

# Choix et nécessité: des cas de réinstallations dans l'Arctique et le Pacifique Sud

Robin Bronen

**Réinstallation – un processus à travers lequel les moyens d'existence, le logement et l'infrastructure sont reconstruits dans un lieu différent – peut-être la meilleure réponse en termes d'adaptation pour des communautés dont le lieu de vie devient inhabitable ou se trouve exposé à des menaces futures induites par le climat.**

L'érosion, les inondations et les hausses de niveau des océans menacent la vie, les moyens d'existence, les habitations, la santé et la subsistance élémentaire de certaines populations humaines qui vivent actuellement dans l'Arctique et sur de petites îles dans les océans tropicaux et subtropicaux. La hausse des températures mondiales entraîne la perte de certaines barrières naturelles qui protègent les communautés côtières de la montée du niveau de la mer, de l'érosion et des inondations. Parce que les glaces maritimes de l'Arctique diminuent en épaisseur et en étendue, on observe un retard de gel de la mer de Béring et de la mer Chukchi. Près des côtes, la couche de glace offrait traditionnellement une barrière protectrice aux communautés côtières, mais le retard de gel des mers arctiques laisse les communautés qui vivent

dans l'ouest de l'Alaska exposées aux tempêtes automnales alors que la perte de glace arctique associée au dégel du pergélisol, provoque une érosion sévère et de graves ondes de tempête.

Dans les océans tropicaux et subtropicaux, les récifs coralliens et les palétuviers protègent les communautés côtières des phénomènes météorologiques extrêmes et des ondes de tempête, mais de nombreux récifs coralliens sont devenus moribonds ou ont subi une détérioration conséquente au cours des 20 à 50 dernières années, un processus qui va se poursuivre à mesure que les températures s'élèvent. La hausse du niveau des océans contribuera également aux inondations, aux raz-de-marée, à l'érosion et à une salinisation des terres et des nappes d'eau.

### Le climat comme cause de changement et de mobilité

Des individus et des communautés seront déplacés par la disparité de ces changements environnementaux provoqués par le climat. Les moteurs de déplacement liés au changement climatique peuvent être classés en trois catégories : des événements climatiques extrêmes, comme les ouragans ; l'épuisement des services dépendant des écosystèmes suite à un changement environnemental à évolution lente ; et l'association d'événements climatiques extrêmes et répétés avec des changements environnementaux à évolution lente qui s'accroissent et sont exacerbés par ces événements climatiques extrêmes. Chacun de ces moteurs entraînera des schémas distincts de migration humaine qui varieront en fonction de la durée de la migration et des caractéristiques démographiques du mouvement de population. La réinstallation de communautés entières aura lieu lorsque les terres sur lesquelles elles vivent deviennent inhabitables et que les stratégies de réduction des risques associés aux catastrophes ne sont plus en mesure de protéger les populations in situ. Le Conseil traditionnel de Newtok en Alaska et une ONG dans les Îles Carteret en Papouasie Nouvelle Guinée – un ensemble de communautés reliées par l'Océan Pacifique – sont déjà en train de mobiliser leurs communautés respectives dans la perspective d'une réinstallation.

Newtok dans l'ouest de l'Alaska est un village esquimaux de la nation Yupi'k qui se situe en bordure de la Mer de Béring où quelques 400 résidents se partagent approximativement 60 maisons. La rivière Ninglick constitue la frontière de Network au sud. Aucune route ne relie la communauté au monde extérieur. Une combinaison d'événements climatiques extrêmes associés à la fonte du pergélisol et à la diminution des glaces marines de l'Arctique est en train d'accroître l'érosion avec pour effet de rapprocher la rivière Ninglick du village.

Six événements climatiques extrêmes sont survenus entre 1989 et 2006. Ces tempêtes ont, de manière répétée, inondé les réserves d'eau du village entraînant le débordement des eaux usées à travers le territoire occupé par la communauté, elles ont déplacé les résidents qui ont abandonné leurs maisons, elles ont détruit les réserves alimentaires de subsistance et interrompu certains services collectifs essentiels. Parmi les infrastructures publiques qui ont subi des dommages conséquents ou qui ont été détruites, se trouvent la décharge du village, la rampe d'accostage des barques, la station d'épuration des eaux et les installations de stockage de combustible. La rampe d'accostage qui permettait la livraison de la majeure

partie de l'approvisionnement et des combustibles de chauffage n'existe plus ce qui a entraîné une pénurie de carburant. La salinisation commence à affecter l'eau potable. L'État de l'Alaska a dépensé environ 1,5 millions de dollars pour contrôler l'érosion entre 1983 et 1989. Malgré ces efforts, il est prévu que l'érosion associée au déplacement de la rivière Ninglick atteigne l'école, la plus grosse structure communautaire, d'ici environ 2017.

