

Réinstallation post-désastre aux Philippines : une stratégie risquée

Alice R Thomas

L'expérience aux Philippines suite au Typhon Haiyan semble suggérer que la réinstallation en tant que stratégie visant à atténuer le déplacement lié à un désastre peut générer de substantiels risques de protection.

En 2013, le super typhon Haiyan a frappé les Philippines, causant le déplacement de quatre millions de personnes. Suite à la catastrophe, le gouvernement a annoncé que, compte tenu de l'exposition du pays aux typhons, il allait imposer des « No building zones - NBZ », des zones interdites à la construction dans une limite de 40 mètres au-dessus de la ligne d'eau supérieure des zones côtières touchées par les typhons. Les personnes qui vivaient auparavant dans ces zones n'auraient pas le droit d'y retourner et de reconstruire leurs habitations, et le gouvernement mettrait en place à leur intention un programme de réinstallation et de réinsertion. Cette politique ciblait en partie des zones d'installation surpeuplées et informelles qui avaient émergé en bordure des côtes dans des zones urbaines comme celle de Tacloban City. Néanmoins, par manque de

planification préparatoire et à cause des lenteurs de sa mise en œuvre cette politique de NBZ et le programme de réinstallation qui l'accompagne n'ont servi qu'à prolonger le déplacement et à renforcer la vulnérabilité de centaines de milliers de familles, pour la plupart pauvres et sans terrains.

Dans leur majorité, ces personnes déplacées par la tempête vivaient auparavant dans des cabanes et d'autres types d'habitations temporaires en bordure de mer (et dans certains cas, sur des pilotis au-dessus de la mer) qui ont été anéantis par les vents et les ondes de tempête du typhon. Après avoir perdu des membres de leur famille et des voisins dans la tempête les habitants sont nombreux à souhaiter se réinstaller dans des zones plus sûres. Toutefois, même si elle partait des meilleures intentions et qu'elle avait été conçue dans l'objectif

juin 2015

de protéger les populations vulnérables contre de futurs typhons et ondes de tempête, la politique de NBZ s'est heurtée à des obstacles juridiques et n'a pas pu se conformer aux normes établies en matière de droits de l'homme. Aucune loi ou règlement ne semblait étayer cette politique, et la limite des 40 mètres semblait arbitraire, particulièrement en l'absence de tout effort pour cartographier les zones à risques. À certains endroits, l'onde de tempête du typhon s'est déplacée jusqu'à un kilomètre à l'intérieur des terres, ce qui rend la limite des 40 mètres tout à fait absurde. Depuis, le gouvernement a révisé sa politique – en partie à cause des arguments avancés par la Commissions philippines des droits de l'homme, les agences humanitaires et de nombreux autres acteurs – et demande maintenant aux autorités locales des municipalités touchées de déterminer des zones de risques élevés, modérés et faibles, en s'appuyant sur l'établissement d'une carte des risques et d'y inclure des restrictions relatives aux différentes structures qui peuvent être construites dans chacune de ces zones.

L'énormité de ce programme de réinstallation est autre défi encore plus insoluble, particulièrement dans la mesure où les gouvernements locaux qui ont été chargés d'organiser cette réinstallation n'ont pas la capacité humaine, technique ou financière de la mener à bien. Tel que proposé, ce programme devrait comprendre la construction de 205 000 habitations permanentes sur 116 municipalités et devrait toucher environ un million de personnes. La principale difficulté consiste à trouver des terrains disponibles à la réinstallation à des prix abordables, et il n'est pas clair si au final les sites sélectionnés seront adaptés à une construction de type résidentiel. Même dans le cas de la poignée de sites approuvés jusqu'ici pour la réinstallation, les délais dus à la bureaucratie, aux financements insuffisants et au manque de volonté politique, menacent de ralentir et de saper le succès du projet. La lenteur qui caractérise l'identification de ces sites de réinstallation permanente a également entravé la distribution d'une aide particulièrement nécessaire aux moyens d'existence parce qu'elle dépend habituellement de la localisation géographique des bénéficiaires.

