

COMITÉ PERMANENT DES PROGRAMMES ET DES FINANCES

Vingt-huitième session

ADOPTER UNE APPROCHE GLOBALE DES DÉPLACEMENTS INTERNES :

OPÉRATIONNALISATION DU TRIPLE LIEN

ADOPTER UNE APPROCHE GLOBALE DES DÉPLACEMENTS INTERNES : OPÉRATIONNALISATION DU TRIPLE LIEN

Introduction

1. L'OIM est l'un des plus grands organismes à s'occuper des déplacements internes, et l'un des rares organes des Nations Unies dont les interventions en la matière couvrent toutes les phases d'une crise – préparation et réduction des risques, protection et aide humanitaire, et transition vers des solutions et un relèvement à plus long terme. La plupart de ses programmes de crise concernent des déplacements internes et sont mis en œuvre à l'échelle individuelle, communautaire et structurelle. Par son mandat et son expérience, l'Organisation est présente sur le terrain avec les capacités et l'expertise nécessaires pour exécuter et appuyer directement l'action de ses partenaires dans les domaines de l'aide humanitaire, de la consolidation de la paix et du développement. L'OIM adhère aux recommandations du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (CAD de l'OCDE) en ce qui concerne le lien entre l'action humanitaire, le développement et la paix (le triple lien).

2. Tandis que la communauté internationale poursuit ses efforts à l'appui du groupe de haut niveau sur les déplacements internes, l'OIM entend revoir son approche institutionnelle des déplacements internes de manière à répondre efficacement et globalement aux besoins des populations touchées et à contribuer à l'opérationnalisation du lien.

3. Le présent document donne un aperçu succinct de l'approche globale des déplacements internes suivie par l'OIM, en s'intéressant plus particulièrement aux politiques et cadres qui étayent les efforts déployés pour opérationnaliser le lien entre l'action humanitaire, le développement et la paix. Il brosse en outre un tableau d'ensemble des principaux domaines fonctionnels qui donnent toute sa valeur à la contribution singulière de l'OIM à ce lien, qu'il complète par deux exemples d'efforts concertés mis en œuvre par l'Organisation pour opérationnaliser le triple lien grâce à des programmes ciblés et à l'appui de partenaires. Ces éléments montrent comment des considérations, des principes et des programmes relatifs à la mobilité et à la migration permettent de renforcer la résilience, de répondre aux besoins, de faire face aux effets des mouvements soudains sur les populations et les communautés d'accueil et de réduire les déplacements prolongés, notamment en autonomisant les populations et en créant les conditions propres à leur permettre de résoudre progressivement leur situation de déplacement.

Contexte

4. On estime à 50,8 millions le nombre de personnes actuellement déplacées à l'intérieur de leur propre pays¹. Le volume des nouveaux déplacements continue de dépasser les solutions disponibles, si bien qu'une majorité des personnes concernées vivent une situation de déplacement prolongé. À l'échelle mondiale, la durée moyenne des déplacements varie entre 10 et 26 ans²; dans une cinquantaine de pays, des personnes sont déplacées à l'intérieur de leur pays depuis 10 ans ou plus³.

5. Les personnes et les familles qui vivent dans des camps ou des lieux assimilables à des camps, dans des communautés d'accueil ou dans des logements urbains se trouvent dans des situations extrêmement vulnérables pendant des années et dépendent souvent de l'aide humanitaire. Pour dire les choses simplement, c'est pour protéger les droits de ces personnes, pourvoir à leurs besoins, réduire les risques et les vulnérabilités auxquels elles sont exposées et trouver des solutions que sont

¹ Observatoire des situations de déplacement interne, *Global Report on Internal Displacement 2020* (Genève, avril 2020).

² Elizabeth Ferris, *When refugee displacement drags on, is self-reliance the answer?* [billet de blog], Brookings Institution (Washington, D.C., juin 2018).

