

MIGRATIONS FORCÉES revue

numéro 49
juin 2015

Désastres et déplacement dans un climat changeant

*plus des articles sur: Carthagène +30, le trafic pour organes,
animaux, méfiance sur la frontière birmano-thaïlandaise,
et thé sucré en Jordanie*

et mini-dossier sur les MGF



3 De la part des rédacteurs en chef

Désastres et déplacement dans un climat changeant

4 Avant-propos

Børge Brende et Didier Burkhalter

5 L'initiative Nansen : bâtir un consensus sur le déplacement dans le contexte des désastres

Walter Kälin

8 Plans nationaux d'adaptation et mobilité humaine

Koko Warner, Walter Kälin, Susan Martin et Youssef Nassef

10 Modéliser le déplacement

Justin Ginnett

12 Bilan sur les données disponibles

Susan Martin

14 Le besoin d'une approche ethnographique au Pérou

Geremia Cometti

15 Une approche intégrée

William Lacy Swing

18 L'Afrique de l'Ouest : un banc d'essai pour des solutions régionales

Julia Blocher, Dalila Gharbaoui et Sara Vigil

21 Le développement et les risques de déplacement

Glaucia Boyer et Matthew McKinnon

23 Développement d'un mécanisme de protection temporaire en Afrique

Tamara Wood

25 Les effets du climat sur les sociétés pastorales nomades

Dawn Chatty et Troy Sternberg

27 Directives pour la réinstallation « gérée »

Brent Doberstein et Anne Tadgell

30 Enseignements tirés d'expériences passées de réinstallation planifiée

Jane McAdam

33 Réinstallation post-catastrophe dans les zones urbaines en Bolivie

Gemma Sou

35 Priorité aux déplacements internes liés au climat

Scott Leckie and Ezekiel Simperingham

36 Projet de loi du Brésil sur la migration

Isabela Piacentini de Andrade

37 Désastres, déplacement et un nouveau cadre aux Amériques

David James Cantor

40 Dispositions temporaires de protection visant à combler un vide du régime de protection

Volker Türk

42 Réfugiés, changements climatiques et droit international

María José Fernández

43 Le déplacement comme conséquence des politiques d'atténuation du changement climatique

Sara Vigil

46 Apatridie et déplacement environnemental

Jessie Connell

47 Un rôle pour le litige stratégique

Matthew Scott

48 Inondations et migration en République Tchèque

Robert Stojanov, Ilan Kelman et Barbora Duží

50 « Un avenir sûr » aux Philippines

Lloyd Ranque et Melissa Quetulio-Navarra

52 Réinstallation post-désastre aux Philippines : une stratégie risquée

Alice R Thomas

54 Faciliter la migration adaptative volontaire dans le Pacifique

Bruce Burson et Richard Bedford

58 Plutôt lutter que sombrer : les activistes des îles du Pacifique

Hannah Fair

59 Samoa : connaissance locale, changement climatique et mouvements de population

Ximena Flores-Palacios

62 Migration transfrontalière dans aux dignité à Kiribati

Karen E McNamara

63 Terre, catastrophes et mobilité dans le Pacifique Sud

Daniel Fitzpatrick

64 Intégrer la résilience en Asie du Sud

Mi Zhou et Dorien Braam

65 « Tout le monde est content ici »

Himani Upadhyay, Ilan Kelman et Divya Mohan

66 Renforcer les capacités d'adaptation dans l'Assam

Soumyadeep Banerjee, Suman Bisht et Bidhubhusan Mahapatra

68 Motivations mitigées et causalité complexe dans le Mekong

Jessica Marsh

70 Une bonne raison de parler de «réfugiés climatiques»

François Gemenne

72 Questions de gouvernance pour la communauté internationale

Alexander Betts

Les MGF et l'asile en Europe

77 Mutilations génitales féminines : un motif d'asile en Europe

Fadela Novak-Irons

79 MGF et demande d'asile : une situation compliquée pour les demandeuses comme pour les décideurs

Christine Flamand

82 La médicalisation des mutilations génitales féminines

Pierre Foldes et Frédérique Martz

83 La Convention d'Istanbul : nouveau traité, nouvel instrument

Elise Petitpas et Johanna Nelles

87 Changer les attitudes à l'égard des MGF en Finlande

Saido Mohamed et Solomie Teshome

Articles généraux

89 Le processus de Carthagène : 30 ans d'innovation et de solidarité

Carlos Maldonado Castillo

91 Le trafic des êtres humains pour leurs organes

Vladimir Makei

93 Thé sucré et cigarettes : un avant-goût de la vie des réfugiés en Jordanie

Rana B Khoury

95 Méfiance réfugiés/État sur la frontière birmano-thaïlandaise

Karen Hargrave

97 Animaux et migration forcée

Piers Beirne et Caitlin Kely-Huber

100 Rechercher des solutions respectueuses

Colleen Swan, Chief Albert P Naquin et Stanley Tom

Revue Migrations Forcées (RMF) offre une tribune pour un échange régulier d'informations et d'idées entre chercheurs, réfugiés et déplacés internes ainsi que tous ceux qui travaillent avec eux. Elle est publiée en français, anglais, espagnol et arabe par le Centre d'études sur les réfugiés de l'Université d'Oxford.

Personnel

Marion Couldrey et Maurice Herson
(Rédacteurs en Chef)
Andonis Marden (Assistante de
financement et de promotion)
Sharon Ellis (Assistante)

Forced Migration Review

Refugee Studies Centre
Oxford Department of International
Development, University of Oxford,
3 Mansfield Road, Oxford OX1 3TB, UK.
fmr@qeh.ox.ac.uk
Tél : +44 (0)1865 281700
Skype : fmrreview

www.fmrreview.org/fr



Avis de non responsabilité

Les avis contenus dans RMF ne reflètent pas forcément les vues de la rédaction ou du Centre d'Études sur les Réfugiés.

Droits d'auteur

Tout document de RMF imprimé ou mis en ligne peut être reproduit librement, à condition que la source et l'URL spécifique de l'article soient mentionnés.



ISSN 1460-9819

Conception/design

Art24
www.art24.co.uk

Imprimerie

LDI Ltd
www.lidiprint.co.uk



Cette publication a été produite avec l'assistance de l'Union européenne. Le contenu de cette publication relève de la seule responsabilité de la Revue des Migrations Forcées et ne peut en aucun cas être interprété comme le reflet des opinions de l'Union européenne. (Voir page 76.)



De la part des rédacteurs en chef

Alors que l'on prévoit une augmentation de la fréquence et de l'intensité des catastrophes associées au changement climatique, on anticipe également que le nombre déjà élevé de personnes déplacées dans le contexte des désastres continuera d'augmenter. Depuis notre numéro de 2008 sur « Les changements climatiques et les déplacements », de nombreux débats et de vastes recherches se sont intéressés à la réinstallation des personnes à risque, au besoin d'adaptation aux effets du changement climatique et aux recours juridiques pour les personnes déplacées par des menaces liées au climat.

Les régimes juridiques existants de portée nationale, régionale et internationale répondent seulement en partie aux besoins de protection relatifs au déplacement dans le contexte des désastres. Pour trouver des réponses adaptées, il sera nécessaire d'adopter une approche multisectorielle (technique et scientifique, politique, humanitaire, axée sur les droits humains et le développement, entre autres) qui réponde aux différentes formes de la mobilité humaine (déplacement, migration et réinstallation planifiée). Mais alors que la voix des scientifiques, des universitaires, des responsables politiques et des praticiens du développement domine le débat sur le changement climatique, l'un des auteurs de ce numéro nous rappelle que « les connaissances, valeurs et croyances locales sont des éléments essentiels pour définir le futur des communautés touchées ». Les articles de ce numéro aspirent à se faire l'écho des recherches, des débats et des différentes perspectives.

En 2015, l'initiative Nansen, dirigée par les gouvernements de Norvège et de Suisse, réunira plusieurs pays qui débattront d'un Programme de protection pour répondre aux besoins des personnes déplacées dans le contexte de désastres provoqués par des risques naturels, dont ceux liés au changement climatique. Certains articles de ce numéro de RMF émanent des consultations régionales et des réunions de la société civile organisées depuis 2013 dans le cadre de l'initiative Nansen.

Nous souhaitons remercier Hannah Entwisle Chapuisat de l'initiative Nansen et Jeff Crisp pour leur assistance en tant que conseillers sur ce numéro.

Le numéro complet ainsi que chaque article individuel sont disponibles en ligne aux formats html et pdf sur www.fmrreview.org/fr/changementsclimatiques-desastres. Ce numéro sera disponible en ligne et en version imprimée en anglais, arabe, espagnol et français. La liste détaillée du contenu de ce numéro est disponible sur www.fmrreview.org/fr/changementsclimatiques-desastres/RMF49liste.pdf. Veuillez nous écrire sur fmr@qeh.ox.ac.uk si vous souhaitez solliciter des exemplaires imprimés de ce numéro.

Ce numéro contient également un mini-dossier sur **les mutilations génitales féminines (MGF) dans le contexte de l'asile en Europe**, disponible à l'intérieur de ce numéro mais aussi sous forme de fichier PDF indépendant sur www.fmrreview.org/fr/changementsclimatiques-desastres/MGF.pdf.

Merci d'aider à diffuser ce numéro aussi largement que possible en le faisant circuler parmi vos réseaux, en publiant des liens, en le mentionnant sur Twitter et Facebook et en l'ajoutant à vos listes de ressources.

Des informations sur nos **prochains numéros** – les Balkans de l'Ouest « Vingt ans après les accords de Dayton », « L'asile en Europe » et « Pensons plus loin : déplacement, transition et solutions » – sont disponibles sur www.fmrreview.org/fr/aparaitre. Rejoignez-nous sur Facebook ou Twitter, ou souscrivez à nos alertes e-mail sur www.fmrreview.org/fr/souscrivez-aux-alertes-email.

Sincères salutations,

Marion Couldrey et Maurice Herson
Rédacteurs en chef de la Revue des Migrations Forcées

Avant-propos

Børge Brende et Didier Burkhalter

La communauté internationale a déjà développé des réponses face à de nombreux aspects des désastres, du changement climatique et de la mobilité humaine. Toutefois, pour que les progrès se poursuivent, il est essentiel de rapprocher les différents thèmes du débat afin d'élaborer une réponse exhaustive qui anticipe également les futurs défis associés au changement climatique. Par le biais de l'initiative Nansen, les Gouvernements de Norvège et de Suisse contribuent à la définition de futures réponses aux déplacements liés aux désastres.

Le 12 mars 2015, l'État insulaire du Vanuatu, dans l'océan Pacifique, a été frappé par un cyclone tropical de catégorie 5. Ce phénomène, le plus puissant qui ait été observé sur ces îles, a touché 166 000 habitants, laissant 75 000 d'entre eux sans abri adapté et 110 000 sans accès à l'eau potable.

Les prévisions indiquent que ces événements climatiques extrêmes, jusqu'alors sans précédent, pourraient devenir la norme plutôt qu'une exception. À travers le monde, les risques à déclenchement soudain tels que les séismes, les inondations, les glissements de terrain et les tempêtes tropicales ont déplacé environ 165 millions de personnes entre 2008 et 2013. Par conséquent, les risques à déclenchement soudain et à déclenchement lent liés au climat, associés à l'urbanisation rapide, à la croissance démographique ainsi qu'aux vulnérabilités sociales et à la pauvreté préexistantes, devraient selon toute attente intensifier le déplacement et la migration au cours des années à venir, y compris au-delà des frontières nationales.

Au regard de la corrélation entre changement climatique et migration, les États ont préparé le terrain lorsqu'ils se sont accordés sur le paragraphe 14(f) du Cadre de Cancun pour l'adaptation en décembre 2010, s'exhortant eux-mêmes à adopter des « mesures propres à favoriser la compréhension, la coordination et la coopération concernant les déplacements, les migrations et la réinstallation planifiée par suite des changements climatiques, selon les besoins, aux niveaux national, régional et international ».

L'initiative Nansen

Les gouvernements de Norvège et de Suisse ont lancé l'initiative Nansen fin 2012 dans l'objectif d'atteindre un consensus sur les principes et les éléments clés concernant la protection des personnes déplacées au-delà de frontières internationales dans le contexte des désastres, y compris les désastres liés aux conséquences du changement climatique.

Depuis lors, cette initiative a organisé une série de consultations régionales visant à réunir un vaste éventail de représentants des gouvernements, de la société civile, des organisations internationales et des experts.

Grâce à ces consultations, nous en savons aujourd'hui beaucoup plus sur les impacts des désastres et du changement climatique sur le déplacement et la migration, et nous avons pu identifier des pratiques efficaces utilisées actuellement pour parer ces difficultés, s'y préparer et y répondre, par exemple lorsque des personnes sont forcées de fuir en traversant des frontières internationales. Les futurs domaines d'action éventuels ont été compilés dans un « Programme de protection » relatif au déplacement transfrontalier dans le contexte des désastres et du changement climatique, qui sera présenté et débattu à l'occasion d'une consultation intergouvernementale mondiale organisée à Genève en octobre 2015.¹

Les conclusions de l'initiative ont déjà été intégrées à plusieurs programmes politiques internationaux. Il s'est avéré que la prévention du déplacement et de la migration en tant que stratégie d'adaptation était l'une des préoccupations majeures des parties prenantes ; c'est pourquoi il était important de soulever ces questions à la table des négociations du Cadre de réduction des risques de catastrophes pour l'après-2015. Nous sommes heureux que le langage du déplacement adopté au cours de la réunion de Sendai au Japon s'en fasse le reflet.² L'initiative a également permis d'intégrer un langage semblable à des instruments régionaux tels que la déclaration de Carthage +30.

La publication de ce numéro de RMF sur la manière dont le changement climatique nous affectera en termes de mobilité humaine n'aurait pas pu mieux tomber. Alors que s'approche la consultation mondiale finale de l'initiative Nansen, prévue en octobre à

juin 2015

Genève, ainsi que la réunion COP21 à Paris le mois suivant,³ la communauté internationale peut saisir ici une occasion précieuse pour apporter une réponse plus cohérente et plus complète à la question de la mobilité humaine dans le contexte des désastres naturels.

Børge Brende et Didier Burkhalter sont, respectivement, les ministres des Affaires étrangères de Norvège et de Suisse.

1. www.nanseninitiative.org/global-consultations/
2. www.wcdrr.org/uploads/Political_Declaration_WCDRR.pdf
3. www.cop21paris.org/

L'initiative Nansen : bâtir un consensus sur le déplacement dans le contexte des désastres

Walter Kälin

Pendant près de trois ans, le processus consultatif de l'initiative Nansen a identifié une boîte à outils d'options politiques qui pourraient éventuellement prévenir les difficultés du déplacement transfrontalier dans les contextes de désastres, y compris sous l'effet des changements climatiques, nous y préparer et nous permettre d'y répondre.

L'initiative Nansen a été officiellement lancée par les autorités suisses et norvégiennes en octobre 2012, après avoir pris conscience que dans le cadre du droit international actuel, rien ne garantit aux personnes forcées de fuir et de traverser des frontières internationales suite à un désastre qu'elles seront admises et recevront une assistance dans un autre pays, et encore moins qu'elles trouveront des solutions durables à leur déplacement. Ce type de déplacement crée non seulement des problèmes de protection juridique mais aussi des défis opérationnels, institutionnels et financiers puisqu'il n'existe aucune organisation internationale dont le mandat cible expressément ces personnes.

Cependant, au cours du processus consultatif mené par l'initiative Nansen auprès des États, de la société civile, des universitaires, des organisations internationales et des communautés touchées, il est rapidement devenu évident qu'une approche holistique de ce sujet devrait également se pencher sur la prévention du déplacement ; la réinstallation planifiée ou la migration régulière et volontaire pour éviter une situation dans laquelle tous les impacts négatifs du déplacement deviennent inévitables ; et une meilleure protection et de meilleures solutions durables pour les personnes déplacées de l'intérieur également. Ces consultations ont également révélé les multiples causes du déplacement, en particulier suite aux risques à déclenchement lent et aux autres changements progressifs associés au changement climatique. Enfin, elles ont mis en lumière le fait que ces mouvements de population

se déroulent **dans le contexte** des désastres et du changement climatique et qu'ils ne sont donc pas exclusivement **provoqués** par ces événements.

Recherche du consensus

L'objectif principal de l'initiative Nansen est de construire un consensus entre les États touchés concernant la manière adaptée de répondre aux défis du déplacement transfrontalier dans le contexte des désastres, y compris des impacts négatifs du changement climatique. À cette fin, elle a organisé des consultations intergouvernementales dans des pays membres du comité directeur de l'initiative Nansen¹ dans cinq sous-régions (Pacifique, Amérique centrale, grande Corne de l'Afrique, Asie du Sud-Est et Asie du Sud) et, en parallèle, des réunions avec la société civile dans ces mêmes régions. Ces consultations ont mis en lumière les dynamiques diverses et variées du déplacement transfrontalier et plus généralement de la mobilité humaine dans le contexte des désastres. Elles ont en outre permis de révéler la nature principalement régionale de ces mouvements et les nombreux processus à l'œuvre pour répondre aux déplacements en cas de désastre.

Le déplacement provoqué par les désastres, y compris transfrontalier, est soit déjà une réalité dans de nombreuses régions du monde, soit susceptible de se produire ou de s'intensifier, puisque le changement climatique devrait accroître tant la fréquence que l'ampleur des désastres. Les consultations ont permis d'affirmer que les États étaient les premiers responsables pour prévenir le déplacement lorsque cela est possible

et, s'il est inévitable, pour protéger les personnes déplacées et trouver des solutions durables à leur déplacement. Ces consultations ont également confirmé que les mécanismes, les lois et les politiques internationaux et régionaux existants ne couvrent pas suffisamment la question du déplacement transfrontalier dans le contexte des désastres, et ont également identifié le besoin de meilleurs mécanismes de préparation.

Dans l'ensemble, l'initiative a suscité un fort intérêt car elle offre une plateforme de discussion sur les mesures à prendre pour se préparer adéquatement à ces déplacements et pour y répondre, en réunissant les acteurs de l'action humanitaire, de la protection des droits humains, de la gestion de la migration, de la réduction des risques de catastrophe, de l'adaptation au changement climatique, de la protection des réfugiés et du développement. En particulier, le processus consultatif a permis de mettre en lumière le rôle important des organisations régionales et sous-régionales, qui complètent les efforts menés à l'échelon national, pour identifier des solutions à ce défi en s'appuyant sur les lois et les mécanismes existants et en les renforçant.

Des outils et plus

L'initiative a identifié un vaste éventail de mesures de protection et de migration pour les personnes touchées par des désastres, tels que la délivrance de visas humanitaires, la suspension des expulsions, l'octroi du statut de réfugié dans des circonstances exceptionnelles, des arrangements bilatéraux ou régionaux concernant la libre circulation des personnes, l'accélération des procédures migratoires habituelles ou la délivrance de permis de travail. Les consultations ont permis d'identifier le besoin de réviser l'applicabilité des accords régionaux existants relativement aux déplacements transfrontaliers dans le contexte des désastres ou, lorsque tels accords sont absents, de considérer l'élaboration de modalités temporaires de protection, d'admission et de séjour liées à des solutions durables.

Les consultations ont également mis en exergue le besoin d'une « boîte à outils » d'options politiques qui vont au-delà de la protection des personnes déplacées et touchent à d'autres formes de la mobilité humaine, par exemple en aidant les personnes à éviter le déplacement forcé, y compris, lorsque cela est possible, en se réinstallant à l'intérieur de leur pays ou à l'étranger de manière régulière ou planifiée avant que ne survienne le déplacement.

Principales conclusions des consultations régionales

Parmi les conclusions identifiées au cours de chaque consultation régionale, un certain nombre de thèmes centraux et mondiaux sont apparus. Toutefois, chaque région a identifié ses priorités particulières pour répondre à ses propres défis. Les rapports de ces consultations sont disponibles en ligne sur www2.nanseninitiative.org/#consultations et plusieurs articles de ce numéro de RMF sont dérivés des rapports élaborés en préparation des consultations régionales ou en conclusion de ces consultations.

Par exemple, les activités de réduction des risques de catastrophe, l'adaptation au changement climatique, les exercices de planification d'urgence, les améliorations infrastructurelles, la réinstallation des personnes à risque sur des sites plus sûrs, la réforme foncière et d'autres mesures visant à accroître la résilience constituent tous des actions qui pourraient potentiellement aider les personnes à rester chez elles aussi longtemps que possible. La mise en application complète des cadres juridiques et politiques pour les personnes déplacées de l'intérieur a également été identifiée comme un moyen d'améliorer la réponse globale aux déplacements liés à des désastres. Enfin, et notamment dans le contexte des risques naturels à déclenchement lent et des effets du changement climatique, la migration volontaire vers une autre région du pays ou (le cas échéant) vers un autre pays peut être également une occasion de trouver un emploi et de réduire le risque de déplacement en cas de crise humanitaire.

Cadrer et diffuser des messages

Au cours des années 2015 et 2016, il y aura de nombreuses opportunités d'intégrer les recommandations et les conclusions de l'initiative Nansen au processus régionaux et mondiaux cherchant à répondre aux questions essentielles en vue d'élaborer une réponse exhaustive aux déplacements transfrontaliers dans le contexte des désastres. Les conclusions de l'initiative applicables au niveau mondial soutiennent l'inclusion des déplacements provoqués par les désastres (internes et transfrontaliers) parmi les priorités du Cadre Sendai pour la réduction des risques de catastrophe : 2015-2030. L'initiative a également contribué à des conversations autour des négociations relatives à l'Accord de Paris sur le changement climatique de 2015 et participé activement au processus consultatif pour le Sommet humanitaire mondial de 2016. À l'échelle régionale, les conclusions

juin 2015



UNHCR

Ruines d'une maison détruite par le cyclone Nargis, à Myanmar. Mai 2008.

des consultations ont été incorporées par les États dans la Déclaration et le Plan d'action Carthagène + 30 de Brasilia en décembre 2014, le projet de Stratégie pour un développement résilient au climat et aux catastrophes dans le Pacifique et de l'atelier de février 2015 de la Conférence régionale sur la migration (processus Puebla), à l'occasion duquel les états membres d'Amérique centrale et du Nord ont échangé au sujet des moyens les plus efficaces d'utiliser les mécanismes de protection humanitaire temporaire dans le contexte de désastres.