En 1994, le Conseil traditionnel de Newtok a analysé les sites potentiels de réinstallation en vue d'initier un processus de planification de la réinstallation. Après que les habitants de Newtok aient voté de se réinstaller sur l'île Nelson qui se trouve à neuf miles vers le sud, les membres du Conseil ont obtenu en vertu d'un accord d'échange de terrains négocié avec le Service américain de la pêche et de la faune sauvage (US Fish and Wildlife Service) le droit de propriété sur leur site préféré de réinstallation – qu'ils ont appelé Mertarvik. Le groupe de planification de Newtok a été créé en 2006 pour coordonner l'effort de réinstallation et le Conseil traditionnel de Newtok a approuvé à l'unanimité une série de principes de base s'appuyant sur le mode de vie de la nation Yupi'k en vue de guider la réinstallation à Mertarvik. Ces directives incluent les suivantes :

- Maintenir une communauté distincte et unique – notre propre communauté.
- Prendre des décisions de manière transparente et en tant que communauté, et rechercher l'avis des anciens pour nous guider.
- Construire un avenir sain pour notre jeunesse.
- Notre voix prime – nous avons le premier et le dernier mot lorsqu'il s'agit de prendre des décisions ou de définir des priorités.
- Le développement de notre communauté doit : refléter nos traditions culturelles ; nourrir notre bien-être spirituel et physique ; respecter et améliorer l'environnement ; être conçu en participation avec la population locale du début à la fin ; être abordable pour notre peuple ; employer en premier lieu des membres de la communauté ; et nous servir en premier lieu de ce dont nous disposons et utiliser avec discernement les fonds disponibles.

Les travaux de construction ont été initiés sur le site de réinstallation en 2009 et ces principes de base orientent tous les aspects du processus de réinstallation.<sup>1</sup>

mars 2014

Les Îles Carteret, qui comprennent sept atolls, tombent sous la juridiction du gouvernement autonome de Bougainville dans l'est de la Papouasie-Nouvelle-Guinée. Comme dans le cas de Newtok, les Îles Carteret subissent l'érosion depuis des dizaines d'années. Malgré la construction de digues et la plantation de palétuviers comme protection contre la mer, plus de 50% du territoire de ces îles a été érodé depuis 1994. Les grandes marées inondent les terres, produisant des zones marécageuses dans lesquelles se reproduisent les moustiques porteurs de paludisme. Des zones où se trouvaient antérieurement des jardins maraîchers sont maintenant inondées, ce qui entraîne une pénurie de nourriture. La salinisation détruit les réserves d'eau potable.

En septembre 2007, le Conseil des anciens des Îles Carteret a créé une ONG appelée Tulele Peisa («Naviguer sans l'aide de personne»). Tulele Peisa a mis en place le Projet de réinstallation intégrée de Carteret, un modèle de réinstallation dirigé par la communauté, afin de coordonner la réinstallation volontaire des habitants de Carteret sur l'île de Bougainville, à 100km au nord-est. Le premier groupe d'habitants de Carteret a commencé à se réinstaller en 2009 à Tinputz sur l'île de Bougainville, sur des terres allouées par l'église catholique. La situation du site de réinstallation est critique dans la mesure où Tulele Peisa veut s'assurer qu'il y a suffisamment de terres pour permettre aux familles de Carteret d'être économiquement autonomes et de disposer de ressources alimentaires sûres. Conserver un accès à leurs lieux de pêche traditionnels est également important de manière à ce que la population puisse compter sur cette source de nourriture même si elle ne réside plus sur les Îles Carteret. Travailler avec les communautés hôtes – qui sont culturellement, politiquement et socialement différentes des habitants des Îles Carteret – s'est également avéré une composante déterminante de ce programme de réinstallation. Le Conseil des anciens des Îles Carteret cherche donc à veiller à ce que les communautés hôtes tirent aussi un bénéfice de cette réinstallation par le biais de la modernisation des centres de santé et des écoles.