L'interdiction faite aux acteurs humanitaires d'apporter de l'aide aux familles déplacées qui étaient retournées dans les zones interdites complique encore la situation dans de nombreuses municipalités où la politique de NBZ a été appliquée. Étant donné les mauvaises conditions de vie dans les centres d'évacuation et l'absence de sites temporaires d'abri, il est compréhensible que

de nombreux déplacés aient choisi de retourner dans leurs anciennes communautés pour y reconstruire leurs habitations en dépit de l'interdiction. L'absence de toute assistance humanitaire a laissé de nombreuses personnes qui sont retournées chez elles encore plus vulnérables face à la prochaine tempête.

De plus, dans les endroits où les projets de réinstallation progressent, la principale approche poursuivie semble être de construire des abris sur des terrains vides, souvent éloignés de tout sans accès à des services publics, des services sociaux et des moyens d'existence. Les familles déplacées sélectionnées pour être réinstallées craignent que l'éloignement des sites limite leur accès aux emplois et aux écoles et ne les coupe des centres urbains et de la vie communautaire. La réinstallation a également démarré sans que des systèmes de transports publics ne soient prévus ou sans subvention pour couvrir des moyens de transport privés qui auraient permis aux familles réinstallées de travailler et d'accéder aux écoles, aux hôpitaux et aux autres services sociaux. D'un point de vue positif, plusieurs projets de réinstallation ont promis aux bénéficiaires la sécurité de la propriété foncière. D'autres municipalités ont rejeté cette approche par peur que les bénéficiaires vendent leur nouvelle habitation et ne se déplacent ailleurs.

Les agences des Nations unies et d'autres organisations humanitaires internationales ou locales engagées dans l'intervention suite au typhon ont rencontré des difficultés lorsqu'elles ont tenté de s'orienter à travers les méandres de la politique de NBZ et du programme de réinstallation, particulièrement dans les municipalités qui leur ont interdit d'apporter de l'assistance aux personnes qui étaient retournées dans les zones interdites. Il ne fait aucun doute que le manque de clarté du gouvernement quant à l'application de la politique de NBZ et du programme de réinstallation ait été une source majeure de confusion. Finalement, l'Équipe humanitaire pays (HCT) des Nations unies a élaboré des orientations dans le but de clarifier la remise d'assistance aux personnes qui résident dans les zones interdites et d'aider les agences spécialisées dans les abris à décider, en fonction des risques inhérents, si elles souhaitent s'impliquer ou non dans le processus de réinstallation. Étant donné que les personnes affectées par la politique de NBZ faisaient partie des déplacés les plus vulnérables, l'Équipe humanitaire de pays aurait dû adopter dès le départ une approche plus rigoureuse et plus unifiée.

juin 2015

Le programme de réinstallation post-typhon Haiyan nécessitera un suivi à long-terme. En attendant, les instances gouvernementales comme les agences spécialisées dans les abris doivent aller plus loin dans leur réflexion et ne pas se contenter de réinstaller physiquement des personnes sur des terrains vides dans des zones éloignées de tout ; le recours au remplissage dans certaines zones urbaines pourrait, par exemple, servir d'alternative. À Tacloban City, plusieurs organisations mettent en pratique des solutions plus flexibles, elles identifient des terrains ou des structures dans le paysage urbain existant susceptibles d'offrir un hébergement à des familles déplacées grâce à la construction de logements sur plusieurs étages, à des accords entre propriétaires et locataires, et à d'autres options similaires.

La réinstallation est un long processus qui dans la plupart des scénarios post-désastre se poursuit bien après le départ des acteurs humanitaires. Dans les cas où l'on interdit aux personnes déplacées de retourner chez elles en attendant une réinstallation, celles-ci ne seront pas seulement déplacées pendant une période plus longue mais elles seront également soumises à des risques de protection accrus. Dans le cas du typhon Haiyan, près d'un million de personnes qui sont encore déplacées ou qui vivent dans des abris de fortune dans des « zones dangereuses » sont la preuve vivante de ce problème.

Alice R Thomas alice@refintl.org est Responsable du programme de déplacement à Refugees International. www.refugeesinternational.org