

Réinstallation planifiée en Asie et dans le Pacifique

Jessie Connell et Sabira Coelho

On observe actuellement des évolutions politiques prometteuses en Asie et dans le Pacifique pour répondre aux déplacements liés au climat et aux catastrophes naturelles. Cependant, les structures de gouvernance plus avancées, nécessaires pour garantir les protections, ne sont pas encore en place, en particulier pour les réinstallations planifiées. Il faut accorder une plus grande importance à l'assistance aux gouvernements afin de leur permettre d'établir des structures interministérielles bien équipées et capables de gérer les questions transversales complexes qui accompagnent la réinstallation planifiée.

Les processus environnementaux, y compris le changement climatique et les catastrophes, se conjuguent à d'autres pressions pour accroître les risques de déplacement parmi les communautés vulnérables d'Asie et du Pacifique. Ces déplacements ont lieu suite à de fréquentes catastrophes à déclenchement rapide (telles que les cyclones, les inondations et les risques non-climatiques) et de processus à déclenchement lent (tels que la montée du niveau des mers). Bien que la réinstallation soit considérée comme une option de dernier recours, des migrations communautaires spontanées et des réinstallations « planifiées » soutenues par les autorités ont déjà lieu tant en milieu rural qu'en milieu urbain, les populations concernées recherchant des terres plus sûres et plus productives, et de nouveaux moyens d'existence.

La réinstallation est un processus complexe qui s'articule autour de questions interconnectées d'ordre politique, environnemental, juridique

et social, et qui implique notamment des négociations difficiles entre les autorités, les personnes déplacées et les communautés d'accueil à propos des terres, du logement et de la propriété. Elle implique également la mise en place de protections pour réduire autant que possible les impacts souvent néfastes de la réinstallation¹.

Par le passé, les programmes de réinstallation dirigés par les autorités n'ont pas consulté les communautés comme il l'aurait fallu (notamment en ce qui concerne le dialogue avec les femmes et les groupes marginalisés) et se caractérisaient souvent par des mécanismes limités de résolution des griefs, une sélection inadéquate des sites et un soutien minimal au relèvement. Les communautés souhaitant se réinstaller reçoivent souvent des conseils limités de la part des autorités nationales et locales à propos de la procédure à suivre, de l'accès aux services dans les nouveaux emplacements et de la

octobre 2018

www.fmreview.org/fr/Principesdirecteurs20

négociation des nouvelles modalités foncières. En conséquence, une multitude de défis apparaissent dans ces nouveaux emplacements, notamment la difficulté à rétablir des moyens d'existence, les problèmes pour accéder aux services de base, les conflits avec les communautés d'accueil et la perturbation de l'éducation et des soins de santé. Enfin, la perte du lien à la terre, à l'identité culturelle et aux connaissances autochtones est également une réalité pour les personnes qui s'éloignent de leurs terres ancestrales.

Des politiques apparaissent en réponse

Pour que la réinstallation puisse véritablement être une solution durable et viable, les gouvernements des Îles Pacifiques élaborent actuellement des instruments de politique pour répondre aux défis qu'elle engendre. Fidji finalise actuellement ses Lignes directrices nationales en matière de réinstallation, qui visent à aider les communautés touchées par des processus à déclenchement soudain et lent, sous l'égide de la Division du Changement climatique du ministère des Affaires étrangères. Au Vanuatu, le ministère de l'Adaptation au changement climatique a préparé une Politique nationale relative au changement climatique et aux déplacements provoqués par les catastrophes, dont certaines sections répondent aux défis liés à la mise en œuvre des réinstallations planifiées.

Plusieurs réponses aux défis liés à la migration et au déplacement dans le contexte du changement climatique et des catastrophes apparaissent également en Asie. Au Népal, le ministère de la Population et de l'Environnement a coordonné un processus consultatif en vue de finaliser une Stratégie relative au changement climatique et à la migration, qui inclut une intervention stratégique sur la réinstallation « digne ». Aux Maldives, la réinstallation de populations a été organisée dans le cadre du projet Safe Islands, suite au tsunami de 2004, sans toutefois que le pays s'engage à élaborer un cadre politique explicite. Enfin, au Vietnam, des communautés ont été réinstallées loin des zones résidentielles dangereuses du delta du Mékong dans le cadre du programme Living with Floods.

