



International Organization for Migration (IOM)
Organisation internationale pour les migrations (OIM)
Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

COMITE PERMANENT DES PROGRAMMES ET DES FINANCES

NEUVIEME SESSION

1-2 novembre 2011

SCPF/67
DISTRIB. RESTREINTE

Original : anglais
10 octobre 2011

CREATION D'UN MECANISME DE FINANCEMENT
DES SITUATIONS D'URGENCE MIGRATOIRES

CREATION D'UN MECANISME DE FINANCEMENT DES SITUATIONS D'URGENCE MIGRATOIRES

Introduction

1. Le présent document propose de créer un mécanisme de financement des situations d'urgence migratoires. Cette proposition, qui avait été examinée lors de réunions du Groupe de travail sur la réforme budgétaire, tient compte des diverses suggestions et modifications formulées par celui-ci. Dans sa forme finale, le document avait été approuvé par le Groupe de travail à sa dernière réunion, le 27 septembre 2011, au cours de laquelle il avait été décidé qu'il devrait être transmis, ainsi que le projet de résolution du Conseil joint en annexe, au Comité permanent des programmes et des finances pour qu'il l'examine à sa session des 1^{er} et 2 novembre 2011.
2. Si le document et la résolution jointe sont approuvés par le Comité permanent, ils seront soumis au Conseil pour approbation en décembre 2011.

Contexte

3. Certaines crises majeures qui se sont produites ces dernières années, telles que l'évacuation de la Libye, les deux guerres du Golfe, ou encore les crises qui ont frappé le Liban (2006), la Côte d'Ivoire (2002, 2010–11) et le Yémen (2010–11), ont mis en relief la nécessité de disposer d'un mécanisme de financement permettant à l'OIM de répondre et d'intervenir rapidement. En raison de l'augmentation de la migration internationale, on compte aujourd'hui plus de 200 millions de migrants dans le monde. Leur statut d'hôtes dans un pays étranger rend ces personnes vulnérables en périodes de crise. Souvent, elles ne peuvent accéder aux réseaux de soutien ou aux ressources existants dans leur pays d'accueil ou d'origine. L'OIM est de plus en plus sollicitée pour porter assistance aux migrants qui ne savent plus de quel côté se tourner. Le plus souvent, ces situations d'urgence exigent une intervention immédiate pour venir en aide aux personnes qui, spontanément, fuient des situations difficiles. Or, l'absence de fonds disponibles empêche l'Organisation de réagir promptement. Dans ces conditions, elle n'a d'autre choix que d'attendre que les donateurs prennent des engagements financiers dès le début d'une crise, lorsqu'une intervention efficace peut sauver des vies et des biens.
4. Conscients des limites imposées par la Constitution et le Règlement financier de l'Organisation, qui autorise le Directeur général à engager des dépenses et effectuer des paiements dans les limites des fonds disponibles, les Etats Membres ont, lors de leurs délibérations sur la réforme budgétaire, passé en revue les moyens de régler le financement de la structure de base et examiné la possibilité de créer un mécanisme de financement des situations d'urgence afin d'améliorer la capacité de réponse de l'Organisation eu égard aux crises qui se sont récemment produites.
5. Fruit des discussions sur la réforme budgétaire, le présent document propose de créer un mécanisme de financement interne prévisible et souple, qui permette d'accéder rapidement à des fonds afin de pouvoir intervenir rapidement dans des situations d'urgence. Parallèlement, pour garantir la rapidité de ces réponses et réduire le fardeau financier, l'OIM

s'efforcera de négocier des accords d'aide éventuelle avec des donateurs et des acteurs du secteur privé pour pouvoir déployer sans délai ses capacités d'évacuation.

Objectif et critères d'utilisation

6. Ce mécanisme de financement vise à renforcer la capacité opérationnelle de l'Organisation et sa capacité d'intervention dans des situations d'urgence en mettant à sa disposition des fonds qui font la soudure entre le moment où éclate une crise et celui où sont reçus les fonds des donateurs. Il doit permettre de procéder à une évaluation précoce de la situation sur le terrain et de réduire au minimum le délai dans lequel l'aide initiale est apportée.

7. Ce mécanisme servira essentiellement à couvrir le coût du transport international des migrants touchés par une situation d'urgence. Il couvrira en outre les arrangements conclus dans le pays d'origine, de départ, de transit ou d'arrivée pour préparer ou faciliter leur voyage, y compris le transport éventuel jusqu'au point de départ international et les autres frais et débours connexes, ainsi que les dépenses administratives et de personnel nécessaires pour appuyer ces activités.

Lien avec le Fonds central pour les interventions d'urgence des Nations Unies

8. Le Fonds central pour les interventions d'urgence des Nations Unies (CERF) met à la disposition de l'OIM des fonds destinés à l'aide humanitaire d'urgence. Les critères du CERF n'excluent pas l'utilisation des fonds dans les situations d'urgence migratoires et, grâce à lui, l'OIM a pu répondre rapidement à des crises dans différents pays. En 2010, l'OIM a reçu du CERF 26,3 millions de dollars E.-U. pour être utilisés en Haïti, au Pakistan, au Chili, au Soudan, en Somalie et en Ethiopie.

9. Le mécanisme décisionnel du CERF repose sur la structure d'intervention d'urgence du Comité permanent interorganisations (IASC), qui dépend du coordonnateur de l'action humanitaire/coordonnateur résident, de l'équipe de pays des Nations Unies et des groupes sectoriels dans un pays donné. Les décisions sont fondées sur les recommandations prises au niveau national par des spécialistes d'un pays donné. Lorsqu'une crise ne concerne qu'un seul pays, le processus décisionnel peut être rapide et permettre le déblocage de fonds dans un bref délai.

10. Une crise migratoire internationale, quant à elle, concerne de nombreux pays. Elle exige que les opérations soient lancées simultanément dans plusieurs pays pour venir en aide à des milliers de migrants vulnérables et assurer leur transport. Les mouvements internationaux de migrants nécessitent la mise en œuvre d'activités dans les pays de départ, de transit et d'arrivée, et les dépenses principales qu'ils entraînent sont celles du transport international, qui ne sont pas liées à un pays donné. Dans le cas de la Libye, l'OIM est intervenue simultanément dans 16 pays d'Europe, d'Afrique et d'Asie pour assurer le transport international des migrants évacués vers leur pays d'origine.

11. Bien qu'elle nécessite le déploiement d'opérations dans plusieurs pays, une situation d'urgence migratoire internationale procède d'une seule entreprise unifiée, et doit être gérée et financée sur cette base. Le mécanisme de déblocage des fonds du IASC/CERF, qui dépend de

structures et de spécialistes de pays précis, n'est pas adapté à une entreprise d'envergure mondiale. En Libye, par exemple, les opérations de transport international n'ont pas été financées par le CERF, qui a toutefois versé 1,8 million de dollars E.-U. pour l'aide, non liée au transport, destinée à un seul pays. De telles restrictions limitent considérablement l'intérêt de la contribution à l'effort global d'évacuation.

12. Le mécanisme proposé est censé compléter le CERF en fournissant rapidement des fonds pour des situations, telles que des crises provoquant des migrations internationales, dans lesquelles le mécanisme du IASC/CERF est inadapté ou ne permet pas de débloquent rapidement des fonds.

Lien avec les mécanismes de financement des donateurs

13. Un généreux financement est apporté à l'OIM par les mécanismes de financement des donateurs, qui font souvent partie intégrante de services gouvernementaux ou d'administrations publiques des Etats Membres. En 2010, les contributions des donateurs versées pour des situations d'urgence ont dépassé 300 millions de dollars E.-U.. Si, parfois, le financement est apporté à l'OIM sans délai, des obstacles peuvent néanmoins surgir qui retardent le déblocage rapide des fonds. Avant d'annoncer une contribution, de nombreux donateurs attendent que l'OIM lance un appel ou une demande de financement. Plusieurs jours peuvent se passer avant qu'il soit possible d'estimer l'ampleur d'une crise ou d'une catastrophe avec suffisamment de précision pour formuler une première demande de financement par des donateurs. Par ailleurs, une fois que celle-ci est adressée, la plupart des donateurs doivent se conformer à des procédures internes avant de prendre un engagement de financement ferme et de pouvoir déboursier ensuite les fonds.

14. Dans les jours qui suivent l'éclatement d'une crise, il n'est pas rare qu'il faille souvent revoir les estimations quant à l'ampleur de la crise et modifier la demande de financement initiale. En règle générale, l'OIM révisé ses prévisions en matière de besoins de financement plusieurs fois en réponse à une situation extrêmement variable sur le terrain. Ces changements doivent être communiqués aux donateurs, qui sont ensuite contraints de modifier leurs engagements de financement initiaux, ce qui peut également prendre du temps.

15. Le Mécanisme de financement des situations d'urgence migratoires qu'il est proposé d'instaurer est censé faire la soudure entre le lancement des opérations d'urgence et le moment auquel sont reçus les fonds des donateurs. Sa vocation n'est pas de remplacer, mais de compléter les fonds existants à l'intérieur et à l'extérieur de l'Organisation, et de faciliter les évacuations ou les transports d'urgence de migrants pour lesquels il n'existe pas de fonds immédiatement disponibles.

Financement du Mécanisme

16. Le Mécanisme sera financé par des contributions volontaires. Il faudrait qu'il maintienne un solde positif de 30 millions de dollars E.-U., soit 30 jours de dépenses à raison d'environ 1 million de dollars E.-U. par jour. Il s'agit là d'un taux de décaissement réaliste pour des opérations nécessitant des évacuations d'urgence massives de migrants, qui est conforme à l'expérience de l'OIM en Libye. Si certaines contributions ont été reçues en moins

de 30 jours, d'autres ont mis beaucoup plus de temps pour être versées, si bien que 30 jours est une moyenne raisonnable.

17. Les fonds qui alimenteront ce Mécanisme seront mobilisés auprès de la communauté des donateurs, y compris les Etats Membres, le secteur privé, les particuliers, et les pays d'origine des migrants. Les avances provenant du Mécanisme seront normalement remboursées par prélèvement prioritaire sur les contributions des donateurs destinées aux opérations d'urgence pour lesquelles le Mécanisme a effectué une avance.

18. L'utilisation des fonds sera régie par le Règlement financier de l'Organisation, et sera donc comprise dans la vérification annuelle des états financiers de l'OIM. Il ne sera pas nécessaire de soumettre chacun des projets financés par le Mécanisme à des vérifications spécifiques. Le Mécanisme sera placé sous la responsabilité générale du Département des opérations et des situations d'urgence, qui s'assurera que toutes les demandes sont conformes à l'objectif et aux critères régissant la réception de fonds au titre du Mécanisme. L'autorisation d'utiliser les fonds du Mécanisme ne peut être donnée que par le Directeur général ou, en son absence, par un fonctionnaire désigné.

Administration du Mécanisme

19. Toutes les demandes de fonds seront examinées par le Département des opérations et des situations d'urgence pour s'assurer que leur affectation prévue est conforme à l'objectif et aux critères établis. La demande doit clairement exposer l'objet et la finalité de l'intervention, et doit être appuyée par un budget. La demande doit normalement émaner d'un bureau extérieur de l'OIM ayant une connaissance directe de la crise en cours. Si la demande émane d'une autre source, son bien-fondé doit être confirmé par une représentation de l'OIM sur le terrain bien informée. La demande doit viser à obtenir sans délai des fonds pour financer des besoins d'urgence essentiels liés au transport international. Après examen de la requête, le Département des opérations et des situations d'urgence soumettra au Directeur général une recommandation pour examen et approbation.

20. Le montant approuvé pour financer chaque intervention sera déterminé en fonction du niveau d'activité escompté. Etant donné que le Mécanisme est censé combler un déficit de financement, les avances prélevées sur le Mécanisme seront remboursées par prélèvement prioritaire sur les contributions reçues afin de maintenir le solde. Si les fonds de donateurs ne sont pas reçus dans un délai d'un an, une somme sera imputée sur le Mécanisme à concurrence du montant non recouvré. Les montants approuvés pour un projet qui n'ont pas été utilisés seront reversés dans le Mécanisme, et ne seront pas affectés à d'autres mesures.

21. Le coût de l'administration du Mécanisme devrait normalement être minime. Pour la première année de fonctionnement, le budget annuel s'élèvera 40 000 dollars E.-U., qui proviendront de contributions volontaires. Le budget se décompose comme suit : a) établissement de rapports – 24 000 dollars E.-U. (journées de travail et dépenses administratives pour établir/diffuser les rapports) ; b) suivi – 8 000 dollars E.-U. (journées de travail et communications) ; et c) mobilisation des donateurs – 8 000 dollars E.-U. (journées de travail, communications, affranchissement, dépenses administratives). Les journées de travail ne dépasseront pas 30 % d'un équivalent temps plein.

22. L'Administration élaborera un rapport annuel sur le Mécanisme et ses activités, qui divulguera le volume et l'activité du fonds de réserve. Il comprendra en outre une liste de donateurs, et indiquera la finalité des fonds utilisés. L'Administration rendra compte séparément du statut du Mécanisme dans le rapport financier annuel, en citant l'ensemble des donateurs.

Procédure de création du Mécanisme

23. Le Groupe de travail sur la réforme budgétaire a conclu que le Mécanisme pourrait être créé après adoption d'une résolution par le Conseil de l'OIM. Un projet de résolution est annexé au présent document.

Annexe

RESOLUTION N° _____

**CREATION D'UN MECANISME DE FINANCEMENT DES SITUATIONS
D'URGENCE MIGRATOIRES**

Le Conseil,

Ayant reçu et examiné le document MC/---- présenté par le Directeur général sur la création d'un Mécanisme de financement des situations d'urgence migratoires,

Conscient de la vulnérabilité des migrants internationaux en périodes de crise, et de la nécessité d'y répondre rapidement par des mesures de secours et d'évacuation immédiates pour sauver des vies,

Rappelant la première activité de la stratégie de l'OIM, consistant à fournir des services sûrs, fiables, souples et efficaces par rapport à leur coût aux personnes ayant besoin d'une assistance internationale en matière de migration,

Désireux de renforcer la capacité de réponse de l'Organisation en débloquant des fonds pour faire la soudure entre l'intervention d'urgence initiale et la réception des fonds des donateurs,

Complétant le Fonds central pour les interventions d'urgence des Nations Unies et d'autres mécanismes de financement afin de fournir rapidement des fonds dans des situations d'urgence entraînant des migrations internationales,

Ayant pris connaissance des observations et recommandations du Comité permanent des programmes et des finances (MC/----),

Décide que :

1. Un Mécanisme de financement des situations d'urgence migratoires (le Mécanisme) doté d'un solde prévu de 30 millions de dollars E.-U. est créé par la présente dans le but de faire la soudure entre le lancement d'opérations d'urgence et la réception de fonds des donateurs, complétant ainsi d'autres fonds de secours existants ;
2. Le Mécanisme doit être alimenté par des contributions volontaires de donateurs aussi divers que possible, y compris les Etats Membres, le secteur privé et les particuliers ;
3. Le Directeur général est autorisé à prélever des fonds sur ce Mécanisme pour garantir une intervention rapide dans une situation d'urgence entraînant des migrations, en attendant la réception des contributions des donateurs pour ladite situation d'urgence ;
4. Le Directeur général réapprovisionnera le Mécanisme dès réception des contributions des donateurs, dans la limite des fonds alloués pour ladite situation d'urgence ;

5. Le Mécanisme est régi par le Règlement financier de l'Organisation et compris dans la vérification annuelle des états financiers de l'OIM ;
6. Le Directeur général présentera un rapport annuel sur le Mécanisme et ses activités et d'éventuelles exigences au Conseil ;
7. L'administration du Mécanisme sera conforme aux dispositions des paragraphes 19 à 22 du document MC/----.