En octobre 2015, les États se réuniront à Genève en vue d'adopter un « Programme de protection » sur le déplacement transfrontalier dans le contexte des désastres et du changement climatique, qui identifiera les pratiques efficaces et définira les futurs domaines d'actions à l'échelle nationale, régionale et internationale². Ce Programme de protection ne suggérera pas la création d'une nouvelle législation internationale mais inclura plutôt un ensemble de perspectives communes sur ce sujet, sur ses dimensions et sur les défis que chaque partie prenante concernée devra relever. Il identifiera et réaffirmera les principes élémentaires qui sous-tendent les domaines de la protection et de la coopération internationale et régionale, et fournira des exemples de

pratiques et d'outils existants pour prévenir les déplacements internes et, plus particulièrement, les déplacements transfrontaliers dans le contexte des désastres, mais aussi pour s'y préparer et pour y répondre. Enfin, il inclura des recommandations sur le chemin à suivre une fois que l'initiative Nansen prendra fin en décembre 2015.

À ce jour, le travail de l'initiative Nansen s'est déroulé en dehors du système des Nations Unies. Cependant, il est temps aujourd'hui de réinscrire au programme de travail de l'ONU le déplacement transfrontalier dans le contexte des catastrophes et du changement climatique. À cette fin, il faudra trouver une institution-mère chargée de cette question, tandis que les États devront s'approprier le plan d'action du Programme de protection afin de le faire avancer.

Walter Kälin kaelin@nanseninitiative.org est l'envoyé du président de l'initiative Nansen. www.nanseninitiative.org

1. Le comité directeur se compose de représentants originaires d'Australie, du Bangladesh, du Costa Rica, du Kenya, du Mexique, de Norvège, des Philippines et de Suisse, tandis que l'UNHCR et l'OIM sont invités permanents.

2. Une copie du « Programme de Protection » est disponible sur www2.nanseninitiative.org/global-consultations/

Plans nationaux d'adaptation et mobilité humaine

Koko Warner, Walter Kälin, Susan Martin et Youssef Nassef

Dans l'optique d'éviter un déplacement chaque fois que possible, il sera nécessaire de mieux intégrer les questions de déplacement et de mobilité humaine aux processus nationaux et régionaux de planification de l'adaptation.

Lorsqu'il n'est pas possible d'éviter le déplacement, des mesures d'adaptation peuvent aider les personnes à partir volontairement et dans la dignité longtemps avant qu'une situation de crise ne surgisse. Les Plans d'adaptation nationale – établis en vertu du Cadre de Cancun pour l'adaptation¹ – peuvent jouer un rôle important pour y parvenir en incorporant la mobilité humaine aux stratégies régionales relatives aux changements climatiques.

Le processus de planification de l'adaptation nationale est une occasion qui permet de veiller à ce que la migration, le déplacement et la réinstallation planifiée soient abordés de manière exhaustive, autant que difficultés potentielles que comme possibilités éventuelles. La mobilité humaine est pertinente dans le cadre de la planification de l'adaptation au sens où il s'agit d'éviter un déplacement ou une migration qui pourrait éroder le bien-être humain lorsqu'il existe un risque discernable qu'un tel mouvement se produise suite aux effets du changement climatique. Elle est également pertinente pour tenter de capitaliser sur le potentiel de migration ou de réinstallation planifiée lorsque ces options sont considérées comme les stratégies d'adaptation les plus viables.

Les Plans nationaux d'adaptation s'appuient sur les Programmes d'action nationaux en matière d'adaptation (PANA) qui ont été élaborés par les pays les moins avancés (PMA) juste avant la Convention cadre de la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques des Parties de Cancun en 2010. De nombreux PANA admettaient tout à fait que des pertes en habitats et en moyens d'existence étaient susceptibles de précipiter une migration à grande échelle. Certains d'entre eux proposaient des stratégies d'adaptation visant à réduire la pression à la migration et à permettre aux individus de rester chez eux le plus longtemps possible. Les stratégies proposées cherchaient en général à adapter les pratiques agricoles, la gestion des terres pastorales, les infrastructures comme les digues et les barrières littorales, les schémas de pêches et les autres stratégies, de manière à réduire la pression exercée sur des écosystèmes fragiles pour permettre ainsi aux populations de rester sur place.

Les approches visant à réduire le déplacement dans le contexte de désastres associés aux changements climatiques sont souvent centrées sur des systèmes d'alerte précoce et de préparation aux situations d'urgence ou sur des plans de sauvetage et de réinstallation post-catastrophe. Les PANA examinent également la question du rôle de la réinstallation planifiée d'individus en tant que stratégie d'adaptation, particulièrement dans les contextes d'élévation du niveau de la mer. Peu de PANA considèrent le mouvement spontané de populations des zones rurales vers les zones urbaines comme une stratégie d'adaptation positive ; de fait, les gouvernements ont généralement tendance à décrier la migration rurale vers les zones urbaines et à rechercher des programmes destinés à décourager les populations de quitter leurs zones d'origine plutôt que de faciliter leur mouvement.

Même si la migration émerge comme un thème récurrent dans les PANA, les documents qu'ils ont générés n'ont généralement produit que peu d'information sur les stratégies destinées à éviter les mouvements ou à les faciliter lorsqu'ils devenaient nécessaires.² Le processus subséquent de Planification nationale d'adaptation (PNA) constitue, toutefois, une occasion pour que l'expertise acquise en matière de migration soit mise à profit au cours de la réflexion relative aux deux aspects opposés des stratégies d'adaptation – prévenir la « migration de détresse » et le déplacement non voulu tout en facilitant des mouvements positifs qui permettent un meilleur ajustement des impacts des changements climatiques.

Les PNA sont nouveaux et doivent encore être élaborés et soumis. Il est vivement recommandé que les processus menant à l'élaboration des PNA soient participatifs et transparents et qu'ils répondent à des exigences de sensibilité en matière de genre ; les gouvernements devraient également tenir compte, le cas échéant, des savoirs traditionnels et indigènes. Les PNA peuvent traiter des questions de migration liées aux changements climatiques, d'une part en cherchant à réduire les pressions à la migration ou au déplacement et d'autre part également en envisageant la

juin 2015

migration et la nécessité d'une réinstallation planifiée comme des stratégies d'adaptation.

Inscrire la migration dans les plans nationaux d'adaptation³ est essentiel pour favoriser leur application effective. Les décideurs politiques et les praticiens ont besoin d'orientations claires et concrètes sur la manière de relier la mobilité humaine à l'adaptation face au changement climatique. Il est recommandé que les lignes directrices des PNA consolident une cohérence stratégique à travers l'ensemble des politiques de migration et d'adaptation, et qu'elles soient pilotées dans un certain nombre d'États.

Plusieurs lacunes dans la base de connaissances ont été mises en évidence et les pallier pourraient contribuer à planifier l'adaptation nationale autour de la mobilité humaine. Parmi elles se trouvent :

- La relation entre les processus de mobilité et d'adaptation, et notamment établir dans quelle mesure différentes formes de mobilité s'avèrent positives ou négatives pour ceux/celles qui se déplacent ainsi que pour les communautés d'origine et de destination.
- La nature des types de compromis impliqués, et l'état de la relation entre les déplacements humains liés aux changements climatiques et les processus du développement durable, en particulier autour de la question des mécanismes de survie qui érodent l'environnement (des mécanismes de survie qui ont un impact négatif sur la durabilité à long-terme) et de la résilience.

Perspectives : plans d'adaptation et mobilité humaine

Au moment où les négociateurs sur le climat se préparent en vue de l'accord critique de Paris en 2015⁴, les États n'auront pas d'autre choix que d'assumer leurs responsabilités afin de prévenir, chaque fois que possible, des déplacements futurs associés aux impacts des changements climatiques. Toutefois, les États touchés devront également recevoir l'assistance technique et financière nécessaire afin qu'ils puissent s'acquitter de cette responsabilité. Il faudra tout particulièrement résoudre quatre difficultés si l'on veut que les PNA deviennent véritablement efficaces en tant que mécanismes destinés à résoudre la question de la mobilité humaine dans le contexte des changements climatiques. Ces quatre difficultés sont :

- Apporter des conseils techniques et des orientations opérationnelles aux gouvernements sur la manière d'intégrer la mobilité ;

- Donner aux gouvernements, lorsqu'ils formuleront leur PNA, des données supplémentaires sur les effets spécifiques des changements climatiques sur la mobilité et de la mobilité sur les changements climatiques ;
- Veiller à ce que les gouvernements s'entourent des experts et des praticiens adéquats en matière de mobilité humaine lors de la formulation des PNA ;
- Veiller à ce que les gouvernements aient accès à un inventaire de bonnes pratiques pour s'assurer que les PNA incluent des stratégies qui traitent véritablement des deux aspects opposés et interconnectés du changement climatique et de la mobilité humaine.

Koko Warner warner@ehs.unu.edu est Haut fonctionnaire à l'Université des Nations Unies. www.unu.edu Walter Kälin kaelin@nanseninitiative.org est l'Envoyé de la Présidence de l'initiative Nansen. www.nanseninitiative.org Susan Martin Susan.Martin.ISIM@georgetown.edu est Professeure de Migration internationale à l'Université Georgetown. www.georgetown.edu Youssef Nassef ynassef@unfccc.int est Coordinateur de l'adaptation à la CCNUCC. www.unfccc.int/fr

Cet article s'appuie sur le Policy Brief. No. 9 (2014) de l'UNU 'Integration of Human Mobility Issues within National Adaptation Plans' <http://ehs.unu.edu/file/get/11786.pdf>. Ce document a été rédigé en collaboration avec les personnes suivantes que nous remercions pour leur contribution : Sieun Lee, Susanne Melde, Marine Franck et Tamer Afifi.

1. Adopté dans le cadre de l'Accord de Cancun lors de la Conférence sur les changements climatiques qui s'est tenue à Cancun au Mexique en 2010. http://unfccc.int/portal_francophone/items/3072.php
2. Tous les Programmes d'action nationaux examinés dans le cadre du rapport sur lequel s'appuie cet article sont disponibles sur : http://unfccc.int/portal_francophone/items/3072.php
3. Pour de plus amples détails, voir : International Dialogue on Migration (2011). Disponible sur : www.iom.int/fr/idmclimatechange_fr
4. www.cop21.gouv.fr/en

Podcasts RMF

Tous les articles de ce numéro sont disponibles sous forme de podcast sur le site Web de RMF et également sur iTunesU. Cliquez sur l'icône pour afficher les podcasts FMR ou visitez <http://tinyurl.com/iTunesU-FMR> (uniquement en anglais)



Modéliser le déplacement

Justin Ginnetti

Même si les personnes recherchant un modèle de prédiction mondiale unique seront déçues, les modélisations actuelles des déplacements provoqués par le changement et les désastres climatiques peuvent permettre de définir un éventail de scénarios pour des pays, des régions ou des zones sensibles donnés.

Les modèles empiriques des déplacements et des migrations provoqués par les changements et les désastres climatiques sont utilisés pour prédire les éventuels schémas migratoires des populations selon différents scénarios. Ces modèles existent depuis des dizaines d'années¹ mais la manière dont ils sont utilisés a évolué au fil du temps. L'Observatoire des situations de déplacement interne (Internal Displacement Monitoring Centre, IDMC) et Climate Interactive² ont mis au point un modèle basé sur la dynamique des systèmes qui simule non seulement les impacts des sécheresses, des inondations et du changement climatique sur le déplacement dans le nord du Kenya, mais également les conséquences de la mise en place de différentes mesures visant à prévenir, atténuer ou répondre aux déplacements.

Avant de commencer à travailler sur un modèle, l'IDMC a dû décider en premier lieu s'il était envisageable qu'une population pastorale intrinsèquement mobile de la corne d'Afrique puisse devenir déplacée. Il en a conclu que ce déplacement était possible par la perte des moyens de subsistance pastoraux. La deuxième étape consistait à définir comment, quand et pourquoi les populations pastorales deviennent déplacées. Pour articuler cette théorie causale du déplacement, il a fallu travailler avec d'autres chercheurs, des représentants des pouvoirs publics, des ONG et les populations pastorales elles-mêmes. Pendant plusieurs mois, ce groupe disparate d'acteurs a identifié collectivement l'ensemble des grands facteurs et des principales relations causales qui unissent les pluies et les résultats de déplacement : interaction entre le climat et les systèmes climatiques, rendement des pâturages, dynamiques des troupeaux de bétail, prix du bétail et stratégies des populations pastorales en matière de décisions et de commercialisation. Une fois que cette théorie causale avait été définie, les parties prenantes ont pu identifier les éventuels points d'entrée pour s'attaquer à la question du déplacement provoqué par la sécheresse.

Nous avons mis à l'épreuve le comportement du modèle de déplacement des populations pastorales

en le comparant au comportement historique des indicateurs clés qui, dans notre cas, remontaient à 1990, afin de vérifier si ce modèle pouvait reproduire les mêmes résultats. Comme il existait peu de données relatives aux déplacements des populations pastorales (un déplacement lui-même peu reconnu), d'autres facteurs pertinents ont dû être pris en compte pour valider et calibrer le modèle, notamment le prix du bétail sur le marché, les données de population humaine et de bétail ainsi que les taux de naissance et de décès du bétail. Toutefois, il était impossible de trouver des données historiques nombreuses qui permettraient de valider chaque composante du modèle, ce qui accroissait encore l'incertitude de ce dernier.

Les résultats initiaux de l'analyse sont à la fois contre-intuitifs et encourageants. Si, à l'avenir, les sécheresses gagnent en fréquence et en sévérité sous l'effet du changement climatique, elles entraîneront des déplacements certes plus nombreux, mais pas beaucoup plus nombreux. En outre, l'analyse suggère que les terres arides et semi-arides, notamment celles du Kenya, pourraient accueillir un plus grand nombre de têtes de bétail et de pasteurs. Cela dit, l'augmentation du nombre de pasteurs vivant de l'agriculture de subsistance se traduira par une augmentation du nombre de pasteurs déplacés en case de sécheresse, à moins que des mesures soient mises en place pour atténuer ce risque.

Modéliser pour les décideurs

Ce modèle a également permis aux décideurs de mettre à l'épreuve les mesures préventives. La National Drought Management Authority (NDMA), l'autorité nationale de gestion des sécheresses du gouvernement du Kenya, a utilisé le modèle des dynamiques du système pour tester les impacts des différentes politiques d'utilisation des terres et de gestion du bétail sur la réduction future des risques de déplacement provoqué par les sécheresses. L'IDMC et Climate Interactive envisagent de collaborer avec le NDMA pour simuler l'efficacité des diverses options politiques et des différents investissements décrits dans le plan du pays nommé « Ending Drought Emergencies » (Mettre fin aux urgences liées à la

juin 2015

sécheresse). L'objectif de cette collaboration est d'utiliser le modèle de déplacement pour prendre des décisions éclairées concernant la réduction des déplacements liés à la sécheresse à l'avenir.

L'IDMC et Climate Interactive utilisent également des modèles pour aider le gouvernement du Nigéria, où quatre millions de personnes ont été déplacées par les inondations depuis 2000. Pour la National Emergency Management Authority, l'autorité de gestion des urgences nationales du Nigéria, il serait intéressant de pouvoir identifier les facteurs de risque d'inondation et les moyens de les atténuer. L'IDMC et Climate Interactive étudient également des méthodes d'élaboration de nouveaux modèles et de personnalisation de modèles existants en soutien aux Plans nationaux d'adaptation et au Cadre mondial pour les services climatologiques de l'Organisation météorologique mondiale.

Certains des pays qui se perçoivent comme des destinations possibles des personnes déplacées dans le cadre de désastres et du changement climatique ont déjà commencé à investir pour mieux comprendre ces schémas de mobilité.³ Parallèlement, de nombreux pays se considèrent comme particulièrement vulnérables aux impacts du changement climatique ; c'est pourquoi les pays les moins développés ont proposé un mécanisme de coordination du déplacement au cours du dernier cycle de négociations sur le changement climatique.

Alors qu'un nombre croissant de décideurs et de praticiens recourent à ces outils, ils comprendront de mieux en mieux comment utiliser ces modèles mais aussi, ce qui est tout aussi important, comment ne pas les utiliser. Ironiquement peut-être, la question à laquelle nos modèles ne peuvent pas répondre (ou, plutôt, n'essaient plus de répondre) concerne le nombre de personnes qui seront probablement déplacées à l'échelle mondiale d'ici 2050 ou 2100. Tandis que les médias populaires sont toujours à l'affût d'un chiffre mondial unique, les décideurs, les praticiens et les modélisateurs ont préféré reporter leur attention sur des questions plus spécifiques et plus concrètes.

Justin Ginnetti justin.ginnetti@nrc.ch est le conseiller principal sur les méthodologies de recherche et les données pour l'Observatoire des situations de déplacement interne. www.internal-displacement.org

1. Consultez « La modélisation des changements » par Christopher Smith, Dominic Kniveton, Sharon Wood et Richard Black (2008) dans le numéro 31 de la *Revue des migrations forcées* www.fmreview.org/fr/pdf/MFR31/34.pdf
2. www.climateinteractive.org
3. On peut citer par exemple le projet Foresight du Royaume-Uni : « Migration and global environmental change », l'appui apporté par l'Union européenne à des initiatives telles que « Climate Change and Migration: Knowledge, Law and Policy, and Theory » et la feuille de route du Département de Défense des États-Unis « 2014 Climate Change Adaptation Roadmap ».



Le barrage de récupération des eaux de roche de Ngomeni, dans le district de Mwingi au Kenya, qui dessert des centaines de ménages, à sec pour la première fois depuis de nombreuses années en 2011, selon les résidents.

Bilan sur les données disponibles

Susan Martin

Les chercheurs ont beaucoup à faire, non seulement pour comprendre la migration provoquée par le climat et les désastres mais aussi pour transmettre leurs connaissances afin que les décideurs et les praticiens puissent les mettre à profit.

Alors qu'il existe certaines estimations du nombre de personnes déplacées par des désastres à déclenchement rapide, on n'en sait encore peu sur les schémas et les cycles de ce déplacement. Les systèmes publics de suivi sont inadaptés, en particulier pour les personnes déplacées qui ne se réfugient pas dans les abris officiels. En outre, de nombreuses questions restent sans réponse concernant le nombre de fois où les personnes sont déplacées et dans quel lieu ces personnes se rendent lorsqu'elles quittent leur abri temporaire mais ne sont pas en mesure de rentrer chez elles. Une base de données factuelles de meilleure qualité pourrait nous aider à définir un ensemble de critères d'évaluation des menaces auxquelles les personnes sont confrontées et à déterminer si elles peuvent rentrer chez elles ou s'il est préférable de les réinstaller ailleurs.

Il faudrait également accorder une attention plus prononcée à l'intersection entre les désastres à déclenchement soudain et à déclenchement lent, puisque les premiers peuvent exacerber les seconds. Le risque naturel devient souvent le point de basculement, comme ce fut le cas avec la sécheresse en Somalie, qui a déclenché une famine dans le contexte d'une instabilité politique persistante. Quelles stratégies d'adaptation dans les situations de déclenchement rapide permettent de renforcer la résilience en cas de désastre et permettent aux personnes de rester et de s'adapter in situ ?

Le domaine de la prévision des migrations environnementales présente un immense potentiel. Est-il possible d'identifier les populations vulnérables ou encore les personnes exposées et à quels moments ? Il n'existe actuellement aucun outil de prévision efficace pour identifier les personnes risquant d'être déplacé à l'avenir. De plus, les recherches révèlent que les populations « coincées » sont tout autant exposées aux dangers que celles qui prennent la route. L'amélioration des prévisions est essentielle pour les situations à déclenchement soudain comme pour les situations à déclenchement lent. Les méthodologies de modélisation basée sur les agents, la prévision et l'identification géographique des points chauds pourraient toutes nous aider à identifier

les populations vulnérables dans les zones d'origine comme dans les zones de destination.

Bien que les analogies historiques et l'expérience des réinstallations provoquées par le développement nous aident à mieux cadrer les discussions, les populations vulnérables n'auront pas toujours la possibilité de se réinstaller sur des zones non habitées si bien qu'elles se réinstallent parfois dans des zones à risque. Aujourd'hui, au vu de la rareté des terres disponibles, il est possible que les comparaisons avec les études de cas historique ne soient plus utiles, ni même faisables.

Nous savons déjà que les décisions de migrer, de même que les impacts de ces mouvements, sont fortement influencés par le degré de vulnérabilité et de résilience des familles et des ménages. La plupart des personnes qui tirent le plus grand avantage de la migration sont déjà celles qui sont plus résiliant que leurs voisins. Ainsi, mieux comprendre comment renforcer la protection sociale des ménages particulièrement vulnérables aidera les décideurs à identifier des stratégies pour renforcer la résilience des personnes qui restent sur place mais aussi de celle qui quitte les zones touchées par le changement climatique. Dans le contexte de la migration environnementale, il est important de conduire une analyse à l'échelle micro car elle permet de remettre en question les hypothèses que les chercheurs pourraient émettre en relation avec les systèmes environnementaux humains.

