

mars 2014

La réinstallation au XXI^e siècle

Anthony Oliver-Smith et Alex de Sherbinin

Les défaillances au cours de la planification, de la préparation et de la mise en œuvre des projets de réinstallation involontaire aboutissent à un plus grand nombre d'échecs que de succès. On peut même se demander si la réinstallation, telle qu'elle est aujourd'hui pratiquée, peut être catégorisée comme une forme de protection.

En anticipation d'une possible augmentation des déplacements de population involontaires au cours du siècle à venir, certaines personnes appellent à envisager plus fréquemment de recourir à la réinstallation organisée ou à la réinstallation planifiée comme solutions éventuelles. Le côté positif de la réinstallation est qu'elle représente potentiellement un important mécanisme de protection pour les communautés vulnérables qui, sinon, ne bénéficieraient d'aucune assistance ni d'aucun soutien. Du côté négatif, l'expérience de la réinstallation associée à de grands projets infrastructurels et de développement reste très mitigée. Il existe toutefois un espoir, comme en témoigne la légère amélioration des résultats des projets de réinstallation suite à des déplacements provoqués par une catastrophe.

Deux facteurs généraux semblent expliquer pourquoi la réinstallation finit si souvent par échouer. Le premier concerne le manque d'intrants adaptés, tels que les cadres juridiques et les politiques, les financements et la rigueur de la mise en œuvre. Le second vient du fait que le processus de réinstallation émerge de l'interaction complexe entre plusieurs facteurs culturels, sociaux, environnementaux, économiques, institutionnels et politiques, de diverses manières impossibles à prévoir, si bien qu'ils ne se prêtent pas à une approche rationnelle de la planification. Cela pourrait toutefois donner aux responsables de la réinstallation une certaine marge de manœuvre qui leur permettrait de mieux contrôler le processus de réinstallation.¹

Les projets formels de déplacement et de réinstallation forcés par le développement (DRFD) ont besoin d'intrants matériels adaptés dès leur commencement. Puis, comme l'ajustement à la réinstallation se déroule en plusieurs étapes et sur une longue période de temps, les communautés réinstallées doivent ultérieurement commencer à mobiliser elles aussi les ressources sociales et culturelles dans leurs efforts pour rétablir des groupes sociaux et des communautés viables et de se recréer une vie satisfaisante sur le plan matériel et culturel.

La réinstallation est en fait utilisée depuis des siècles par des autorités responsables dans les situations de relèvement post-catastrophe. Dans certains cas, les catastrophes et les autres perturbations environnementales forcent les personnes à migrer individuellement ou en famille, semblablement aux réfugiés politiques, sans que beaucoup d'efforts de réinstallation communautaire soient conduits en leur nom. En revanche, dans d'autres cas, la réinstallation communautaire est adoptée comme solution pour des personnes victimes de catastrophes dans le cadre de projets impliquant un processus de planification, mais généralement uniquement lorsqu'aucune atténuation des risques n'est possible. Cependant, ces efforts ont rarement été couronnés de succès.

Les populations réinstallées après une catastrophe abandonnent souvent leurs nouvelles installations pour retourner sur leur ancien lieu de vie, motivés par diverses raisons d'ordre environnemental, économique, social et psychologique. On a en partie imputé cet échec aux défaillances dans la conception, la construction, la mise en œuvre et la livraison du projet de réinstallation lui-même. Ces problèmes découlent souvent d'une consultation et d'une participation insuffisantes des personnes concernées, les responsables et les planificateurs dévalorisant généralement les connaissances et la culture locales.

Il est crucial de comprendre le rôle joué par les processus institutionnels sociaux, tels que la gouvernance ou les réseaux sociaux, dans les stratégies d'adaptation des responsables de la réinstallation afin de pouvoir identifier la nature socioculturelle spécifique des risques d'appauvrissement et, par là-même, de contribuer à expliquer pourquoi le déplacement et la réinstallation se traduisent souvent par une plus grande paupérisation des ménages concernés. Les personnes qui migrent pour échapper aux persécutions ou à la mort, ou déplacées par des catastrophes ou des projets de développement, se heurtent à de nombreux obstacles de même nature et pourront recourir aux mêmes réponses sur le long terme.

Le sexe, l'âge, la classe sociale et l'ethnicité ont tous été identifiés comme des marqueurs essentiels

de la vulnérabilité. Les formes systémiques de vulnérabilité et d'exposition aux risques, tout comme leurs conséquences tragiques, sont fréquemment liées à des problèmes de développement non résolus. Comme la réinstallation devrait se concentrer avant tout sur des solutions durables, il est primordial de concevoir les projets de réinstallation comme des projets de développement afin qu'ils donnent à coup sûr de bons résultats.