³ Banque mondiale, *Forcibly Displaced: Toward a Development Approach Supporting Refugees, the Internally Displaced, and Their Hosts* (Washington, D.C., 2017).

mises en œuvre des interventions en réponse aux déplacements internes. En règle générale, celles-ci sont, le plus souvent, assurées par la communauté humanitaire. Au fil du temps, toutefois, les pressions exercées sur ces systèmes, services et ressources pèsent lourdement sur les sociétés locales, parfois au prix de la cohésion sociale et de la stabilité et au détriment des progrès vers la réalisation des objectifs de développement durable.

6. Un déplacement interne empêche, dans une large mesure, les personnes concernées de contribuer à l'économie. En outre, il engendre divers coûts socioéconomiques, qui sont supportés par les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, les communautés d'accueil, leurs gouvernements et d'autres fournisseurs d'aide⁴. En 2020, une estimation prudente de l'Observatoire des situations de déplacement interne a chiffré à plus de 20 milliards de dollars É.-U. par an⁵, en moyenne, les effets économiques directs et immédiats des déplacements internes, y compris les coûts liés à la riposte et la perte de productivité, sans tenir compte des effets indirects et à long terme sur le développement humain. Pour les huit pays visés par l'étude, cela représente chaque année jusqu'à 11 % du PIB de l'État touché⁶. Le développement durable permet de réduire les vulnérabilités qui conduisent aux déplacements et de minimiser leurs effets, tandis qu'un règlement effectif et rapide des situations de déplacement est déterminant pour le bien-être socioéconomique et le développement humain à plus long terme.

7. En plus de mettre des vies en danger, les situations de crise peuvent affaiblir ou détruire les structures et systèmes sociaux, physiques, politiques, culturels, économiques, judiciaires et de sécurité qui sont nécessaires au fonctionnement des sociétés et des communautés. Les mesures prises pour sortir de la phase d'urgence immédiate d'une crise peuvent également révéler des effets plus profonds, plus complexes et plus durables sur la stabilité des zones touchées, ce qui peut aggraver les situations de déplacement et saper les efforts menés en vue d'un relèvement et de solutions durables. En raison de ce constat, la paix est de plus en plus étée considérée comme faisant partie intégrante du lien.

8. Ces dernières années, un appel plus fort s'est fait entendre pour l'adoption d'approches pluriannuelles, multidisciplinaires et associant l'ensemble de la société, exprimées essentiellement sous la forme de résultats collectifs, dans le cadre d'une approche globale des plans-cadres de coopération des Nations Unies pour le développement durable, fondée sur le lien entre l'aide humanitaire, le développement et la paix.

Approche internationale du lien

9. En plus des Principes directeurs de 1998 relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays et des instruments régionaux et internationaux se rapportant aux déplacements internes, plusieurs initiatives clés sont apparues ces dernières années pour contribuer au renforcement des interventions à tous les niveaux du lien. À l'échelle internationale, les conclusions du Sommet mondial sur l'action humanitaire de 2016 et les initiatives connexes du Programme d'action pour l'humanité ont visé à améliorer la collaboration dans tous les domaines du couple action humanitaire-aide au développement dans le cadre d'une « nouvelle manière de travailler », tandis que les résolutions jumelles sur le maintien de la paix adoptées par le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale des Nations Unies en 2016⁷ ont élargi l'action pour inclure la paix dans le triple lien. Par ailleurs, on considère de plus en plus que le Programme de développement durable à l'horizon 2030 (2015), le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015) et l'Accord de Paris relevant de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (2015), entre autres, jouent un rôle essentiel dans les réponses aux déplacements internes.

⁴ Observatoire des situations de déplacement interne, *Unveiling the Cost of Internal Displacement* (Genève, février 2019).

⁵ Observatoire des situations de déplacement interne, *Global Report on Internal Displacement 2020* (Genève, avril 2020).

⁶ Observatoire des situations de déplacement interne, *Unveiling the Cost of Internal Displacement*.

⁷ Résolutions n° 2282 du Conseil de sécurité des Nations Unies (2016) et n° 262 de l'Assemblée générale des Nations Unies (2016).