Les risques se manifestent de manière très différente. Par exemple, l'impact d'une inondation sur une population vulnérable dépend de l'emplacement géographique s'est en fait s'avéré bénéfique pour les pratiques agricoles. L'inclusion de questions environnementales migratoires dans les recensements nationaux, les enquêtes démographiques sanitaires, les indices du niveau de vie ou les enquêtes par grappe à indicateurs multiples pourraient nous aider à identifier des caractéristiques spécifiques aux ménages ou région. En outre, pour éviter d'imposer des hypothèses incorrectes, il est possible de demander aux participants quelles questions sont, selon eux, les plus pertinentes.

juin 2015

Malgré la possibilité d'utiliser les données de téléphonie mobile pour étudier les schémas migratoires des personnes suite à un événement à déclenchement soudain, plusieurs limitations existent. Par exemple, les informations de facturation et les préoccupations en matière de confidentialité compliquent la tâche de collecte des données, tandis que les cartes SIM peuvent représenter des individus, des ménages ou des communautés. Les données de téléphonie mobile souffrent des mêmes limitations que les autres types de données dans la mesure où elles doivent être nettoyées et avalisées afin de pouvoir les analyser correctement. De plus, il serait également migrant d'identifier les caractéristiques des migrants (par exemple leur motivation) plutôt que de savoir simplement où ils se déplacent.

Données et études à long terme

Nous avons besoin de données et d'études longitudinales pour aider les chercheurs à comprendre les effets à long terme du changement environnemental sur les décisions migratoires et à étudier correctement l'impact de la migration sur l'adaptation et la résilience. Les études longitudinales sont également nécessaires pour garantir que les impacts des programmes d'adaptation, y compris des programmes impliquant des mouvements de population, soit évaluée au fil du temps. En effet, les impacts économiques, sociaux, culturels et autres sont susceptibles de changer au cours des différentes phases du processus d'adaptation, si bien que la compréhension des effets à long terme des différentes stratégies d'adaptation aidera les décideurs et les praticiens à mieux planifier et mettre en œuvre leur mesure.

Le financement de recherches pluriannuelles est difficile, c'est pourquoi le recours à des ensembles de données existants pourrait constituer une approche utile lorsque le financement d'une recherche longitudinale est restreint, même si peu d'ensemble de données comprennent toutes les informations nécessaires, notamment les ensembles de données longitudinales qui se rapportent aux urgences à déclenchement lent. Les quelques études longitudinales qui existent sont généralement financées par les pouvoirs publics, ce qui illustre l'importance de ces questions tant sur le plan politique que sur le plan de la recherche.

Utilité pour les décideurs

Comme la plupart des migrations, les déplacements et réinstallations devraient impliquer les mouvements à l'intérieur ou entre des pays en développement. Une meilleure compréhension de la

migration interne (y compris les mouvements rural-urbain, urbain-rural et rural-rural, de même que la migration transfrontalière Sud-Sud) permettra aux décideurs de mieux planifier les mesures d'atténuation des impacts sur les communautés d'origine comme sur les communautés d'accueil. A l'heure actuelle, il existe très peu de recherche cherchant à saisir l'impact des migrants sur les communautés d'accueil. Il est tout particulièrement important de mener des recherches sur les moyens d'assurer une plus grande fiabilité, sécurité l'utilisation des transferts de fonds Sud-Sud dans le contexte des mouvements liés au changement climatique. Il existe peu de données sur les mécanismes de facilitation des transferts de fonds en tant que stratégies d'adaptation, un sujet que les plans d'adaptation nationaux, par exemple, n'abordent pas généralement.

Les cadres institutionnels relatifs à la migration, aux déplacements et à la réinstallation dans le contexte du changement climatique ne sont pas bien articulés, que leur échelle soit nationale, régionale ou mondiale. Il serait utile de conduire un exercice d'identification de mécanismes de coopération et de coordination efficaces entre les différents ministères et agences afin de guider les pouvoirs publics et les organisations internationales afin qu'ils élaborent des stratégies d'adaptation impliquant la mobilité humaine. Il serait également utile de continuer à observer comment les plans nationaux d'adaptation, les documents de stratégie de réduction de la pauvreté et les stratégies de réduction des risques de catastrophes répondent aux questions liées au changement environnemental, à la migration et au développement afin d'identifier d'éventuelles améliorations pour la planification de la migration, du déplacement et de la réinstallation planifiée.

Enfin, les recherches ne suffiront pas à elles seules à influencer les politiques, sauf si elles sont présentées d'une manière qui soit facilement assimilable et pratique pour les donateurs, mais aussi pour les décideurs et les institutions opérationnelles.

Susan Martin *Susan.Martin.ISIM@georgetown.edu* est professeure de Migration internationale à l'Université de Georgetown. www.georgetown.edu

Cet article se base sur les conclusions et les recommandations d'un symposium de l'Alliance mondiale pour le savoir sur les migrations et le développement (Knowledge Partnership for Migration and Development, KNOMAD), organisé en mai 2014. Le rapport de ce symposium est disponible sur www.knomad.org/thematic-working-groups/environmental-change-and-migration.

Le besoin d'une approche ethnographique au Pérou

Geremia Cometti

Un mouvement de personnes s'explique rarement uniquement par des facteurs environnementaux ou climatiques. Une analyse ne tenant pas compte des conséquences culturelles du changement climatique pour les sociétés touchées reste incomplète.

La plupart des recherches sur les liens entre le changement climatique et la migration ne tiennent pas suffisamment compte des perspectives des sociétés concernées. Une approche ethnographique, prenant en compte la manière dont ces sociétés représentent le changement climatique, apporte plus de rigueur à l'analyse et permet aux personnes travaillant sur cette question de mieux comprendre les défis à relever.

Les Q'eros sont un groupe autochtone vivant à trois niveaux d'altitude sur le versant oriental des Andes au Pérou, chacun avec leur propre écologie. Au cours des dix dernières années, un grand nombre de Q'eros ont commencé à migrer pour poursuivre leur éducation, pour trouver du travail ou en réaction au changement climatique. Certains partent pour toujours, tandis que d'autres vont et viennent ou élargissent leurs déplacements nomades jusqu'à la ville.

Les Q'eros reconnaissent que la productivité des plantations de pommes de terre n'a cessé de décroître et que leur qualité se détériore également sous l'effet du changement du régime des pluies. Ils estiment que ce changement est également à la source de la propagation d'un parasite nuisible aux pommes de terre, ainsi que de la faim et des décès parmi leurs troupeaux d'alpagas et de lamas.

Bien que les facteurs économiques, sociaux et environnementaux expliquent dans une certaine mesure la migration des Q'eros, cette explication reste incomplète puisqu'elle ne tient pas compte de la manière dont ce peuple interprète le changement climatique.

L'approche occidentale standard se base sur la dichotomie entre, d'un côté, les personnes et leur culture et, d'un autre côté, la nature et l'environnement. Selon cette perspective déterministe, la migration peut être appréhendée comme une forme d'adaptation ; dans un certain sens, le changement climatique entraîne la migration.

Les Q'eros ont une vision du monde différente, selon laquelle les relations entre la nature et les personnes sont envisagées comme continues, et non pas disjointes. La plupart des Q'eros expliquent le changement climatique comme la conséquence de l'effondrement de la relation réciproque qu'ils entretiennent avec leurs divinités. Certains d'entre eux se sont tournés vers d'autres religions ou ont abandonné leurs pratiques traditionnelles, tandis que d'autres mettent à profit leur réputation de chamane auprès des touristes et des habitants des villes.

Par conséquent, les Q'eros voient bien un lien entre le changement climatique et la migration mais il ne s'agit pas du type de lien causal résultant de la dichotomie entre les peuples et la nature. Ils diraient plutôt que c'est leur migration (loin de leurs zones d'habitation traditionnelles, loin de leurs rituels ou en instrumentalisant leurs rituels) qui est à l'origine du changement climatique. Comme ils ne sont plus là pour célébrer les cérémonies collectives destinées à garantir leurs récoltes et la santé de leurs animaux, le climat a commencé à évoluer.

La prise en compte des perspectives des Q'eros aide, premièrement, à mettre en lumière la signification symbolique du changement climatique et, deuxièmement, à conceptualiser l'interaction entre le changement climatique et la migration qui est plus complexe et va au-delà de causalité classique. En outre, toute analyse reste incomplète si elle ne tient pas compte des conséquences culturelles du changement climatique pour les sociétés concernées, en associant le discours occidental dominant aux perspectives de la société impliquée.

Geremia Cometti est titulaire d'une bourse postdoctorale du Fonds national suisse de la recherche scientifique au Laboratoire d'Anthropologie Sociale, à Paris.
geremia.cometti@college-de-france.fr
<http://las.ehess.fr/>

juin 2015

Une approche intégrée

William Lacy Swing

Pour répondre avec succès aux défis des désastres environnementaux, climatiques et naturels, la solution est d'intégrer les questions migratoires (dont le déplacement) à l'ensemble des politiques et des cadres relatifs au changement climatique, à la réduction des risques de catastrophe et au développement.

Une personne sur sept dans le monde est un migrant et, aujourd'hui, les personnes sont plus nombreuses que jamais à migrer dans le contexte des désastres, principalement en conséquence de la concentration des populations et des moyens de subsistance dans des zones sensibles à ce type de phénomène. Les migrants comptent souvent parmi les personnes les plus touchées par les désastres car ils sont davantage exposés aux risques, moins préparés et, par conséquent, moins à même de faire face aux impacts des désastres et de s'en remettre.

La coordination entre les acteurs politiques et les praticiens constituent l'un des principaux défis relatifs à la protection et à l'assistance des personnes déplacées par des processus et des événements environnementaux, et notamment au-delà des frontières nationales. Il existe bien sûr des lois et des bonnes pratiques adaptées, même si les approches varient en fonction du cadre dans lequel les politiques sont adoptées : migration, climat, sécurité ou droits humains. Toutefois, des lacunes persistent sur le plan de la protection ou des institutions, étant donnée l'approche fragmentée et parfois partielle adoptée dans de nombreux contextes régionaux et nationaux pour relier la mobilité humaine au changement climatique.

Les recherches et l'expérience opérationnelle indiquent que le déplacement n'est en rien une conséquence négative inévitable ou nécessaire des chocs et des changements environnementaux. En fait, de nombreux efforts sont déjà déployés (dans le cadre de la réduction des risques de catastrophes et de l'adaptation au changement climatique) pour prévenir les déplacements provoqués par des causes environnementales ; pour venir en aide aux personnes en déplacement ainsi qu'aux communautés d'origine et d'accueil ; et pour concrétiser le potentiel positif du déplacement dans le contexte de désastres et du changement environnemental. Nous n'avons pas besoin d'un nouveau cadre politique : nous avons simplement besoin d'intégrer la migration aux cadres existants à l'échelle nationale, régionale et mondiale. Cette intégration apportera la cohérence nécessaire pour coordonner une réponse efficace.

Collecter et partager de meilleures données

Il est essentiel de disposer de données sur le déplacement pour comprendre les vulnérabilités, fournir l'assistance humanitaire et concevoir des solutions durables. La plupart des données disponibles ne sont pas ventilées en fonction de la durée et de la distance du déplacement, ce qui rend difficile de distinguer les différents types de déplacement et de répondre à leurs différentes conséquences.

Le partenariat est un facteur essentiel si l'on veut obtenir des données de bonne qualité. Dans ses rapports annuels, l'Observatoire des situations de déplacement interne (Internal Displacement Monitoring Centre, IDMC) utilise les données nationales pour décrire le déplacement provoqué par les catastrophes naturelles. Ces données nationales sont ensuite complétées par la Matrice de suivi des déplacements de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Cette matrice soutient le travail des partenaires locaux et nationaux, et recueille des informations dans une série d'« instantanés » qui montrent les tendances des flux de déplacement et les conditions des personnes déplacées.

Il existe un besoin pressant de collecter des données longitudinales quantitatives sur la manière dont la migration et la réinstallation planifiée peuvent renforcer les stratégies adaptatives, notamment en identifiant les risques qu'elles atténuent. Malheureusement, certaines régions sont particulièrement sous-étudiées. Bien qu'en 2013, près de 90 % des nouvelles personnes déplacées contre leur gré par des catastrophes vivaient en Asie,¹ seules 26 % des recherches mondiales sur la migration et l'environnement (y compris le changement climatique) portaient sur l'Asie. L'Europe (7 %) et le Moyen-Orient (2 %) sont également sous-étudiés, malgré la présence de processus environnementaux qui peuvent déclencher des déplacements de population dans ces régions.

Pour combler le manque de données comparables sur les populations déplacées, le projet « Migration,



L'OIM, en collaboration avec le Département de la protection sociale et du développement des Philippines, anime un atelier de coordination des camps et de gestion des camps en janvier 2013, dans le cadre de la planification de la préparation aux catastrophes.

environnement et changement climatique : données à l'usage des politiques », financé par la par l'Union européenne, a élaboré une analyse comparative portant sur six pays pilotes.² Les études des lieux d'origine et de destination des migrants internes éclairent les politiques en révélant comment la mobilité humaine promeut la résilience et la capacité d'adaptation au changement climatique. Les enseignements tirés et les bonnes pratiques se basent sur les types de mobilité (migration, déplacement, réinstallation planifiée), plutôt que sur les particularités des pays, ce qui permettra de fournir des données comparatives pour les autres pays présentant des populations de migrants et des contextes environnementaux semblables.

Renforcer les partenariats

Les autorités nationales de gestion des catastrophes (ANGC) jouent un rôle central concernant la préparation, les réponses et les solutions aux déplacements en cas de désastre, ou encore la

gestion de ces déplacements, et ont la capacité de réduire fortement les risques et les vulnérabilités. L'une des principales priorités devrait porter sur la construction de partenariats stratégiques et opérationnels entre ces ANGC, ainsi qu'entre les ANGC et les acteurs humanitaires, afin de renforcer leurs capacités avant, pendant et après les désastres.

La plupart des pays se sont dotés de plans de réponse aux catastrophes mais les approches et les expériences diffèrent considérablement. Les partenariats entre les ANGC de différentes régions du monde favorisent l'échange d'expériences, d'outils et de méthodes qui couvrent tous les aspects de la gestion des risques de catastrophes. Les mandats mondiaux et les partenariats des acteurs internationaux contribuent à unir les ANGC dans un réseau mondial d'homologues. De plus, les acteurs humanitaires internationaux contribuent à la planification et à la gestion des déplacements en préconisant l'impartialité

juin 2015



IOM/Billy Jamisolanin

dans les activités d'assistance et de protection des populations touchées.

Parmi les exemples d'utilisation de partenariats à cette fin, on peut citer le Guide exhaustif pour la planification des évacuations en masse de catastrophes naturelles (Comprehensive Guide for Planning Mass Evacuations in Natural Disasters, Guide MEND³), publié en 2014. L'expérience a indiqué qu'il existait un manque d'outils adaptés pour guider les ANGC et les acteurs humanitaires lors de la planification d'évacuations en masse. Afin de combler cette carence, 11 pays et un certain nombre d'organisations internationales et d'experts universitaires ont collaboré sous l'égide de l'OIM pour produire ce Guide MEND, qui comprend un modèle utilisable et adaptable pour l'élaboration des plans nationaux d'évacuation.

L'augmentation du nombre de migrants à travers le monde montre à quel point il est nécessaire d'intégrer les migrants et la mobilité aux mécanismes d'intervention humanitaire. Les travailleurs migrants d'Amérique latine, par exemple, ont été touchés de manière disproportionnée par l'ouragan Sandy de New York en 2012.

Pendant, ils étaient moins susceptibles que les non-migrants d'avoir droit,

mais aussi d'accéder, aux secours et à l'aide au relèvement. Pendant les inondations de 2011 qui ont touché Bangkok et un cinquième de la Thaïlande, au moins 600 000 travailleurs migrants de Myanmar sont restés coincés dans les zones touchées et ont rencontré de grandes difficultés pour accéder aux informations et à l'assistance. Pour porter assistance à ces populations de migrants, une action concertée de la part des autorités a été nécessaire. L'initiative Migrants in Countries in Crisis (MICIC, initiative « Migrants dans les pays en crise »), impulsée par les pays et lancée en 2014, vise à élaborer des principes directeurs et des pratiques efficaces pour renforcer la capacité des États et des autres acteurs à se préparer afin de pouvoir atténuer la souffrance et protéger la dignité et les droits des migrants présents pendant une crise sévère dans un pays étranger, que cette crise soit provoquée par un conflit ou une catastrophe naturelle.⁴

Cohérence des politiques et des pratiques

Les efforts de coordination sont bien avancés sur le plan opérationnel, de la recherche et des politiques

mais, pour surmonter les obstacles entravant cette coordination, il faut inclure les problématiques de la mobilité humaine dans les cadres stratégiques à l'échelle internationale, nationale et communautaire.

À l'échelle internationale, le Cadre d'action de Hyogo 2, la Convention-cadre de l'ONU sur les changements climatiques, les Objectifs de développement durable et le Sommet humanitaire mondial sont autant d'occasions d'approfondir les connaissances et de les partager. À l'échelle régionale, les processus consultatifs et régionaux (PCR) sur la migration créent un espace privilégié pour entamer des discussions informelles et non contraignantes, conduites par les États, au sujet de la migration. Les progrès du dialogue et des initiatives de coopération en matière de migration et de déplacement dans le cadre de la dégradation environnementale et du changement climatique sont principalement le résultat de ces processus, qui se caractérisent par la recherche du consensus.⁵ À l'échelle nationale, les Plans nationaux d'adaptation, le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et les plans locaux de développement devraient intégrer les préoccupations relatives à la migration pour contribuer à faire de la migration interne et internationale un choix sûr et salubre, réduire le déplacement et les facteurs de la « migration par désespoir », et renforcer la résilience.

Il est évident que nous devons intégrer les questions migratoires, y compris le déplacement, aux politiques relatives au changement climatique, à la réduction des risques de catastrophes et au développement, à tous les niveaux. Cette approche est indispensable si l'on veut apporter des réponses cohérentes et complètes aux crises et aux changements auxquels nous sommes tous confrontés.

William Lacy Swing *ODG@iom.int* est le directeur général de l'Organisation internationale pour la migration. www.iom.int/fr

1. IDMC (2014) *Global Estimates 2014: People Displaced by Disasters*. <http://tinyurl.com/IDMC-2014GlobalEstimates>

2. Dominican Republic, Haiti, Kenya, Mauritius, Papua New Guinea and Vietnam. www.environmentalmigration.iom.int

3. www.globalccmcluster.org/system/files/publications/MEND_download.pdf

4. <http://tinyurl.com/IOM-MICIC>

5. OIM (2013) *Regional Inter-State Consultation Mechanisms on Migration: Approaches, Recent Activities and Implications for Global Governance of Migration*, Série de recherches sur la migration no 45. <http://tinyurl.com/IOM-ResearchSeries45>

L'Afrique de l'Ouest : un banc d'essai pour des solutions régionales

Julia Blocher, Dalila Gharbaoui et Sara Vigil

La population de l'Afrique de l'Ouest est très mobile et très vulnérable aux catastrophes naturelles. Face à cela, l'Afrique de l'Ouest compte toutefois plusieurs accords de coopération régionale et peut à ce titre servir utilement de banc d'essai afin d'éclairer le règlement des déplacements transfrontaliers.

Pratiquement tous les États d'Afrique de l'Ouest ont été incorporés au sein d'un espace politique relativement unifié dans le cadre de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO ou ECOWAS en anglais),¹ ce qui fait de cette région un ensemble beaucoup moins fragmenté que de nombreuses autres régions du monde. Du fait de la porosité des frontières qui en résulte, le concept de mouvements transfrontaliers est relativement flexible et la zone connaît un niveau inhabituellement élevé de migration intra régionale – plus de 58 % de la migration en Afrique de l'Ouest s'effectue à l'intérieur-même de la région.

Les flux de migration sont liés non seulement à l'inégalité économique, aux troubles politiques et à la dégradation environnementale mais aussi à des moyens d'existence traditionnels fondés sur une mobilité que les frontières nationales fixées lors de la décolonisation n'ont pas interrompue. De plus, le déplacement imputable aux catastrophes naturelles est fréquent, et près de 9,3 millions de personnes ont été signalées comme ayant été déplacées par des catastrophes naturelles dans la région entre 2008 et 2013.²

Mécanismes de protection en vigueur

Il n'existe à l'heure actuelle aucun consensus international ou propre à la région de l'Afrique de l'Ouest concernant les procédures d'admission et de protection des personnes qui traversent les frontières en situation de catastrophes. Déterminer si ces personnes peuvent être admises dans un autre État afin d'y recevoir de l'assistance et pour combien de temps elles auront la permission d'y rester sont des questions déterminantes.

La Convention de l'UA de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique (Convention de 1969) élargit les obligations contenues dans la Convention relative au statut des réfugiés de 1951 et étend la définition du non-refoulement de manière à y inclure « des événements qui perturbent gravement l'ordre public ».³ Il n'est pas clair si les aléas imputables

aux catastrophes naturelles se trouvent inclus dans cette phrase. Son interprétation a subi des variations en fonction des États, en grande partie par manque de consensus concernant le seuil d'application de cette extension de la définition. Le peu d'éléments à disposition tend à suggérer que les États africains ont adopté une approche relativement restrictive de cette définition. En outre, aucun traité ne couvre les personnes qui abandonnent leur lieu d'origine à cause ou parce qu'elles anticipent une crise à déclenchement lent.