Établir des structures institutionnelles

Alors que l'on constate certaines évolutions positives, de nombreuses initiatives sont toutefois loin d'établir les protections requises pour s'assurer que la réinstallation planifiée n'ait pas un impact négatif sur les communautés touchées. L'un des défis immédiats à relever concerne l'élaboration de structures de

coordination interministérielles adaptées pouvant répondre aux questions complexes soulevées par le déplacement induit par le climat et les catastrophes, et relatives aux terres, aux moyens d'existence, au logement, à l'infrastructure, à l'eau, à l'assainissement, au transport, à la culture, à la santé et à l'éducation.

La réinstallation planifiée a besoin du leadership d'une institution désignée avec une participation active de nombreux ministères afin de coordonner une planification multisectorielle. Toutefois, l'identification de l'entité gouvernementale devant en assumer la responsabilité constitue l'un des principaux obstacles empêchant d'aller au-delà de la simple création d'ébauches de politiques en vue de mettre en œuvre de véritables initiatives en matière de protection. Ce manque d'approche intégrée peut également déboucher sur la mise en place de processus politiques parallèles. C'est le cas au Bangladesh, où le ministère de la Gestion des catastrophes et des Secours a produit une Stratégie nationale pour la gestion des déplacements internes provoqués par les catastrophes et le climat tandis que le ministère de l'Environnement et des Forêts a soutenu l'élaboration d'un Plan d'action modèle pour la gestion des migrations provoquées par le changement climatique et la dégradation environnementale.

Les politiques relatives à la réinstallation planifiée devraient être mises en œuvre par l'entremise d'organes interministériels et de mécanismes de coordination pour s'assurer que leur expertise est mise à profit et associée à la planification du développement à plus long terme, comme le préconisent les lignes directrices et les outils élaborés pour les gouvernements². En principe, cette mise en œuvre devrait se faire par le biais des mécanismes institutionnels existants, bien que l'établissement d'un groupe de travail interministériel spécialisé puisse s'avérer nécessaire.

Ce sont généralement les ministères de l'Environnement et du Changement climatique et/ou les bureaux nationaux de gestion des urgences et des catastrophes qui mènent les discussions dans ce domaine politique (comme c'est le cas au Vanuatu, au Bangladesh et au Népal). Toutefois, bien qu'ils puissent agir en promoteurs, ils ne sont pas nécessairement les acteurs les mieux placés pour diriger la mise en œuvre et superviser les groupes de travail du fait de leur mandat spécifique, ce qui peut limiter l'établissement d'un soutien généralisé parmi les acteurs gouvernementaux. Dans les

situations où les communautés ne peuvent pas retourner chez elles pendant de longues périodes, les bureaux de gestion des catastrophes (qui sont responsables des évacuations d'urgence) sont confrontés à des défis en matière de planification portant sur l'identification de solutions durables, alors que cela ne rentre pas forcément dans le cadre de leur expertise et qu'ils ne disposent pas toujours des budgets nécessaires pour en assurer la mise en œuvre.

De la même manière, alors que les ministères de l'Environnement et du Changement climatique disposent des outils nécessaires pour identifier les catastrophes naturelles et élaborer des politiques environnementales, ils ne sont pas spécialisés dans les questions ayant trait à la réinstallation, la propriété foncière, ou la planification rurale et urbaine, en particulier les aspects liés au développement humain.

Les ministères chargés des questions foncières sont peu impliqués même s'ils ont un rôle important à jouer pour identifier des terres adaptées et veiller à la conformité juridique des nouvelles modalités, afin que celles-ci ne se limitent pas seulement à des accords « de bonne volonté » entre communautés. De la même manière, les ministères dont l'expertise touche à la fourniture de services sociaux, ainsi qu'à la préservation de la culture et des connaissances traditionnelles, ne sont généralement pas étroitement impliqués dans les discussions politiques relatives au changement climatique, aux catastrophes et au déplacement.

Des mécanismes de coordination sont également nécessaires entre les autorités nationales, provinciales et locales en vue de favoriser une mise en œuvre décentralisée, ainsi que des ressources financières et techniques adéquates au niveau local. Il est également possible que les départements à impliquer diffèrent selon que la réinstallation a lieu en milieu rural ou en milieu urbain. Qui plus est, un soutien stratégique et financier est également requis à l'échelon le plus élevé du gouvernement afin que les groupes de travail puissent exercer l'influence politique nécessaire. Étant donné le nombre d'acteurs impliqués, la tentation de présenter ces initiatives en tant qu'initiatives pangouvernementales est forte, mais on court alors le risque qu'aucun ministère ne s'approprie véritablement la responsabilité du processus.

