



IOM International Organization for Migration
OIM Organisation Internationale pour les Migrations
OIM Organización Internacional para las Migraciones

COMITE PERMANENT DES PROGRAMMES ET DES FINANCES

QUATRIEME SESSION

11-12 mai 2009

SCPF/29
DISTRIB. RESTREINTE

Original: anglais
24 avril 2009

CAPACITES DE L'OIM EN MATIERE D'INTERVENTIONS D'URGENCE

CAPACITES DE L'OIM EN EN MATIERE D'INTERVENTIONS D'URGENCE

I. INTRODUCTION

1. Le présent document analyse succinctement les capacités de l'OIM en matière d'interventions d'urgence et les faits nouveaux survenus dans ce domaine. Il fait également le point sur la situation actuelle sous l'aspect opérationnel et formule des suggestions d'améliorations et d'ajustements permettant de renforcer ce domaine d'activité.

II. CONTEXTE

2. A la quatre-vingt-troisième session du Conseil, l'Administration a présenté un rapport exposant l'évolution du rôle joué par l'OIM dans les situations d'urgence et d'après-conflit ((MC/INF/249, Interventions d'urgence et d'après-conflit (1990-2001), 10 mai 2002). Selon le rapport, *“A partir de 1990, les interventions effectuées par l'OIM en réaction à des situations d'urgence ou d'après-conflit sont devenues de plus en plus complexes, parce qu'il lui a fallu élargir ses activités de préparation et de suivi lorsque les autorités locales étaient incapables de faire face à la situation”*. Après avoir énuméré les programmes mis en œuvre par l'Organisation dans un certain nombre de pays¹, le rapport relève que les interventions d'urgence de l'OIM *“ont souvent débouché sur des programmes ne répondant pas à une situation de crise... qui sont toutes, sur le plan conceptuel et sur le plan opérationnel, liées au mandat défini dans la Constitution de l'OIM: gérer le déroulement harmonieux des migrations dans le monde”*. En conclusion, il indique que: *“l'OIM est maintenant bien placée pour offrir ces types d'assistance dans les situations de crise et d'après-conflit dans le monde entier. Sa coopération étroite avec le système des Nations Unies dans le cadre du Comité permanent interinstitutions (IASC) et sa participation à l'Appel global interinstitutions en réaction à des situations de crise complexes font que ses activités sont bien coordonnées avec celles d'autres organisations et qu'il n'y a pas de doubles emplois. Et surtout, l'Organisation a acquis l'expérience et le personnel nécessaires pour répondre rapidement et de manière efficace aux besoins en matière de migration des personnes déplacées, dans les situations de crise et d'après-conflit”*

3. En réponse aux observations des Etats Membres, un autre document a été élaboré pour la quatre-vingt-quatrième session du Conseil (MC/INF/260, Rôle de l'OIM dans les situations de crise et d'après-conflit, 18 novembre 2002), qui traite de *“la stratégie qui régit les interventions de l'OIM, leurs avantages comparatifs; leur coordination avec d'autres institutions et leur durabilité”*.

4. Plus récemment, le rôle de l'OIM dans les situations d'urgence et d'après-crise a été défini dans le cadre de l'activité 9 de la stratégie de l'OIM (MC/INF/287, Stratégie de l'OIM, 9 novembre 2007): *“Prendre part aux réponses humanitaires coordonnées dans le contexte des dispositions interinstitutions en la matière et fournir des services de migration dans d'autres situations de crise ou d'après-crise, s'il y a lieu, selon les attentes des personnes concernées, contribuant par là à leur protection”*.

¹ Afghanistan, les pays de l'ex-Yougoslavie (dont le Kosovo placé sous l'administration prévue par la résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'ONU), Tadjikistan, Cambodge, Mozambique, Arménie, Géorgie, Rwanda/République démocratique du Congo, Haïti, Fédération de Russie (Tchéchénie), Angola, Mali, Philippines, Guatemala, Honduras, Timor-Leste, Colombie, Equateur, Guinée/Sierra Leone et Inde (Gujarat).

5. La période qui se situe entre l'élaboration du document de 2002 et l'adoption de la stratégie de l'OIM a été marquée par d'importants changements et une réforme en profondeur de l'architecture et des modalités d'octroi de l'aide humanitaire internationale, qui se sont traduits par un renforcement du rôle de l'OIM. Un rapport exhaustif faisant le point sur la nouvelle situation et le rôle de l'OIM a été présenté aux Membres à la troisième session (4-5 novembre 2008) du Comité permanent des programmes et des finances (SCPF/18, L'OIM et la réforme de l'ONU, notamment sous l'angle de la responsabilité sectorielle, 30 octobre 2008).