### De la protection à la réinstallation

On peut considérer que le devoir de protection s'étend à la responsabilité de mettre en œuvre des stratégies d'adaptation. Les communautés auront besoin d'un ensemble de stratégies de ce type ainsi que la capacité de réagir de manière dynamique – de la protection



Stanley Tom de Newtok, de l'Alaska, explique la réinstallation de Newtok à Sally Tiwari lors d'une visite sur le site de réinstallation des îles Carteret, septembre 2012.

in situ à la réinstallation de la communauté – afin de pouvoir s'adapter au changement environnemental provoqué par le climat. L'atténuation des catastrophes et des risques est une composante déterminante pour pouvoir évaluer les vulnérabilités et développer des stratégies d'atténuation des catastrophes dans les cas où la protection in situ est possible. Contrairement à des réinstallations rendues obligatoires par le gouvernement et associées à des projets de développement des infrastructures qui peuvent avoir pour effet de catalyser le déplacement de population, il n'existe pas ici de mécanismes ou de critères normalisés pour déterminer si les populations doivent être réinstallées à cause des modifications de leur environnement, et quand cela doit être fait. Et il n'existe actuellement aucune méthode pour déterminer si, et quand, une communauté ne peut plus être protégée in situ et qu'elle doit être réinstallée.

Des indicateurs socio-écologiques peuvent être utilisés pour évaluer la vulnérabilité et orienter la conception de stratégies d'adaptation pour aider les communautés et les organismes gouvernementaux à effectuer la transition entre la protection in situ et la réinstallation d'une communauté. En Alaska, les organismes gouvernementaux ont proposé d'utiliser les indicateurs suivants : (1) danger pour la vie ou pour la sécurité pendant les tempêtes et les épisodes d'inondation ; (2) perte d'infrastructures fondamentales ; (3) risques de santé publique ; et (4) perte de 10% ou plus des lieux d'habitation. Les facteurs écologiques pourraient inclure, par exemple, le taux d'érosion, la hausse du niveau de la mer et la perte en eau potable du fait de la salinisation. Les événements climatiques

extrêmes qui sont la cause d'un déplacement massif de population ne constituent pas un indicateur approprié utilisable pour évaluer si les populations devraient être réinstallées. Au lendemain d'un événement climatique extrême, la plupart des personnes veulent retourner chez elles, et elles le feront à moins que les terres sur lesquelles elles vivaient aient disparu. De plus, les communautés qui ont décidé que la réinstallation était la seule stratégie d'adaptation viable nécessiteront un cadre de gouvernance afin d'autoriser que des fonds soient spécifiquement consacrés à leur réinstallation.

Les considérations de ce type jouent en faveur de la création d'un cadre de gouvernance adaptable et susceptible de répondre de manière dynamique aux besoins des communautés lorsque des changements d'ordre climatique affectent l'habitabilité d'une zone et la sécurité de ses résidents. Un cadre adossé sur les droits de l'homme est essentiel pour éclairer la conception et la mise en œuvre d'un tel mécanisme de gouvernance afin de veiller à ce que les réinstallations aient lieu uniquement lorsqu'aucune autre solution viable n'est possible pour protéger les populations en danger. Si la protection des droits de l'homme ne peut pas être assurée par manque de ressources adéquates ou parce que les gouvernements ne disposent pas de l'expertise technique nécessaire pour mener à bien certaines des tâches liées à la réinstallation d'une communauté et que des fonds ou une assistance technique sont nécessaires, un soutien au renforcement des capacités institutionnelles à travers un programme d'expansion ou de réforme pourrait alors faire partie des obligations internationales générées par la reconnaissance de ces droits.

### **Les droits de l'homme des communautés qui se réinstallent**

Les instruments des droits de l'homme, tels qu'en vigueur à l'heure actuelle, sont incapables d'assurer la protection des communautés qui ont besoin de se réinstaller à cause d'une modification de leur environnement provoquée par le climat ; la Convention de 1951 ne couvre pas les personnes qui n'ont pas franchi de frontières internationales et ne prévoit pas de mécanisme permettant de conférer un statut de réfugié dans ce type de cas. En outre, dans de telles circonstances, les communautés devraient encore pouvoir compter sur la protection de leur propre nation pour répondre à la crise humanitaire qu'elles subissent.

Ni les Directives opérationnelles sur les droits de l'homme et les catastrophes naturelles<sup>2</sup> du Comité permanent interorganisations (IASC), ni les Principes directeurs relatifs au déplacement

de personnes à l'intérieur de leur propre pays<sup>3</sup> ne prévoient les besoins prévisibles des populations qui préparent leur réinstallation permanente et ne fournissent aucune orientation sur la manière dont ces communautés devraient pouvoir subvenir à leurs besoins et créer les infrastructures nécessaires pour assurer la couverture de leurs besoins fondamentaux sans recours à l'assistance humanitaire.