Dans la mesure où il n'existe en vertu du droit international aucun droit d'admission dans un pays étranger dans le cas d'un déplacement motivé par une catastrophe due à des aléas naturels, une discussion sur les moyens d'aborder ce type de mobilité dans la région doit nécessairement prendre en considération les politiques de migration et d'asile de la CEDEAO et de ses États membres. La CEDEAO a étendu son mandat initial de manière à enraciner la mobilité dans son projet politique. Son Protocole sur la libre circulation des personnes et le droit de résidence et d'établissement (signé en 1975 et révisé en 1986) donne à tous les citoyens des États membres le droit de vivre et travailler dans un autre pays membre pendant 90 jours.

Le Programme de la CEDEAO pour l'aménagement durable des ressources pastorales et l'organisation de la transhumance⁴ est une exception à cette règle de 90 jours du Protocole, et constitue le domaine politique le plus élaboré touchant à la mobilité humaine saisonnière et environnementale. Au cours des années 2000, un document a été conçu spécifiquement à l'intention des éleveurs nomades, le Certificat international de transhumance (CIT) qui pourrait être comparé à un passeport visant à faciliter la transhumance à travers les frontières des éleveurs nomades et de leurs troupeaux.

Assistance, bonnes pratiques et faiblesses

La Politique humanitaire commune de la CEDEAO a pour objectif d'étendre les capacités nationales et régionales en vue d'apporter aux préoccupations

juin 2015

d'ordre humanitaire des réponses spécifiques au contexte et axées sur les personnes. A noter à cet effet, que les obligations relatives à l'assistance aux migrants en ont été délibérément exclues. Dans le cas de personnes déplacées traversant une frontière suite à une catastrophe, des dispositions particulières devront donc être élaborées dans le cadre du Protocole pour leur permettre d'obtenir une assistance humanitaire ainsi que pour établir les conditions et la durée de leur séjour.

Dans la pratique, le Protocole de la CEDEAO ne fait rien pour éliminer les obstacles déterminants qui pourraient priver les personnes déplacées d'exercer pleinement leurs droits. Par exemple, les démarches nécessaires en vue d'obtenir des documents légaux permettant l'accès au marché du travail et au système de santé peuvent être très complexes et prendre énormément de temps. Les États d'Afrique de l'Ouest s'efforcent toutefois d'améliorer la portabilité des droits sociaux à l'intérieur de la région. La Convention générale de la sécurité sociale de la CEDEAO représente une étape cruciale en termes de garantie de la protection des droits et de l'application des protocoles relatifs à la liberté de mouvement. Les pays de la CEDEAO et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) se sont engagés dans le cadre de la stratégie régionale 2014/2016 à tout faire pour améliorer la protection donnée aux migrants en détresse et bloqués, particulièrement dans les situations de trafic humain. Une protection accrue à l'intention des personnes se trouvant dans ces types de conditions peut en dernier ressort contribuer à améliorer le niveau général de protection de l'ensemble des autres populations mobiles.

D'un point de vue positif, les accords de la CEDEAO en matière de liberté de mouvement ont réduit les menaces auxquelles les migrants sont confrontés dans la région et qui dans d'autres circonstances auraient été contraints de recourir à des passeurs ou d'emprunter des routes dangereuses (comme c'est le cas par exemple dans la Corne de l'Afrique).

Dans le cadre des structures de la CEDEAO, la réduction des risques de catastrophe est confondue avec la gestion des catastrophes et à ce titre traitée par la Direction des affaires humanitaires et sociales. Un Comité technique de gestion des catastrophes a été établi en vue d'appliquer les plans d'action régionaux les plus récents (2010-



UNHCR/G. Gordon

Une famille de réfugiés ivoiriens marchant le long d'un chemin forestier en direction de la ville de Zwedru, dans le sud-est du Liberia, suite à l'éruption de violence en Côte d'Ivoire en 2011.

15). Parmi les organisations régionales disposant de cadres élaborés en matière de réduction et de gestion des catastrophes, la CEDEAO est l'une des seules au monde à organiser officiellement des exercices conjoints de simulation visant à promouvoir la coopération technique et améliorer la formation dans le domaine des interventions d'urgence ; en outre, le développement d'un fonds d'urgence régional est en cours et une équipe d'intervention d'urgence fait office d'instrument de réponse au niveau régional en cas de catastrophe ou de conflit.

Malgré la mise en place de nombreuses dispositions qui permettent aux États d'Afrique de l'Ouest d'intervenir en cas de catastrophe et d'apporter aide et protection aux personnes déplacées, à cette date les interventions sont toutefois restées rudimentaires. L'incapacité à mobiliser des fonds et l'absence d'une réponse coordonnée adéquate capable de couvrir l'ampleur des besoins humanitaires en sont les causes de faiblesse les plus fréquemment citées.

Il n'y a pas eu jusqu'ici de cas dans lesquels des pays d'origine et de destination ont eu à se coordonner dans le contexte d'un déplacement lié à une catastrophe. Pour ce qui est des mouvements de réfugiés, les commissions tripartites établies entre le pays d'origine, le pays d'asile et le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés qui jouent un rôle déterminant dans l'établissement des bonnes pratiques, pourraient servir d'exemple pour les déplacements transfrontaliers suite à une catastrophe. La mise en place de dispositions permettant de renforcer la confiance entre les pays d'asile et les pays d'origine suite à des mouvements de populations liés à des conflits armés est également essentielle.

Perspectives

L'Afrique de l'Ouest se trouve dans une situation où elle pourrait servir de modèle mondial en ce qui concerne la coopération et le pilotage de solutions novatrices. Le programme Vision 2020 de la CEDEAO définit comme objectif ambitieux une région cohérente « sans frontière » et « entièrement axée sur sa population » ;⁵ partager les tâches et coopérer en vue d'apporter de l'aide aux personnes déplacées sont des aspects fondamentaux de la réalisation d'une telle vision. De nombreuses préoccupations subsistent toutefois en ce qui concerne les mouvements de population dans la région. Le Protocole sur la liberté de mouvement de la CEDEAO donne en principe le droit à tous les citoyens de la CEDEAO d'être admis dans les États

membres mais il dépend fortement de la coopération politique et de la bonne volonté des différents pays.

Instaurer des politiques nationales et des programmes de protection temporaire en Afrique de l'Ouest est primordial, dans la mesure où les accords conclus à un niveau plus élevé requièrent une intégration à la législation domestique pour être véritablement utiles. L'élaboration et l'application des politiques nationales devraient s'appuyer sur des accords à un niveau plus élevé comme : l'extension de la période de séjour temporaire et les dispositions spéciales à l'intention des personnes déplacées pour cause de catastrophes ; les dispositions spéciales à l'intention des migrants touchés par une catastrophe, qui pourraient raisonnablement prendre modèle sur le « passeport » CIT ; une meilleure prise en compte des besoins spécifiques des personnes déplacées dans l'application des cadres internationaux en vigueur ; et une meilleure prise en considération des déplacements transfrontaliers potentiels dans le cadre de la protection et de l'assistance humanitaire. Même si les politiques déjà en vigueur constituent une excellente base, il restera important de clarifier les droits et les responsabilités des personnes déplacées par des catastrophes pendant la durée de leur séjour, de manière temporaire ou jusqu'à ce que des solutions plus durables soient trouvées.

Julia Blocher julia.blocher@ulg.ac.be est doctorante au Centre d'Études de l'Ethnicité et des Migrations (CEDEM), Université de Liège www.cedem.ulg.ac.be et Assistante de recherche à Sciences Po Paris www.sciences-po.fr, Dalila Gharbaoui Dgharbaoui@doct.ulg.ac.be est doctorante au CEDEM et Assistante de recherche au Macmillan Brown Centre for Pacific Studies, de l'université de Canterbury www.pacs.canterbury.ac.nz/ et Sara Vigil Sara.Vigil@ulg.ac.be est Chercheuse associée du FNRS et doctorante au CEDEM.

Sont également remerciés pour leur contribution à cet article : François Gemenne, Florence de Longueville, Nathalie Perrin, Caroline Zickgraf et Pierre Ozer.

1. Les exceptions sont la Mauritanie, Sainte-Hélène et Sao Tomé et Príncipe.

2. IDMC 'Global Estimates 2014: People displaced by Disasters' <http://tinyurl.com/IDMC-2014-GlobalEstimates>

3. Article I (2) et Article II (3).

4. CEDEAO Décision A / DEC.5 / 10/98

5. Commission de la CEDEAO (2011) " CEDEAO vision 2020. Vers une communauté démocratique et prospère » <http://tinyurl.com/ECOWASVision2020>

juin 2015

Le développement et les risques de déplacement

Glauca Boyer et Matthew McKinnon

Les implications du changement climatique sont si grandes pour les interventions d'urgence que l'on en oublie parfois l'autre facette du défi : le développement. Pourtant, l'impact du changement climatique se traduit par des schémas systémiques d'érosion socio-économique qui influencent également les dynamiques du déplacement post-désastre et auxquels il convient de trouver des réponses parallèles.

Il est largement reconnu que la plupart des personnes déplacées vivent au niveau ou en dessous du seuil de pauvreté et que les groupes à faible revenu sont touchés de manière disproportionnée par les désastres d'origine climatique. En outre, en dehors des désastres, un vaste éventail de conséquences également associées au changement climatique affaiblissent la résilience, en particulier celle des groupes dépendant de l'agriculture de subsistance, et accentuent par là-même encore les vulnérabilités. Ces conséquences deviennent alors un facteur d'amplification de la migration rurale-urbaine, même si les questions climatiques sont largement masquées par des explications « économiques » de ces flux migratoires et que ces deux groupes de migrants finissent souvent par s'installer dans les mêmes taudis.¹

Les communautés rurales à faible revenu subissent d'importantes pressions sous l'effet des journées plus chaudes, des saisons sèches plus longues et plus intenses, et des averses plus fortes alors même que les précipitations sont globalement moins nombreuses. Les populations en ressentent par exemple les conséquences sur le plan sanitaire car les conditions sont plus favorables à l'apparition de maladies alimentaires, hydriques et vectorielles. La production agricole baisse sous l'effet d'une saison de croissance plus courte et moins prévisible, du déclin des précipitations et de l'augmentation des inondations, tandis que la hausse du nombre de journées extrêmement chaudes réduit la productivité des travaux en extérieur (la grande majorité des travaux dans les communautés vivant de l'agriculture de subsistance) et les rend plus dangereux en raison du risque de fatigue et de déshydratation. Comme les agriculteurs éprouvent alors plus de difficultés à produire des denrées et à travailler, l'insécurité alimentaire s'accroît, généralement en même temps que le taux de malnutrition infantile.

La capacité de gouvernance définit la résilience

Ce type de conditions difficiles est fréquent chez les communautés rurales des régions tropicales en développement. Les pays et les communautés les plus vulnérables sont ceux pour lesquels le secteur

agricole contribue très fortement à l'économie ou à l'emploi, ou parmi lesquels un grand nombre de ménages dépendent de l'agriculture de subsistance. Même si les conditions locales varient, le résultat est souvent le même : les personnes, et en particulier les jeunes, accélèrent ce déclin en partant en masse vers les villes et leurs taudis. Les problèmes ne sont ainsi pas seulement transposés au milieu urbain ; le processus en jeu accentue également les risques pour les communautés d'origine comme pour les communautés d'accueil.

Alors que, pour des raisons climatiques, les communautés rurales d'Afrique subsaharienne, d'Amérique du Sud, d'Asie et même du Moyen-Orient viennent gonfler les rangs des nouveaux arrivants dans les taudis urbains, les zones géographiques semblables du sud-ouest des États-Unis ou de l'Australie, par exemple, ne sont pas touchées de la même manière, alors qu'elles subissent des pressions climatiques analogues. Ce constat met en lumière l'importance des capacités communautaires et des systèmes de gouvernance pour faire face à ce type de changement.

Renouvellement rural

Un vaste éventail de mesures et d'approches ont été développées pour s'adapter au changement climatique, comme le démontre par exemple la diversité des activités prévues par les Programmes d'action nationaux d'adaptation.² Cependant, parmi les communautés vivant principalement de l'agriculture de subsistance, le manque de moyens fiables pour mettre en place et appliquer durablement ces mesures est la principale entrave à l'action. Les semences de meilleure qualité et résistantes à la sécheresse, les installations d'eau améliorées ou les programmes de micro-assurance météorologique, entre autres initiatives, impliquent tous généralement un niveau de dépenses inaccessible, ce qui empêche les personnes qui pourraient en tirer le plus grand parti d'en profiter.

Les initiatives d'adaptation au changement climatique n'exigent pas toutes autant de ressources mais les approches basées sur le renforcement des

Érosion rurale dans la région du Haut Ghana oriental

Les conséquences de la hausse des températures sur les communautés dépendantes de l'agriculture de subsistance sont particulièrement prononcées dans cette région du Ghana, qui était auparavant le grenier du pays. Afin de compenser la réduction des saisons de culture ou des capacités productives, une stratégie consiste à agrandir la surface de terres cultivées. Toutefois, cela implique très souvent d'abattre des arbres et, donc, de réduire la biodiversité, l'intégrité des terres et les zones ombragées dont profitent les cultures et les cultivateurs. La déforestation et la dégradation des arbres et des forêts ne contribuent pas seulement à alimenter le changement climatique via la perte des puits de carbone mais peuvent également faire augmenter les températures locales et intensifier la vulnérabilité aux sécheresses et aux inondations. De surcroît, les seules nouvelles terres cultivables restantes sont les terres les moins fertiles, si bien que cette baisse des rendements agricoles se paie au prix fort.

De la même manière, la baisse des recettes privées n'est pas sans conséquences pour les services publics. La réduction des investissements dans les infrastructures hydriques locales est particulièrement problématique car elle réduit la surface de terres arables disponibles au cours de la saison sèche, ce qui pousse un plus grand nombre de personnes à migrer de manière saisonnière. Les signes d'érosion sociétale sont également évidents. Comme les petits exploitants entretiennent moins de têtes de bétail, par exemple, ils en confient un moins grand nombre aux bergers nomades Peuls qui fréquentent les terres marginales de la région. Alors qu'il existait auparavant une relation mutuellement bénéfique dans le cadre duquel le berger recevait de la nourriture ou un revenu en échange de ses services, l'érosion de cet échange démontre comment les chocs subis par les communautés sédentaires se répercutent à travers la chaîne économique, endommageant par là-même les liens sociaux traditionnels.

capacités et de la résilience élargissent l'éventail de réponses possibles. Dans le cas du Nord du Ghana (voir encadré), l'inversement de la tendance à l'érosion des moyens de subsistance est une étape cruciale pour garantir les investissements dans les infrastructures d'approvisionnement en eau et d'irrigation, pour préserver les zones de conservation, pour pouvoir accéder à l'assurance et pour les innombrables autres mesures qui pourraient devenir de plus en plus accessibles alors que les capacités augmentent.

Alors que les pouvoirs publics ont la possibilité de stimuler le changement via des incitations fiscales ou des campagnes éducatives, de nombreuses parties prenantes, telles que les groupes d'intérêts communautaires ou les organisations professionnelles, ont également des possibilités de renforcer la résilience et de favoriser le renouvellement rural face au changement climatique. De surcroît, une économie rurale plus dynamique permettrait de tirer un plus grand profit de la migration saisonnière et permanente car les échanges de compétences, les liens commerciaux et les transferts de fonds seraient plus à même d'apporter des avantages au niveau local. Sous cet angle, la migration peut alors s'inscrire dans le cadre d'une stratégie d'adaptation plutôt que représenter simplement un dernier recours.

Conclusion

Le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) a inscrit la résilience au changement climatique et aux catastrophes

naturelles au cœur de son Plan stratégique 2014-17 tandis que la Banque mondiale attache une importance croissante à l'adaptation et à l'atténuation du changement climatique. Le PNUD a également participé centralement à des efforts visant à trouver des solutions développementales aux défis du déplacement qui, aujourd'hui, ne cesse de se prolonger, par le biais d'initiatives telles que Solutions Alliance et le Plan régional pour les réfugiés et la résilience en Syrie (3RP).³

Les pays et les communautés les plus vulnérables aux changements climatiques doivent toutefois surmonter un immense défi : enrayer le déclin rural et la pression migratoire alors que le changement climatique et environnemental poursuit son rythme. Pour comprendre la nature changeante du déplacement lié au climat, il faudra penser en termes de développement, et l'efficacité des réponses développementales sera centrale pour trouver des solutions durables à ces défis.

Glauca Boyer glauca.boyer@undp.org est spécialiste politique en matière de solutions de développement face au déplacement et **Matthew McKinnon** matthew.mckinnon@undp.org est assistant spécialisé pour le Bureau des politiques et de l'appui aux programmes pour le PNUD. www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/climate-and-disaster-resilience/overview.html

1. Consultez RMF 34 « S'adapter au déplacement en milieu urbain » www.fmreview.org/fr/deplaces-en-milieu-urbain
2. Voir l'article de Warner *et al* pages 8-9
3. www.3rpsyriacrisis.org et www.solutionsalliance.org
Notez que le numéro 52 de RMF couvrira le sujet suivant : voir www.fmreview.org/fr/solutions

juin 2015

Développement d'un mécanisme de protection temporaire en Afrique

Tamara Wood

L'officialisation de certaines dispositions de protection temporaire en Afrique pourrait signifier une amélioration substantielle de l'accès aux territoires et aux droits de l'homme pour les populations déplacées au-delà de leurs frontières par des catastrophes. De telles dispositions doivent toutefois respecter les obligations de protection auxquelles sont déjà soumis les États concernés.

En Afrique, certaines personnes déplacées au-delà des frontières par les catastrophes et les effets du changement climatique auront droit à une protection en tant que réfugiés, soit en vertu de la Convention relative au statut des réfugiés de 1951 ou de la Convention africaine sur les réfugiés de 1969. Toutefois, les cadres politiques et juridiques en vigueur en Afrique sont inadéquats et ne permettent pas de garantir la protection de toutes les personnes déplacées par une catastrophe à l'extérieur des frontières de leur pays d'origine, notamment lorsqu'elles ont été déplacées par la sécheresse, les inondations, les éruptions volcaniques ou la désertification. La Consultation régionale de mai 2014 sur la Corne de l'Afrique de l'Initiative Nansen a conclu que les États africains devraient à cet effet envisager « le développement et l'application de mesures temporaires de protection dans les contextes de catastrophes lorsque des personnes déplacées à travers les frontières ne sont pas reconnues en vertu de la Convention [africaine de 1969] sur les réfugiés mais qu'elles ont tout de même besoin d'être protégées et de recevoir une assistance internationale ». ¹ En Afrique la mise à disposition d'un asile temporaire à des voisins en détresse, y compris en situation de catastrophe, obéit à une longue tradition. En 2002, les personnes qui fuyaient suite à l'éruption du Mont Nyiragongo en République démocratique du Congo ont obtenu la permission de rester en Ouganda jusqu'à ce qu'elles puissent rentrer en toute sécurité même si le statut de réfugié ne leur a pas été accordé. Le Botswana et la Tanzanie ont également accepté d'accueillir des personnes fuyant des inondations dans les États voisins. Toutefois, de telles dispositions restent généralement ad hoc et informelles, et les personnes déplacées doivent compter sur la bonne volonté des communautés d'accueil et des organisations non gouvernementales pour leur sécurité et leur survie.

Selon le nouveau document du Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés « Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements » [Orientations sur la protection ou les modalités de séjour temporaires – document non traduit en

français], la protection temporaire est un « outil pragmatique » permettant « d'offrir un sanctuaire aux personnes qui fuient une crise humanitaire ». ² Dans la pratique toutefois, les modalités de protection temporaire ont été critiquées non seulement pour leur caractère discrétionnaire et leur nature ad hoc mais aussi parce qu'elles sont utilisées par les États pour contourner des obligations de protections bien plus complètes qui leur incombent au regard du droit international sur les réfugiés ou du droit des droits de l'homme.

S'appuyer sur ce qui existe

Face à un tel contexte, l'Initiative Nansen de Consultation régionale sur la Corne de l'Afrique a recommandé qu'en Afrique des mesures de protection temporaire soient « intégrées à des législations, des politiques et des pratiques déjà en vigueur dans la région ». Une approche de ce type, ne contribuerait pas seulement à promouvoir une protection temporaire entre États africains, mais aiderait également à garantir la cohérence de ces mesures avec les obligations de protection auxquelles les États sont déjà soumis en vertu des instruments internationaux et régionaux, et également en vertu du droit coutumier.

Les États africains ont déjà indiqué qu'ils s'engageaient à traiter le déplacement lié aux catastrophes. Le Cadre stratégique pour une politique de migration pour l'Afrique, adopté par les États membres de l'Union africaine (UA) en 2006, reconnaît les catastrophes ainsi que les autres facteurs environnementaux comme des sources majeures de déplacement, et recommande à cet effet l'élaboration de politiques de migration au niveau national comme régional. La Convention de l'UA sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (connue sous le nom de Convention de Kampala), reconnaît et articule les besoins des victimes de déplacement en raison de catastrophes car même sans aborder directement le déplacement transfrontalier elle inclut dans sa définition des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI), les personnes qui ont été forcées de

fuir ou de quitter leurs lieux habituels de résidence après ou afin d'éviter les effets des « catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme ».³

Si l'on veut qu'un mécanisme de protection temporaire ait pour effet de promouvoir, plutôt que saper, la protection dans la région, il doit à minima être cohérent avec les obligations auxquelles les États africains ont déjà souscrit en vertu du droit international et régional. Le droit régional ainsi que les cadres stratégiques en vigueur pourraient également servir de base pour négocier et élaborer un mécanisme de protection temporaire en Afrique, en articulant des principes qui ont déjà fait l'objet d'accords par les États et qui pourraient être étendus aux victimes de déplacement en raison de catastrophes.

