Neutralisatio n des mines	Résultat 4: Technologie s-clés	Résultat 5 : Assistance aux victimes	
Coopération internationale et sensibilisation						12
Dons						6
Sensibilisation à l'échelle nationale						2
SOUS-TOTAL AUTRES						20
TOTAL	20	11	28	4	1	84

Obtention de résultats

94. Le CCTD a défini le matériel de déminage d'usage relativement commun, qu'il a mis à l'essai et évalué en insistant sur son applicabilité à des fins humanitaires. Ces essais ont été réalisés en partie aux installations du Centre canadien des technologies de déminage (CCTD), en partie aux installations d'autres organismes et en partie dans les pays touchés par les mines. Certains éléments de matériel communément utilisés ont été rejetés d'entrée de jeu. Certains ont été jugés plus efficaces que d'autres. Dans certains cas, on a proposé que le matériel soit calibré pour en assurer le meilleur usage possible dans des circonstances physiques et environnementales particulières. Dans d'autres cas, on a recommandé que le matériel soit amélioré.

95. Les renseignements tirés des entrevues laissent entendre que les membres de la communauté de l'action antimines sont généralement frustrés du fait que les objectifs technologiques de la Convention d'Ottawa n'ont pas été atteints comme prévu. Le personnel du CCTD partage cette frustration et est conscient de cette perception générale. Lorsqu'il est question de technologie de déminage, on a généralement estimé que les progrès étaient trop lents et trop coûteux. Il n'a pas été possible de faire adopter de façon générale du matériel nouveau et innovateur qui soit rapide, sécuritaire et suffisamment abordable pour être accepté de tous et utilisé par l'ensemble de la communauté du déminage.¹⁷

96. On juge que des travaux de recherche spécialisés ont été menés. Toutefois, les résultats ne sont pas viables sur le plan commercial, ce qui soulève des questions au sujet de la durabilité des résultats. Pour que ceux-ci soient durables, on doit être assuré qu'ils seront utilisés à grande échelle dans un futur proche. Il existe peu de preuves que ce sera le cas.¹⁸

¹⁷ Se reporter à l'Annexe II – Commentaire sur la gestion de programme du MDN pour le paragraphe 95

¹⁸ Se reporter à l'Annexe II – Commentaire sur la gestion de programme du MDN pour le paragraphe 96

Pertinence

97. Tel que convenu avec le ministère de la Défense nationale, on a entrepris des activités dans le cadre de la phase II du FCM. Le CCTD a réalisé des progrès en vue d'atteindre la plupart des résultats définis dans le contexte du Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR). Dans les catégories de la détection, de la neutralisation, de la protection et des technologies-clés, le CCTD a contribué aux progrès systématiques dans ces secteurs convenus de l'action humanitaire contre les mines. C'est en partie parce que le concept d'origine était approprié. Pour le concept de la phase II du FCM, on a attaché beaucoup d'importance au développement, par le Canada, de technologies de déminage plus efficaces. Les volets mise à l'essai et technologie ont honoré ce mandat. On observe toutefois, que peu d'efforts ont été déployés pour promouvoir le type de technologie que les non-techniciens de la communauté pourraient facilement utiliser. Plus d'efforts pourraient avoir été déployés pour concevoir des technologies qui tiennent compte des contraintes sociales et financières de l'action antimines.

98. Le personnel du CCTD a collaboré de façon exhaustive avec d'autres institutions de recherche et de mise en œuvre. Le CCTD a fait preuve de leadership dans de nombreux secteurs de la R et D. Il a collaboré de bonne foi dans d'autres. Il a mis ses ressources humaines, ses laboratoires et ses installations à disposition pour la mise à l'essai et l'évaluation des innovations. Il a enregistré les résultats de son travail et les a diffusés à grande échelle. Il a appuyé la publication des constatations d'autres entités.

Rapport coût-efficacité

99. On estime en général que les progrès de la technologie de déminage sont trop lents et trop coûteux. Le développement de cette technologie n'a pas réussi à généraliser l'utilisation de matériel nouveau et innovateur qui soit rapide, sécuritaire et suffisamment abordable pour être accepté de tous. Cette préoccupation générale se rapporte à une considération du rendement du CCTD dans le contexte de la phase II du FCM. Le CCTD aurait peut-être eu intérêt à plutôt se concentrer sur la mise au point d'une technologie qui aurait été moins coûteuse, plus facilement fabriquée et plus viable sur le plan commercial. Cette préoccupation doit être mise en contexte en tenant compte du fait que le CCTD ne disposait que d'une période limitée – un peu plus de trois ans – pour assumer cette responsabilité parmi tant d'autres.¹⁹

100. La rencontre des États parties à Nairobi, qui a marqué le cinquième anniversaire de l'entrée en vigueur de la Convention d'Ottawa, a donné au CCTD l'occasion de faire en sorte que sa recherche soit davantage « axée sur le développement » en réponse aux articles 25 et 26 du Plan d'action de Nairobi. L'évaluation a révélé que certains travaux s'étaient, par la suite, attachés aux technologies plus abordables adaptées aux villages. Peut-être qu'après Nairobi, le CCTD a réduit la proportion de son travail consacré à des technologies plus sophistiquées par rapport à celles qui le sont moins. Dans l'ensemble, toutefois, la recherche a continué de reposer principalement sur les questions techniques et non sur les déterminants socioéconomiques du matériel et des

¹⁹ Se reporter à l'Annexe II – Commentaire sur la gestion de programme du MDN pour le paragraphe 99

approches convenables, abordables, utilisables et accessibles à une vaste gamme de villageois touchés par les mines.²⁰

4.7 Gestion

101. L'administration d'un fonds n'est pas, en elle-même, une composante officielle de la phase II du FCM. Cependant, puisqu'elle a influé sur le rendement global, il en est ici question. Cette question a nécessité la collaboration de trois organismes gouvernementaux distincts. La Convention d'Ottawa, qui appuie la phase II du FCM, est une entente intégrée et ciblée. Cependant, ses composantes sont diverses et requièrent une gamme de compétences et d'expérience qui ont dû être puisées parmi des organismes gouvernementaux distincts. Le gouvernement a choisi trois organismes (le MAECI, le MDN et l'ACDI) pour mettre en œuvre le FCM. Ces organismes étaient bien placés pour en comprendre les enjeux. Il s'agit cependant d'entités sociales distinctes au sein du gouvernement. Puisque leurs mandats sont distincts, il en va de même pour leur politique. Ils se distinguent par leur collecte de données, leur tenue de dossiers et leurs cadres d'établissement de rapports sur le rendement. Ils se distinguent par leurs cultures organisationnelles et leurs systèmes de gestion. Ils se distinguent aussi par le regroupement des ressources humaines et des compétences techniques nécessaires pour remplir leurs rôles respectifs au gouvernement. Il a toujours été difficile d'intégrer le travail de ces diverses entités dans ce qu'on appelle, tour à tour, l'approche de « l'ensemble du gouvernement », l'approche « pangouvernementale » ou l'approche « de gestion horizontale ». On dit du FCM qu'il est l'une des meilleures entités²¹ de ce type, mais qu'il a fait face à ses propres enjeux.

Obtention de résultats

102. La structure organisationnelle et les systèmes de gestion utilisés pour mettre en œuvre la phase II du FCM étaient ceux qu'on avait utilisés pour la phase I. À ce titre, ils ont assuré une continuité entre les phases I et II. Ils ont également mobilisé rapidement et efficacement les acteurs de la phase II. La structure a donné aux trois ministères participants une latitude considérable pour mettre en œuvre leurs mandats et leurs composantes de programmes respectifs chacun de leur côté. Au cours de la phase II, on a établi un cadre organisationnel utile, généralement appuyé par de bonnes relations entre les trois ministères responsables de la mise en œuvre.

103. Les instruments de la planification, de présentation de rapports, de surveillance et autres instruments de reddition de comptes (gestion axée sur les résultats) du Fonds n'ont pas été établis de façon exhaustive, intégrée et cohérente, tel que prévu au départ. Aucune direction n'a été reconnue comme étant responsable de la planification, de la présentation de comptes rendus sur les opérations, de la surveillance et de l'évaluation du programme dans son ensemble. Cela aurait pu accroître l'efficacité et l'efficience.

²⁰ Se reporter à l'Annexe II – Commentaire sur la gestion de programme du MDN pour le paragraphe 100.

²¹ Il s'agit du point de vue des principaux informateurs et des principales personnes interrogées. Étant donné que les évaluateurs n'ont pas étudié d'autres programmes multi-organismes, ils ne sont pas en mesure de corroborer ces points de vue.

Pertinence

104. Au départ, l'intention était pour les organismes de surveillance de gérer la collaboration entre les trois ministères partenaires et de prodiguer des conseils pour le FCM dans son ensemble. Ces mesures n'ont pas été mobilisées ou mises en place tel que prévu. Les principales personnes interrogées ont indiqué que cette structure et ses rôles n'étaient pas jugés « pratiques ». Les mandats de ces organismes ont été modifié parce que l'on croyait que le programme ne justifiait pas une gestion et une surveillance « aussi contrôlante » à ce niveau-là. Les évaluateurs le reconnaissent. L'équipe chargée de l'évaluation a également fait remarquer que lorsque ces organismes de surveillance ont été proposés, l'« intention » — créer un mécanisme officiel de leadership et de collaboration entre les ministères responsables de la mise en œuvre — aurait pu être structurée et mise en œuvre avec plus d'efficacité. Un organisme administratif, semblable à ceux qui sont décrits dans le concept original du projet, aurait assumé un rôle de leadership indépendant, du moment qu'il aurait eu suffisamment de pouvoir pour offrir une orientation stratégique crédible aux trois ministères.

Efficacité opérationnelle

105. Le fait de compléter le RMAF en élaborant un plan stratégique de cinq ans ou en préparant un plan de gestion plus détaillé aurait pu permettre de renforcer la collaboration et de surmonter les « éléments peu pratiques » des mécanismes de collaboration de la structure organisationnelle. Le plan stratégique de cinq ans aurait pu être mis à jour dans le cadre d'un exercice de planification annuel de tout le Fonds, comme c'est souvent le cas dans les processus de planification stratégique. On aurait pu imposer une exigence de présentation de rapports annuels, comme on voulait le faire au départ, pour montrer les progrès réalisés en fonction des plans stratégiques et annuels. Un système de gestion plus cohérent, englobant tous les ministères participants, aurait fait en sorte qu'il soit possible de faire le suivi des extrants et des résultats globaux de façon plus efficace, et inévitablement d'imposer une justification plus cohérente des dépenses. L'absence de dossiers, qui donnent des comptes rendus crédibles des activités de la phase II du FCM est en elle-même un solide argument pour une gestion plus intégrée des programmes pangouvernementaux comme celui de la phase II du FCM.

106. Qu'on ait procédé ou non à une planification de tout le FCM, si chaque ministère participant avait élaboré des plans et des instruments de rapports annuels cohérents, cela aurait pu aussi faciliter la communication interne et la cohérence entre les trois ministères. Cela aurait également permis un bien meilleur suivi et une bien meilleure analyse de la mise en œuvre de la phase II du FCM, et une utilisation plus efficace des ressources. Certaines des allocations de fonctionnement accordées à l'équipe ILX du MAECI auraient pu servir à appuyer certaines de ces fonctions de coordination et de planification.

5 Conclusions, leçons retenues et recommandations

5.1 Conclusions

107. Le FCM II a contribué à la mise en œuvre à l'échelle mondiale d'une convention internationale très connue, la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction. La Convention d'Ottawa, connue sous le nom de Traité contre les mines, a été un succès sur le plan diplomatique; en effet, elle a été signée par un nombre sans précédent de pays dans l'histoire des conventions sur le désarmement et a permis d'obtenir des ressources considérables pour aider les pays touchés par les mines à déminer, à sensibiliser leurs citoyens et à aider les personnes blessées par les mines. Le FCM II doit être considéré comme une initiative réussie pour l'essentiel, en raison de son lien avec la Convention d'Ottawa et des résultats obtenus.

108. Le FCM II a sensiblement aidé à accroître le nombre de signataires de la Convention. Il a aidé des États parties à respecter certaines de leurs obligations en application de la Convention. Il a contribué à réduire le nombre de victimes des mines dans le monde. Il a aidé à détruire un grand nombre de mines terrestres antipersonnel accumulées par les gouvernements. Il a fourni des ressources pour déminer les routes, les villages et les terres productives. Il a aidé à sensibiliser un certain nombre de personnes aux dangers des mines terrestres. Il a continué de tirer parti de la forte mobilisation des organisations de la société civile et a eu recours à de nombreuses ONG comme maître-d'œuvre et pour les activités de sensibilisation et de surveillance. Dans le cadre de nombreux volets de la campagne pour l'interdiction des mines, le FCM II a contribué à maintenir le Canada comme chef de file en mettant à sa disposition des fonds publics et en fournissant des services. Enfin, le Fonds s'est révélé une expérience instructive au regard de l'application de l'approche pangouvernementale à un dossier international dans lequel interviennent un certain nombre de ministères, soit, dans le présent cas, le MAECI, l'ACDI et le MDN.

109. Cette évaluation traite de ces réalisations. Par ailleurs, des réserves s'imposent à l'égard de quatre questions liées au FCM II.

110. L'administration et la planification du programme pangouvernemental du Fonds nécessitaient la coordination de trois ministères : le MAECI, l'ACDI et le MDN. Cette importante responsabilité a été confiée initialement à une gamme d'entités : un Comité de gestion (ministres des Affaires étrangères, de la Coopération internationale et de la Défense), un Secrétariat (les sous-ministres des Affaires étrangères, de la Coopération internationale et de la Défense), et un Comité interministériel. Au début de la phase I, il avait été décidé que ces organes de coordination n'avaient pas à se réunir régulièrement et que les différents ministères pouvaient gérer leurs propres affectations à l'intérieur du Fonds, le MAECI servant de point de contact, de responsable de l'élaboration des politiques et de coordinateur. Les fonctionnaires des différents ministères susmentionnés estimaient que cette administration discrétionnaire donnait entière satisfaction. Les évaluateurs ont fait remarquer qu'un service plus centralisé chargé de coordonner la planification, de tenir les dossiers et d'assurer une collaboration plus étroite à l'échelle du programme aurait permis de promouvoir plus efficacement les

valeurs fondamentales du Fonds, de renforcer la synergie entre les ministères et d'accroître encore plus l'efficacité générale.

111. Un des principes fondamentaux du Fonds, qui n'était toujours explicite mais qui faisait manifestement partie intégrante de la philosophie du Canada au regard de l'action contre les mines, était de faire en sorte que le FCM II non seulement sauve des vies, mais favorise le développement général et le bien-être dans les pays touchés par les mines. Ce principe ne faisait pas partie du mandat du MAECI et du Centre canadien des technologies de déminage du MDN. L'ACDI l'a préconisé et l'a appliqué. En l'absence d'une approche concertée, ce principe fondamental et unanimement accepté d'une stratégie d'action contre les mines viable ne s'est pas vu accorder l'importance qu'il aurait peut-être dû avoir dans l'administration générale du Fonds.

112. Un autre principe tout aussi important d'un programme d'action contre les mines est d'assurer la viabilité en renforçant les capacités des institutions nationales des pays bénéficiaires censés faire face au problème que sont les mines terrestres. Une certaine attention a été accordée à cette très importante question, mais moins que ce à quoi on aurait pu s'attendre.

113. Par contre, d'énormes efforts ont été déployés pour universaliser la Convention. Les évaluateurs applaudissent aux efforts du MAECI à cet égard et prennent note de certaines réussites. Par ailleurs, ils se demandent si un bon équilibre a été réalisé entre les efforts diplomatiques en vue de recueillir de nouvelles signatures et la satisfaction des différents besoins des pays touchés par les mines.

114. Le FCM II tirant à sa fin, il n'est pas certain que le Canada continue de jouer un rôle de premier plan aussi constructif que par le passé dans le domaine de l'action contre les mines, où il s'est illustré en raison, dans une large mesure, des considérables ressources qu'il a fournies et des divers programmes administrés par le truchement du FCM II et des trois ministères participants.

5.2 Leçons apprises

115. Gestion de programmes pangouvernementaux. Combiner et mobiliser les efforts de trois ministères nécessite plus que la simple volonté de consulter. Une réelle autorité est nécessaire pour diriger et administrer le programme, tenir des dossiers exacts, surveiller le rendement, donner des directives éclairées et maximiser les ressources en associant les projets et les autres contributions. Les participants au FCM II n'ont pas été déçus par les responsables de la gestion du programme. Cependant, l'équipe d'évaluation estime qu'un programme plus cohérent doté d'une « autorité centrale » (pas nécessairement des ministres ou des sous-ministres) aurait pu accroître considérablement la cohérence, l'efficacité et la capacité du programme.

116. Dès le début, l'absence d'un organe de surveillance unique a limité la coordination des ministères participants. Chaque ministère était responsable de la mise en œuvre de divers volets du FCM II. Aucun mécanisme officiel n'avait été établi pour coordonner les contributions au Fonds ou examiner systématiquement le rendement. **La leçon suivante a été retenue.**

Lorsque le Canada accepte de mettre en œuvre une convention aussi particulière et médiatisée que la Convention d'Ottawa, un mécanisme de mise en œuvre doté d'un

service unifié plus cohérent et d'un mandat interministériel peut être essentiel pour améliorer la coordination, concentrer les efforts et accroître l'efficacité de la mise en œuvre de la programmation interministérielle ou pangouvernementale.

117. Renforcement des institutions. On tend à considérer l'action contre les mines essentiellement comme une mesure humanitaire, d'urgence. C'est logique dans certaines circonstances, lorsque les routes principales doivent être déminées ou que les personnes déplacées à l'intérieur du pays retournent rapidement chez elles après un conflit. Toutefois, considérer l'action contre les mines comme un programme humanitaire d'urgence revient à sacrifier la viabilité aux secours immédiats et les solutions à long terme aux interventions restreintes à court terme. Les programmes d'action contre les mines ont plus de chances de réussir à long terme lorsqu'une formation est donnée aux organismes nationaux ou locaux que lorsque des entreprises étrangères s'occupent du déminage. On l'a souvent rappelé aux donateurs au cours des dix dernières années. Le Canada compte parmi ceux qui ont parlé franchement de cette question. La menace que posent les mines terrestres ne se dissipera pas en cinq ou dix ans. La façon la plus réaliste d'éliminer la menace est de faire en sorte que les pays touchés par les mines puissent eux-mêmes lutter contre les mines terrestres. Les ministères participant au FCM II ont préconisé, en principe, le renforcement des institutions et ont plaidé pour qu'une attention accrue y soit portée, mais ils l'ont rarement financé directement. Les conditions qui régissent les programmes multilatéraux de l'UAM de l'ACDI n'ont pas permis le FCM II de financer directement les institutions locales; par ailleurs, les programmes bilatéraux de l'ACDI étaient limités par leur programmation, pour laquelle, l'action contre les mines terrestres n'était pas nécessairement une priorité. Les autres ministères n'ont financé directement le renforcement des institutions locales qu'à de rares occasions.

118. Dans la pratique, il a été très difficile pour le Canada d'appuyer le renforcement des institutions. Les ministères n'ont pas de personnel ayant le temps de concevoir et de gérer des programmes de renforcement des institutions et acheminent plutôt des fonds à cette fin par le truchement d'organisations multilatérales pour accroître l'aide apportée tout en allégeant le fardeau administratif et la tâche de gestion. On tendait à privilégier les partenaires aux compétences reconnues et dont les systèmes de gestion étaient éprouvés ainsi que les projets dont l'administration était simple. Résultat : malgré l'énorme appui diplomatique du Canada au renforcement des capacités en matière d'action contre les mines dans les pays touchés, l'appui sur le terrain était modeste. Le renforcement des institutions peut poser un certain risque, mais c'est un élément inévitable de la programmation relative à l'action contre les mines.

La leçon suivante a été retenue :

- Pour atténuer considérablement la menace que posent les mines terrestres, il faut du temps et des organismes nationaux de lutte contre les mines qui sont compétents et qui sont capables d'assumer la responsabilité. Il est essentiel de former le personnel des centres d'action contre les mines et le personnel des secteurs de la santé et de l'éducation. Pour pouvoir transférer la responsabilité de l'action contre les mines des acteurs internationaux aux acteurs nationaux, il faudrait que les plans de transition fassent partie de tous les programmes d'action contre les mines.

119. **Déminage axé sur les résultats.** L'expérience du Fonds canadien contre les mines terrestres a montré à quel point il est difficile pour les États parties de respecter la

date butoir fixée par la Convention d'Ottawa pour l'élimination de toutes les mines antipersonnel dont l'emplacement est connu (dix ans après la signature). D'autres donateurs ont exprimé des réserves similaires et ont cherché des solutions. Dans le cadre d'une évaluation de la Commission européenne, il a été vivement recommandé que les projets soient examinés plus attentivement. Il a été conseillé ce qui suit : ne pas tenir compte des zones considérées comme ayant une faible priorité à l'issue d'études d'impact des mines; utiliser les nouvelles technologies dans la mesure du possible; envisager plus sérieusement d'avoir recours à des entrepreneurs privés.

120. Il a été recommandé ce qui suit dans une évaluation de l'Agence suédoise de coopération au développement international (SIDA) : accorder une plus grande attention aux collectivités; mettre l'accent sur le transfert des connaissances aux intervenants locaux; limiter l'influence des Affaires étrangères dans les décisions concernant l'action contre les mines pour minimiser les considérations politiques dans la programmation relative à l'action contre les mines; appuyer les centres nationaux d'action contre les mines dans leur rôle d'organismes de coordination.

121. Ce rapport se fait l'écho de nombre de ces observations et recommandations. **La leçon suivante a été retenue.**

- Le déminage a demandé beaucoup de temps et d'argent sans donner tous les résultats escomptés. Avec du recul, les objectifs semblent avoir été trop ambitieux. L'incapacité à les atteindre dans les délais établis peut avoir entaché la réputation de la Convention d'Ottawa. Pour que l'action contre les mines ait des résultats durables, elle doit être menée avec compétence sur le plan technique et être socialement acceptable. Elle doit être menée avec la pleine collaboration des institutions locales et nationales. Le déminage est un pas important pour aider les pays à s'acquitter de leurs obligations en vertu de l'article 5 de la Convention. Toutefois, les donateurs doivent aussi être attentifs aux objectifs plus vastes du déminage.

122. *Mettre l'action contre les mines au service du développement social et économique.* À moyen et à long terme, l'action contre les mines sauve des vies. Cependant, elle vise aussi à lever les obstacles à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté. Cela présente des défis uniques aux organismes donateurs et aux institutions des pays bénéficiaires. L'action contre les mines est en soi une entreprise très dangereuse, car elle consiste à éliminer des munitions non explosées.

123. Il n'y a pas de méthodes traditionnelles bien établies pour faire le travail. L'action contre les mines doit tirer parti des nouveaux moyens, parfois non conventionnels²², de détecter et de neutraliser les mines terrestres. Des techniques peu coûteuses doivent être trouvées pour répondre à l'ensemble des objectifs : assurer la sécurité des infrastructures (comme les écoles, les routes et les marchés), déminer les routes, les fermes ou les pâturages ainsi que les villages. Adapter les programmes d'action contre les mines de façon qu'ils favorisent le développement ne va pas de soi. **La leçon suivante a été retenue.**

²² Entre autres, remettre à plus tard le déminage et clôturer les zones dangereuses pour éviter les accidents. Ou encore, former les villageois pour qu'ils acceptent le risque que présente le déminage effectué par eux, avec une formation et des outils rudimentaires.

- Les responsables de l'élaboration des programmes de développement doivent se sentir plus à l'aise avec le travail dans les régions à risque et la collaboration avec des organisations qui manipulent et éliminent des explosifs. Les organisations actives dans la lutte contre les mines doivent s'habituer aux échéanciers et à la culture de planification des organisations de développement. Les organismes donateurs doivent faire un effort concerté pour déterminer comment l'action contre les mines peut le mieux favoriser le développement et comment les programmes de développement peuvent être mis au service de l'action contre les mines. Ils doivent ensuite engager des fonds et assurer un suivi consciencieux pour vérifier si c'est le cas.

5.3 Recommandations

124. Les principales recommandations suivantes sont soumises aux ministères concernés :

Recommandation 1

Des progrès ont été réalisés, mais il reste encore beaucoup à faire. L'ACDI et le MAECI devraient déterminer s'ils veulent continuer d'apporter un soutien institutionnel à la participation à la CIMT.

Organismes de mise en œuvre :

- Agence canadienne de développement international
- Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Recommandation 2

À cette étape-ci de la mise en œuvre de la Convention d'Ottawa, l'équipe ILX du MAECI devrait s'assurer que les fonds consacrés à l'universalisation de la Convention soient proportionnels à une estimation réaliste des éventuels avantages, étant donné que, dans un avenir prévisible, les futurs signataires seront des pays relativement petits et ayant une faible importance stratégique.

Organisme de mise en œuvre : Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Recommandation 3

Si le financement est maintenu pour les ONG faisant office d'organismes de surveillance de l'action contre les mines et de responsables de la mise en œuvre des projets à l'étranger, il est recommandé que l'équipe ILX du MAECI revoie les moyens de mobiliser l'opinion publique pour l'action contre les mines, les rôles et les responsabilités des ONG canadiennes à cet égard, ainsi que l'ampleur de l'appui à fournir pour cette mobilisation.

Organisme de mise en œuvre : Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Recommandation 4

Les partisans canadiens de l'action contre les mines devraient consacrer un effort accru pour intégrer l'action contre les mines sous l'angle du développement. Ils doivent veiller à ce que l'action contre les mines fasse systématiquement partie d'un programme de développement. Les techniques de lutte contre les mines doivent mieux tenir compte des besoins et des capacités des collectivités et être mieux intégrées à la programmation en matière de développement en général, car la prise en charge locale et l'utilisation de techniques appropriées sont essentielles pour assurer la viabilité.

Organismes de mise en œuvre :

- Agence canadienne de développement international
- Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Recommandation 5

Les responsables des programmes d'assistance aux victimes doivent sélectionner avec un plus grand soin les pays bénéficiaires. De cette façon, l'aide sera apportée à ceux dont les besoins sont les plus grands et cela permettra de s'assurer dans une certaine mesure que les ministères de la Santé soient disposés à apporter leur contribution, à collaborer et à intégrer l'assistance aux victimes des mines dans leurs programmes destinés aux personnes handicapées.

- Organismes de mise en œuvre :
- Agence canadienne de développement international
- Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Recommandation 6.

Le Canada devrait poursuivre son programme de réduction des stocks, en s'appuyant sur les succès remportés au cours des cinq dernières années. Certains États ne collaboreront pas, mais d'autres le feront et ils auront besoin d'une aide pour détruire leurs stocks de mines.

- **Organisme de mise en œuvre :** Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Annexe I : Recommandations découlant de l'évaluation du FCM I/État d'avancement au moment de l'évaluation du FCM II

Recommandation	Réponse et actions proposées	État d'avancement au moment de l'évaluation du FCM II
<p>1. Horizon du financement</p> <p>Il est recommandé que le Canada continue à financer le programme des mines antipersonnel dans le cadre de la Convention d'Ottawa bien au-delà du 31 mars 2003. En tant qu'État partie, il devra tout au moins financer ses obligations courantes sur les plans de l'administration et de l'établissement des rapports. Bien qu'on s'attende à ce que les moyens des pays touchés continuent de s'améliorer, ce qui réduira le besoin d'aide provenant des pays donateurs, on estime que l'assistance des autres États parties devra se prolonger sur une période de 5 à 15 années après l'échéance de mars 2003.</p>	<p><u>Réponse</u> : Il est effectivement important de renouveler le financement accordé à l'action contre les mines pour encore au moins cinq ans puisque le calendrier du Fonds ne concordait pas avec celui établi par la Convention d'Ottawa.</p> <p><u>Plan d'action</u> : Un mémoire a été soumis au Cabinet du ministre et a été approuvé le 5 mai dernier. Ce mémoire a pour objet le renouvellement du Fonds et inclus entre autres un processus d'intégration de l'action contre les mines dans les activités régulières des ministères. Ce mémoire devrait être mis en oeuvre dès avril 2004.</p>	<p>Mise en œuvre accompagnée d'une réduction du financement</p> <p>Le financement a été renouvelé pour cinq ans dans le cadre du FCM II. Le financement dédié expirait en 2008. Un financement provenant d'autres sources devrait se poursuivre après cette deuxième période de cinq ans.</p>
<p>2. Renouvellement du FCM</p> <p>Il est recommandé que lors de la prise de décisions touchant l'approche que le Canada devrait adopter après 2003, l'on tienne compte du leadership que le Canada exerce dans les milieux internationaux d'action contre les mines et du fait que cette position entraîne une certaine responsabilité d'ordre politique et moral qui l'oblige à veiller à la relève de ce leadership.</p>	<p><u>Réponse</u> : L'équipe ILX est tout à fait en accord avec cette recommandation. Toute décision prise relativement à l'approche du Canada face à l'action contre les mines après 2003 touche effectivement à la crédibilité du Canada en ce domaine.</p> <p><u>Plan d'action</u> : Tel qu'il a été mentionné précédemment, un mémoire déposé au Cabinet du ministre devrait permettre de voir le Fonds canadien d'action contre les mines terrestres renouvelé pour une période de cinq ans. Ainsi, le Canada pourra continuer à exercer son leadership dans ce domaine.</p>	<p>Mise en œuvre</p> <p>Le Canada a continué à jouer un rôle de chef de file dans les réunions des États parties ainsi qu'au sein des comités permanents et des groupes de contact.</p>

Recommandation	Réponse et actions proposées	État d'avancement au moment de l'évaluation du FCM II
<p>3. Efforts touchant l'universalisation</p> <p>Il est recommandé de continuer à perfectionner et à adapter la stratégie du FCM en vue d'universaliser la Convention d'Ottawa, étant donné que bon nombre des pays récalcitrants (dont la Russie, les États-Unis, la Chine et l'Inde) le demeurent pour des raisons militaires et de sécurité. Il faut que le Canada et les autres pays donateurs réévaluent dans quelle mesure les programmes comme celui du FCM peuvent avoir de l'effet ou exercer de l'influence sur ces pays récalcitrants.</p>	<p><u>Réponse</u> : L'équipe ILX s'est déjà assuré le concours du général à la retraite Maurice Baril, qui est en mesure d'avoir un dialogue suivi avec les autorités militaires des pays non signataires de la Convention d'Ottawa. Les solutions de rechange aux mines sont abordées à chaque réunion avec un de ces pays. Le général Baril a la crédibilité et les compétences voulues pour ces discussions.</p> <p><u>Plan d'action</u> : Continuer à faire appel aux services du général Baril pour qu'évolue le dialogue sur les solutions de rechange possibles aux mines.</p>	<p>Partiellement mise en oeuvre</p> <p>L'équipe ILX du MAECI estime qu'accroître le nombre de signataires de la Convention d'Ottawa revêt une grande importance pour la politique du Canada en matière d'action contre les mines, même si tout indique que les avantages vont en diminuant. On ne sait pas exactement en quoi l'approche a été « améliorée » pour favoriser un dialogue plus constructif avec les pays « récalcitrants » ni en quoi le concours du général Baril a été utile à cet égard.</p>
<p>4. Assistance aux victimes</p> <p>Il est recommandé que le FCM étudie les conséquences pratiques et morales que pourrait avoir l'intégration des activités d'assistance aux victimes dans les systèmes nationaux d'aide aux personnes handicapées et de services de santé en général dans les pays touchés.</p>	<p><u>Réponse</u> : Cette question a fait l'objet de plusieurs débats et le Canada a joué un rôle important dans les discussions. L'équipe ILX et l'ACDI sont d'accord que les programmes de santé généraux ainsi que l'assistance aux handicapés devraient intégrer l'aide offerte aux victimes des mines. Par contre, le contraire est difficilement réalisable, compte tenu que le FCM n'a pas les moyens de mettre sur pied des systèmes de santé complets. Bien que le Fonds accorde en priorité l'aide à des programmes d'assistance aux victimes des mines, il ne fait pas de discrimination face aux personnes dans le besoin. Dans les programmes financés par le Fonds, l'équipe ILX et l'ACDI s'assurent que les besoins des victimes des mines sont bien compris et reçoivent l'attention nécessaire du système national de santé.</p> <p><u>Plan d'action</u> : Tel qu'il a été mentionné plus haut, un travail doit être fait afin d'intégrer l'action contre les mines dans les activités régulières des ministères. Ainsi, on pourrait examiner la possibilité</p>	<p>Partiellement mise en oeuvre</p> <p>Tant l'UAM de l'ACDI que l'équipe ILX du MAECI ont continué de fournir des fonds à des ONG pour qu'elles viennent en aide aux victimes. La possibilité d'intégrer l'assistance aux victimes des mines terrestres dans les programmes de santé nationaux n'a pas été sérieusement envisagée en raison de contraintes financières. Il convient de souligner, toutefois, que tant l'UAM de l'ACDI que l'équipe ILX du MAECI ont cherché des solutions de rechange pour intégrer l'assistance aux victimes dans les programmes de santé nationaux pendant la</p>

Recommandation	Réponse et actions proposées	État d'avancement au moment de l'évaluation du FCM II
	d'intégrer l'assistance aux victimes des mines dans tout programme d'aide à la santé et/ou aux handicapés.	phase II du FCM.
<p>5. Sensibilisation aux mines</p> <p>Il est recommandé que le FCM étudie plus à fond le lien de cause à effet entre les interventions de sensibilisation aux mines et la réduction des comportements à risque dans les pays touchés.</p>	<p><u>Réponse</u> : Cette question est actuellement discutée par la communauté internationale et le Canada prend une part active aux discussions. Même s'il est clair que la sensibilisation aux dangers des mines est essentielle pour les populations à risque (par exemple des populations déplacées qui retournent chez elles), le lien entre celle-ci et la diminution des comportements à risque n'est pas aussi clair.</p> <p><u>Plan d'action</u> : Poursuivre les discussions sur ce sujet lors des réunions du Comité permanent sur l'assistance aux victimes et sur la réintégration socio-économique ainsi que les discussions avec l'UNICEF (organisme des Nations Unies chargé de la sensibilisation aux dangers des mines).</p>	<p>Mise en oeuvre</p> <p>Le financement par l'équipe ILX du MAECI et l'UAM de l'ACDI de certains projets d'éducation aux risques des mines (environ 25 pour l'ACDI et 6 pour l'équipe ILX du MAECI) a certainement permis de mieux faire comprendre le problème et, en Colombie, au Soudan, en Ouganda et ailleurs, il a permis d'améliorer les approches d'éducation aux risques des mines.</p>
<p>6. Renforcement des capacités</p> <p>Il est recommandé que le FCM élabore et adopte une stratégie qui tient compte du potentiel d'autonomie des ONG de manière à éviter un état plus ou moins permanent de dépendance financière selon un échéancier préétabli.</p>	<p><u>Réponse</u> : L'équipe ILX est d'accord que les ONG doivent développer leur potentiel à s'autofinancer et cela doit être fait de façon graduelle, selon un plan préétabli.</p> <p><u>Plan d'action</u> : Mettre sur pied un plan d'action en collaboration avec les ONG financées par le Fonds afin que ces dernières puissent graduellement s'autofinancer.</p>	<p>N'a pas été mise en oeuvre</p> <p>La recommandation n'a pas été formulée en connaissance de cause. L'UAM de l'ACDI et l'équipe ILX du MAECI ne se sont jamais attendues à ce que les ONG canadiennes bénéficiaires deviennent autosuffisantes au chapitre de l'action contre les mines.</p>

Recommandation	Réponse et actions proposées	État d'avancement au moment de l'évaluation du FCM II
<p>7. Recherche-développement touchant les techniques de déminage et les technologies connexes</p> <p>Il est recommandé que les activités de recherche-développement du CCTD qui sont financées par le FCM soient restreintes à des initiatives à court et à moyen terme très nettement associées aux besoins établis et immédiats des intervenants sur le terrain. Pour éviter tout dédoublement des efforts, il faut que les activités du CCTD restent intégrées aux activités de recherche-développement des pays donateurs et se fassent en coordination avec elles.</p>	<p><u>Réponse</u> : Le CCTD croit, contrairement à ce qui est évoqué dans le rapport d'évaluation, que tous les projets sont liés aux besoins des travailleurs sur le terrain. Afin de s'assurer que son travail répond effectivement à ces besoins, des ONG siègent sur le comité exécutif. De plus, par le biais du Forum d'information des technologies de déminage, le CCTD peut connaître les besoins des travailleurs sur le terrain. Enfin, il utilise les propositions du centre d'action contre les mines du Cambodge décrivant les besoins en matière de détection et de protection. De plus, le CCTD ne croit pas non plus que seules les recherches à court et moyen terme doivent être financées par le Fonds. Les recherches à long terme ne représenteraient pas plus de risques que les autres. Plusieurs succès du CCTD sont attribuables à ce genre de recherches.</p> <p><u>Plan d'action</u> : Maintenir le financement des recherches à court, moyen et long terme en partageant les coûts avec d'autres partenaires internationaux afin de réduire les risques et d'augmenter les chances de succès.</p>	<p>Partiellement mise en oeuvre</p> <p>Le CCTD s'est efforcé, pendant la phase II du FCM, de tenir compte des besoins des collectivités et des autres parties prenantes locales dans ses recherches. Le personnel du CCTD a réalisé des essais dans les pays touchés par les mines et s'est efforcé de mieux connaître les conditions de travail du personnel sur le terrain. Toutefois, les évaluations du FCM I et II ont permis de constater que le CCTD aurait pu faire davantage pour collaborer avec les collectivités touchées et les personnes effectuant le déminage dans les zones touchées par les mines.</p>
<p>8. Industrie Canada</p> <p>Il est recommandé de réviser les fonctions de marketing et de commercialisation et, par extension, le rôle d'Industrie Canada dans le cadre du mandat du CCTD et du FCM afin de déterminer quel serait, le cas échéant, le rôle le plus adéquat</p>	<p><u>Réponse</u> : Le rôle de Partenariat Technologique Canada (PTC) dans le cadre du FCM est d'aider à la commercialisation des technologies et du matériel de déminage. Toutefois, les occasions de commercialisation apparaissent très limitées, selon une récente étude d'IC et du MAECI. Cette étude trace un portrait non traditionnel du marché du matériel et de la technologie du déminage humanitaire. La principale raison est que l'achat de la technologie ou du matériel est étroitement lié aux fonds consentis par les pays donateurs. Le fait que le marché ne soit pas un marché commercial « normal » limite de beaucoup le rôle qu'IC, et PTC en particulier, peuvent jouer dans le domaine du déminage.</p> <p><u>Plan d'action</u> : Qu'IC participe au FCM à titre consultatif, sans être partenaire à</p>	<p>Mise en oeuvre</p> <p>Le rôle d'Industrie Canada a été réexaminé, et il a été décidé de mettre fin à sa participation au FCM.</p>

Recommandation	Réponse et actions proposées	État d'avancement au moment de l'évaluation du FCM II
	part entière.	
<p>9. Mesure du rendement</p> <p>Il est recommandé que le FCM procède dès maintenant à la mise au point et à l'adoption d'un cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR). Les quatre aspects suivants devront faire partie du CGRR :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la gouvernance, les rôles et responsabilités ainsi que les mécanismes conjoints de surveillance et de coordination; • les résultats attendus du FCM et de ses composantes; • la stratégie touchant la mesure du rendement; • la stratégie touchant les rapports sur le rendement. 	<p><u>Réponse</u> : L'équipe ILX a déjà pris les mesures nécessaires pour développer et mettre en oeuvre un système d'évaluation. Le cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) permettra effectivement d'établir une stratégie de mesure du rendement ainsi qu'un système pour rapporter les résultats de façon systématique.</p> <p><u>Plan d'action</u> : Continuer le travail déjà entamé pour que le cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) soit opérationnel.</p>	<p>Partiellement mise en oeuvre</p> <p>Un cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) a été élaboré mais il n'est pas mis en oeuvre intégralement.</p>

Annexe II : Réponses de la gestion

1) Réponse finale de l'ACDI

Contexte

Le FCM II (2003-2008) se situait dans le prolongement d'une première phase qui s'est échelonnée de 1997 à 2002. En 1997, l'objectif était de financer la mise en œuvre de la Convention issue du processus d'Ottawa, qui a permis de réaliser un consensus international quant à l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel. Le FCM I a fait l'objet d'une évaluation positive en 2002 et une deuxième phase a été recommandée. Au moment de lancer la phase II, l'objectif du FCM restait pour l'essentiel le même.

Dans le cadre de la phase I, 100 M\$ avaient été affectés à trois ministères, le ministère de la Défense nationale (MDN) recevant 17 M\$, l'Agence canadienne de développement international (ACDI), 50 M\$, et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 33 M\$. Le FCM II s'est vu affecter 72 M\$ répartis de la manière suivante : 28 M\$ pour le MAECI, 34 M\$ pour l'ACDI et 10 M\$ pour le MDN.

Le jugement porté sur la contribution du financement canadien pour la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction (la Convention d'Ottawa) dans le cadre de la présente évaluation sommative du FCM II (2003-2008) est dans l'ensemble positif. L'ACDI estime que l'évaluation donne une image fidèle et exacte de l'exécution par l'Agence du mandat dans le contexte du cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) du FCM élaboré en 2003.

L'évaluation constitue un rapport exhaustif qui consigne les succès et les problèmes du FCM. Le rapport à la haute gestion donne un aperçu de l'évaluation exhaustive d'une initiative interministérielle complexe qui, mis à part quelques problèmes, a donné d'excellents résultats selon les évaluateurs.

Le rapport à la haute gestion résume les constatations concernant les trois ministères chargés de mettre en œuvre le FCM, soit l'ACDI, le MAECI et le MDN, en fonction de trois critères : l'obtention de résultats (qui combine résultats et durabilité); la pertinence (qui combine caractère judicieux de la conception et partenariat); le rapport coût-efficacité (qui combine caractère judicieux de l'utilisation des ressources et action éclairée et opportune).

Les constatations sont présentées suivant les principaux volets des programmes d'action contre les mines : universalisation, promotion de la cause, déminage, éducation aux risques des mines et assistance aux victimes, destruction des stocks et technologie de déminage. Trois des six recommandations concernent directement la programmation de l'ACDI, à savoir : la Recommandation 1, qui porte sur le maintien du soutien institutionnel pour la programmation en matière d'action contre les mines; la Recommandation 4, qui a trait à l'intégration de l'action contre les mines dans les programmes de développement; la Recommandation 5, qui porte sur l'assistance aux victimes. La haute gestion accepte les trois recommandations et encouragera le recours aux moyens les plus efficaces pour

les inclure dans la programmation continue de l'Agence. Par exemple, en ce qui touche le maintien du soutien institutionnel pour la programmation en matière d'action contre les mines, l'ACDI a conservé en son sein un point de contact pour l'action contre les mines chargé de soutenir ses efforts en vue d'intégrer l'action contre les mines à ses activités de développement, de collaborer avec les autres ministères aux questions de désarmement en général et de la représenter dans les forums internationaux sur l'action contre les mines. Eu égard à la recommandation concernant l'intégration (Recommandation 4), l'ACDI a, entre autres choses, intégré l'action contre les mines au développement dans les pays où les mines terrestres ont d'énormes répercussions sur le développement; elle préside un groupe de contact international qui préconise l'établissement d'un lien entre l'action contre les mines et les programmes de développement et a fait campagne avec succès en faveur de l'action contre les mines au sein du CAD de l'OCDE. Et enfin, en ce qui concerne la Recommandation 5, qui a trait à la nécessité de sélectionner avec un plus grand soin les pays bénéficiaires afin que l'aide aille à ceux qui en ont le plus besoin, la haute gestion consent à ce que l'ACDI prenne en considération cette recommandation dans la future programmation relative à l'assistance aux victimes.

Voici les réponses aux recommandations faites par les évaluateurs :

Recommandations	Engagements et mesures	Centre de responsabilité	Date d'achèvement prévue	État d'avancement
<p>1. Des progrès ont été réalisés, mais il reste encore beaucoup à faire. L'ACDI et le MAECI devraient déterminer s'ils veulent continuer d'apporter un soutien institutionnel à la participation à la CIMT.</p>	<p>La direction est d'accord. L'ACDI a conservé en son sein un point de contact pour l'action contre les mines chargé de soutenir ses efforts en vue d'intégrer l'action contre les mines à ses activités de développement, de collaborer avec les autres ministères aux questions de désarmement en général et de la représenter dans les forums internationaux sur l'action contre les mines.</p>	<p>ACDI MAECI</p>	<p>Continu</p>	
<p>2. À cette étape-ci de la mise en œuvre de la Convention d'Ottawa, l'équipe ILX du MAECI devrait s'assurer que les fonds consacrés à l'universalisation de la Convention, soient proportionnels à une estimation réaliste des éventuels avantages, étant donné que, dans un avenir prévisible, les futurs signataires seront des pays relativement petits et ayant une faible importance stratégique.</p>	<p>S.O.</p>	<p>MAECI</p>		
<p>3. Si le financement est maintenu pour les ONG faisant office d'organismes de surveillance de l'action contre les mines et de responsables de la mise en œuvre des projets à l'étranger, il est</p>	<p>S.O.</p>	<p>MAECI</p>		

Recommandations	Engagements et mesures	Centre de responsabilité	Date d'achèvement prévue	État d'avancement
recommandé que l'équipe ILX du MAECI revoit les moyens de mobiliser l'opinion publique en faveur de l'action contre les mines, les rôles et les responsabilités des ONG canadiennes à cet égard ainsi que l'ampleur de l'appui à fournir pour cette mobilisation.				
4. Les partisans canadiens de l'action contre les mines devraient consacrer un effort accru pour intégrer l'action contre les mines sous l'angle du développement. Ils doivent veiller à ce que l'action contre les mines fasse systématiquement partie d'un programme de développement. Les techniques de lutte contre les mines doivent mieux tenir compte des besoins et des capacités des collectivités et être mieux intégrées à la programmation en matière de développement en général, car la prise en charge locale et l'utilisation de techniques appropriées sont essentielles pour assurer la durabilité.	La direction convient que pour remporter un franc succès, l'action contre les mines doit être intégrée dans la programmation en matière de développement. L'ACDI a intégré l'action contre les mines au développement dans les pays où les mines terrestres ont d'énormes répercussions sur le développement; elle préside un groupe de contact international qui préconise l'établissement d'un lien entre l'action contre les mines et les programmes de développement et a fait campagne avec succès en faveur de l'action contre les mines au sein du CAD de l'OCDE.	ACDI MAECI	Continu	
5. Les responsables des programmes d'assistance aux victimes doivent sélectionner avec un plus grand soin les pays bénéficiaires. De cette façon, l'aide sera apportée à ceux dont les besoins sont les plus grands et cela	La direction est d'accord. L'ACDI prendra en considération cette recommandation dans la future programmation relative à l'assistance aux victimes.	ACDI MAECI	Continu	

Recommandations	Engagements et mesures	Centre de responsabilité	Date d'achèvement prévue	État d'avancement
<p>permettra de s'assurer dans une certaine mesure que les ministères de la Santé soient disposés à apporter leur contribution, à collaborer et à intégrer l'assistance aux victimes des mines dans leurs programmes destinés aux personnes handicapées.</p>				
<p>6. Le Canada devrait poursuivre son programme de réduction des stocks, en s'appuyant sur les succès remportés au cours des cinq dernières années. Certains États ne collaboreront pas, mais d'autres le feront et ils auront besoin d'une aide pour détruire leurs stocks de mines.</p>	<p>S. O.</p>	<p>MAECI</p>		

2) Commentaires de la direction de programme du MDN (ébauche)

Le MDN souscrit de manière générale aux constatations de l'équipe d'évaluation qui sont exposées dans la version préliminaire du rapport à la haute gestion. Toutefois, les perceptions et les vues présentées dans quatre paragraphes diffèrent suffisamment de celles des gestionnaires de programme pour justifier des commentaires.

95. Les renseignements tirés des entrevues laissent entendre que les membres de la communauté de l'action antimines sont généralement frustrés du fait que les objectifs technologiques de la Convention d'Ottawa n'ont pas été atteints comme ils auraient dû l'être. Le personnel du CCTD partage cette frustration et est conscient de cette perception générale. Lorsqu'il est question de technologie de déminage, on a généralement estimé que les progrès étaient trop lents et trop coûteux. Il n'a pas été possible de faire adopter de façon générale du matériel nouveau et innovateur qui soit rapide, sécuritaire et suffisamment abordable pour être accepté de tous et utilisé par l'ensemble de la communauté du déminage.

Commentaires de la direction de programme du MDN sur le paragraphe 95

- Le CCTD ne partage pas la perception générale selon laquelle que les objectifs relatifs aux moyens techniques n'ont pas été atteints ainsi qu'ils auraient dû l'être. En tant que participant clé et actif à cette entreprise dangereuse et complexe, le CCTD aurait aimé que les réalisations soient plus nombreuses, mais il croit également que sa contribution a été importante et que de grands progrès ont été faits.
- Le CCTD refuse de voir sa réussite évaluée dans des domaines qui ne font pas partie de son mandat. Néanmoins, l'utilisation de la technologie est très répandue dans le déminage humanitaire.

96. On juge que des travaux de recherche spécialisés ont été menés. Toutefois, les résultats ne sont pas viables sur le plan commercial, ce qui soulève des questions au sujet de la durabilité des résultats. Pour que ceux-ci soient durables, on doit être assuré qu'ils seront utilisés à grande échelle dans un futur proche. Il existe peu de preuves que ce sera le cas.

Commentaires de la direction de programme du MDN sur le paragraphe 96

Le CCTD est en désaccord avec ce qui est dit, car cela peut induire le lecteur en erreur. En fait, les résultats obtenus étaient viables sur le plan commercial et ont débouché sur des modifications dans la conception qui ont été intégrées aux versions améliorées de diverses pièces de matériel actuellement vendues et utilisées pour le déminage.

99. On estime en général que les progrès de la technologie de déminage sont trop lents et trop coûteux. Le développement de cette technologie n'a pas réussi à généraliser l'utilisation de matériel nouveau et innovateur qui soit rapide, sécuritaire et suffisamment abordable pour être accepté de tous. Cette préoccupation générale se rapporte à une considération du rendement du CCTD dans le contexte de la phase II du FCM. Le CCTD aurait peut-être eu intérêt à plutôt se concentrer sur la mise au point d'une technologie qui aurait été moins coûteuse, plus facilement fabriquée et plus viable sur le plan commercial. Cette préoccupation doit être mise en contexte en tenant compte du fait que le CCTD ne disposait que d'une période limitée – un peu plus de trois ans – pour assumer cette responsabilité parmi tant d'autres.

Commentaires de la direction de programme du MDN sur le paragraphe 99

Voir le commentaire de la direction sur le paragraphe 95.

Bien que le mandat du CCTD ne prévoyait pas le développement de nouvelles techniques plus économiquement avantageuses, des améliorations ont été apportées à des technologies existantes (détecteurs de métal/matériel mécanique) qui ont permis d'améliorer le rapport coût-efficacité.

100. La rencontre des États parties à Nairobi, qui a marqué le cinquième anniversaire de l'entrée en vigueur de la Convention d'Ottawa, a donné au CCTD l'occasion de faire en sorte que sa recherche soit davantage « axée sur le développement » en réponse aux actions 25 et 26 du Plan d'action de Nairobi. L'évaluation a révélé que certains travaux s'étaient, par la suite, attachés aux technologies plus abordables adaptées aux villages. Peut-être qu'après Nairobi, le CCTD a réduit la proportion de son travail consacré à des technologies plus sophistiquées par rapport à celles qui le sont moins. Dans l'ensemble, toutefois, la recherche a continué de reposer principalement sur les questions techniques et non sur les déterminants socioéconomiques du matériel et des approches convenables, abordables, utilisables et accessibles à une vaste gamme de villageois touchés par les mines.

Commentaires de la direction de programme du MDN sur le paragraphe 100

Le CCTD convient qu'il a mis l'accent sur des questions techniques conformément aux sections 25 et 26 du Plan d'action de Nairobi – « Redoubleront d'efforts pour permettre aux États parties touchés par le problème des mines de participer à un échange aussi large que possible d'équipements, de matières et de renseignements scientifiques et techniques... » et « Mettront en commun les informations dont ils disposent sur les techniques, moyens et procédures de déminage – qu'ils perfectionneront et feront progresser – ... ».

Annexe III : Conclusions d'études sur le terrain –

Études de cas de pays

Six sommaires d'une page d'études de cas de pays sont présentés. L'objectif était de donner un bref aperçu de l'action contre les mines menée par le Canada dans chacun des pays concernés et d'exposer les contextes, programmes et résultats, qui diffèrent considérablement. Chaque sommaire d'une page s'ouvre sur la description de l'intervention du Canada (un paragraphe), qui est suivie d'un résumé de la contribution financière canadienne, puis d'un paragraphe ou deux sur les résultats et les leçons retenues.

Étude sur le terrain n° 1 : Cambodge

Description

Le Canada a joué un rôle important dans le financement de trois remarquables réalisations dans le domaine de l'action contre les mines au Cambodge. La première est la création d'organismes provinciaux responsables de l'établissement des priorités, soit les unités de planification de l'action contre les mines, qui font partie des administrations locales et qui établissent les priorités en matière d'action contre les mines au niveau provincial. Le Canada et l'Australie ont financé conjointement ces efforts qui visaient à décentraliser la prise de décisions concernant l'action contre les mines. La deuxième réalisation est un fond d'affectation spéciale pour le déminage axé sur les résultats et géré par le PNUD, auquel le Canada a apporté un soutien continu. Connu maintenant sous le nom de « Clearing for Results Trust Fund », il regroupe les fonds des donateurs pour appuyer l'établissement de priorités locales axées sur le développement par le gouvernement cambodgien. Les plus gros donateurs au Cambodge ont été lents à reconnaître l'importance de ce fonds commun, qui appuie directement et indirectement les décisions des unités provinciales de planification de l'action contre les mines. Toutefois, l'engagement financier initial du Canada et de l'Australie a attiré l'attention de plus gros donateurs dans le domaine, ce qui a permis d'accroître le financement. La troisième réalisation est le projet de développement agricole dans les zones minées du Cambodge (ADMAC), une des très rares fois où l'action contre les mines a été intégrée dans une initiative de développement. Ce projet associe la planification locale de l'action contre les mines à des services de vulgarisation agricole pour de petits exploitants agricoles établis sur des terres récemment déminées.

Contribution financière

La contribution totale du Canada s'élevait à 11,9 M\$. Un total de 2,4 M\$ provenaient du FCM II, avec des contributions de l'UAM de l'ACDI et de l'équipe ILX du MAECI. Les 9,5 M\$ restants ont été versés par le programme bilatéral de l'ACDI, mais ne provenaient pas du FCM II. La majorité des fonds, 92 %, ont servi à financer le déminage ou la planification des activités de déminage. Six pour cent ont été utilisés pour un petit programme d'assistance aux victimes et 2 %, pour la sensibilisation aux dangers des mines et la promotion de la cause.

Résultats et leçons retenues

L'importance particulière accordée à l'établissement de priorités en matière de déminage a été un facteur de réussite de l'action menée par le Canada au Cambodge. La capacité a été renforcée, des institutions sont en place, et la majorité des activités du Canada s'annoncent viables, notamment celles touchant le renforcement de la capacité à établir des priorités et à prendre des décisions relativement à l'action contre les mines aux échelons provincial et local. Le nombre de victimes des mines au Cambodge a également reculé pendant la période visée par le FCM II, passant de 772 par année en 2003 à 352 en 2007.

Avec la collaboration et l'appui de l'UAM de l'ACDI, les responsables du programme pour le Cambodge ont pris l'initiative, au cours des cinq dernières années, d'intégrer l'action contre les mines aux initiatives de développement. Une des réalisations du programme a été d'inscrire à ses budgets des sommes pour l'après-FCM II, particulièrement pour le « Clearing for Results Trust Fund » et le projet de développement agricole dans les zones minées du Cambodge. Les résultats évidents témoignent de l'efficacité de l'approche du Canada dans ce pays. S'il y avait un pays vedette pour le FCM II, ce serait le Cambodge.

Étude sur le terrain n° 2 : Colombie

Description

Un peu moins de la moitié du financement pour l'action contre les mines en Colombie a été utilisée pour un travail initial de déminage, à savoir aider les unités de déminage de l'Organisation des États américains (OEA) à former deux pelotons de déminage composés de militaires colombiens. Ces unités de déminage se sont contentées de détruire les mines posées par les Forces armées colombiennes autour de leurs bases militaires. Des discussions sont en cours pour mettre à contribution des organisations civiles de déminage. Une part importante des fonds (30 %) a servi à financer l'éducation aux risques des mines dans cinq des trente-deux départements de la Colombie, dans le cadre d'un programme d'éducation aux risques des mines de l'UNICEF.

Contribution financière

La contribution totale du Canada s'élevait à 3,8 M\$. Un total de 2,4 M\$ provenaient du FCM II, avec des contributions de l'UAM de l'ACDI et de l'équipe ILX du MAECI. Les 1,4 M\$ restants ont été versés par le programme bilatéral de l'ACDI, mais ne provenaient pas du FCM II, mais du Programme Inter-Américain et du Fonds pour la paix et la sécurité mondiale. La majorité des fonds (52 %) ont servi à financer des activités de déminage. L'UAM de l'ACDI et le MAECI programment l'utilisation de ces fonds. Trente pour cent ont été consacrés à l'éducation aux risques des mines. Un autre 8 % a servi à financer des activités d'assistance aux victimes. Les 10 % restants ont servi à la destruction des stocks, aux relevés et aux activités de promotion de la cause.

Résultats et leçons retenues

Un des principaux mandats du FCM II était de favoriser l'intégration de l'action contre les mines au développement. Les responsables du programme de la Colombie de l'ACDI soutiennent que ce mandat a été respecté. Sinon, des efforts sont faits pour orienter

progressivement la programmation dans cette direction. À l'heure actuelle, les programmes de déminage autour des bases militaires ne visent pas à favoriser le développement socio-économique des collectivités avoisinantes. Certains soutiennent qu'il est très difficile de faire du déminage qui bénéficie directement aux collectivités et qui les met à contribution, car les mines terrestres sont utilisées comme armes de guerre et dans des régions éloignées. Quoi qu'il en soit, les opérations de déminage ont eu peu de répercussions sur le plan humanitaire, voire aucune.

Des résultats positifs ont été obtenus dans d'autres secteurs d'intervention. Le financement de l'éducation aux risques des mines par le truchement de l'UNICEF a été utilisé avec succès pour renforcer les principales organisations de la société civile oeuvrant dans le domaine de l'action contre les mines, notamment la *Corporación Paz y Democracia* et la Campagne colombienne contre les mines. Les fonds ont également permis de renforcer des organisations qui viennent en aide aux victimes, comme le Centre intégré de réadaptation en Colombie (CIREC) et Handicap International. L'ampleur du programme ne permet pas de réduire sensiblement le nombre d'accidents dus aux mines. Toutefois, il procure d'autres avantages évidents. Le programme a permis de renforcer certaines organisations compétentes de la société civile oeuvrant dans le domaine de l'action contre les mines et a montré la voie à suivre vers la décentralisation, encourageant les administrations municipales et départementales à assumer une plus grande part de responsabilité au regard de l'action contre les mines. Handicap International a produit de l'information à l'intention des victimes pour leur faire connaître leurs garanties juridiques pour ce qui est du système de santé. Si les victimes des mines terrestres comprennent leurs droits, leur accès aux services de réadaptation et de rétablissement sera facilité.

Étude sur le terrain n° 3 : Jordanie

Description

L'action contre les mines en Jordanie reposait sur l'engagement de ce pays à l'égard du respect de ses obligations en application de l'article 5 de la Convention d'Ottawa et sur le soutien fourni par les donateurs à cette fin. Aider la Jordanie à s'acquitter de ses obligations est la principale raison pour laquelle le Canada lui a apporté un concours financier au moyen du FCM II. Le programme canadien n'a pas financé directement le Comité national jordanien de déminage et de réhabilitation (NCDR). Toutefois, il a financé le travail de ce comité par le truchement du PNUD, en partenariat avec Norwegian People's Aid (NPA). Ce financement a servi précisément à soutenir la politique gouvernementale sur le déminage et donc les institutions de déminage.

Contribution financière

Les États-Unis ont été le premier pays, en 1996, à fournir une aide financière pour l'action contre les mines en Jordanie. Le Canada est devenu le deuxième donateur en 1998. La contribution totale du Canada s'élevait à 2,5 M\$. Un total de 0,8 M\$ provenaient du FCM II, avec des contributions de l'équipe ILX du MAECI et de l'UAM de l'ACDI. Les 1,7M\$ restants ont été versés par le programme bilatéral de l'ACDI, mais ne provenaient pas du FCM II. Soixante-deux pour cent des 2,5M\$ ont servi à financer le déminage et les relevés, 28 %, les programmes d'assistance aux victimes et 10%, les activités de promotion de la cause menées par des organisations locales.

Résultats et leçons retenues

Le NCDR est responsable de la mise en œuvre du plan national d'action contre les mines, y compris la coordination des stratégies de mobilisation des ressources. Il a fait un travail énorme ces trois dernières années en vue de restituer des terres grâce au déminage ainsi qu'à des relevés techniques et à une réévaluation constante de l'ampleur du problème de contamination. En 2009, la Jordanie n'a pas encore été acquittée de l'obligation qu'impose l'article 5 de la Convention d'Ottawa, une déception pour les donateurs. Toutefois, avec le soutien continu des donateurs (dont le Canada) et l'engagement soutenu du gouvernement de la Jordanie, le pays peut faire honneur à cette obligation d'ici 2012.

Le NCDR a été renforcé. En 2004, Sa Majesté le roi Abdullah II a nommé Son Altesse Royale le prince Mired Raad président du NCDR. Un directeur a été nommé et, sous la direction du prince, le NCDR a pu obtenir un soutien international beaucoup plus important pour l'action contre les mines en Jordanie. Le Conseil d'administration a aussi joué un rôle stratégique dans la gestion de l'organisation. Les membres incluent des représentants du Royal Engineering Corps, du Royal Medical Services (RMS), des médias, du secteur privé, des milieux universitaire et juridique ainsi qu'une victime des mines terrestres.

En 2007, le NCDR a organisé la Huitième Assemblée des États parties à la Convention d'Ottawa au nom du gouvernement jordanien. Le Canada a été le plus important bailleur de fonds international de cette assemblée. S.A.R. le prince Mired Raad assume la présidence des États parties jusqu'à la prochaine assemblée. Conformément à la Convention, la Jordanie a aussi adopté en 2008 une loi interdisant les mines terrestres.

Étude sur le terrain n° 4 : Mozambique

Description

Au cours des cinq dernières années, le Canada a apporté une modeste contribution aux efforts visant à faire disparaître les derniers vestiges de la contamination par les mines terrestres au Mozambique. Il reste dans ce pays une zone contaminée par les mines d'environ 10 km², qui fait peu de victimes, soit moins de 0,001 % de la population (47 personnes en 2008). L'enquête sur l'impact des mines terrestres du Mozambique a été menée à bien pendant la phase I du FCM. L'ACDI avait alors financé la mise en œuvre d'un projet de renforcement des capacités à de multiples niveaux afin que les données topographiques soient correctement analysées et utilisées. Ce projet de 7,5 M\$ a été amorcé pendant la phase I du FCM et s'est poursuivi pendant la phase II. Des experts ont été détachés auprès de la section de la technologie de l'information du centre d'action contre les mines du Mozambique. Du matériel et une formation ont été fournis au centre de cartographie national. Une évaluation antérieure de cette série d'activités en plusieurs phases n'a pas été positive. L'ACDI n'a pas donné suite avec d'autres projets de renforcement des capacités. Elle est revenue au financement direct d'activités de déminage, sans formation ou renforcement des institutions.

Contribution financière

Les contributions du Canada ont totalisé 4,5 M\$. Un total de 1,2M\$ provenaient du FCM II, avec des contributions de l'UAM de l'ACDI. Les 3,3 M\$ restants ont été fournis par le bureau bilatéral de l'ACDI. Tous ces fonds ont servi au déminage.

Résultats et leçons retenues

Le Canada s'est efforcé d'utiliser le soutien à l'action contre les mines au Mozambique pour renforcer les capacités des ministères nationaux. Plus particulièrement, l'ACDI a assuré la formation au centre d'action contre les mines. Ce faisant, elle suit l'exemple d'autres donateurs qui ont mis l'accent sur le renforcement des capacités au Mozambique en coordonnant l'aide au développement, essentiellement par le truchement du gouvernement du Mozambique. Plus de la moitié de l'aide au développement prend la forme d'un soutien budgétaire. La participation du Canada à l'action contre les mines au Mozambique a eu pour effet, entre autres, d'aider à améliorer la capacité des autorités gouvernementales à prendre des décisions clés.

La question est maintenant de décider si l'on poursuit l'action contre les mines dans un pays où les vestiges de la contamination par les mines font peu de victimes. Le gouvernement du Mozambique fait valoir qu'il suffit maintenant de peu de choses pour que le pays se conforme à l'article 5 de la Convention d'Ottawa, un argument auquel souscrit implicitement l'ACDI. Le Mozambique deviendrait alors un des pays où l'action contre les mines a été un succès. La question est de savoir si la conformité à l'article 5 justifie le maintien de l'aide au Mozambique, un pays où le problème des mines n'est pas dramatique.

Étude sur le terrain n° 5 : Soudan

Description

Le Bureau des Nations Unies pour la lutte contre les mines, un important organisme international basé à Khartoum, a essentiellement pour mission de mettre en œuvre le programme d'action contre les mines au Soudan, qui s'accompagne d'engagements à l'égard de la prestation de services précis pour la Mission des Nations Unies au Soudan (UNMIS) dont il reçoit un financement. Le centre national d'action contre les mines du gouvernement du Nord-Soudan à Khartoum est relégué au second plan par le Bureau des Nations Unies pour la lutte contre les mines et opère dans son ombre. De même, l'organisme de la lutte contre les mines du gouvernement du Sud-Soudan, South Sudan Demining Corps (SSDC), opère dans l'ombre des donateurs.

Le Canada a apporté un solide appui à la présence des Nations Unies. Il a joué un rôle clé dans le programme au Soudan pour deux raisons : premièrement, en raison du sentiment d'urgence et parce qu'on estimait que la neutralisation des mines terrestres aiderait à désamorcer le conflit, et deuxièmement, en raison de l'hypothèse erronée selon laquelle le Soudan serait très contaminé par des engins non explosés. Jusqu'à récemment, la gravité du problème au Soudan a été surestimée. Une attention considérable a été accordée à la vérification et au déminage des infrastructures, comme les routes, alors que les collectivités étaient relativement négligées.

Contribution financière

La contribution totale du Canada s'établissait à 26,2 M\$, une moyenne d'environ 5 M\$ par an. De ce montant, 4,3 M\$ provenaient du FCM II, avec des contributions de l'UAM de l'ACDI et de l'équipe ILX du MAECI. Les 21,9 M\$ restants provenaient d'autres sources, y compris le bureau bilatéral de l'ACDI et le Fonds pour la paix et la sécurité mondiales (FPSM), déboursés par l'équipe ILX du MAECI. Quarante-huit pour cent de

ce montant ont été utilisés pour le déminage, 28 % pour l'éducation aux risques des mines et 11 % pour les programmes d'assistance aux victimes. Enfin, 13 % ont servi au renforcement des institutions et à la destruction des stocks de mines.

Résultats et leçons retenues

Plus de 22 000 milles de routes ont été examinés et trois millions de mètres carrés ont été déminés, permettant l'acheminement de l'aide alimentaire, le retour dans des conditions plus sûres des personnes déplacées à l'intérieur du pays, ainsi que le retour à l'activité commerciale et la relance de l'activité économique dans des villes moribondes. Malgré les efforts déployés, le nombre de victimes des mines au Soudan a augmenté ces cinq dernières années, en partie en raison du retour des personnes déplacées et en partie en raison de la façon dont les accidents sont signalés. Certaines activités de déminage communautaire ont été réalisées dans des zones dangereuses. Plus de deux millions de réfugiés et de personnes déplacées à l'intérieur du pays se sont réinstallés, sinon sur les terres initiales, du moins dans des villes voisines.

Après presque trois ans, rien ne permet de garantir que, dans les deux années à venir, qui verront les Nations Unies diminuer leur présence, ceux qui doivent poursuivre le travail amorcé le feront. Accroître les compétences des institutions nationales et la prise en charge par celles-ci a été un point secondaire.

Cependant, il convient de noter que la récente programmation bilatérale de l'ACDI pour le Soudan privilégie l'établissement de liens entre l'action contre les mines et les programmes de développement. L'équipe du programme bilatéral du Soudan a récemment approuvé la mise en œuvre d'un programme de développement et d'action contre les mines de 5 M\$ qui prévoit le renforcement des capacités des organisations de lutte contre les mines et des activités axées sur le développement des collectivités touchées par les mines. En outre, une récente analyse et discussion portant sur le programme du Soudan mettait l'accent sur un retrait des activités traditionnelles d'action contre les mines (par attrition) et le recentrage des futures activités sur l'établissement de liens entre l'action contre les mines et les programmes de développement. On a aussi envisagé de considérer l'action contre les mines comme un thème transversal à prendre en considération dans le cadre de l'analyse de toutes les activités de développement communautaire régulières. Ces idées et le nouveau projet débordent la période d'examen de l'évaluation. Néanmoins, nous devons reconnaître que l'ACDI a tiré des leçons de ses activités d'action contre les mines antérieures, ce qui permettra d'avoir une programmation plus novatrice dans le future.

Étude de cas n° 6 : Ouganda

Description

En Ouganda, le FCM II a financé les programmes d'intervention d'urgence de trois ONG travaillant dans le Nord du pays, fournissant une assistance aux victimes et sensibilisant aux risques des mines la majorité des personnes isolées dans des camps.

Les trois ONG partenaires de la mise en œuvre du Canada — Canadian Physicians for Aid and Relief (CPAR), Vision mondiale et Associazione Volontari per il Servizio (AVSI) — ont fourni une assistance considérable aux victimes des mines, qui a pris la forme de prêts aux petites entreprises, de counselling et de microcrédit. Dans un cas, le Canada a

aidé un laboratoire qui fabrique des membres artificiels. Le renforcement des institutions s'est limité à cette aide. Les ministères ougandais ont parfois été coopératifs. Le gouvernement ougandais a généralement peu soutenu ces actions. Le Canada a eu la sagesse de limiter l'aide directe aux institutions gouvernementales ougandaises. C'est particulièrement vrai du Comité directeur de l'action contre les mines de l'Ouganda et de son organisme de mise en œuvre, le centre d'action contre les mines de l'Ouganda (UMAC); 95% de leurs fonds proviennent du PNUD. Une petite portion des fonds fournis par le PNUD à l'UMAC provient d'une contribution du Canada par le truchement du Fonds pour la paix et la sécurité mondiales. L'UMAC confie à forfait le déminage à des équipes de démineurs de l'armée ougandaise. Incontestablement, ce centre est loin d'être résolu à éliminer les mines dans les districts du Nord du pays. L'UMAC n'a pas le personnel compétent nécessaire, et les personnes interrogées ne le considèrent pas comme une institution fiable.

Contribution financière

La contribution totale du Canada s'établissait à 2,7M\$. Deux millions de dollars provenaient du FCM II, avec des contributions de l'UAM de l'ACDI. Les 0,7M\$ restants provenaient d'une autre source, soit l'équipe ILX du MAECI au moyen du Fonds pour la paix et la sécurité mondiales. Huit pour cent des dépenses en Ouganda du FCM II ont été consacrées au déminage, 12%, à l'éducation aux risques des mines, et 80%, à l'assistance aux victimes.

Résultats et leçons retenues

Les programmes de prévention des accidents et de traitement des victimes d'accidents dus aux mines ont été efficaces. On a enregistré un recul de 43 % du nombre de victimes, qui est passé de 53 en 2003 à 23 en 2007. Les programmes en question ont permis d'améliorer le traitement des victimes. Les activités antisociales, qui créent un environnement malsain dans les camps, ont légèrement reculé. Les ONG donnent l'exemple en encourageant les familles et les voisins à intégrer les victimes à leur milieu social.

Les programmes des ONG financés par le Canada étaient axés sur l'aide humanitaire. Il aurait peut-être été difficile de mettre en œuvre une stratégie plus axée sur le développement au moment où l'Armée de résistance du Seigneur était sur place; mais, la situation a changé il y a trois ans. C'est à ce moment-là qu'il aurait fallu accorder moins d'importance à la protection des familles dans les camps pour privilégier l'aide à la réinstallation sur des terres voisines des leurs, en associant l'éducation aux risques des mines et la protection des installations pour relancer leurs activités agricoles. Le fait que les ONG financées par le Canada n'ont pas accordé moins d'importance aux activités humanitaires ou d'aide d'urgence pour se soucier davantage des activités axées sur le développement est un sujet de préoccupation.