10. À la réunion inaugurale du groupe de haut niveau sur les déplacements internes, en février 2020, le Secrétaire général des Nations Unies a engagé les panélistes à attirer l'attention de la communauté internationale sur les déplacements internes et à susciter des efforts vigoureux en vue de trouver des solutions. Il les a exhortés à mener une réflexion hors des sentiers battus afin de formuler des recommandations audacieuses et concrètes. Ce groupe avait été constitué à la demande de 57 États Membres des Nations Unies qui avaient chacun un intérêt propre à ce que les réponses aux déplacements internes soient renforcées. À l'avenir, il abordera un certain nombre de questions relatives à l'opérationnalisation du lien, en portant une attention particulière à la facilitation de solutions.

Politiques et cadres de l'OIM orientant l'opérationnalisation du lien

11. L'approche suivie par l'Organisation pour opérationnaliser le lien dans des contextes de déplacement interne est solidement ancrée dans sa Constitution, dans diverses résolutions adoptées par ses organes directeurs, et dans d'autres documents stratégiques, tels que son Cadre de gouvernance des migrations. Elle s'inscrit également dans le cadre des efforts de réforme des Nations Unies à cet égard. Dans le cadre de l'examen de son approche institutionnelle des déplacements internes visant à opérationnaliser le lien avec plus d'efficacité, l'OIM prendra comme point de départ un certain nombre de ses politiques, stratégies et cadres existants, notamment le Cadre opérationnel en cas de crise migratoire (COCM), que les États Membres avaient accueilli avec satisfaction par la résolution du Conseil n° 1243 du 27 novembre 2012. Ce cadre indique comment les activités de l'Organisation viennent compléter les systèmes internationaux existants, y compris le CAD de l'OCDE, le système de responsabilité sectorielle du Comité permanent interorganisations et les systèmes afférents à la paix et à la sécurité. En outre, la portée des 15 secteurs d'assistance du Cadre s'appuie sur les domaines de l'action humanitaire, de la consolidation de la paix et du couple migration et développement. Bien qu'antérieur au discours sur le triple lien, le COCM avait anticipé la nécessité de programmes coordonnés et intégrés pour répondre aux besoins à court, à moyen et à long terme avant, pendant et après une crise.

12. Parmi les autres politiques, stratégies et cadres importants qui sous-tendent l'examen de l'approche du lien suivie par l'OIM, il convient de citer les Principes de l'OIM relatifs à l'action humanitaire (2015) ; le Cadre de réponse de l'OIM aux déplacements internes (2017) ; le Cadre de règlement progressif des situations de déplacement (2016) ; le Plan de travail stratégique 2017-2020 sur la réduction des risques de catastrophe et la résilience, intitulé « Taking Sendai Forward » (2017) ; le cadre de responsabilité à l'égard des populations touchées (révisé en 2020) ; le Cadre institutionnel de réponse à la violence sexiste en temps de crise (2018) ; et la Stratégie institutionnelle de l'OIM en matière de migration et de développement durable (2020).

L'approche du triple lien suivie par l'Organisation dans des situations de déplacement interne

13. L'OIM a entrepris de passer en revue les mesures internes qui s'imposent pour mettre son action en conformité avec les engagements internes et externes qu'elle a pris afin d'opérationnaliser le lien, y compris le Grand compromis et le processus de réforme des Nations Unies en cours. Au niveau interinstitutionnel, elle participe activement au groupe de résultats⁴ du Comité permanent interorganisations relatif à la collaboration entre les acteurs humanitaires et ceux du développement, notamment en jouant un rôle clé pour ce qui est de trouver un consensus sur les éléments relatifs à la paix que comporte le lien⁸.

14. Sur le plan opérationnel, l'OIM investit dans le renforcement de la cohérence entre ses propres programmes de préparation, d'action humanitaire, de consolidation de la paix et de développement, à la faveur d'une planification stratégique fondée sur le COCM. Grâce à sa présence sur place longtemps avant et après une crise, ainsi qu'à sa capacité de mobilisation humanitaire dès le début

⁸ Un exemple concret des travaux du groupe de résultats⁴ est le document intitulé *La paix dans l'interface action humanitaire-développement-paix* (octobre 2020).

d'une crise, l'OIM met à profit ses capacités dans ces différents domaines et dans divers secteurs pour nouer des partenariats et promouvoir la prévisibilité et la continuité opérationnelles à la faveur de programmes pluriannuels et multisectoriels.