À minima, l'élaboration de mesures de protection temporaire en Afrique doit respecter le principe du non-refoulement qui interdit aux États en vertu des instruments internationaux et régionaux des droits de l'homme d'expulser un individu vers un territoire où il risque de subir un préjudice. Cette interdiction peut inclure des conditions dans le cas de certaines zones touchées par une catastrophe ou dans des situations où le préjudice auquel les personnes de retour se verraient exposées est imminent ou particulièrement sérieux.

De plus, cette pratique courante en vertu de laquelle les États africains offrent un refuge temporaire aux populations d'un État voisin victimes d'une catastrophe devrait faciliter l'élaboration d'une norme coutumière régionale de protection, même s'il est vrai que le fait d'accorder un refuge temporaire dans ce type de circonstances est considéré plutôt comme une conséquence de l'hospitalité africaine et de la bonne entente entre voisins que comme une obligation juridique.

Les États Parties à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 (Charte de Banjul) ont l'obligation de garantir une série de droits - et notamment le droit à la vie et à l'intégrité de la personne, le droit de circuler librement à l'intérieur d'un État, le droit de quitter son pays et d'y revenir, le droit à la propriété, et le droit à la santé physique et mentale - à toutes les personnes se trouvant sur leur territoire, y compris aux étrangers. Il convient de remarquer, contrairement à la plupart des autres instruments internationaux des droits de l'homme que la Charte africaine ne contient pas de clause de dérogation, ce qui signifie qu'il n'est pas possible de justifier de restrictions aux droits prévus par la Charte même en cas d'urgence ou de toute autre

circonstance exceptionnelle. Pour que des mesures de protection temporaire soient conformes aux obligations en matière de droits de l'homme qui incombent aux États, celles-ci doivent garantir le respect de l'ensemble des droits de l'homme aux bénéficiaires de cette protection temporaire.

Protection des réfugiés

Comme indiqué plus haut, au moins certaines personnes déplacées pour cause de catastrophes et d'effets négatifs du changement climatique bénéficieront d'une protection en vertu du droit des réfugiés international ou régional. Le document final de la Consultation régionale de l'Initiative de Nansen sur la Corne de l'Afrique reconnaît l'applicabilité potentielle de la Convention de 1969 - en particulier, de la phrase « des événements qui perturbent gravement l'ordre public » aux situations de catastrophes, au moins dans les cas où la protection et l'assistance prévues à l'intention des communautés touchées sont entravées par un conflit. Tel a été le cas en 2011, lorsque le statut de réfugié *prima facie* (à première vue) a été accordé au Kenya à des dizaines de milliers de personnes qui fuyaient la sécheresse et la famine qui frappaient le sud de la Somalie.

La protection des réfugiés est en soi « temporaire », dans la mesure où elle n'entraîne pas un droit de résidence permanent et que sa durée est circonscrite par des clauses de cessations qui mettent un terme au statut de réfugié une fois que les conditions dans le pays d'origine ont changé. Toutefois, aussi longtemps qu'une personne jouit du statut de réfugié aux termes du droit des réfugiés, elle a droit à l'ensemble des droits prévus en vertu du régime des réfugiés international ou régional. L'élaboration en Afrique de mesures de protection temporaire ne doit pas affaiblir, ni circonscire, l'octroi des droits spécifiques au statut de réfugié auxquels ont droit les personnes qui sont admissibles à ce statut.

Dispositions relatives à la libre circulation

Finalement, l'élaboration en Afrique de mesures de protection temporaire pourrait s'appuyer sur des cadres déjà en vigueur relatifs à la libre circulation des personnes entre les pays de la région. La Consultation régionale sur la Corne de l'Afrique a recommandé, par exemple, que les dispositions relatives à la libre circulation des personnes en cours de développement dans le cadre des communautés économiques sous-régionales, comme celles de la Communauté des pays d'Afrique de l'Est (EAC) et de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), soient appliquées de

juin 2015

manière à faciliter l'admission des personnes déplacées en période de catastrophe.

Il est important de remarquer, toutefois, que les dispositions relatives à la liberté de circulation ne sont pas axées sur la protection ; elles sont plutôt conçues dans le but de promouvoir le développement régional et de faciliter les mouvements de main-d'œuvre entre les pays. En tant que telles, ces dispositions ne sont pas concernées par les besoins particuliers des personnes déplacées – et elles peuvent même être suspendues pendant les périodes d'urgence, comme lors d'une catastrophe, et leur fonctionnement dépend de la capacité des individus à obtenir des documents d'identité et un emploi. Néanmoins, l'assouplissement des conditions d'entrée entre les différents États pourrait faciliter la circulation des personnes victimes, ou les plus susceptibles d'être victimes, d'une catastrophe ou des effets adverses du changement climatique. En février 2014, par exemple, les gouvernements du Kenya, de l'Ouganda et du Rwanda ont signé un accord qui permet à leurs citoyens de se déplacer dans les trois pays en utilisant leurs cartes d'identité. Au niveau pratique, des dispositions comme celle-ci pourraient être utilisées pour faciliter l'admission et la gestion des personnes déplacées dans le cadre d'un régime de protection temporaire.

L'élaboration en Afrique de mesures formelles de protection temporaire destinées aux personnes déplacées dans le contexte de catastrophes et d'effets adverses dus au changement climatique pourrait améliorer considérablement l'accès à la protection des personnes qui sont forcées de fuir à travers les frontières. En cessant de limiter ce type de protection à la sphère des accords informels et ad hoc, un régime de protection temporaire pourrait garantir aux populations déplacées hors de leur pays d'origine pour cause de catastrophe la certitude de pouvoir accéder à d'autres territoires et de voir leurs droits respectés, et contribuerait à promouvoir une plus grande cohérence en matière d'accueil et de traitement à leur égard. Toutefois, pour y parvenir, un régime de protection temporaire devra respecter les obligations auxquelles les États africains sont soumis dans le cadre de la protection régionale des réfugiés et des autres instruments de défense des droits de l'homme.

Tamara Wood tamara.wood@unsw.edu.au est doctorante à l'université de New South Wales www.law.unsw.edu.au et a été expert juridique consultante lors de la Consultation régionale de l'Initiative Nansen.

1. <http://tinyurl.com/NansenInitiativeHornConclusion>
2. www.refworld.org/docid/52fba2404.html
3. <http://tinyurl.com/KampalaConventionAU>

Les effets du climat sur les sociétés pastorales nomades

Dawn Chatty et Troy Sternberg

Oman et la Mongolie illustrent les entraves climatiques et sociales modernes au mode de subsistance mobile et pastoral.

Depuis longtemps, le pastoralisme nomade ou mobile représente un mode de subsistance durable dans un grand éventail de pays car il donne aux bergers la capacité de se déplacer et de gérer les risques dans des paysages marginaux où les animaux domestiqués peuvent trouver à se nourrir malgré la faible productivité écologique de l'environnement. Toutefois, aujourd'hui, le pastoralisme subit de plein fouet l'influence de nouvelles forces environnementales et sociales, à l'exemple du changement climatique et des politiques gouvernementales restreignant les déplacements et d'autres pratiques.

À Oman et en Mongolie, les autorités encouragent la sédentarisation ou apportent seulement un appui limité au style de vie mobile coutumier ; d'un autre côté, elles favorisent les industries extractives,

sources de recettes fiscales. Parallèlement, le changement climatique altère la qualité des pâturages et des ressources en eau, et perturbe le paysage rural. De plus, l'extraction minière et l'extraction des ressources à grande échelle vient concurrencer les populations pastorales sur les terres qu'elles habitent, et reconfigurer ces terres. Il en résulte un changement d'affectation des terres, alors même que la capacité de ces populations à vivre de leurs animaux est entravée par l'intensification des sécheresses, le froid extrême, les tempêtes et la raréfaction de la végétation pour l'élevage des troupeaux.

Les changements climatiques ont de grandes répercussions sur les peuples pastoraux qui poursuivent des modes d'existence dépendants de l'environnement. Dans les paysages rudes, froids

Maxim Petrichuk/Shutterstock.com



Une caravane de chameaux transportant les tentes démontées de nomades mongols vers un nouvel emplacement dans le nord du pays.

ou chauds, la capacité à trouver suffisamment de fourrage pour engraisser les animaux est un défi sempiternel. L'évolution des schémas climatiques, le caractère saisonnier des précipitations et la recharge des eaux souterraines sont des éléments cruciaux de la viabilité de l'élevage. À Oman, une augmentation annuelle des températures de 0,6°C et un déclin de 21 % des précipitations entre 1990 et 2008 ont rendu l'eau encore plus rare et accentué l'évapotranspiration dans l'intérieur pastoral du pays, ce qui s'est traduit par plusieurs tempêtes catastrophiques et une réduction du rendement écologique. Les structures construites pour les industries extractives ont également restreint les mouvements et l'accès à l'eau. Parallèlement, la Mongolie a connu un réchauffement progressif de l'ordre de 2°C depuis 1940, des sécheresses récurrentes, des modifications du régime des précipitations et de leur saisonnalité, et un déclin des sources d'eau. L'impact néfaste du changement climatique se manifeste dans la pauvreté rurale et les migrations vers les villes qui en résultent.

D'année en année, les pluies tombent dans une région mais pas dans la région voisine. Comme les pluies sont faibles et très variables, de grands

espaces sont nécessaires pour subvenir aux besoins d'une population de bergers relativement restreinte. Il est inévitable que la plupart de ces zones seront rarement utilisées en raison de la sécheresse locale. À Oman, l'industrie de l'extraction du pétrole opère principalement dans ces mêmes déserts hyperarides, ce qui pose de véritables défis à la résilience du pastoralisme et rend ces groupes sociaux profondément vulnérables. À Oman, mais en Mongolie aussi, ce qui pourrait paraître à une personne extérieure comme un site inutilisé constitue aux yeux des populations pastorales une partie importante de leur économie globale et de leurs systèmes fonciers.

Alors qu'en Mongolie la production pastorale reste la principale source de revenus avant le travail salarié, à Oman, le travail salarié contribue dorénavant davantage aux revenus des ménages que la vente d'animaux ou les produits d'origine animale mais la vaste majorité de ces revenus reste destinée à l'entretien du bétail. En Mongolie, les politiques visant à encourager l'extraction minière désavantagent souvent les populations pastorales, ce qui se traduit par une réduction de leur accès aux pâturages, de leurs droits et de leur

juin 2015

autonomie. La lutte continue pour l'élaboration de lois minières équitables qui pourraient bénéficier à la population et préserver les coutumes sociales tout en créant de nouvelles sources de revenus, s'est avérée illusoire. À Oman, le rôle du travail salarié et l'héritage ancien de la discrimination à l'embauche contre les bergers a alimenté le cynisme envers les opérations extractives. Ces facteurs accroissent la vulnérabilité face aux dynamiques climatiques et au changement social qui en résulte.

Lorsque les systèmes physiques et sociaux coutumiers subissent les effets du climat ou de la gouvernance, les bergers peuvent se transformer en « migrants environnementaux » forcés de migrer hors de leur territoire natal, un processus qui implique souvent d'abandonner totalement la vie pastorale. Par le passé, ces déplacements ont pu se traduire par des mouvements transfrontaliers. Aujourd'hui, les frontières fixes, les barrières et les politiques limitent la migration à l'intérieur

des États-nations. Les bergers prennent donc souvent le chemin de la ville, où leurs compétences pastorales ont peu de valeur.

Le changement climatique a donc pour effet de multiplier les menaces pour les populations pastorales dont la résilience à s'adapter aux menaces climatiques est relativement faible, en particulier sur le plan financier. Ces menaces se caractérisent par la sécheresse à Oman et le froid extrême en Mongolie (souvent accompagné par la sécheresse). Dans ces deux régions, ces facteurs encouragent la migration vers les villes, avec des répercussions dévastatrices pour les populations pastorales.

Dawn Chatty dawn.chatty@qeh.ox.ac.uk est professeure au Centre d'études pour les réfugiés de l'Université d'Oxford et Troy Sternberg troy.sternberg@geog.ox.ac.uk est chercheur au Centre pour l'Environnement de l'Université d'Oxford. www.geog.ox.ac.uk

Directives pour la réinstallation « gérée »

Brent Doberstein et Anne Tadgell

Bien que la possibilité de déplacements liés au changement climatique soit reconnue depuis plus de 20 ans, la communauté internationale a mis du temps à élaborer des instruments spécifiques au changement climatique pour guider le processus de réinstallation et compléter les instruments relatifs au déplacement en général.

La réinstallation planifiée ou gérée est de plus en plus souvent considérée comme une stratégie d'adaptation logique et légitime face au changement climatique. Alors que l'échelle des migrations liées au changement climatique peut varier du local à l'intercontinental, la majorité de ce type de déplacement s'est à ce jour déroulée, et devrait continuer de se dérouler, au sein d'un même pays voire à une échelle locale. Cet article se penche sur quelques directives, principes et énoncés de meilleure pratique existants concernant la retraite gérée locale et urbaine en tant que stratégie d'adaptation délibérée au changement climatique pour les villes des pays en développement.

Il est important de prêter une attention particulière au processus de réinstallation gérée afin de ne pas accentuer certaines vulnérabilités en même temps que nous en atténuons d'autres. Par exemple, le relogement lié au changement climatique peut atténuer la vulnérabilité physique aux risques grâce à une réduction de l'exposition mais il peut aussi, simultanément, accentuer les vulnérabilités

sociales et économiques par une réduction du capital social ou des possibilités de subsistance.

La documentation sur la réinstallation liée au changement climatique divise ce concept entre le réaligement et la réinstallation. Le réaligement est principalement pratiqué dans les nations développées et implique d'éloigner les communautés des zones menacées par le changement climatique et de limiter les projets de développement dans ces zones à risque. Dans les nations moins développées, le processus en jeu est souvent nommé réinstallation, pour indiquer la facilitation du mouvement des populations d'une zone à risque environnemental élevé vers une autre zone à moindre risque. La réinstallation n'est pas un nouveau concept : elle a déjà été utilisée par le passé à des fins politiques, pour éviter les conflits et dans le cadre de projets de développement ou de la réduction des risques de catastrophes. Bien que ces corpus documentaires contiennent déjà des directives utiles sur la manière de procéder à une réinstallation, il n'en vaut pas moins la peine

d'élaborer des directives spécifiques au changement climatique, en particulier au niveau national.

Cinq documents d'orientation

De nombreux documents apportent des directives utiles pour la réinstallation liée au changement climatique, même s'ils n'ont pas été spécialement rédigés dans cette optique. En raison de la grande diversité des approches de la réduction de la vulnérabilité préconisées par ces documents, il nous paraît que les documents ci-dessous, spécifiques au changement climatique, constituent la source de directives la plus adaptée pour les projets et les programmes de réinstallation liée au changement climatique.

Les principes Nansen (2011) sont conçus pour « guider les actions visant à prévenir ou gérer le déplacement, et protéger les personnes déplacées contre le changement climatique ». ¹ Comme ces principes sont très généraux, ils fournissent des directives relativement limitées pour le terrain mais ils n'en constituent pas moins un point de départ utile. Par exemple, ils considèrent la participation et le partenariat avec les communautés susceptibles d'être réinstallées comme une base importante des activités de réinstallation. De plus, ils demandent à ce qu'une attention étroite soit portée à la vulnérabilité économique pendant les activités de réinstallation afin de garantir la préservation, ou idéalement l'amélioration, des moyens de subsistance des résidents au cours du processus de réinstallation. Enfin, ces principes promeuvent également la mise en place de lois, de politiques et d'institutions relatives à la réinstallation liée au changement climatique dans chaque pays.

Populations at risk of disaster: a resettlement guide (Populations exposées aux risques de catastrophes : guide de réinstallation) (2011). ² Ce guide s'attache à la réinstallation motivée par des catastrophes naturelles. Toutefois, il s'inscrit dans le contexte d'un climat en pleine évolution, qui « est susceptible d'exacerber » les risques naturels encourus par certains communautés, et épouse l'idée que ces risques augmentés se traduiront par un besoin de réinstallation accru. Ainsi, la plupart des directives fournies dans ce document s'appliquent également à la réinstallation liée au changement climatique. Le document préconise une approche exhaustive de la réinstallation (c'est-à-dire la réduction des vulnérabilités physiques, économiques, sociales, écologiques et politiques). Après la réinstallation, ce guide suggère que les conditions économiques et sociales des personnes réinstallées doivent

être rétablies ou améliorées, les réseaux sociaux reconstruits et les terres abandonnées modifiées physiquement ou juridiquement pour s'assurer qu'aucun nouveau résident reviendra s'y installer et reproduire les mêmes conditions de risque.

Protection and Planned Relocations in the Context of Climate Change (Protection et réinstallations planifiées dans le contexte du changement climatique) (2012). ³ Ce document a été commandité par le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (l'UNHCR) et rédigé sous les auspices du projet Brookings-LES sur le déplacement interne. Il utilise les enseignements tirés du déplacement et de la réinstallation forcés par des projets de développement comme point de départ pour la définition de 22 « concepts préliminaires pour défendre les droits des communautés qui sont ou seront réinstallées en conséquence du changement climatique », et qui promeuvent ensemble une réduction complète des vulnérabilités via la réinstallation. Ce document met en avant de nombreuses idées, telles que les suivantes : préservation des institutions sociales et culturelles existantes, promotion des moyens de subsistance et de la prospérité économique dans les communautés réinstallées, recours à des processus de planification participatifs, élaboration de mécanismes de suivi et de procédures de résolution des griefs, et évaluation des sites de réinstallation pour garantir leur salubrité environnementale et leur résistance au changement climatique.

Les Principes Péninsule sur le déplacement climatique au sein des États (2013) ont été définis via un processus consultatif organisé par l'ONG Displacement Solutions, auquel ont participé des avocats, des juristes et des professeurs de droit ainsi que l'UNHCR, l'Université des Nations Unies et le personnel d'organisations non-gouvernementales. ⁴ Ces principes sont fort probablement le meilleur exemple à ce jour de directives préconisant une réduction exhaustive des vulnérabilités via la réinstallation dans le contexte du changement climatique. Ils suggèrent que ce processus de réinstallation devrait préserver les institutions sociales et culturelles existantes, s'assurer que le site de réinstallation n'est pas également exposé à des risques liés au changement climatique, préserver ou améliorer les conditions de logement et les droits fonciers des résidents réinstallés, prévoir des indemnisations en cas de perte d'actifs, préserver ou renforcer les moyens de subsistance et renforcer les capacités à différents niveaux pour procéder correctement à la réinstallation.

juin 2015



Les installations informelles sur les bords de la rivière Pasig, à Manille, sont extrêmement vulnérables aux inondations liées au changement climatique.

Planned relocations, disasters and climate change: Consolidating Good Practices and Preparing for the Future (Réinstallations planifiées, désastres et changement climatique: consolider les bonnes pratiques et préparer le futur) était un document d'information préparé pour une consultation UNHCR-Brookings-Georgetown tenue en mars 2014 et conçu pour appuyer l'initiative Nansen.⁵ Bien que ce document s'attache avant tout à la réinstallation transfrontalière, bon nombre de ses suggestions peuvent également s'appliquer à la réinstallation locale. Plutôt que d'offrir des directives spécifiques pour la réinstallation liée au changement climatique, il se réfère au vaste corpus de directives déjà bien établies que l'on trouve parmi la documentation sur la réinstallation provoquée par le développement, les catastrophes et les conflits. Il fait ensuite référence à certaines des nouvelles directives concernant la réinstallation liée au changement climatique.

Il reste toutefois beaucoup à faire pour que les directives relatives à la réinstallation dans le contexte du changement climatique soient mises à disposition des fonctionnaires nationaux et municipaux dans les pays en développement. En particulier, il conviendrait de développer ou d'adapter des instruments propres à chaque pays concernant ce type de réinstallation, en y intégrant une approche axée sur la réduction multidimensionnelle de la vulnérabilité afin de tenir compte des vulnérabilités propres à chaque contexte national, et peut-être même de les contextualiser encore davantage en vue de les utiliser dans des contextes urbains particuliers.

Les conditions assujetties au financement de l'adaptation au changement climatique, telles qu'imposées par des sources telles que le Fonds pour l'adaptation ou le Fonds vert pour le climat, impliqueront sans aucun doute l'élaboration de plans bien structurés d'adaptation au changement climatique. Comme il est probable que la réinstallation soit un aspect de ces plans, les efforts réalisés actuellement pour définir un éventail de directives aideront les pays en développement à répondre aux critères de financement requis pour l'adaptation au changement climatique au cours des décennies à venir.

Brent Doberstein bdoberstein@uwaterloo.ca est professeur adjoint de géographie et de gestion environnementale à l'Université de Waterloo. <https://uwaterloo.ca/geography-environmental-management> Anne Tadgell atadgell@gmail.com est étudiante en Master de géographie et de gestion environnementale à l'Université de Waterloo. <http://coastalcitiesatrisk.org>

Ce document est une version modifiée et étendue d'une présentation donnée lors de la Conférence internationale sur les catastrophes et les risques de 2014.

1. <http://tinyurl.com/NMFA-NansenPrinciples>
2. www.gfdrr.org/sites/gfdrr.org/files/publication/resettlement_guide_150.pdf
3. www.refworld.org/docid/5023774e2.html
4. <http://displacementsolutions.org/wp-content/uploads/FINAL-Peninsula-Principles-FINAL.pdf>. Consultez également l'article de Leckie et Simperingham à la page 35
5. www.unhcr.org/53c4d6f99.pdf

Comment se préparer à la réinstallation planifiée

Les pays devront de plus en plus fréquemment envisager la possibilité de réinstaller les communautés afin de les protéger des conséquences néfastes du changement climatique, conformément à leur devoir de mettre leur population à l'abri des risques prévisibles. La planification de la réinstallation est une étape indispensable et ne peut se faire sans la mise en place d'un environnement propice, y compris une base juridique encadrant le processus de réinstallation planifiée, des activités de renforcement des capacités et une approche pangouvernementale. Elle doit s'accompagner d'évaluations des risques et de consultations des communautés touchées qui devront par ailleurs participer activement au processus, qu'il s'agisse des communautés réinstallées, des communautés restant sur place ou des communautés d'accueil. Afin de donner priorité aux dimensions humaines, il faut déployer des efforts systématiques pour permettre aux personnes de préserver leur identité, leurs liens et leur attachement à leur terre et leur mode de vie traditionnel.