Directives existantes et émergentes

Ces dernières années, les Directives opérationnelles sur les droits de l'homme et les catastrophes naturelles du Comité permanent interorganisations (IASC)² ainsi que les documents *Populations at Risk of Disaster: A Resettlement Guide* et *Preventive Resettlement of Populations at Risk of Disaster: Experiences from Latin America*³ de la Banque mondiale ont cherché à aborder la question de la réinstallation post-catastrophe sous forme de directives relatives aux droits humains et aux bonnes pratiques.

Les directives de l'IASC adoptent une approche axée sur les droits humains pour contribuer à protéger les populations menacées ou touchées par des catastrophes et visent à compléter les directives existantes relatives aux normes humanitaires lors de catastrophes. Ces directives sont organisées par thème en suivant les phases temporelles des catastrophes: protection de la vie; protection des droits relatifs à l'alimentation, la santé, etc.; protection des droits relatifs au logement et aux moyens de subsistance; et protection des droits relatifs à la liberté de mouvement et de culte. Ces directives mettent également en lumière les domaines dans lesquels le processus de réinstallation pose une menace pour ces droits. Toutefois, elles ne fournissent aucun ensemble de mesures, de directives ou de bonnes pratiques en matière de réinstallation afin de garantir la protection de ces droits au cours de ce processus, alors que c'est là qu'ils sont souvent violés. Bien qu'ils ne soient pas reconnus officiellement comme de véritables directives, les deux volumes de la Banque mondiale, conjointement au document *Involuntary Resettlement Sourcebook*⁴, constituent une grande source de connaissances sur la mise en œuvre de la réinstallation.



Des Haïtiens se déplacent à travers les rues de Gonaïves, submergées par les fortes inondations provoquées par le passage de l'ouragan Hanna, 2008.

Il n'existe toujours aucun accord ou traité international contraignant qui garantisse les droits des personnes ayant été déplacées par des motifs tels que le changement climatique, les bouleversements environnementaux, les catastrophes et les projets de développement. Et tandis qu'il existe des partisans de la construction d'une nouvelle architecture mondiale de gouvernance pour la protection et la réinstallation volontaire des personnes déplacées suite à l'altération soudaine ou progressive de leur environnement naturel par la montée des eaux, par un événement climatique extrême et par la sécheresse et la rareté de l'eau, ils ne s'attaquent généralement pas de manière spécifique à la question de la réinstallation.

Les enseignements généraux tirés des études DRFD sont les suivants: la réinstallation devrait toujours être un dernier recours; devrait toujours être financée correctement, planifiée rigoureusement avec suffisamment d'anticipation et dotée de personnel travaillant dans un cadre clairement hiérarchisé; devrait inclure des activités génératrices de revenus ainsi que la mise à disposition de terres et d'un logement; et devrait tenir compte des droits des communautés touchées.⁵ En se basant sur ces principes, Elizabeth Ferris recommande également la mise en place d'un processus consultatif en vue de définir des principes de protection

spécifiques et des directives concrètes qui seront utiles à toutes les parties prenantes, dont les populations touchées, les acteurs de l'humanitaire et du développement et les États qui pourraient être obligés de considérer la réinstallation comme une stratégie d'adaptation au changement climatique.⁶

Il n'existe pour l'instant aucune directive concernant la réinstallation anticipée ou préventive (c'est-à-dire la réinstallation par anticipation d'impacts de grande ampleur) ni concernant les critères qui permettraient de déterminer si ce type de réinstallation est nécessaire. En l'absence d'une définition précise et internationalement approuvée de l'inhabitabilité d'un lieu, et comme il est fort probable que cette inhabitabilité soit due à un éventail de facteurs, il est difficile de définir à la fois la causalité et la responsabilité dans ce type de situation. En outre, il est aussi difficile de décider si les résidents d'une

mars 2014

zone à risque doivent être déplacés en anticipation d'impacts éventuels étant donné que le moment du déroulement de la catastrophe et son ampleur restent incertains, tout comme le succès des éventuels mécanismes d'adaptation, ou s'il est préférable d'attendre jusqu'à ce qu'une catastrophe de grande ampleur ait frappé. Dans ce genre de situation, il est également primordial que les politiques visant à déplacer des populations établies dans des zones à risque élevé respectent un certain niveau d'éthique, afin d'empêcher autant que possible qu'elles entravent les libertés historiques et les schémas traditionnels d'installation, de mobilité et de subsistance des populations concernées.