15. Au fil des ans, les programmes de l'OIM ont montré qu'il est essentiel, pour enregistrer des progrès, d'investir à un stade précoce dans les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays en tant qu'acteurs de leurs propres solutions. Par ailleurs, diverses mesures de soutien peuvent contribuer à l'acquisition ou au renforcement de l'autonomie, tandis que des approches communautaires bien conçues peuvent minimiser les incidences négatives, maximiser les contributions des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays au bien-être d'une communauté, et faciliter la mise en œuvre progressive de solutions ayant un effet transformateur plus vaste sur le relèvement et le développement. Les points d'entrée de l'Organisation pour ces investissements se situent avant le déclenchement d'une crise, pendant les opérations humanitaires et tout au long des interventions de relèvement et de développement durable.

16. Les activités d'alerte précoce et de préparation menées avant une crise se traduisent par des interventions et un relèvement plus efficaces. Aux côtés de ses partenaires gouvernementaux, l'OIM met en œuvre des activités de préparation en cas de crise humanitaire, de développement et de consolidation de la paix, apportant un soutien aux cadres et capacités nécessaires, y compris en collaborant avec les communautés et les autorités locales en vue de renforcer la résilience, de réduire les risques et de préparer des réponses efficaces.

17. Pendant une crise humanitaire, l'OIM commence à un stade précoce à planifier la résilience, la transition et le relèvement à plus long terme, les interventions menées à cet égard se recoupant souvent. Dans la mesure du possible, ses activités de protection et d'aide humanitaire visent à produire des avantages à plus long terme et à influencer positivement sur l'aptitude des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays à devenir autonomes et à se relever de la crise. Les responsabilités de l'Organisation en matière de gestion des camps permettent de faire en sorte que des structures de gouvernance interne soient en place pour faciliter des processus de prises de décision en connaissance de cause et la participation des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays à l'identification de solutions. Ces activités contribuent à l'instauration d'un dialogue, à la mobilisation des communautés, à la promotion de la cohésion sociale et à la préparation des populations à leur vie après leur déplacement. De même, les activités en matière d'abris tirent parti des pratiques et des matériaux de construction locaux, que les communautés peuvent s'approprier et piloter d'un bout à l'autre du processus de relèvement. L'OIM fournit également une aide en espèces dans divers secteurs, permettant ainsi aux populations de faire face à leurs besoins et à leurs priorités selon que de besoin, quel que soit le secteur d'activité.

18. Conformément au Cadre de règlement progressif des situations de déplacement de l'OIM, les efforts déployés par l'Organisation pour trouver des solutions durables consistent en une série de mesures prises, successivement ou simultanément, aux niveaux individuel, communautaire et structurel. Tandis que l'aide humanitaire fournie par l'OIM répond aux besoins immédiats des personnes déplacées, ses programmes axés sur la transition, la consolidation de la paix et le développement visent à renforcer la résilience et l'autonomie, à rétablir la paix et la sécurité et à répondre à d'autres besoins infrastructurels et socioéconomiques afin d'améliorer le bien-être des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et des communautés d'accueil. Ils visent aussi à renforcer les mécanismes de gouvernance locale, à autonomiser les acteurs gouvernementaux locaux et à promouvoir la cohérence avec des plans plus vastes de développement durable. L'OIM met également en œuvre divers programmes et activités axés spécifiquement sur le lien entre l'action humanitaire, le développement et la paix.