Comme la réinstallation des communautés est une entreprise complexe et difficile, il est nécessaire de favoriser l'échange d'idées et le partage du savoir-faire et des actions entre un éventail d'experts et d'institutions, notamment dans les domaines du développement, de l'assistance humanitaire, des droits

humains, de la gestion des risques de catastrophe, de l'environnement et du changement climatique, ou encore la planification urbaine et régionale. Il pourrait également être utile de puiser dans les enseignements, les expériences et les directives existantes relatifs à d'autres contextes et de les appliquer aux situations de réinstallation planifiée dans le cadre de désastres ou du changement climatique. Mais le besoin le plus pressant à l'heure actuelle concerne l'élaboration d'outils pratiques et de plans d'action pour aider les autorités nationales et locales, ainsi que tous ceux qui collaborent au processus de réinstallation planifiée.

Enfin, il faudrait mettre en place des systèmes de suivi et d'évaluation quantitatifs et qualitatifs indépendants, portant sur le court terme et le long terme, afin d'évaluer les impacts et les résultats de la réinstallation planifiée, de même que des mécanismes permettant de renforcer les responsabilités et de donner des recours aux populations concernées.

Pour obtenir des directives préliminaires et des informations supplémentaires, consultez « *Planned Relocation, Disasters and Climate Change: Consolidating Good Practices and Preparing for the Future* », rapport d'une consultation d'experts à San Remo, Italie, 12-14 Mars 2014 www.unhcr.org/54082cc69.html.

Enseignements tirés d'expériences passées de réinstallation planifiée

Jane McAdam

Replacer les délibérations actuelles touchant à la réinstallation dans un cadre historique et intellectuel plus vaste révèle des corrélations inattendues ainsi que des enseignements salutaires.

La réinstallation planifiée¹ a repris de l'importance en tant que stratégie visant à réduire l'exposition de certaines communautés vulnérables aux impacts du changement climatique et des catastrophes. Il existe deux postulats très couramment acceptés parmi les chercheurs et les décideurs politiques à propos des cas de réinstallation historique de communautés : premièrement, ces cas ont presque exclusivement eu lieu à l'intérieur des pays concernés et non pas à travers des frontières internationales ; deuxièmement, dans leur majorité ils ont été le résultat de projets de développement à grande échelle. En effet, les seuls exemples comparables de réinstallation transfrontalière dans ce contexte sont trois cas historiques qui ont eu lieu dans le Pacifique au milieu du 20^e siècle et que l'on suppose être des exemples isolés. Il

s'agissait de la réinstallation des Banabans de ce qui sont à présent les Kiribati vers Fidji en 1945 ; la réinstallation partielle des habitants de Vaitapu de ce qui est aujourd'hui Tuvalu vers Fidji en 1947 ; et la réinstallation des Gilbertins à Gizo et Wagina dans les Iles Salomon entre 1955 et 1964.²

Mais depuis la fin du 18^e siècle jusqu'à la moitié du 20^e siècle, la redistribution de population était considérée comme un moyen légitime de résoudre des problèmes de surpopulation, de pénurie de ressources et donc de conflit³. La réinstallation était considérée non seulement comme une solution préventive visant à anticiper la surpopulation et la pénurie de ressources, mais aussi comme une réponse à des déplacements existants. Tout au long de cette période, les

juin 2015

chercheurs comme les hommes d'État consacraient beaucoup d'énergie à l'élaboration de programmes destinés à résoudre des préoccupations relatives à la population mondiale. Nombre d'entre eux étaient réellement convaincus que la migration, les transferts de population et la colonisation (également décrite comme étant « une migration en vue d'installation ») pourraient redistribuer la population mondiale des régions densément peuplées vers des zones à faible densité ou « vides ».

Lors de la Conférence internationale sur la population de 1927 par exemple, la croissance de la population était invoquée comme le problème le plus important auquel le monde se trouvait alors confronté. En 1937, l'Institut international de coopération intellectuelle a rassemblé 150 érudits dans le cadre de sa Conférence pour un changement pacifique dans le but d'examiner le concept de « désencablement international ». En février 1938, l'Organisation internationale du travail (OIT) a organisé une conférence sur « l'Organisation d'une migration à visée d'installation ».

Au cours de la conférence d'Evian de juillet 1938 de triste mémoire, le Président des États-Unis, Franklin Roosevelt ne cherchait pas seulement des solutions immédiates pour les personnes déjà déplacées à l'intérieur de l'Europe mais aussi des plans à long-terme destinés à résoudre la surpopulation future. Il avançait que des terres étaient nécessaires pour la réinstallation de groupes de 50 à 100 000 personnes, et ce pour un total d'environ 10 à 20 millions de personnes.

En 1942, Roosevelt a créé une initiative secrète de recherche, le « projet M » (M pour migration), recrutant une petite équipe d'experts dans le but d'étudier des sites potentiels de réinstallation à travers le monde. Lors de la conclusion de ce projet, en novembre 1945, cette équipe avait compilé plus de 660 études de sites, représentant quelques 96 volumes de documentation. L'Argentine, le Brésil, la Bolivie, le Venezuela, le Territoire du Nord en Australie,

le Canada et la Mandchourie avait été identifiés comme les territoires offrant les meilleures perspectives de réinstallation.

Mais tout le monde ne partageait pas le zèle du Président à l'égard de la réinstallation. Même si des terres pouvaient être trouvées, le processus de réinstallation ne serait ni rapide ni facile. Les experts en matière de population signalaient des obstacles, comme des coûts élevés, des compétences incompatibles et inadaptées (des commerçants et des professionnels se déplaçant, par exemple, vers des zones rurales), des moyens de transports inadéquats, des préoccupations relatives à la capacité d'adaptation aux climats tropicaux, des questions de maladies, et une réticence des États à accepter des groupes suffisamment importants pour résister à l'intégration. Il était également important de tenir compte des exigences juridiques concernant l'admission et le séjour, des attitudes locales envers les nouveaux arrivants, et de la capacité d'adaptation des migrants eux-mêmes (notamment leur volonté d'accepter, pour une période au moins, un niveau de vie inférieur à celui qui était le leur dans leur pays d'origine).

Ces facteurs contribuent à expliquer pourquoi – en dépit du soutien de champions politiques puissants et de propositions théoriques élaborées – la réalité concrète de la réinstallation transfrontalière à grande échelle s'est trouvée beaucoup plus limitée que les visions qui la sous-tendaient. Des propositions de projets de réinstallation en Alaska, aux Philippines,



Un monument sur l'île de Rabi (Fidji) montrant une carte de Banaba (Kiribati), l'île natale des Banabéens qui se sont réinstallés à Fidji en 1945.

en Afrique et en Amérique latine ne se sont, soit jamais matérialisés, ou n'ont impliqué au final que des nombres de migrants très restreints. En outre, l'acrobatie politique en vigueur entre le Royaume-Uni et les États-Unis a signifié que chacun des deux pays semblait enthousiaste lorsque la zone de réinstallation prévue se trouvait dans la sphère de l'autre, mais tout à fait réticent à engager des ressources ou amender la législation domestique sur l'immigration lorsqu'il s'agissait de traduire les idées en plans concrets.

Facteurs familiaux

Des précédents non négligeables montrent les considérations multiples qui doivent être prises en compte dans n'importe quel déplacement. Par exemple, la conférence de 1938 de l'OIT a recueilli une longue liste de questions pratiques et juridiques qu'il était nécessaire de considérer avant d'envisager tout déplacement.⁴ Incontestablement, des problèmes similaires sont aujourd'hui encore des obstacles et mettent un frein à un déplacement envisagé pour pallier aux impacts du changement climatique et des catastrophes. Les discussions actuelles concernant la planification d'une réinstallation font écho aux délibérations qui ont eu lieu un siècle auparavant : préoccupations relatives à la capacité d'accueil des terres, pénurie de ressources et conflits potentiels. Des préoccupations communes persistent comme savoir si les bénéfices du déplacement dépassent significativement les désavantages psychologiques et pratiques qu'il entraîne. Et aujourd'hui comme par le passé, les gouvernements se réfugient derrière la nécessité de recherches plus détaillées ou plus nombreuses comme raison pour ne pas prendre de mesures concrètes, même lorsqu'ils disposent d'une multitude d'éléments empiriques. Certes, des lacunes subsistent en termes de connaissances mais il existe déjà de nombreuses priorités évidentes qui devraient permettre le développement d'une politique.

Il existe également des débats méthodologiques qui résonnent de manière familière sur la manière d'identifier les personnes qui doivent se déplacer et dans quels délais. Aujourd'hui, comme en 1920, on se demande si déterminer l'habitabilité à long-terme d'un territoire en fonction uniquement de la taille de sa population et de ses dangers potentiels ne serait pas trop rudimentaire. À l'époque, on craignait que cela ne tienne pas compte de l'impact d'atténuation que représentaient les avancées technologiques ou agricoles. Aujourd'hui, on se préoccupe de ce que ces projections puissent négliger la capacité d'adaptation et

de résilience des populations qui s'ajouterait aux développements techniques potentiels.

Finalement, les préoccupations concernant « la justice climatique » évoquent des idées du début du 20^e siècle sur le droit au territoire. Dans les années 1920 et 1930, certains penseurs ont suggéré que des pays devraient céder leur territoire à d'autres populations nécessitant des terres (et de la nourriture) si leurs propres citoyens ne les cultivaient pas. Pourquoi des populations en pleine croissance ne devraient-elles pas, argumentaient-ils, être en mesure de s'étendre, comme d'autres pays l'avaient fait auparavant en s'appropriant des terres et des richesses à une époque où le monde était ouvert à la colonisation ? Aujourd'hui, certains argumentent que les pays qui sont les plus gros émetteurs de gaz à effet de serre, devraient être contraints de compenser les pays les plus touchés par le changement climatique anthropique qui se trouvent être typiquement des pays qui ont le moins contribué au réchauffement de la planète.

En étudiant la réinstallation à travers une perspective historique, nous pouvons tirer de nombreux enseignements tant sur le fond que sur les processus et les concepts. L'histoire de la réinstallation se caractérise par un abîme entre d'une part des visions théoriques grandioses et de l'autre des difficultés d'application concrète. Les obstacles politiques et pratiques qui s'opposaient à la réinstallation dans le passé perdurent aujourd'hui, et ces expériences renforcent les constatations des chercheurs modernes selon lesquelles la réinstallation est une entreprise ardue et complexe, et qu'elle rarement considérée comme un succès par ceux qui se déplacent.

Jane McAdam j.mcadam@unsw.edu.au est Professeure de droit et Directrice du Centre Andrew & Renata Kaldor de droit international des réfugiés à l'Université de New South Wales en Australie. www.kaldorcentre.unsw.edu.au

1. Cet article utilise indifféremment les termes « relocation » et « resettlement », en fonction du langage en usage pendant les périodes historiques examinées. Une distinction similaire n'étant pas entièrement satisfaisante en français, les deux termes ont été traduits par « réinstallation ».

2. Voir McAdam J (2014) « Historical Cross-Border Relocations in the Pacific: Lessons for Planned Relocations in the Context of Climate Change », *Journal of Pacific History* 49, 301.

3. Voir McAdam J (2015) « Relocation and Resettlement from Colonisation to Climate Change: The Perennial Solution to "Danger Zones" », *London Review of International Law* 3, 93.

4. Voir Organisation internationale du travail (1938) « The Organisation of Migration for Settlement », *International Labour Review* 37, 561 <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-8292.1938.tb00554.x/pdf>.

juin 2015

Réinstallation post-catastrophe dans les zones urbaines en Bolivie

Gemma Sou

Les programmes de réinstallation post-catastrophe peuvent s'avérer inadaptés et inefficaces, et ils exacerbent souvent la vulnérabilité des personnes touchées par les effets du changement climatique.

Dans les grandes villes de l'hémisphère sud, la réinstallation est souvent « l'intervention de choix » des autorités urbaines suite à des catastrophes liées au climat. Des recherches réalisées à Cochabamba ont cependant révélé plusieurs raisons qui expliquent l'échec de ces programmes de réinstallation qui ne réussissent pas à encourager les personnes concernées à migrer et finissent par les maintenir dans des situations inconfortables et précaires qui renforcent leur vulnérabilité.

En 2008, un glissement de terrain dans la ville de Cochabamba a très sérieusement touché 85 familles dans un quartier densément peuplé et à faible niveau de revenu. De nombreux résidents ont commenté qu'il s'agissait d'un événement étroitement lié à une augmentation des précipitations, ce que beaucoup – indépendamment de leur âge, de leur sexe, de leur appartenance ethnique, de leur religion ou de leur métier – considéraient comme un lien direct avec le changement climatique. En Bolivie, le changement climatique fait partie du lexique non seulement des professionnels mais aussi des personnes ordinaires, ce qui n'est pas nécessairement surprenant dans la mesure où la Bolivie est l'un des pays les plus touchés par le changement climatique.

Après le glissement de terrain, la municipalité de Cochabamba a établi une carte des risques dans la zone qui indiquait les parties à « hauts risques » et à « faibles risques ». Cette carte, et cela a posé problème, laissait entendre que les glissements de terrain étaient un phénomène naturel, voilant ainsi toutes considérations politiques ou sociales relatives aux raisons qui expliquent pourquoi cette population est plus vulnérable face aux effets du changement climatique, et impliquait fondamentalement que « fuir » la zone était la seule option viable.

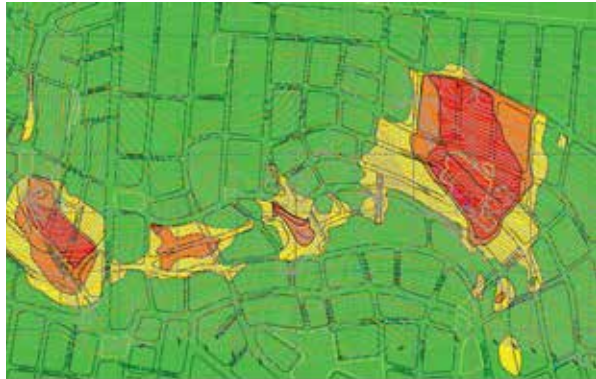
La carte des risques a été distribuée aux résidents comme un outil destiné à inciter ceux qui vivaient dans les zones à « hauts risques » à se réinstaller dans une zone rurale éloignée de 35km. Une somme de 5000 dollars (320 dollars

étant le revenu mensuel moyen des familles) a été offerte à titre d'incitation à chaque propriétaire de maison, et les résidents ont été prévenus qu'il n'y aurait pas de soutien à la reconstruction de leur maison et qu'ils n'avaient pas le droit de vendre leur maison ou de la reconstruire avec plus d'un étage.

De nombreuses familles ont refusé les 5000 dollars et ne se sont pas réinstallées. Ce programme partait du principe qu'il existe une causalité directe entre l'information donnée par rapport à un risque, la perception de ce risque et la réponse suscitée, et c'est la raison fondamentale qui dans une très large mesure explique son inefficacité. Il s'agit toutefois d'une caricature du comportement humain qui ne tient pas compte des processus sociaux, économiques, politiques et culturels qui peuvent influencer les gens et les inciter à choisir malgré tout de vivre dans une zone « dangereuse ».

Ce que les résidents perçoivent comme les avantages de rester dans une zone à risque

Les habitants acceptent souvent de vivre dans des zones urbaines « dangereuses » si les possibilités de revenu sont plus importantes et que l'accès aux services est meilleur ; de plus la nourriture y est souvent moins chère. Néanmoins des recherches à Cochabamba ont également montré qu'il existe un « attachement à l'endroit » lié à un sentiment individuel



Carte des risques dans la zone de Cochabamba après un glissement de terrain



Des planches soutiennent un mur après un glissement de terrain à Cochabamba.

d'identité et d'appartenance qui tend à fortement dissuader les gens de se réinstaller ailleurs.

« J'ai construit cette maison moi-même, comment est-ce que je pourrais la vendre ? Ma mère ne veut pas vendre non plus à cause des souvenirs, ils ne veulent pas se déplacer parce que c'est ici que nous avons grandi ». (Résident).

« Je suis attachée à cette maison, j'aime le fait d'avoir grandi ici depuis que j'étais toute petite fille. De nombreuses aventures ont eu lieu ici, plein de choses sont arrivées ici et j'ai de bons souvenirs liés à cette maison ». (Résidente).

Malheureusement et c'est un problème, ce n'est pas toujours une analyse du rapport coûts/bénéfices entre rester et partir effectuée par les intéressés qui détermine l'efficacité des programmes de réinstallation. Certains résidents souhaitaient partir mais ils n'en ont pas eu la possibilité à cause des impacts négatifs du programme de réinstallation qui ont réduit leur capacité à quitter la zone.

Coincés dans une sorte de vide

Les résidents qui vivent dans les zones à « hauts risques » ne voulaient pas se réinstaller ailleurs parce qu'ils allaient perdre les investissements conséquents qu'ils avaient placés dans leur maison. En outre, les 5000 dollars qui leur avaient été proposés par la municipalité étaient sensiblement inférieurs à la valeur de leur maison et de leur terrain.

Trois ans après le glissement de terrain, les résidents qui ont refusé de se réinstaller n'ont pas fait grand-chose de plus que de soutenir leurs murs et leurs toits avec des poteaux de bois et/ou de recouvrir les dommages avec des bâches ou de la tôle. Les habitants de ces zones considèrent toute reconstruction comme futile parce qu'ils sont convaincus que d'autres glissements de terrain auront lieu à nouveau et qu'aucune reconstruction ne pourra éviter les dommages

« Pourquoi investir alors que cela peut se produire à nouveau, et que cela va probablement se produire à nouveau, ... Ici, c'est la zone rouge. C'est un investissement inutile... Nous pensons à vendre [la maison], mais ils refusent aussi de nous laisser vendre... ». (Résident).

En conséquence, les résidents continuent de vivre dans des conditions inconfortables et précaires qui ne font que renforcer leur vulnérabilité face aux effets du changement climatique et les soumettent à des risques encore plus élevés en cas de catastrophes futures.

Le problème se doit au fait que les programmes de réinstallation sont fondés sur une compréhension réductrice des comportements humains. Ces programmes ignorent les raisons variées et multiples qui poussent les habitants des zones dangereuses à choisir de rester où ils sont, et ne tiennent pas compte non plus des effets adverses et indirects qu'un projet de réinstallation peut avoir sur ceux qui décident de ne pas bouger. Toute intervention post-catastrophe bénéficierait d'une meilleure compréhension de toutes ces choses auxquelles les personnes accordent de la valeur afin de les incorporer, plutôt que de les rejeter comme dénuées d'intérêt ou de les traiter comme des obstacles.

Gemma Sou gemma.sou@manchester.ac.uk maître de conférences à l'Institute for Development Policy and Management de l'Université de Manchester. www.seed.manchester.ac.uk/subjects/idpm/ @gemmasou

juin 2015

Priorité aux déplacements internes liés au climat

Scott Leckie and Ezekiel Simperingham

L'attention de la communauté internationale devrait porter avant tout sur l'application des meilleures pratiques et le développement d'initiatives novatrices pour trouver des solutions aux déplacements internes liés au climat, plutôt que de s'attacher au phénomène beaucoup plus rare du déplacement transfrontalier des personnes.

Les pays et les communautés qui subissent déjà des déplacements liés au climat à l'intérieur de leurs frontières ont besoin d'une augmentation massive d'expertise et d'assistance sur le plan technique comme financier afin de trouver des solutions pour surmonter ce nouveau défi. L'expérience montre que la majorité de ces déplacements ne seront pas motivés par des décisions migratoires individuelles mais plutôt par les risques qui menacent des communautés entières. L'expérience révèle également que les communautés désirent presque toujours rester sur place mais, si leur déplacement est nécessaire, elles souhaitent être réinstallées ensemble sur des terres plus sûres où elles bénéficieront d'un soutien socio-économique adapté, y compris des écoles, des hôpitaux et des moyens de subsistance.

Si ces questions ne suscitent pas un intérêt suffisant, c'est peut-être simplement par ce que la réinstallation des communautés est plus difficile à conceptualiser et à mettre en pratique que les décisions migratoires individuelles. En effet, en cas de réinstallation d'une communauté, il est nécessaire de procéder à une véritable consultation de celle-ci, à une sélection efficace et à la préparation des sites de réinstallation et du soutien continu qui sera apporté sur ces sites. Ces processus sont tous considérés comme longs et difficiles.

On observe également un certain manque de volonté ou une certaine incapacité à accepter que les déplacements qui ont lieu actuellement sont déjà liés au changement climatique, peut-être en raison de l'apparente difficulté à déterminer un lien de cause à effet précis entre le changement climatique et le déplacement d'une personne, ce que l'on pourrait appeler le « casse-tête de la causalité ».

Les bailleurs ainsi que toutes les personnes préoccupées par le déplacement provoqué par le climat peuvent jouer un rôle essentiel dans l'élaboration et la mise en place de solutions innovantes, en apportant une assistance politique, financière et technique et l'appui nécessaire pour résoudre ce type de déplacement de la meilleure manière possible. Entre autres, il est impératif de concentrer notre attention sur la réinstallation planifiée des communautés loin des zones hautement vulnérables, en veillant à ce que les communautés dirigent ce processus dès le départ. Pour que les personnes déplacées pour des raisons climatiques dans leur propre pays reçoivent réellement un soutien adapté, la communauté internationale devra changer sa manière de voir les choses – un changement qui se fait d'ailleurs attendre.