Au vu du risque que les terres abandonnées soient accaparées à des fins de profit financier ou que la réinstallation soit utilisée comme un outil contre les populations politiquement marginalisées, il semble que des critères et des directives soient indispensables pour empêcher que la réinstallation anticipée se traduise par des résultats imprévus et non désirés. Pourtant, même dans les meilleures circonstances, il pourrait se révéler difficile de réunir la volonté politique ou les ressources nécessaires en l'absence d'une catastrophe de grande ampleur et, de surcroît, on peut supposer que les populations résidentes concernées soient peu enclines à abandonner leur lieu de vie, même si la probabilité de catastrophe y est élevée.

Conclusions

On ne peut pas s'attendre à ce que les pays traditionnellement récepteurs de réfugiés accueillent à bras ouverts un nombre potentiellement élevé de personnes déplacées pour raisons climatiques (les soi-disant «réfugiés climatiques»).⁷ Étant donné l'envergure anticipée des déplacements liés au climat, la question de la disponibilité de terres suffisamment étendues deviendra un élément crucial dans les contextes ruraux comme urbains. Il faudrait donc élaborer des procédures permettant de déterminer clairement les titres de propriété, qu'ils soient traditionnels ou formels, ainsi que des instruments et des procédures juridiques.

Le financement est également devenu une question centrale. Les cadres normatifs visant à protéger les vies humaines tout en garantissant les droits humains constituent la norme d'excellence et pourtant les autorités de la plupart des pays en développement qui, selon les prévisions, devraient subir des impacts climatiques considérables, disposent également d'une moindre quantité de ressources pour les élaborer et les mettre en application. Les pays développés seront réticents à assumer les coûts de réinstallation, même

au vu de leur responsabilité pour les émissions de carbone passées. Toutefois, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques a amorcé un débat sur «la perte et l'endommagement» ouvrant la porte à d'autres débats sur la compensation des dommages occasionnés par le changement climatique en raison des émissions des pays développés, qui pourrait inclure la réinstallation nationale ou internationale parmi ses solutions.

Pour améliorer la pratique de la réinstallation, il est crucial de reconnaître que les déplacés doivent être considérés comme des agents sociaux actifs disposant de droits et de perspectives propres, qui doivent être pris en compte au cours du déplacement et lors de la planification et de la mise en œuvre des projets de réinstallation. La réinstallation est un processus social complexe qui devrait, dans le meilleur des cas, soutenir et renforcer les processus de survie et d'adaptation qui permettent à une population de retrouver la fonctionnalité et la cohérence d'une communauté viable et suffisamment résiliente pour affronter les pressions sociales et environnementales. Au centre de ces activités se trouvent les questions des droits, de la pauvreté, de la vulnérabilité et d'autres types de marginalité sociale qui sont intrinsèquement liés au déplacement. Pourtant, les planificateurs perçoivent la culture des personnes déracinées comme un obstacle à la réussite de la réinstallation, et non comme une ressource.

Anthony Oliver-Smith aros@ufl.edu est professeur émérite pour le département d'anthropologie de l'Université de Floride. Alex de Sherbinin adesherbinin@ciesin.columbia.edu est associé principal de recherche pour le CIESIN, une unité de l'Earth Institute de l'Université de Columbia. <http://ciesin.org/>

1. de Wet C (2006) «Risk, Complexity and Local Initiative in Involuntary Resettlement Outcomes» in C. de Wet (ed.) *Towards Improving Outcomes in Development Induced Involuntary Resettlement Projects*. Berghahn Books.

2. www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/OperationalGuidelines_IDP.pdf.

3. <http://tinyurl.com/WB-PreventiveResettlement>

4. <http://tinyurl.com/Involuntary-Resettlement-WB>

5. www.brookings.edu/research/papers/2012/08/protection-climate-change-ferris et de Sherbinin, A. M Castro, F Gemeine, M.M. Cernea, et al. 2011. «Preparing for Resettlement Associated with Climate Change», *Science*, 28 octobre 2011, Vol. 334: 456-457 www.sciencemag.org/content/334/6055/456.citation

6. Ferris E. (2012) «Protection and Planned Relocations in the Context of Climate Change». Série de recherches en matière de politique juridique et de protection de l'UNHCR www.refworld.org/docid/5023774e2.html

7. Les auteurs n'approuvent pas l'utilisation du terme «réfugiés climatiques» mais reconnaissent qu'il fait aujourd'hui partie de la terminologie relative au changement climatique.