Exemple d'activité axée sur le lien

19. À titre d'exemple, l'approche axée sur les activités de stabilisation communautaire de l'OIM contribue spécifiquement à l'opérationnalisation du lien. Cette approche, qui n'est ni particulièrement

humanitaire ni centrée sur le développement, présente néanmoins des liens étroits avec ces deux domaines ainsi qu'avec le renforcement de la résilience et la consolidation de la paix. Elle peut être mise en œuvre parallèlement à des programmes axés sur la réponse humanitaire et l'aide au développement, et/ou être intégrée dans des interventions d'aide humanitaire ou de développement. Elle associe les interventions évolutives, souples et rapides de l'aide humanitaire à des programmes axés sur le développement visant à hisser une communauté au stade qui lui permet de passer à des programmes de développement et d'en bénéficier, ou d'être autonome.

20. Cette approche nécessite un large éventail d'interventions menées par divers acteurs, dont les communautés, la société civile et les gouvernements, et peut profiter directement ou indirectement tant aux populations déplacées qu'aux membres de la communauté. Elle permet de rétablir ou de renforcer les systèmes et les services nécessaires au fonctionnement des sociétés et des communautés, y compris la responsabilité des institutions locales et leur obligation redditionnelle, qui sont des conditions préalables à l'instauration de la confiance entre les communautés et leurs dirigeants. Elle vise également à atteindre des objectifs économiques, juridiques ou relatifs aux infrastructures ou aux services, mais d'une manière qui permet d'obtenir des gains additionnels dans la perspective de sociétés pacifiques et inclusives. Par exemple, si une clinique locale doit être reconstruite, l'approche axée sur les activités de stabilisation communautaire consisterait non seulement à en garantir la réparation, mais aussi à identifier et à promouvoir des avantages additionnels, comme suit : consultations communautaires ; cohésion sociale ; recours à une main-d'œuvre locale dans différents groupes communautaires à la faveur de programmes de « travail contre rémunération » ; travaux publics ; et attribution d'un rôle central et visible aux autorités locales. Comme l'a dit une femme déplacée à l'intérieur de son pays, le Zimbabwe, qui a été réinstallée : « Si je suis contente, ce n'est pas parce que j'ai désormais une école où envoyer mes enfants, mais parce que je m'étais assise sous cet arbre avec mes frères et sœurs, que nous avons décidé qu'il nous fallait une école et que nous nous sommes organisés pour la construire de nos propres mains. C'est moi qui ai moulé les briques »⁹.

21. Si l'approche axée sur les activités de stabilisation communautaire peut être bénéfique dans un certain nombre de contextes – y compris à titre préventif pour réduire les risques liés à la fragilité –, elle est particulièrement adaptée aux environnements où les circonstances ne sont pas encore propices à la mise en place de solutions durables, fondées sur des changements positifs pouvant conduire à des solutions et à un relèvement plus large. Cependant, étant donné que cette approche met l'accent sur les menaces immédiates et directes pour la stabilité, souvent dans un environnement en rapide évolution, une analyse contextuelle, une sensibilité aux risques et un degré élevé de souplesse et de tolérance aux risques de la part des donateurs et des responsables de la mise en œuvre sont essentiels.

22. En sa qualité de co-chef de file du Groupe mondial de la coordination et de la gestion des camps – et en conformité avec le [toolkit](#) interorganisations [de gestion des camps](#), qui fournit une aide pratique aux autorités nationales, aux acteurs humanitaires nationaux et internationaux, ainsi qu'aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et aux réfugiés associés à la gestion des camps –, l'OIM promeut le lien et la recherche de solutions durables dans le cadre de ses activités vitales.

Exemple illustrant le rôle des données à l'appui du lien

23. La Matrice de suivi des déplacements (MSD) de l'OIM est un système d'information et un ensemble d'outils mis au point pour recueillir et analyser des données afin de pouvoir diffuser des informations essentielles et diversifiées sur la mobilité, les vulnérabilités et les besoins des populations déplacées et de permettre aux décideurs et aux intervenants de fournir à ces dernières une aide mieux

⁹ Entretien entre un responsable de programme et un informateur clé, rapport de suivi sur le terrain de l'OIM, Zimbabwe, 2014.

adaptée au contexte. En 2019, 81 % des aperçus des besoins humanitaires et plans d'intervention d'urgence ont utilisé la MSD comme source de données sur les situations de déplacement interne.