Les Principes Péninsule relatifs au déplacement en raison des changements climatiques dans les États (approuvés en août 2013) fournissent un cadre utile, normatif et pratique, pour réaliser ce changement et apporter cette assistance.¹ Ils



Remplissage de sacs de sable à Bonriki sur l'île de Tarawa, Kiribati.

constituent un cadre consolidé fondé sur les droits permettant de se préparer et de répondre aux déplacements liés au climat dans les États, y compris par des mesures de réduction des risques de catastrophes et d'adaptation communautaire, la réinstallation planifiée des communautés, des mesures à entreprendre au cours de la phase d'urgence humanitaire du déplacement et, enfin, la mise en œuvre de solutions durables fondées sur les droits. Ces principes s'appuient sur des normes juridiques internationales contraignantes, le droit coutumier ainsi que les expériences et les meilleures pratiques à travers le monde.

Les pouvoirs publics de chaque pays et la communauté internationale ont encore beaucoup de chemin à faire pour garantir que les droits de chaque personne déplacée pour des raisons climatiques soient respectés, protégés et pleinement exercés, notamment ceux qui sont les plus menacés,

tels que les moyens d'existence et le logement, les droits fonciers et de propriété. Les États ne devraient pas seulement prévenir les violations des droits des personnes déplacées pour des raisons climatiques : ils devraient faire preuve de volontarisme et créer des cadres institutionnels exhaustifs (composés de lois, de politiques, d'institutions et de programmes spécialisés) pour se préparer de manière adéquate aux déplacements climatiques et réagir efficacement quand ce type de déplacement a lieu.

Scott Leckie scott@displacementsolutions.org est directeur et fondateur de Displacement Solutions, où Ezekiel Simperingham zeke.simperingham@gmail.com travaille comme consultant juridique international. www.displacementsolutions.org.

1. <http://displacementsolutions.org/ds-initiatives/the-peninsula-principles>. Un volume supplémentaire, *Intégrant un commentaire juridique sur les Principes Péninsule*, sera publié par Routledge en 2015.

Projet de loi du Brésil sur la migration

Isabela Piacentini de Andrade

Le Brésil développe une solution à long-terme visant à combler un vide juridique qui à titre d'exemple touchera les migrants pour cause d'environnement.

Suite au séisme de 2010, le Brésil a vu arriver un nombre croissant de migrants haïtiens alors que sa législation n'était pas adaptée pour s'occuper adéquatement de cette nouvelle catégorie de migrants.¹ Dans l'esprit des autorités brésiliennes, les migrants haïtiens ne correspondaient pas à la définition du réfugié dans la mesure où ils émigraient pour cause de catastrophe environnementale et d'instabilité. En conséquence le Brésil ne disposait d'aucune base juridique pour les accepter en tant que réfugiés.

La promulgation de la Résolution normative n° 97 – une législation d'exception limitée dans le temps et dans son envergure qui permettait d'accorder des visas à des Haïtiens pour une période de cinq ans pour des motifs humanitaires, a temporairement résolu ce problème juridique. Ces motifs sont expressément définis comme étant « ceux résultant de l'aggravation des conditions de vie de la population haïtienne suite au tremblement de terre en Haïti du 12 janvier 2010 ». La résolution en question devait rester en vigueur pendant deux ans et les visas ne devaient pas être attribués à plus de 1 200 personnes par an. Toutefois, deux autres Résolutions normatives ont été prises en

2013 et 2014 dans le but d'annuler la restriction sur le nombre de visas attribués et de proroger la validité de la Résolution n° 97 jusqu'à octobre 2015

Ceci étant dit, le visa humanitaire du Brésil ne saurait constituer une solution à long-terme à ce problème généralisé dans la mesure où son champ d'application se limite à la catastrophe qui a eu lieu en Haïti et à sa population, et qu'il ne couvre pas les besoins d'autres pays et d'autres populations touchées par des problèmes similaires. Une solution durable et exhaustive exigerait une réforme de la législation actuelle sur les étrangers.

En vue d'actualiser cette loi et de couvrir les demandes actuelles, le ministère de la Justice a créé un comité d'experts dont le mandat est de présenter une proposition de projet de loi sur la migration et sur la promotion des droits des migrants au Brésil. Cette proposition a été discutée pendant près d'une année par des universitaires, des experts, des représentants des agences du gouvernement et des organisations la société civile. Le projet de loi établit des principes généraux visant à orienter la politique en matière de migration, comme le respect des

juin 2015

droits de l'homme, le rejet de la xénophobie et de la discrimination sociale, la décriminalisation des migrants, l'égalité de traitement entre étrangers et citoyens brésiliens, et le développement de politiques publiques destinées à donner aux migrants un plein accès au marché du travail.

Plus important encore, le projet de loi prévoit des dispositions² permettant d'accorder des visas temporaires pour des motifs humanitaires, notamment dans les cas où des citoyens de n'importe quel autre pays ou des apatrides se trouveraient confrontés à des événements comme un conflit interne, une crise, des catastrophes ou des atteintes graves et généralisées aux droits de l'homme, ou reconnus comme tels par le gouvernement brésilien. En reconnaissant les catastrophes comme l'un des motifs justifiant l'attribution de visas humanitaires, le projet de loi établit indirectement la catégorie de migrants environnementaux, ce qui constitue une innovation et contribue à combler un vide non seulement dans la législation domestique mais aussi au regard du droit international. Le visa temporaire pour motif humanitaire tel que défini dans le projet de loi peut également être accordé à des migrants mineurs non accompagnés ainsi qu'à des fins de réunification familiale. Les termes utilisés semblent suffisamment larges pour permettre à n'importe quelle victime d'une catastrophe environnementale

de prétendre à un visa humanitaire, indépendamment de son pays d'origine.

Bien qu'il s'agisse d'une initiative locale, ce projet de loi suit une tendance régionale. En décembre 2014, le Brésil a accueilli la réunion Carthagène +30 afin de célébrer le 30^e anniversaire de la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés de 1984.³ La Déclaration brésilienne et le Plan d'action adoptés à l'occasion de cette réunion citent explicitement la migration induite par le changement climatique comme une préoccupation, et l'adoption du projet de loi brésilien contribuerait à résoudre cette préoccupation en comblant un vide juridique qui touche les migrants environnementaux partout dans le monde.

Isabela Piacentini de Andrade
isabelapiacentini@gmail.com est Professeure de Droit international et des droits de l'homme à l'Université Positivo. www.up.edu.br

L'auteure tient à signaler qu'Ana Julia Passuello Miranda, Kaline Natascha Netzel et Nathalia Schuster Reis ont contribué à la rédaction de cet article et les en remercie.

1. Voir également www.fmreview.org/fr/etatsfragiles/ponthieu-derderian
2. Articles 33 et 44.
3. Voir Carlos Maldonado Castillo « Le processus de Carthagène : 30 ans d'innovation et de solidarité », pages 89-91

Désastres, déplacement et un nouveau cadre aux Amériques

David James Cantor

Il existe un éventail surprenant d'exemples positifs de lois, de politiques et de pratiques nationales dans l'ensemble des Amériques auxquelles les pays ont recouru pour répondre aux conséquences migratoires des désastres.

Aux Amériques, comme dans le reste du monde, il n'existe actuellement aucune norme régionale ou universelle permettant de déterminer si les personnes déplacées ou migrant suite à une catastrophe dans leur pays ont le droit de se rendre sur le territoire d'un autre État, d'y être admis ou d'y séjourner.

On observe deux types de mouvements de population depuis les pays d'Amérique touchés par des désastres à déclenchement rapide. Le

premier type concerne les migrations précipitées et souvent temporaires au-delà d'une frontière terrestre afin d'éviter un désastre et ses conséquences négatives les plus immédiates (« déplacements transfrontaliers »). Le second concerne les migrations à plus long terme, sur de plus longues distances, en raison des dommages importants provoqués par un désastre, notamment aux infrastructures (« déplacements à l'étranger »). Ces deux flux prennent généralement leur origine

dans les pays les plus pauvres de la région et suivent des trajectoires migratoires traditionnelles propres à chacun de ces pays.

À l'occasion d'un atelier de l'initiative Nansen organisé en février 2015, auquel participaient des représentants des onze États membres de la Conférence régionale sur la migration (CRM), une étude a été menée aux Amériques sur le problème apparemment insoluble de l'élaboration de réponses juridiques adaptées aux déplacements transfrontaliers dans le contexte des désastres causés par des risques naturels.¹

Cette étude de l'initiative Nansen ne cherche pas à définir un cadre juridique applicable à partir de la législation internationale existante mais plutôt à examiner de manière pragmatique les lois, politiques et pratiques nationales de toutes les Amériques afin d'évaluer comment elles traitent réellement les besoins de protection et d'assistance des personnes actuellement déplacées par un désastre, ou comment elles traiteraient un étranger (un ressortissant d'un autre pays) dans cette situation. En outre, cette étude ne se limite pas à l'analyse des droits humains ou des lois relatives à la protection des réfugiés : elle s'attache également à l'ensemble plus vaste de lois nationales sur l'immigration de chacun des pays.

La loi sur l'immigration comme principal outil

Il est évident que la plupart des États de la région considèrent la loi sur l'immigration (plutôt que la loi sur les réfugiés) comme l'outil principal permettant de répondre à la situation des étrangers touchés par un désastre. Ce type de situation peut survenir lorsque des personnes fuient leur pays après un désastre et cherchent à obtenir l'autorisation de se rendre dans un autre pays, d'y entrer ou d'y séjourner. De la même manière, un désastre à l'étranger peut avoir des conséquences pour les non-ressortissants présents sur le territoire d'un État tiers en modifiant leur situation migratoire ou en rendant leur déportation risquée. Enfin, les étrangers s'exposent à des vulnérabilités particulières lorsqu'un désastre survient dans le pays où ils sont présents.

Dans de nombreux cas, les États des Amériques facilitent le déplacement, l'entrée et/ou le séjour des étrangers sur leur territoire en appliquant

les catégories habituelles de la migration afin que les personnes concernées puissent bénéficier d'un statut migratoire aussi stable que possible. Par exemple, les pays peuvent accélérer l'examen des demandes d'immigration ou déroger, pour des raisons humanitaires, à l'une des règles relatives à l'immigration (par exemple, les règles de séjour des étudiants ou des membres de la famille) pour les personnes victimes d'un désastre à l'étranger.

Pour les personnes touchées par un désastre et dont la situation migratoire ne peut pas être facilement résolue par l'application des catégories habituelles de la migration, de nombreux États de la région ont alors recours à des catégories migratoires exceptionnelles prévues par leur législation nationale afin de permettre le déplacement, l'entrée ou le séjour. En règle générale, ces catégories accordent un titre de séjour plus précaire et temporaire que les catégories habituelles et les personnes concernées doivent souvent obtenir une autorisation avant de pouvoir travailler.

Dans ce type de situation, la permission de se rendre dans le pays, d'y entrer ou d'y séjourner est généralement donnée par un fonctionnaire exerçant son pouvoir discrétionnaire pour des motifs humanitaires. La loi confère souvent ce type de pouvoir en termes larges et non spécifiques. Toutefois, dans un certain nombre de pays d'Amérique, la législation et/ou une politique nationale identifie expressément les désastres comme une situation dans laquelle ce pouvoir discrétionnaire doit généralement être exercé en faveur des personnes concernées.

À cet égard, les fonctionnaires de toutes les Amériques demandent à recevoir des directives plus précises sur les situations dans lesquelles ce pouvoir de discrétion humanitaire prévu par la loi sur l'immigration doit être exercé en faveur des migrants fuyant un désastre. En réponse, les participants à l'atelier de la CRM ont recommandé l'élaboration d'un guide des pratiques efficaces sur l'admission et le séjour pour les personnes traversant des frontières dans le contexte de désastre (le « Guide des pratiques efficaces »). Puisant dans les pratiques régionales, un tel guide pourrait se baser sur le principe selon lequel la discrétion humanitaire doit être généralement exercée en faveur d'un étranger lorsque celui-ci est touché personnellement et sévèrement par une catastrophe à l'étranger.

juin 2015

Toutefois, il existe certaines situations dans lesquelles l'exercice de cette discrétion humanitaire en défaveur des personnes doit être strictement défini et encadré. Pour les migrants fuyant un désastre, ce principe concerne surtout les décisions relatives à leur admission et leur non-déportation. Ainsi, par exemple, lorsqu'une décision négative exposerait un migrant à un risque réellement fatal ou à des problèmes de sécurité personnelle en raison d'un désastre ou de ses conséquences, l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire en sa défaveur serait alors contraire aux règles contraignantes des droits humains. Ici, la discrétion doit, plutôt que devrait, être exercée en sa faveur.

L'impact migratoire des désastres peut se faire sentir non seulement chez les migrants des pays touchés mais aussi chez les migrants vivant dans un pays touché par un désastre (par exemple, les migrants d'Amérique centrale vivant aux États-Unis au moment de l'ouragan Katrina). Un Guide des pratiques efficaces pourrait donc s'inspirer des pratiques existantes aux Amériques pour émettre des recommandations ciblées sur la manière de porter une attention spéciale à ces migrants au cours des opérations de secours. Ce défi est d'autant plus grand pour les migrants sans-papiers ou en situation irrégulière, surtout s'ils sont en transit vers une autre destination.

Le rôle du droit des réfugiés

Sur la question de la protection des migrants fuyants un désastre dans le cadre du droit des réfugiés, les États des Amériques ne considèrent généralement pas un désastre occasionné par des risques naturels comme un motif suffisant en lui-même pour accorder le statut de réfugié. Cuba est actuellement la seule exception, dans la mesure où sa législation nationale sur la migration inclut parmi la définition des réfugiés les personnes fuyant leur pays « en raison d'un cataclysme ou d'un autre phénomène de la nature ».

Néanmoins, il est reconnu dans l'ensemble des Amériques que la destruction occasionnée par les désastres peut créer des risques de persécution et/ou interrompre la protection nationale dans les États touchés, comme ce fut le cas en Haïti après le séisme de 2010. Un Guide des pratiques efficaces pourrait suggérer que les questions d'entrée, de non-déportation et de séjour pour certains des migrants fuyant un désastre soient résolues en se reportant à la loi sur les réfugiés et aux lois nationales sur la protection complémentaire.

Le rôle de la coopération régionale

Les organes régionaux et sous-régionaux américains ont un rôle à jouer pour promouvoir l'adoption de mesures migratoires spéciales pour des motifs humanitaires dans leur pays membres ; lorsque de telles pratiques existent déjà, elles ont été encouragées ou avalisées. En s'inspirant de ces pratiques, un Guide des pratiques efficaces pourrait inclure une série de propositions indiquant aux États membres comment ils peuvent utiliser la CRM pour élaborer une approche juridique plus coopérative et coordonnée lorsque les conséquences migratoires d'un désastre ont un impact profond sur un ou plusieurs États membres.

L'adoption d'un tel guide par la CRM au cours de cette année ferait de cette organisation un leader mondial en matière de réaction aux conséquences humanitaires des désastres. De surcroît, ce guide constituerait un nouveau modèle intrigant qui pourrait permettre aux États des Amériques, et peut-être aux autres régions du monde, de surmonter ce défi humanitaire.

Globalement, l'étude de l'initiative Nansen a identifié un vaste éventail de lois, de politiques et de pratiques nationales existantes relatives aux migrants touchés par des désastres aux Amériques. À l'heure actuelle, il pourrait s'avérer plus efficace de promouvoir une application cohérente et harmonisée de ces cadres nationaux dans le contexte des désastres que de chercher à les remplacer par une nouvelle loi internationale sur la « protection ».

David James Cantor David.Cantor@london.ac.uk est directeur de la Refugee Law Initiative à l'École des études avancées de l'Université de Londres. www.sas.ac.uk/hrc/projects/refugee-law-initiative

L'auteur a recherché et rédigé l'étude de l'initiative Nansen et le document de discussion grâce au soutien généreux d'une bourse Future Research Leaders de l'Economic and Social Research Council [bourse numéro ES/K001051/1].

1. Cantor DJ (2014) *Lois, politiques et pratiques existantes sur les mécanismes de protection temporaire en cas de catastrophe naturelle : États de la conférence régionale sur la migration et autres États d'Amérique*, Initiative Nansen.

La CRM se compose principalement d'États d'Amérique centrale et du Nord : Belize, Canada, Costa Rica, El Salvador, États-Unis d'Amérique, Guatemala, Honduras, Mexique, Nicaragua, Panama et République dominicaine.

Dispositions temporaires de protection visant à combler un vide du régime de protection

Volker Türk

Prévoir des dispositions est impératif afin d'apporter, là où existe actuellement un vide, une protection aux personnes qui se déplacent à travers les frontières pour fuir des catastrophes.

Il n'existe à l'heure actuelle aucun instrument international destiné à protéger les personnes qui se déplacent à travers les frontières pour cause de changement climatique. Si, comme on s'y attend, les déplacements transfrontaliers liés aux catastrophes et aux changements climatiques deviennent plus fréquents, les lacunes en matière de protection des personnes déplacées dans ces types de contexte risquent de devenir plus proéminentes.

Bien que les textes des droits de l'homme prévoient un droit indirect d'admission et de séjour lorsque le renvoi d'une personne vers son pays d'origine constituerait un traitement inhumain, toutes les situations de déplacement ne sont pas couvertes de cette manière. Alors que la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille offre, par exemple, une certaine protection aux travailleurs migrants, elle ne leur garantit pas un droit d'admission et de séjour prolongé dans le pays dans lequel ils travaillent. Bien plus, ni la législation nationale ni les accords régionaux ne couvrent de manière uniforme les situations de transit, comme par exemple lorsque le pays d'origine d'un migrant a été frappé par une catastrophe.

La législation relative aux interventions lors de catastrophes de certains pays permet l'apport d'une assistance humanitaire à l'ensemble de la population pendant la phase qui suit immédiatement une catastrophe, indépendamment du statut juridique qu'ont ces personnes dans le pays, et ce même si plus tard cette assistance peut être réservée aux seuls ressortissants du pays. Mais on constate généralement un vide en ce qui concerne les déplacements transfrontaliers en situation de catastrophe. Même s'il existe, dans les situations

de catastrophe, des exemples de séjour prolongé et même d'admission de personnes déplacées à travers les frontières de telles mesures sont principalement ad hoc et ne font l'objet d'aucune coordination.

Mesures visant une protection temporaire

Dans des circonstances où des personnes déplacées au-delà des frontières recevraient la permission de rester dans un nouveau pays ou d'y entrer, il sera important de clarifier leurs droits et leurs responsabilités pour la durée de leur séjour, en tenant compte de la capacité de l'État d'accueil et des communautés hôtes. Le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) est convaincu qu'une protection ou des dispositions de séjour temporaires peuvent constituer une réponse à ce défi, et en février 2014 suite à deux réunions d'experts en 2012 et 2013, il a élaboré à cet effet des *Orientations relatives aux dispositions temporaires de protection ou de séjour* (Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements - TPSA). Ces Orientations ont pour objectif de guider les gouvernements et de les aider à répondre aux crises humanitaires et aux mouvements de population complexes ou mixtes, lorsque les réponses existantes sont insuffisantes ou inadéquates. Afin de mieux préparer les interventions, les Orientations appellent à la mise en place de « dispositions permanentes » qui devraient faire l'objet d'accords multilatéraux ou régionaux et seraient susceptibles d'être activées en réponse à des situations ou à des événements particuliers dès leur survenue. L'insistance sur des dispositions de cet ordre plutôt que sur une action unilatérale ou ad hoc, a pour objet d'encourager une harmonisation de traitement à travers les différents pays de la même région et de réduire ainsi l'incitation au mouvement en avant.

Dans un cas particulier en 2014, le Tribunal de l'immigration et de la protection de la Nouvelle Zélande a rejeté la demande d'asile fondée sur le changement climatique qu'une famille de Tuvalu avait déposée en vertu de la Convention sur les réfugiés de 1951. Cette famille de quatre personnes arguait, entre autres choses, que les effets du changement climatique – en particulier l'élévation du niveau de la mer et le manque d'eau fraîche

potable – auraient sur eux des impacts adverses s'ils étaient forcés de rentrer chez eux. Bien que le Tribunal ait suspendu leur expulsion et leur ait accordé le droit de résidence, c'est l'exercice du droit discrétionnaire du Tribunal fondé sur une raison humanitaire en vertu des liens profonds que cette famille avait établi en Nouvelle Zélande¹ qui a fondé cette décision. Aucune obligation juridique nationale ou internationale ne la fondait.

juin 2015

La protection temporaire est un concept vieux d'une dizaine d'années qui a été appliqué à de nombreux pays et circonstances différentes, notamment lors de situations d'afflux massifs. Ces nouvelles Orientations reconnaissent tout ce qui a été accompli en matière de protection temporaire au cours des années dans de nombreux contextes différents mais nous étions préoccupés par la confusion qui perdure quant à l'envergure et à la signification du concept. De plus, nous reconnaissons également la nécessité de disposer de réponses préparées et harmonisées mais tout de même flexibles face aux crises humanitaires et aux mouvements complexes de population. C'est pour cela que les Orientations clarifient ce que le concept de protection/séjour temporaire est ; ce qu'il n'est pas ; et ce qu'il ne devrait pas être.

Les Orientations servent également à identifier quatre scénarios dans lesquels la détermination individuelle du statut de réfugié n'est peut-être pas applicable ou viable, et dans lesquels les Dispositions temporaires de protection ou de séjour (DTPS) peuvent s'avérer particulièrement bien adaptées :

- Afflux massifs de demandeurs d'asile ou autres types de crises humanitaires similaires
- Mouvements de population transfrontaliers complexes ou mixtes, notamment arrivées de bateaux et scénarios de sauvetages en mer
- Contextes mouvants ou transitionnels
- Autres types de conditions exceptionnelles et temporaires dans le pays d'origine exigeant une protection internationale et empêchant un retour dans la sécurité et la dignité.