6. Dans le cadre des obligations qui lui incombent en qualité de chef de file d'un groupe sectoriel et sur le terrain, l'OIM fournit une assistance technique pour les opérations sur le terrain dans les domaines suivants: coordination et gestion des camps (CCCM), gestion des abris, logistique, mesures de redressement rapide, et protection. A mesure que s'imposait le principe de responsabilité sectorielle, l'OIM a été nettement plus sollicitée par les bureaux extérieurs, les Etats Membres et les partenaires opérationnels pour qu'elle augmente son soutien et son assistance de manière à satisfaire à ses obligations en matière de prévisibilité, de justification et d'efficacité.

III. CADRE OPERATIONNEL ACTUEL

7. Depuis janvier 2000, la Division des situations d'urgence et d'après-crise relevant du Département de l'Appui aux opérations est le point de convergence pour les activités de préparation aux situations d'urgence et les interventions en cas d'urgences migratoires de l'OIM. Elle est chargée de coordonner, d'appuyer et de faciliter les interventions de l'Organisation en cas d'urgences migratoires telles que les déplacements de populations, les évacuations à grande échelle, le retour ou la réintégration.

8. En étroite consultation avec les unités compétentes du Siège, la Division des situations d'urgence et d'après-crise est responsable des tâches suivantes:

- Mettre en œuvre les plans d'urgence pour le compte de l'OIM et servir d'instrument d'alerte précoce de l'Organisation dès que se profilent des crises humanitaires; effectuer sans tarder, dans ces cas, des missions d'évaluation et aider à l'élaboration de projets;
- Préparer et coordonner le déploiement rapide de ressources humaines et matérielles;
- Assurer la coordination au sein des mécanismes interinstitutions pour faire en sorte que les besoins d'assistance et de protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays soient satisfaits;
- Appuyer les activités de désarmement, de démobilisation et de réintégration (DDR), ainsi que la réforme du secteur de la sécurité;
- Contribuer à la stabilisation des communautés affectées, aux initiatives transitoires et aux solutions durables (retour et réintégration) les concernant;
- Assurer la liaison et la coordination avec d'autres partenaires, apporter un soutien technique à la mise en place et à l'intégration de la coordination civilo-militaire, au principe de responsabilité sectorielle et aux partenariats avec le secteur privé.

9. Les services de l'OIM reposent sur la coopération entre la Division des situations d'urgence et d'après-crise, basée à Genève, et les missions à fonction régionale et missions de pays compétentes, ce qui permet de sélectionner et d'affecter avec souplesse, de manière ciblée et économiquement rentable les ressources humaines, matérielles et techniques disponibles à tout moment sur le terrain et au niveau central. Souvent, la qualité et le délai d'intervention d'urgence de l'OIM dépendent aussi du contexte existant – les antécédents de la présence de l'Organisation dans le pays et le niveau de cette présence – ainsi que de la situation sur le terrain, à savoir les types d'activités mises en œuvre à un moment donné et le profil du personnel d'exécution et de direction.

10. Aujourd'hui, la palette des situations d'urgence complexes et des catastrophes naturelles dans lesquelles l'OIM est capable d'intervenir est plus large qu'en 2002, lors du dernier examen de cette question par le Conseil. De plus amples informations sur ce point sont données dans la partie IV ci-après. Dans l'ensemble, au cours des quatre dernières années (2004-2008), le nombre de bureaux extérieurs bénéficiant d'un appui de la Division des situations d'urgence et d'après-crise est passé de 9 à 51, le nombre de projets examinés et approuvés est passé de 60 à 217, et celui des réunions de coordination interinstitutions auxquelles l'OIM a pris part est passé de 90 à 282.

11. L'efficacité d'une intervention d'urgence dépend, dans une large mesure, du niveau de préparation et de prévisibilité. Grâce, notamment, au système de la responsabilité sectorielle et au soutien des donateurs, la Division a pu passer progressivement d'un mode d'opération essentiellement réactif à une approche plus proactive, systématique et stratégique. Des modules de formation ciblés ont été élaborés, les effectifs possédant les compétences requises pour travailler dans des situations d'urgence ont été considérablement étoffés tant sous l'angle de la répartition géographique qu'en ce qui concerne les types d'activités, et les outils de gestion ont été perfectionnés.