24. Les efforts déployés ces dernières années par l'Organisation en matière de collecte de données ont montré toute l'importance de comprendre et d'analyser la relation complexe qui existe entre les principales vulnérabilités liées aux déplacements, la stabilité communautaire et les solutions durables. La MSD s'appuie sur les données humanitaires existantes et ajoute de nouveaux indicateurs plus ciblés afin d'étudier et d'élaborer des analyses axées sur la transition et le relèvement. Cette approche permet d'acquérir une compréhension fondamentale de la situation préalable d'une communauté, notamment en ce qui concerne la stabilité et les services, ce qui est utile pour prévoir la résolution durable du déplacement d'une personne. Elle a été appliquée dans des contextes de transition et de relèvement précoce, notamment en Éthiopie, en Iraq, au Mozambique, au Soudan du Sud et dans le bassin du lac Tchad.

25. En plus des résultats produits par la collecte et l'analyse de données, le processus de collaboration, de partenariat et de diffusion peut aussi favoriser le lien. Pendant la crise prolongée en Afghanistan, le pays a connu des périodes de violence et de transition concomitantes, ainsi que des périodes de conflit et de stabilisation durant lesquelles l'aide humanitaire, les programmes de développement et les processus de paix ont été menés de front. L'OIM collabore étroitement avec les autorités nationales et provinciales et apporte son concours à divers partenaires humanitaires et groupes sectoriels sous la forme d'informations de suivi d'urgence concernant les mouvements massifs ou soudains, tels que ceux provoqués par la sécheresse de 2018. Par ailleurs, les acteurs de la stabilisation et du développement, y compris au sein du Gouvernement et de la Banque mondiale, utilisent les données de la MSD pour cibler en priorité les communautés et districts présentant une forte concentration de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et de migrants de retour à des fins d'aide à la réintégration et aux moyens de subsistance et d'amélioration des infrastructures de base et des services essentiels. Dans le domaine de la santé, les partenaires – y compris le groupe sectoriel de la santé humanitaire – utilisent les données de la MSD pour éclairer leur sélection des districts et communautés prioritaires à risque et des établissements de santé ayant besoin d'un renforcement des capacités, des interventions, de la surveillance, ainsi que de l'éducation aux risques concernant la polio, la tuberculose et d'autres maladies infectieuses.

Conclusion

26. C'est aux États qu'il incombe au premier chef de gérer les déplacements internes, notamment en apportant aux conditions qui empêchent leur résolution les solutions politiques nécessaires. Les mesures prises pour opérationnaliser le lien constituent une avancée dans ce sens.

27. L'OIM s'emploie à renforcer la cohérence entre ses propres programmes de préparation en cas de crise, d'action humanitaire, de développement et de consolidation de la paix dans le cadre de son projet de cadre stratégique de résultats et au moyen de l'outil stratégique basé sur le COCM afin de renforcer l'opérationnalisation du lien à l'échelle de l'Organisation.

28. Étant donné que le lien exige une approche fondée sur le contexte, la structure décentralisée de l'Organisation offre la garantie d'une présence sur place longtemps avant et après une crise, ainsi qu'une capacité de mobilisation humanitaire accrue dès le début d'une crise. L'OIM tire également parti de ses opérations dans tous les secteurs d'activité pour nouer des partenariats et promouvoir la prévisibilité et la continuité à la faveur de programmes pluriannuels et multisectoriels.

29. Pour définir une approche cohérente et inclusive des déplacements internes fondée sur le triple lien, l'Organisation s'appuiera sur sa valeur ajoutée unique pour ce lien, non seulement en sa qualité d'acteur important dans les domaines de l'action humanitaire, du développement durable et de la paix et de la sécurité, mais aussi en tant qu'organisation souple, évolutive et fortement décentralisée, capable de combler les lacunes et de renforcer l'action des gouvernements et d'autres partenaires dans tous les secteurs, y compris en appuyant la collecte et l'analyse de données afin de répondre aux besoins et aux vulnérabilités des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays.