

COMITÉ PERMANENT DES PROGRAMMES ET DES FINANCES

Vingt-troisième session

**AIDE AUX MIGRANTS DANS LES SITUATIONS DE CRISE :
MISE EN ŒUVRE DES LIGNES DIRECTRICES RELATIVES À LA PROTECTION
DES MIGRANTS DANS DES PAYS TOUCHÉS PAR UN CONFLIT
OU UNE CATASTROPHE NATURELLE**

AIDE AUX MIGRANTS DANS LES SITUATIONS DE CRISE : MISE EN ŒUVRE DES LIGNES DIRECTRICES RELATIVES À LA PROTECTION DES MIGRANTS DANS DES PAYS TOUCHÉS PAR UN CONFLIT OU UNE CATASTROPHE NATURELLE

Introduction

1. Les personnes qui vivent, travaillent, étudient ou voyagent à l'étranger sont aujourd'hui plus nombreuses que jamais auparavant. À l'échelle mondiale, le nombre de migrants internationaux a dépassé les 250 millions en 2017. À ce chiffre il faut ajouter tous ceux, plus nombreux encore, qui migrent temporairement ou de manière irrégulière et qui, par conséquent, ne figurent généralement pas dans les statistiques officielles sur la migration. En outre, les migrants se rendent dans des endroits de plus en plus variés et de plus en plus lointains.

2. Dans le même temps, aucun pays n'est à l'abri des crises. Ces dernières années, des conflits complexes et prolongés ont frappé des pays tels que l'Iraq, la République arabe syrienne, l'Ukraine et le Yémen, tandis que des aléas naturels ont provoqué des catastrophes dans des pays aussi divers que le Bangladesh, la Grèce, le Mexique, la Sierra Leone et les États-Unis d'Amérique. Les aléas technologiques ou provoqués par l'homme, la violence et les attentats terroristes, les crises économiques et les épidémies peuvent toucher – et touchent régulièrement – des pays plus ou moins riches dans toutes les régions.

3. Cette mobilité internationale accrue a notamment pour conséquence que la quasi-totalité de phénomènes ont touché les migrants au même titre que les résidents locaux, que ce soit dans les îles des Caraïbes frappées par les ouragans Irma et Maria, en Californie, où des incendies ont dévasté des zones rurales, ou encore en Libye et au Yémen, où les migrants sont en transit ou en détresse. Dans la plupart des situations de crise, les migrants se heurtent à des obstacles précis, d'ordre linguistique, juridique et administratif, ou liés à l'isolement social et aux abus et à la discrimination. Ces obstacles entravent la capacité des migrants à assurer leur sécurité et leur bien-être, à accéder à l'aide et à se relever rapidement et effectivement.

4. Il est probable que ces scénarios se reproduiront de plus en plus souvent au cours des années et des décennies à venir, en raison des tendances migratoires à la hausse et à cause du succès limité des mesures prises pour remédier aux facteurs de risque de catastrophe, si bien que la vie et le bien-être des migrants s'en ressentiront bien davantage encore, de même que les perspectives à court et à long terme des familles, des communautés et des sociétés dans les lieux d'origine et de destination.

5. Au cours des six années qui se sont écoulées depuis que la onzième session du Comité permanent des programmes et des finances a examiné le rôle joué par l'OIM pour venir en aide aux migrants et aux pays d'origine et d'accueil en temps de crise, la question des migrants touchés par une crise est devenue une question importante dans les discours et les cadres politiques à l'échelle mondiale, régionale et nationale. L'intérêt accru pour ce sujet s'est traduit par divers efforts concrets de la part des gouvernements nationaux et locaux et d'acteurs non gouvernementaux partout dans le monde. Malgré cette évolution positive, il reste beaucoup à faire pour réduire la vulnérabilité des migrants en temps de crise. Le moment est venu pour la communauté internationale de faire le point de ce qui a été réalisé à ce jour et de préparer l'avenir.

Paysage politique actuel et perspectives d'avenir

6. En 2014, les appels lancés pour remédier à la situation des migrants touchés par une crise – en particulier après la crise de 2011 en Libye, au cours de laquelle des centaines de milliers de migrants se sont trouvés pris au piège dans la tourmente et l'anarchie – ont abouti à l'Initiative Migrants dans les pays en crise. Emmené par les Gouvernements des Philippines et des États-Unis d'Amérique, un groupe d'États et d'autres parties prenantes ont lancé un processus de consultations visant à faire le point des expériences et des enseignements pertinents, des pratiques et outils efficaces, et des difficultés et priorités existantes.

7. Le document final de ce processus, intitulé *Lignes directrices relatives à la protection des migrants dans les pays touchés par un conflit ou une catastrophe naturelle*, renferme un ensemble de principes et de lignes directrices à caractère volontaire et non contraignant, qui est complété par une série de pratiques, d'outils et d'approches. Lancées aux Nations Unies à New York et Genève en 2016, les Lignes directrices servent désormais de modèle à suivre pour tous les efforts visant à réduire la vulnérabilité des migrants en temps de crise.

8. Depuis la publication des Lignes directrices, il a été fait référence à la nécessité de réduire la vulnérabilité des migrants en temps de crise (et aux Lignes directrices elles-mêmes) dans la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants et dans le projet final du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières. Celui-ci invite explicitement les États à renforcer la protection consulaire, l'assistance humanitaire, la coopération internationale et la gestion de crise soucieuse des migrants, autant de domaines d'action jugés essentiels pour améliorer les perspectives des migrants tout au long de leur parcours migratoire.

9. La question de la protection des migrants en temps de crise revêt désormais une grande importance dans les enceintes régionales s'occupant de la gestion des migrations et des crises en Afrique, en Amérique centrale et du Sud et en Asie centrale et du Sud-Est. Des approches tenant compte des migrants figurent également dans des cadres politiques clés en matière de développement durable, d'action humanitaire, de réduction des risques de catastrophe et de changement climatique, tels que le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030 et l'Accord de Paris. Il est également fait référence à ces approches dans le Rapport du Représentant spécial du Secrétaire général pour les migrations et dans les engagements pris lors du Sommet mondial sur l'action humanitaire.

10. Il sera essentiel de concrétiser ces recommandations par des approches plus concrètes à l'échelle internationale, régionale, nationale et locale, afin de guider les efforts de tous les acteurs compétents, en particulier ceux qui contribuent à la gouvernance des migrations et à la gestion des situations d'urgence ou qui fournissent des services et une assistance à des personnes qui vivent, travaillent ou sont en transit dans un pays autre que leur pays d'origine.

Efforts concrets visant à réduire la vulnérabilité des migrants : état des lieux et voie à suivre

11. Les Lignes directrices reconnaissent le principe bien établi selon lequel les États sont responsables au premier chef de la protection des migrants dans les situations de crise, mais soulignent aussi que les mesures visant à réduire leur vulnérabilité particulière sont nécessairement et fondamentalement multipartites, comme en témoigne la diversité des efforts actuellement déployés par des acteurs étatiques et non étatiques.

12. Dans de nombreux pays du monde, les services diplomatiques et d'autres institutions chargées de la protection des ressortissants à l'étranger s'emploient à se doter des moyens qui leur permettent d'être mieux à même de relever les défis particuliers que présentent les crises. Des

structures, des capacités et des mécanismes sont créés ou renforcés à l'appui de diverses fonctions, telles que les communications, les recherches et le sauvetage ; les secours et l'aide à l'évacuation ; ainsi que l'aide au retour et à la réintégration. Par exemple, 90 consulats et ambassades du Guatemala ont récemment révisé leurs plans et procédures d'intervention en cas d'urgence pour porter assistance aux ressortissants guatémaltèques touchés par une crise à l'étranger, et ont entrepris de sensibiliser leur personnel aux crises potentielles et aux mesures qui permettent de les atténuer.

13. Des institutions nationales et locales de gestion des situations d'urgence s'emploient à fournir une aide de manière plus inclusive, qui tienne compte de la présence accrue de migrants. Des mécanismes destinés à fournir des services d'urgence de manière non discriminatoire dans des communautés multiculturelles et multilingues sont en place ou en cours de création dans de nombreux pays, dont le Japon et l'Afrique du Sud, tandis qu'en Allemagne, en République de Corée et en Thaïlande, des institutions associent activement les migrants à leurs activités de gestion des situations d'urgence.

14. Bien d'autres activités sont menées par des organisations de la société civile, des employeurs et des recruteurs de migrants et des acteurs du secteur privé qui, toutes, peuvent contribuer aux différents aspects des mesures de préparation en cas de crise, de réponse et de relèvement.

15. Ces efforts sont complétés par la mise en place de mécanismes visant à faciliter la coopération et la communication entre tous les acteurs compétents. Ces systèmes peuvent être locaux (à l'exemple des dispositifs destinés à faciliter la communication multilingue dans les situations d'urgence à Christchurch (Nouvelle-Zélande), nationaux (comme au Mexique, où des efforts sont déployés pour créer des synergies entre l'action des organismes de protection civile et celle des institutions d'aide aux migrants) ou bilatéraux, multilatéraux ou régionaux (à l'image des plateformes de partage d'expériences sur la question qui sont actives en Amérique centrale et en Asie du Sud-Est).

16. Il est particulièrement positif de constater que le nombre de pays qui prennent des mesures dans ce domaine est plus élevé que jamais. Leurs efforts devront toutefois être renforcés et systématisés si l'on veut effectivement réduire la vulnérabilité des migrants. Il est important, en particulier, de :

- a) Sensibiliser les acteurs clés et leur personnel à la vulnérabilité particulière des migrants en temps de crise et à la manière dont ils peuvent la réduire en menant des interventions appropriées avant, pendant et après une crise.
- b) Doter ces acteurs des moyens qui leur permettent d'être mieux à même de mobiliser des ressources, du personnel et des capacités, afin de pouvoir offrir la protection et l'aide voulues aux migrants risquant d'être touchés ou qui sont effectivement touchés par une crise.
- c) Améliorer la coopération entre les acteurs étatiques, non étatiques et internationaux compétents dans les pays d'origine, de transit et de destination, y compris en établissant ou en renforçant des mécanismes de coordination bilatéraux et multilatéraux.
- d) Donner aux migrants les moyens de mieux se protéger, en levant les obstacles auxquels ils peuvent se heurter pour accéder aux ressources et possibilités essentielles avant, pendant et après une crise.
- e) Faire mieux connaître à tous les autres groupes, dans les sociétés d'origine, de transit et de destination, les avantages qui découlent de la circulation et de la présence de migrants, ainsi que le droit de ces derniers d'être à l'abri des effets d'une crise.

Rôle actuel et futur de l'OIM

17. L'OIM a assuré le secrétariat de l'Initiative Migrants dans les pays en crise et, depuis la publication des Lignes directrices, a été à la tête des efforts visant à sensibiliser des parties prenantes clés aux principes, orientations et recommandations de pratiques qu'elles renferment. Depuis que l'Initiative a pris fin, en 2016, l'OIM s'est employée à faire en sorte que l'intérêt des praticiens et des décideurs pour une amélioration de la protection offerte aux migrants en temps de crise ne faiblisse pas, ainsi qu'à promouvoir des politiques et des interventions pertinentes élaborées et mises en œuvre sur la base des Lignes directrices.

18. Dans le cadre de ses efforts à l'appui de la mise en œuvre des Lignes directrices, l'OIM a élaboré et diffusé une boîte à outils complète aux fins de renforcement des capacités¹, qui comprend des supports de formation à l'intention du personnel des services diplomatiques et des organismes de gestion des situations d'urgence, des orientations concrètes pour une meilleure gestion des crises qui touchent les migrants, et des méthodologies à l'appui du partage d'expériences et de la coordination à l'échelle locale, nationale et régionale. Par ces efforts, l'Organisation a contribué à la mise en place de processus de renforcement des capacités et des institutions dans plus de 20 pays, dans toutes les régions du monde.

19. L'action menée par l'Organisation sur cette question a été complétée par des initiatives de communication et de sensibilisation. À cet égard, il convient de citer la création et la gestion d'un site Web spécialisé², sur lequel les Lignes directrices et des centaines de pratiques et de documents utiles sont mis à la disposition de toutes les parties prenantes dans plusieurs langues. L'OIM s'est également lancée dans un processus interne de renforcement des capacités ; plus de 100 membres du personnel ont ainsi été formés en vue d'intégrer les recommandations des Lignes directrices dans leur travail et de faciliter des activités de sensibilisation et de renforcement des capacités à l'intention de partenaires clés. Conformément aux recommandations issues des discussions menées à la onzième session du Comité permanent des programmes et des finances, et au vu des demandes croissantes de soutien de la part des États Membres et d'autres acteurs, les activités liées à la mise en œuvre des Lignes directrices sont désormais un domaine programmatique à part entière pour l'OIM.

20. Ces efforts complètent et mettent à profit l'action menée par l'OIM depuis des dizaines d'années pour fournir une assistance directe aux migrants en temps de crise. En coordination avec des acteurs gouvernementaux, non gouvernementaux et internationaux dans les pays d'origine et d'accueil des migrants, l'Organisation a fourni un large éventail de services, y compris des évacuations à l'échelle locale et internationale et la fourniture de documents, d'abris d'urgence et d'une aide au retour et à la réintégration, à des centaines de milliers de migrants démunis. Du fait de sa présence et de ses capacités opérationnelles, elle s'est trouvée au premier rang de la riposte aux crises humanitaires ces dernières années. L'Organisation considère que le maintien et le renforcement de ces capacités sont un élément essentiel de son mandat et de ses objectifs.

21. L'OIM continuera de proposer son aide à ses États Membres et à ses autres partenaires en vue de réduire la vulnérabilité des migrants en temps de crise, en fournissant une assistance directe aux personnes touchées par une crise ainsi que des services précis de renforcement des capacités et de préparation à diverses parties prenantes. Ses priorités seront notamment les suivantes :

- a) Diffuser et faire connaître les Lignes directrices à tous les échelons et dans toutes les régions ;

¹ Disponible à l'adresse <https://micicinitiative.iom.int/capacity/building>.

² <https://micicinitiative.iom.int/>.

- b) Appuyer ou établir des partenariats thématiques à l'échelle nationale et régionale entre acteurs étatiques, non étatiques et internationaux clés ;
- c) Développer son portefeuille de produits de sensibilisation et de formation et multiplier les possibilités de mener des activités de renforcement des capacités à l'intention de partenaires externes ;
- d) Maintenir et développer des mécanismes permettant de recueillir des données, de fournir une aide et d'intervenir d'une autre manière dans des situations de crise humanitaire touchant de nombreux migrants ;
- e) Intégrer des éléments soucieux des migrants dans tous ses programmes et projets relatifs aux crises, et continuer de sensibiliser son personnel et de renforcer ses capacités.

Conclusion

22. Les mesures précitées ont permis de mieux sensibiliser de nombreux pays à la nécessité de se préoccuper de la vulnérabilité particulière des migrants en temps de crise et de renforcer les capacités permettant de venir en aide aux migrants risquant d'être touchés, ou effectivement touchés, par des situations d'urgence. Cependant, les migrants continuent de subir de manière disproportionnée les effets des crises, à cause de leur marginalisation, du manque d'accès aux services et aux possibilités, et du peu de cas qu'il est fait de leurs droits fondamentaux avant même l'éclatement d'une crise. Il n'en demeure pas moins que des mesures efficaces de prévention, de préparation, de riposte et de relèvement peuvent largement contribuer à une réduction de leur vulnérabilité en temps de crise.

23. Les Lignes directrices peuvent servir de modèle pour mobiliser tous les acteurs compétents à cet égard. Au cours des années et décennies à venir, il sera crucial de déployer des efforts ciblés visant à mettre en œuvre les Lignes directrices et à les intégrer dans les politiques et programmes pertinents, si l'on veut atteindre des objectifs communs dans le domaine de l'action humanitaire, du développement et de la gouvernance des migrations.

24. Du fait de son mandat, de ses partenariats avec des acteurs clés, ainsi que de sa présence et de son expérience opérationnelles, l'OIM est l'institution la mieux placée pour diriger la mise en œuvre des Lignes directrices de façon à garantir que les approches suivies sur le plan des politiques, du renforcement des capacités et des opérations pour réduire la vulnérabilité des migrants en temps de crise soient dûment appuyées et surveillées.

25. L'OIM est prête à continuer à collaborer avec tous ses partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux à la mise en œuvre des mesures requises. Elle est aussi déterminée à améliorer sa capacité à fournir des orientations stratégiques, des outils et des services de renforcement des capacités et un appui opérationnel à ses partenaires, ainsi qu'une assistance directe aux migrants touchés. Il est fondamental que cette question continue de susciter l'intérêt des États Membres et de les mobiliser, afin de renforcer la protection des migrants, la sécurité de leurs voyages et la résilience de leurs communautés et sociétés d'origine et d'accueil.