Le fait que ces directives n'incorporent pas de mécanismes d'autonomisation des communautés constitue une lacune en termes de protection des communautés confrontées à une réinstallation permanente ; de plus, ces deux documents s'appuient sur la prémisse selon laquelle toute population déplacée reste susceptible de pouvoir retourner vivre dans son lieu d'origine. Le changement environnemental provoqué par le climat entraînera des déplacements de population qui seront permanents. Les différences sont énormes entre les mécanismes de protection des droits de l'homme selon qu'ils s'appliquent à des déplacements de population temporaires ou permanents.

### **La protection des droits collectifs**

Les déplacements dus au changement climatique affecteront des communautés entières dont les membres auront besoin d'être protégés collectivement. Les conventions internationales relatives aux droits de l'homme, comme la Déclaration des Nations Unies relative aux droits des populations indigènes,<sup>4</sup> reconnaissent les droits collectifs des populations et reconnaissent aux populations indigènes le droit collectif à des libertés fondamentales articulées dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans le droit international. De même que ces documents, tout instrument relatif aux droits humains qui aurait pour objet un déplacement de population dû au changement climatique devrait veiller à garantir la protection de ces droits collectifs. Des droits de ce type incluent le droit de se réinstaller en tant que communauté, ainsi que le droit collectif de prendre des décisions concernant où et dans quelles circonstances la communauté se réinstallera. Il n'existe à l'heure actuelle aucun protocole relatif aux droits humains incluant un droit communautaire de prendre de telles décisions.

Tant pour les résidents de Newtok que pour ceux des îles Carteret, le droit de se réinstaller en tant que communauté est le droit le plus important qu'il convient de protéger. Les résidents de chacune de ces communautés prennent eux-mêmes toutes les décisions liées à l'effort de réinstallation pour veiller à ce qu'en dépit d'une perte énorme liée à la

mars 2014

terre sur laquelle ils vivaient, ils puissent tout de même préserver leur héritage culturel et garantir la survie à long terme de leur communauté.

Un instrument relatif aux droits de l'homme qui répondrait au déplacement dû au changement climatique devra également veiller à ce que la protection des droits de l'homme soit étendue aux communautés qui accordent un refuge aux personnes déplacées par le changement climatique. En Papouasie-Nouvelle-Guinée, Tulele Peisa a développé plusieurs programmes pour garantir la participation des communautés hôtes au cours du processus de réinstallation, en prévoyant notamment un financement destiné aux infrastructures d'accueil pour que celles-ci ne souffrent pas de l'augmentation de population.

Alors que le changement climatique rend inhabitables des zones entières, un cadre de gouvernance basé sur les droits de l'homme doit être conçu et mis en œuvre pour donner aux communautés la capacité de se réinstaller lorsque les stratégies

de réduction des risques liés aux catastrophes ne suffisent plus pour protéger les résidents in situ. Il serait ainsi possible d'élaborer une stratégie d'adaptation destinée à faciliter une transition efficace pour passer de la protection in situ à la réinstallation communautaire qui pourrait servir de modèle aux gouvernements à travers le monde.

**Robin Bronen** [robin.bronen@akimmigrationjustice.org](mailto:robin.bronen@akimmigrationjustice.org) est Directeur et Co-fondateur de l'Institut for Justice d'Alaska [www.akijp.org](http://www.akijp.org) Elle est également l'un des principaux chercheurs scientifiques de l'Université Fairbanks d'Alaska. [www.uaf.edu](http://www.uaf.edu)

L'auteur aimerait exprimer ses remerciements à Stanley Tom et Ursula Rakova, ainsi qu'à Many Strong Voices <http://manystrongvoices.org>.

1. Voir également Robin Bronen «Droits et capacités de résistance des communautés de l'Alaska», Revue Migrations Forcées 31 sur «Les changements climatiques et les déplacements». 2008. [www.fmreview.org/fr/changementsclimatiques](http://www.fmreview.org/fr/changementsclimatiques)
2. <http://ochanet.unocha.org/p/Documents/Operational%20Guidelines.pdf>
3. [www.idpguidingprinciples.org](http://www.idpguidingprinciples.org)
4. [www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_en.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_en.pdf)