12. Des principes directeurs régissent les interventions d'urgence de l'OIM. Par exemple, les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays rédigés par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) et approuvés par l'IASC traitent de toutes les activités menées dans ce domaine en vue d'encourager l'adoption de solutions durables, de faciliter les initiatives nationales et de jeter les bases pour un retour durable des populations touchées, depuis la phase d'intervention d'urgence immédiate à celle de réadaptation/transition. Il convient également de citer le concours de l'OIM à l'élaboration des normes Sphère et à leur mise en application.

IV. ACTIVITES EN SITUATION D'URGENCE ET D'APRES-CRISE

13. En 2008, la Division des situations d'urgence et d'après-crise a soumis à une étude technique et a approuvé 217 projets destinés à faire face à des situations d'urgence et d'après-crise migratoires, dont 173 (81,6 %) ont été financés par des donateurs et ont été mis en œuvre. En outre, cinq projets approuvés en 2007 ont pu être financés et lancés. Parmi les projets financés, 75 (42 %) concernaient des situations d'urgence et 103 (58 %) des opérations menées dans des situations d'après-crise.

14. Situations d'urgence: La Division a conseillé 21 missions dans l'élaboration de 81 propositions, dont 75 (92,5 %) ont été financées à raison de 46 365 482,20 dollars E.-U: 25 (33,3 %) en Afrique, principalement au Kenya, en République démocratique du Congo et

au Zimbabwe; 17 (22 %) dans les Amériques, à la suite des inondations survenues en Colombie, au Honduras, en Bolivie et à Haïti; 28 (37,3 %) en Asie, principalement pour répondre aux catastrophes naturelles (Myanmar, Afghanistan, Sri Lanka et Pakistan; et 5 (6,6 %) en Europe (Géorgie). La Division a concentré ses efforts sur les activités de sauvetage, principalement sur la fourniture d'abris, la logistique, la distribution d'articles non alimentaires, le transport, la protection, la gestion et la coordination des camps, le soutien aux infrastructures et aux systèmes d'assainissement et la réintégration. Les principaux bailleurs de fonds ont été le Fonds central d'intervention d'urgence du Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA-CERF), le Service d'aide humanitaire de la Commission européenne (ECHO), l'Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID), l'Australie, le Japon, la Norvège et les Pays-Bas.

15. Situations d'après-crise: La Division a apporté une assistance technique à 30 missions et a élaboré deux projets devant être mis en œuvre à l'échelle mondiale et régionale. Cent trente-six propositions ont reçu un appui technique et ont été approuvées, dont 103 ont été financées à raison de 294 733 362,91 dollars E.-U.: 46 (44,6 %) en Afrique, consistant essentiellement en des activités de redressement d'après-crise; 29 (28 %) en Asie; 23 (22 %) dans les Amériques; et 5 (4,8 %) en Europe. La plupart des activités portaient sur la stabilisation des communautés, le retour et la réintégration, la protection et le suivi, l'atténuation des conflits, la sécurité des personnes, les activités de DDR et de sensibilisation, ainsi que la réduction des risques de catastrophes. Les principaux bailleurs de fonds ont été le Fonds humanitaire commun pour le Soudan, la Banque mondiale (par l'entremise de l'Institut angolais de réintégration socio-professionnelle des ex-militaires (IRSEM)), la Commission européenne, le Fonds d'affectation spécial de l'OTAN, les Etats-Unis, le Japon, les Pays-Bas et plusieurs institutions des Nations Unies.

V. ACTIVITES DE PREPARATION AUX SITUATIONS D'URGENCE

Fichier d'experts et formation du personnel

16. Les activités de préparation aux situations d'urgence sont menées compte tenu des contraintes imposées par la structure financière particulière de l'OIM et du système d'imputation des dépenses au budget des projets, ainsi qu'en conformité avec la décision de l'Administration d'investir dans la formation du personnel dans les régions, d'étendre et de perfectionner le système de gestion des connaissances à partir des enseignements tirés et de développer les partenariats tout en améliorant la coordination.

17. A la fin de 2007, la Division des situations d'urgence et d'après-crise a établi un fichier d'experts qui recense les compétences particulières, les langues et les aptitudes du personnel par région, de façon à faire coïncider les profils disponibles et les domaines d'activité de la Division. La formation fait partie intégrante de la spécialisation de tout membre du personnel car elle établit une corrélation entre les priorités de la Division et les profils recensés dans le fichier et permet de repérer de nouveaux experts potentiels. Il est tenu dûment compte des questions de genre, le but étant de faire en sorte que la composition des missions et des équipes opérationnelles respecte l'équilibre hommes/femmes.

18. La Division a pour objectif de répondre aux besoins de formation particuliers du personnel travaillant dans des situations d'urgence et autres situations complexes et de permettre à ceux qui souhaitent figurer dans le fichier d'experts d'acquérir les compétences

requis. Au 31 mars 2009, 438 membres du personnel (283 hommes et 155 femmes) de 66 bureaux extérieurs avaient participé ou avaient été invités à participer à une formation et à des ateliers. La formation traitait de questions telles que les interventions en situations d'urgences internes, l'approche de responsabilité sectorielle interinstitutions et la coopération civilo-militaire, les programmes DDR et la logistique.

19. Une fois formés, les candidats rejoignent le groupe d'experts dans lequel la Division choisit ceux dont les compétences sont nécessaires pour appuyer les différentes missions. Les experts basés dans les régions revêtent une importance déterminante lorsque l'insuffisance des ressources ne permet pas un déploiement directement du Siège. Cette formule non seulement contribue à la bonne exécution des missions, mais elle encourage aussi l'élaboration de réponses régionales, améliorant ainsi le rapport coût/efficacité. Au 31 mars 2009, 429 personnes (156 femmes et 273 hommes) étaient inscrites dans le fichier d'experts, dont 43 n'étaient pas membres du personnel de l'OIM (15 femmes et 28 hommes)².

20. En sa qualité de chef de file à l'échelle mondiale pour la coordination et la gestion des camps lors de catastrophes naturelles, l'OIM a été chargée du renforcement des capacités dans les différents domaines de ce secteur à l'intention des partenaires tant internes qu'externes. Dans ce cadre, elle aide non seulement ses propres missions, mais également d'autres institutions, des groupes CCCM, des équipes de pays chargées des opérations humanitaires et des bureaux régionaux à assurer une formation adéquate à leurs homologues internationaux et nationaux. En 2008, 584 praticiens (dont 51 membres du personnel de l'OIM) de divers organismes internationaux (institutions des Nations Unies, organisations non gouvernementales internationales (ONG) et Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge), d'ONG nationales et d'organismes publics nationaux ont participé, dans le monde entier, à des cours de formation dans le cadre du groupe sectoriel.

Gestion des connaissances

21. La Division des situations d'urgence et d'après-crise a entrepris de consolider les efforts déployés ces dernières années en systématisant les outils de gestion de l'information et en élaborant un système d'exploitation systématique dans le cadre d'une stratégie de gestion des connaissances. Celle-ci englobe la saisie, le stockage et le partage des connaissances, l'analyse des informations, le développement des meilleures pratiques et des enseignements tirés, la comparaison d'expériences et les contributions à la réflexion politique et stratégique. Elle a pour but d'améliorer la mise en œuvre des projets et des programmes tout en facilitant les activités quotidiennes se rapportant aux engagements institutionnels et à l'appui opérationnel aux bureaux extérieurs.

Mécanismes de coordination et de partenariats

22. Dans le cadre de l'IASC, la Division participe à divers mécanismes et groupes de travail auxiliaires, dont le sous-groupe de travail sur les mesures préalables. Elle s'efforce également de renforcer l'appui aux mesures de planification d'urgence, tant dans le cadre de la planification interne pour les missions de l'OIM que dans le cadre plus large de la planification au sein des diverses équipes de pays chargées des opérations humanitaires.

² Le nombre de membres du personnel de l'OIM qui ont pris part à une formation (438) est supérieur au nombre de noms apparaissant dans le fichier (429, dont 43 personnes extérieures à l'OIM) car certains membres du personnel ont participé à plus d'une formation.

23. La Division est le point de convergence de l'OIM pour l'application du principe de la responsabilité sectorielle. Au sein du groupe sectoriel CCCM, l'OIM exerce le rôle de chef de file pour les déplacements induits par les catastrophes naturelles, le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) jouant ce rôle pour les situations d'urgence provoquées par des conflits. Cette direction bicéphale a renforcé le partenariat entre les deux organisations. Le "secrétariat virtuel" du groupe sectoriel, créé et géré par la Division, a joué un rôle déterminant dans l'élaboration d'outils opérationnels courants et dans l'établissement de relations constructives avec les organismes nationaux, les ONG, les institutions des Nations Unies (en particulier l'OCHA) et d'autres partenaires sur le terrain. L'OIM participe activement, par ailleurs, aux groupes sectoriels des abris d'urgence, du relèvement précoce, de la logistique et de la protection.