Plusieurs gouvernements reconnaissent cette difficulté. Au Vanuatu, la responsabilité de la réinstallation planifiée en réponse aux risques posés par le volcan Ambae incombe initialement au Bureau national de gestion des catastrophes

naturelles (National Disaster Management Office) mais elle est ensuite transférée au Département des politiques stratégiques, de la planification et de la coordination de l'aide, sous l'égide du bureau du Premier ministre. Bien qu'elles mettent à profit l'expertise de différents ministères, de telles approches peuvent induire une certaine confusion quant à l'entité responsable de la réinstallation planifiée, ce qui entraîne à son tour des répercussions d'ordre pratique pour les communautés concernées.

Questions de responsabilité et de protection

Lorsque les communautés s'exposent également à des expulsions et à des réinstallations planifiées à des fins de développement et de création d'infrastructures publiques, de nouvelles questions apparaissent. Les institutions publiques devraient-elles porter la responsabilité de fournir une assistance à la réinstallation planifiée à toutes les communautés, quelle que soit la raison de leur déplacement ? Ou la réinstallation planifiée liée au développement devrait-elle être gérée par une entité politique étendue ? Au Vanuatu, certaines communautés visées par des expulsions ont sollicité une aide humanitaire auprès de son Bureau national de gestion des catastrophes naturelles, ce qui a soulevé des questions épineuses quant aux responsabilités de ce bureau, en particulier à la lumière de la nouvelle ébauche de politique en matière de déplacement. Et les communautés ayant été réinstallées pour des raisons liées au développement devraient-elles bénéficier du même niveau d'assistance et de protection que celles devant se déplacer pour des raisons climatiques et environnementales ? Ces questions deviennent d'autant plus complexes lorsque les raisons de la réinstallation planifiée sont multiples, comme c'est le cas pour les personnes établies dans des installations informelles au régime foncier précaire dans des zones sujettes aux catastrophes.

À Fidji, une nouvelle réponse politique est apparue, qui consiste à gérer la réinstallation planifiée liée au changement climatique séparément de la réinstallation planifiée liée à d'autres facteurs. Les personnes qui ne sont pas en mesure de s'adapter au lieu où elles sont initialement déplacées bénéficient de l'assistance du Comité national du groupe de travail sur la réinstallation, tandis que dans les situations où les pressions du développement sont identifiées comme étant le motif de la réinstallation planifiée, c'est le ministère du Développement rural et maritime qui prend la responsabilité du bien-être des communautés touchées. Selon cette nouvelle

octobre 2018

www.fmreview.org/fr/Principesdirecteurs20

ébauche de politique, le Vanuatu offrira la même protection aux individus, quelle que soit la cause de leur déplacement, bien qu'il reste encore à définir le mécanisme exact de sa mise en œuvre.

Nous avons, de toute évidence, besoin de modèles innovants pour la gouvernance de la réinstallation planifiée qui disposent de ressources suffisantes et soient soutenus par une expertise technique adaptée, et qui promeuvent le partage des responsabilités entre les différents acteurs publics au niveau national et local³. Bien entendu, les structures les mieux adaptées pour répondre aux déplacements liés au climat et aux catastrophes seront différentes dans chaque emplacement. Leur efficacité dépendra avant tout de l'histoire et de la culture des départements publics concernés, de la présence de champions expérimentés en matière de réinstallation et de la mesure dans laquelle les points focaux gouvernementaux pourront surmonter les défis sectoriels et les défis liés à la décentralisation pour mettre en œuvre une protection au niveau local.

Jessie Connell jconnell@iom.int

Consultante, www.iom.int

Sabira Coelho scoelho@iom.int

Responsable régionale chargée de la migration, de l'environnement et du changement climatique, Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique

Agence des Nations Unies pour les migrations (OIM)
www.iom.int

1. Université de Georgetown, UNHCR, OIM et Université des Nations unies (2015) *Guidance on protecting people from disasters and environmental change through planned relocation* bit.ly/Brookings-planned-relocation-2015 ; voir également Université de Georgetown, UNHCR et OIM (2017) *A Toolbox: Planning Relocations to Protect People from Disasters and Environmental Change* bit.ly/GU-UNHCR-IOM-planned-relocation-toolbox-2017
2. Consultez par exemple : Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change bit.ly/Nansen-Initiative-Agenda.
3. De nombreuses autres questions complexes liées à la réinstallation planifiée, aux terres, aux droits humains et à la protection ne sont pas couvertes dans le présent article. Consultez les ressources de l'initiative Nansen consacrées à la réinstallation planifiée : www.nanseninitiative.org/portfolio-category/planned/.