24. La Division a largement contribué au développement du réseau humanitaire, recensant et créant de nouvelles possibilités de coopération avec des institutions civiles/militaires (OTAN), des établissements d'enseignement supérieur (INSEAD, *York University*) et le secteur privé (*Microsoft, Dow Chemical, World Shelter, Chevron*, etc.) qui tous, à leur façon, jouent un rôle de plus en plus important dans les interventions d'urgence et la préparation aux situations d'urgence à l'échelle mondiale.

25. Il convient tout particulièrement de signaler la mise en place, actuellement, d'un réseau de collaboration avec des organismes d'urgence des Etats Membres, tels que les services de protection civile. Cette collaboration revêt la forme d'une coopération sur les théâtres d'opérations, d'une assistance technique, d'un détachement de personnel et d'arrangements de coopération horizontale, dans lesquels l'OIM joue le rôle de facilitation et d'animation.

Politique, orientation et élaboration de manuels et d'outils

26. A l'intérieur de l'OIM, la Division supervise l'élaboration de politiques et de lignes directrices interinstitutions, veillant à ce que le travail particulier de l'OIM soit pris en considération dans toute approche commune. Parmi les documents établis en 2008, il convient de citer, entre autres: des lignes directrices interinstitutions sur l'établissement des profils des déplacés internes, le *Manuel interorganisations sur la protection des déplacés internes*, le manuel "*Camp Management Toolkit*", des notes d'orientation sur la coordination et la gestion des camps, le relèvement précoce et la fermeture des camps, "*Selecting NFIs for Shelter*", "*Framework for Durable Solutions for Internally Displaced Persons, a guide to local early recovery programming*", le manuel "*Integrated Livelihoods Assessment Toolkit*", le système de gestion de l'information sur le retour et la réintégration, "*Including Early Recovery Requirements in Flash Appeals: A Phased Approach*", le projet de lignes directrices "*Guidelines on Addressing Land Issues after Natural Disasters*", "*IASC Guidelines for HIV/AIDS Interventions in Emergency Settings*", et "*Guide to a Multi-Stakeholder Needs Assessment and Recovery Results Framework*".

27. En tant que membre actif du Groupe de travail interorganisations sur le désarmement, la démobilisation et la réintégration, créé en mars 2005 par le Comité exécutif pour la paix et la sécurité, la Division participe à l'élaboration d'une politique commune en matière de désarmement, de démobilisation et de réintégration. Cette politique, dénommée "Normes intégrées de DDR", doit englober un projet commun, un centre de documentation sur les meilleures pratiques et un plan biennal de développement des capacités.

VI. DIFFICULTES ACTUELLES ET DEFIS FUTURS

28. Dans le nouveau contexte et cadre opérationnel dans le domaine humanitaire décrit plus haut, l'OIM a des obligations très particulières à l'égard de la communauté internationale en matière de préparation des secours humanitaires et d'intervention. Pour s'acquitter de ces obligations, veiller à la disponibilité de capacités suffisantes et satisfaire aux normes, l'Administration a besoin de ressources soutenues, suffisantes et prévisibles. Ce problème subsistera tant que la partie administrative du budget est fondée sur une croissance nominale zéro ou proche de zéro.

29. De plus, les mécanismes de financement internes utilisés pour donner le coup d'envoi aux interventions d'urgence sont insuffisants. Une avance destinée à financer des opérations d'urgence peut être prélevée du Compte d'opérations d'urgence (EPA), mais les fonds doivent être intégralement remboursés dès qu'un soutien financier a été accordé par des donateurs. L'EPA n'a pas évolué au même rythme que la demande, si bien qu'il est aujourd'hui insuffisant pour faire face à la situation actuelle, eu égard au nombre de demandes ainsi qu'à la taille et à la diversité des opérations de l'OIM.³ A l'extérieur, le CERF révisé est une importante source de financement rapide, qui est extrêmement utile mais insuffisante et trop peu souple pour répondre aux besoins de l'OIM et aux attentes des Etats Membres en ce qui concerne les besoins de gestion des urgences migratoires de l'OIM. L'Administration envisage actuellement d'élaborer une proposition de mécanisme de financement des interventions d'urgence pour remédier à ces restrictions.

30. L'Administration a également entrepris d'examiner le rôle, les compétences et le financement de la Division des situations d'urgence et d'après-crise, ainsi que la totalité du réseau et de la structure des capacités d'intervention de l'OIM en situations d'urgence, y compris dans le cadre de la révision de la structure organique. Elle fera rapport aux Membres sur cette question en temps utile.

³ L'EPA a été créé par le Bulletin général n° 1054 en 1993. Actuellement, son niveau de financement annuel est de 505 633 dollars E.-U. Voir le Programme et Budget pour 2009 (MC/2258).