Les Orientations appellent également à l'instauration d'une période de transition entre la protection ou le séjour temporaires et d'autres statuts ou solutions. Dans le cadre des Orientations l'approche permettant de mettre un terme à la protection temporaire est spécifique à une situation particulière ou fondée sur des circonstances, plutôt que déterminée par un calendrier prévu à l'avance. Lors de la première réunion d'experts, il a été largement admis que la durée maximale de ce type de protection ne devrait pas dépasser trois ans. Toutefois, il a été considéré en parallèle qu'aucune limite minimale ne devrait être fixée dans la mesure où il est rarement possible pendant les phases initiales d'une crise humanitaire et de mouvements de population complexes de déterminer avec

certitude la durée de séjour qui sera nécessaire. De plus, fixer des périodes minimum pourrait décourager l'activation de ce régime au cas où elles seraient considérées comme trop longues.

Dans l'optique de conférer aux bénéficiaires un degré de protection solide visant à leur garantir un séjour dans la dignité, les Orientations couvrent également des aspects opérationnels et pratiques propres aux dispositions temporaires de protection et de séjour et touchant à l'entrés et à la réception dans un pays, aux normes minimales de protection, à la coopération internationale et au partage des tâches ainsi qu'à la consultation et à la coordination. Les Orientations prévoient également de manière tout à fait explicite une amélioration des normes de protection à mesure que le séjour se prolonge.

Il est important de noter que les Orientations indiquent sans équivoque que les dispositions relatives à la protection et au séjour temporaires ne préjugent pas des obligations des États en vertu du droit international, et en particulier des obligations en vertu de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et/ou de son Protocole de 1969, ainsi que des autres instruments des droits de l'homme et/ou instruments régionaux relatifs aux réfugiés auxquels les États seraient parties. Au contraire, les Orientations devraient être considérées comme complémentaires et adossées au régime international de protection des réfugiés. Au moment où l'Initiative Nansen sur les déplacements transfrontaliers causés par les catastrophes se conclut en 2015, nous espérons que les États, en définissant une Feuille de route pour l'avenir en matière de protection, saisiront cette occasion et envisageront avec sérieux l'avantage d'instaurer des mesures préventives visant l'adoption et la mise en place d'accords relatifs à des dispositions prévisibles de protection et de séjour temporaires, notamment dans leur législation nationale. La nécessité de le faire risque de devenir particulièrement pressante dans des régions qui sont déjà ou seront exposées aux catastrophes, notamment aux catastrophes liées aux changements climatiques.

Volker Türk turk@unhcr.org est Haut-commissaire assistant (Protection), au siège du HCR. www.unhcr.org

Les « Guidelines » sont disponibles sur : <http://refworld.org/docid/52fba2404.html> (uniquement en anglais et en russe).

1. Décision du tribunal, 4 juin 2014, disponible sur : https://forms.justice.govt.nz/search/IPT/Documents/Deportation/pdf/rem_20140604_501370.pdf

Réfugiés, changements climatiques et droit international

María José Fernández

Comment la catégorie de « réfugié climatique » peut-elle être envisagée dans le cadre du droit international au 21^e siècle ?

Si nous acceptons l'existence d'un changement climatique anthropique, alors nous ne pouvons pas en refuser les implications évidentes en termes de droits de l'homme. Ce qui par contre n'est pas aussi évident est la manière et l'ampleur dont il est possible d'en décrire les effets en tant qu'atteintes portées au sens juridique strict. Juridiquement le concept de « réfugié climatique » n'existe pas, même si le terme est fréquemment utilisé, dans la mesure où les questions de climat et d'environnement ne figurent pas dans la définition du réfugié de la Convention sur les réfugiés de 1951.

Néanmoins, le principe de *non-refoulement* pourrait s'appliquer dans des situations dans lesquelles il y a peu d'espoirs raisonnables de voir des migrants retourner dans des situations qui menacent leur vie. Le changement climatique est souvent considéré comme un multiplicateur de risques dans le contexte de conditions sociales, économiques ou environnementales préalables qui constituent les facteurs de risque déterminants de chaque communauté. Même s'il est également possible d'argumenter qu'une justification similaire pourrait être appliquée à des personnes confrontées à une situation de pauvreté extrême dans leur pays d'origine en partant du postulat qu'il existe des questions structurelles et économiques sous-jacentes qui échappent à leur contrôle, c'est ici qu'entre en jeu l'élément crucial de la « responsabilité », et à cet effet un accord sur la cause des changements climatiques est fondamental. Nous vivons dans une situation mondialisée où même la contamination est mondialisée et où la responsabilité extraterritoriale est, tout au moins, difficile à établir.

Il existe un décalage entre les droits de l'homme et les changements climatiques. La question implique deux discours entièrement dissociés qui, à toutes fins pratiques, s'excluent mutuellement. Sur un échantillon de 65 documents sélectionnés parmi 294 résolutions, conventions, traités et autres rapports et documents pertinents, 23 % mentionnaient le changement climatique et 25 % traitaient de questions relatives aux migrants et aux réfugiés, mais seulement 6 % établissaient une connexion entre les deux.

Il apparaît donc clairement que le lien entre changements climatiques d'une part, et migration et traitement juridique de la catégorie de réfugié d'autre part, est manquant. Les instruments juridiques dont nous disposons actuellement et dont beaucoup ont été formulés il y a des années, ne tiennent pas compte des aspects qui suscitent le débat aujourd'hui, alors que d'autres ne peuvent que servir d'instruments subsidiaires (comme la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations unies et les Pactes internationaux qui l'accompagnent, la Convention sur la réduction des cas d'apatridie et la Déclaration de Carthage sur les réfugiés). Définir la responsabilité des États par rapport aux changements climatiques est l'une des questions les plus complexes.

Étant donné qu'aucun instrument juridique n'offre de protection aux personnes déplacées par des facteurs environnementaux ou climatiques, certaines personnes considèrent qu'un nouvel instrument spécifique est nécessaire. Les réponses les plus efficaces devraient prendre en considération tous les mouvements liés aux changements climatiques à l'intérieur d'un cadre des droits de l'homme élargi. En 2010, une deuxième version d'un projet de 2008 a été présentée, rédigée par des spécialistes de l'Université de Limoges, et c'est l'une des propositions les plus abouties à ce jour.¹ Il s'agit d'une contribution précieuse dans la mesure où elle allie protection, assistance et responsabilité, en y incorporant les principes de proximité, de proportionnalité et de non-discrimination et qu'elle met en exergue le principe de responsabilités communes mais différenciées.

Il existe à l'heure actuelle une série d'obstacles incontournables à l'établissement d'un accord international, dont certains sont liés à la volonté politique. Au cours des dernières années, le nombre de forums internationaux sur les questions de climat et d'environnement s'est multiplié, mais aucun d'entre eux n'a abouti à des solutions contraignantes. Toutefois, même si un instrument venait à être adopté, on peut s'attendre à ce que son taux de ratification reste insuffisant, ce qui aurait pour effet de l'affaiblir.

juin 2015

Aujourd'hui, il semble donc être difficile, voire impossible, d'obtenir un consensus mondial sur la question des mouvements internationaux de population et les changements climatiques. Il semblerait également risqué de vouloir transférer au domaine du droit international un débat qui continue d'engendrer des controverses dans la sphère scientifique, et pire encore, que ce transfert entraîne la modification d'institutions juridiques qui fonctionnent à l'heure actuelle – malgré leurs déficiences – et réussissent à protéger les réfugiés. Toute modification des statuts en vigueur pourrait mettre en danger les avancées obtenues à ce stade au cours des premières années du 21^e siècle. Le nombre de réfugiés (au terme de la définition actuelle) a augmenté au cours des dernières années ; gonfler ce chiffre encore davantage ne servirait à rien si cela ne se traduit pas par une amélioration de la situation des personnes concernées en matière de droits de l'homme et de dignité.

D'autre part, restreindre la protection des personnes touchées par les questions de changements climatiques aurait pour effet d'en marginaliser d'autres touchées par des phénomènes et des changements géo-environnementaux (anthropiques ou non), qui pourraient faire l'objet d'une

discussion en termes de responsabilités mais pas en termes de droits de l'homme.

Les conditions actuelles ne permettent peut-être pas d'adopter une définition adéquate d'un problème qui reste encore enlisé dans l'incertitude. Une définition *a posteriori* du statut juridique de ces migrants devrait être créée, établissant si, d'une manière ou d'une autre, il est possible de les différencier en tant que groupe par des caractéristiques qui leur soient propres.

Une fois cette approche établie, des solutions régionales ou bilatérales deviendraient la voie à suivre de préférence. Cela signifierait de travailler avec les gouvernements touchés à l'élaboration de solutions impliquant des mesures et des stratégies d'adaptation in situ, accompagnées d'un véritable engagement à réduire la contamination. Des réponses régionales de ce type, même si elles peuvent paraître peu ambitieuses, pourraient constituer la première étape positive vers des efforts internationaux plus généralisés.

María José Fernández mjfernandez84@live.com.ar
est diplômée en Relations internationales de
l'Université Catholique de Salta, Argentine.
www.ucasal.edu.ar/

1. Projet de Convention relative au statut international des
déplacés environnementaux
<http://tinyurl.com/CIDCE-Environnemental-displaced>

Le déplacement comme conséquence des politiques d'atténuation du changement climatique

Sara Vigil

Les politiques d'atténuation du changement climatique et les « solutions écologiques », tels que les biocarburants, provoquent elles aussi des déplacements.

Les impacts actuels et anticipés du changement climatique ont entraîné la mise en place d'une vague de politiques d'atténuation qui, malgré leurs bonnes intentions, peuvent en fait accentuer les pressions exercées sur les terres des groupes les plus vulnérables sur le plan économique, environnemental et social des pays en développement. Un exemple particulièrement parlant concerne les politiques de production de biocarburants qui encouragent l'acquisition de grandes parcelles de terres dans le Sud, en ignorant souvent les droits des populations locales, ce qui entraîne le déplacement de communautés entières. Le changement climatique est souvent

utilisé pour légitimer une grande partie de ce type d'acquisition. Parmi les exemples de cette marchandisation de la nature, on peut citer les crédits compensatoires de carbone, l'écotourisme et la production de biocarburants. Tandis que les défenseurs de ces investissements fonciers insistent sur leur potentiel favorable, leurs opposants, qui les apparentent à une appropriation des ressources naturelles à des fins environnementales¹ ou un « accaparement des terres », mettent en lumière les différentes menaces que ces investissements posent pour l'environnement, la sécurité alimentaire locale et les modes de subsistance traditionnels.²

Les politiques publiques ont joué un rôle crucial pour encourager ce phénomène que l'on a surnommé le « boom des biocarburants ». L'Union européenne, les États-Unis et d'autres pays ont défini des objectifs visant à accroître l'utilisation des biocarburants dans le transport, tout en offrant des incitations financières et des exonérations fiscales aux acteurs de l'énergie « propre ». Bien que ces politiques soient initialement motivées par de bonnes intentions, elles entrent souvent en concurrence avec la production alimentaire, si bien qu'elles se traduisent par une augmentation de l'insécurité alimentaire locale et parfois également par d'importantes violations des droits humains, dont le déplacement. Alors que la plupart de ces projets prétendent utiliser des terres marginales inoccupées, les recherches empiriques démontrent qu'en réalité ces terres sont souvent habitées, boisées, utilisées comme pâturages ou encore utilisées comme ressource communale.

Conséquences sur la mobilité

La Banque mondiale a reconnu que le déplacement était l'un des risques des investissements fonciers, en particulier dans les pays où la gouvernance est faible et où les droits fonciers ne sont pas clairement définis.³ En 2007, le Rapporteur spécial de l'ONU sur les droits des peuples autochtones a estimé que l'expansion des biocarburants pouvait menacer les terres et les moyens de subsistance de 60 millions de personnes parmi les peuples tribaux.⁴ Pourtant, la question du déplacement provoqué par ce type d'investissement « écologique » figure à peine sur la liste de ses conséquences négatives. De plus, les impacts de tels projets infrastructurels peuvent accentuer les tensions exercées sur ces environnements fragiles, et provoquer par la même encore davantage de déplacements.

En Indonésie, en Malaisie, en Papouasie-Nouvelle-Guinée et en Inde, l'augmentation exponentielle de la demande d'huile de palme destinée à l'exportation a déplacé des millions d'autochtones de leurs terres. En Colombie, les forces paramilitaires ont recouru à l'intimidation et à la violence pour forcer le déplacement de communautés afro-colombiennes et faire de la place pour la production de canne à sucre et de manioc. Selon le Forum pour le développement communautaire ethnique (Ethnic Community Development Forum), 14 % de l'ensemble des réfugiés birmans arrivés en Thaïlande entre 2006 et 2007 avaient été déplacés contre leur gré par la campagne de production de biocarburants à base de jatropha.⁵ Quant au Brésil, le poids lourd de l'éthanol, il a également été le théâtre du déplacement de

millions de petits exploitants suite à l'acquisition de terres destinées à la production du soja. Et l'on pourrait citer encore bien d'autres exemples.

Lorsque des consultations préalables sont organisées auprès des communautés concernées, comme c'est le plus souvent le cas aujourd'hui dans les pays relativement stables tels que le Sénégal, les investisseurs s'appuient sur des promesses en matière d'emploi et d'infrastructures pour inciter les populations à consentir à une réinstallation volontaire. Toutefois, si les résultats ne correspondent pas aux attentes, cette réinstallation « volontaire » peut se transformer en réinstallation forcée.

Alors que les personnes analysant les conséquences sociales des investissements fonciers doivent prêter davantage d'attention aux déplacements en tant que résultat, il est également nécessaire que les universitaires et les praticiens spécialisés dans la migration environnementale élargissent leurs analyses. Même si les causes du déplacement s'entremêlent souvent et manquent de netteté, les résultats rencontrés par les déplacés sont étonnamment semblables. Le « déplacement provoqué par l'accapement des terres » est un exemple flagrant du chevauchement des catégories traditionnelles du déplacement forcé (conflits, développement et environnement).

Les mécanismes et les lacunes actuels de la protection

Plusieurs tentatives ont cherché à contrôler les impacts et les processus négatifs de l'accapement des terres via l'élaboration de codes de conduite et de principes d'investissement agricole responsable qui respecteraient les droits, les moyens de subsistance et les ressources.⁶ Afin d'atteindre des résultats « gagnant-gagnant », les problématiques les plus souvent abordées sont la transparence des négociations, le respect des droits fonciers existants, le partage des profits, la durabilité environnementale et le respect des politiques commerciales nationales. Ces problématiques semblent indiquer qu'une bonne gouvernance permettrait de réduire la dépossession et le déplacement des communautés rurales. Toutefois, comme ces principes sont non contraignants, il est difficile, voire impossible, de poursuivre et de pénaliser les acteurs qui ne les respectent pas. Bien qu'il puisse être envisageable d'appliquer les mécanismes de protection existants pour les personnes déplacées par un conflit, un projet de développement ou la dégradation de l'environnement, il est avant

juin 2015



Des membres de la communauté K'Quinich dans la vallée du Polochic, au Guatemala, regardent les terres dont ils ont été expulsés.

tout indispensable de reconnaître, de bien comprendre et de quantifier ce déplacement.

Au vu de la croissance exponentielle de l'accaparement des terres à travers le monde, il semble nécessaire de dépasser la catégorie du déplacement d'origine environnementale afin de tenir compte des impacts des politiques d'atténuation du changement climatique comme l'un des facteurs qui influencent les résultats du déplacement ou les décisions migratoires.

L'argument selon lequel les États ont pour responsabilité d'imposer à ces investissements des réglementations en matière de durabilité sociale ne minimise en rien les responsabilités morales et éthiques des investisseurs, de même que des consommateurs du Nord, notamment lorsque leurs politiques « écologiques » sont pour une grande partie responsable de l'expulsion des populations rurales pauvres de leurs terres. Des programmes de certification transparents et bien coordonnés, intégrant les principes des droits humains et des mécanismes de protection pour les plus vulnérables, devraient être une condition

obligatoire de la consommation des marchandises et des denrées produites par ces investissements.

Sara Vigil Sara.Vigil@ulg.ac.be est chercheuse associée FNRS au Centre des études de l'ethnicité et des migrations de l'Université de Liège. www.cedem.ulg.ac.be

1. Vidal J (2008) www.theguardian.com/environment/2008/feb/13/conservation
2. Consultez le *Journal of Peasant Studies* pour accéder aux analyses universitaires les plus pertinentes au sujet des différents types d'accaparement des terres. www.tandfonline.com/loi/fjps
3. Banque mondiale (2012) « Performance Standard 5. Land Acquisition and Involuntary Resettlement » http://siteresources.worldbank.org/OPSMANUAL/Resources/OP4.03_PS5.pdf
4. Survival International (2008) « Biofuels threaten lands of 60 million tribal people » www.survivalinternational.org/news/3279
5. ECDF (2008) « Biofuel by decree. Unmasking Burma's Biofuel Fiasco. » www.cban.ca/Resources/Topics/Agrofuels/Biofuels-By-Decree-Burma-Report
6. En 2010, la FAO, le FIDA, la CNUCED et la Banque mondiale ont élaboré les Principes pour des investissements agricoles responsables (<http://unctad.org/en/Pages/DIAE/G-20/PRAL.aspx>). La Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, l'Union africaine, la Banque africaine de développement et l'UE ont également mis au point des cadres et des directives.

Apatridie et déplacement environnemental

Jessie Connell

Les apatrides et les migrants sont exposés à un risque plus élevé de déplacement et sont moins susceptibles de bénéficier d'une assistance. Parallèlement, le déplacement environnemental (en particulier les migrations multiples) augmente les risques de devenir apatride.

Les apatrides et les autres « non-citoyens » résident souvent dans des zones hautement vulnérables aux effets du changement climatique et ont peu d'options à leur disposition pour atténuer ses impacts. L'un des obstacles à l'amélioration de l'assistance apportée aux apatrides dans le contexte du changement climatique, et plus particulièrement de sa capacité à provoquer le déplacement, provient du manque de données fiables qui pourraient éclairer les réponses. Il convient donc d'approfondir les recherches pour identifier les éventuelles vulnérabilités engendrées par l'apatridie dans le cadre des déplacements environnementaux et des autres impacts des catastrophes et du changement climatique. Les domaines suivants sont quelques exemples dans lesquels des recherches empiriques sont nécessaires :

- dans quelle mesure les facteurs environnementaux influencent le déplacement ou motivent les apatrides à migrer
- la nature de ce déplacement dans différents contextes et les obstacles rencontrés par les apatrides à la recherche d'une assistance
- le potentiel d'exclusion des personnes apatrides dans le cadre de l'assistance humanitaire suite à une catastrophe, ou concernant l'assistance et les financements en faveur de l'adaptation climatique
- si le déplacement environnemental contribue à rendre les personnes apatrides.

Être apatride, c'est n'être considéré par aucun État comme un citoyen dans le cadre de sa législation. Selon les estimations, il existe au moins 11 millions d'apatrides dans le monde, tandis qu'un nombre bien plus élevé de personnes sont incapables de prouver leur nationalité par des papiers d'identité ou des registres civils.¹ Peu de recherches ont été conduites sur la manière dont le changement environnemental affecte les populations apatrides résidant dans des nations telles que le Bangladesh, Myanmar

et la Malaisie, et comment leur statut de non-citoyen influence leur accès aux services, au « financement climatique », à l'assistance au développement, à l'aide humanitaire et aux autres types d'assistance conçus pour aider les communautés à se relever des désastres ou à mieux s'adapter au changement climatique.

Les apatrides et les migrants résident souvent dans des abris temporaires, « illégaux », et dans des zones qui, sur le plan géographique, sont plus vulnérables aux impacts environnementaux. De plus, ces groupes sont particulièrement vulnérables au déplacement environnemental ainsi qu'au déplacement provoqué par le développement, en raison de leur statut juridique fragile et de la facilité avec laquelle ils peuvent être « délogés » sans indemnisation ni assistance. Certaines données concrètes suggèrent également qu'il est plus difficile d'accéder aux services de soutien lorsque l'on est un apatride ou un migrant (en situation régulière ou irrégulière) dans une zone touchée par des processus environnementaux, tels qu'un désastre.

On a pu observer un exemple de l'interaction complexe entre l'apatridie et le déplacement environnemental au lendemain du tsunami de 2004 dans l'océan Indien. Certaines sources estiment qu'il se trouve aujourd'hui environ un million d'enfants apatrides en Thaïlande, dont un grand nombre sont les enfants de migrants issus du Myanmar. Selon les estimations des organisations locales qui ont travaillé auprès des communautés suite à ce désastre, 127 714 personnes venues du Myanmar résidaient dans les cinq provinces thaïlandaises touchées par le tsunami et, sur celles-ci, seules 22 504 (soit moins de 18 %) étaient enregistrées auprès des autorités thaïlandaises, si bien qu'un grand nombre de migrants n'ont pas eu le droit de bénéficier de l'aide publique en raison de leur statut juridique incertain.

Les personnes apatrides ne sont pas l'une des priorités des activités visant à aider les communautés à se relever d'un désastre ou à s'adapter au changement climatique. Les

juin 2015

financements climatiques sont généralement acheminés via les autorités nationales plutôt que directement aux personnes les plus touchées, ce qui fait de la citoyenneté une condition éventuelle de l'assistance. Mais au-delà de la prise en compte des apatrides dans certaines stratégies d'atténuation environnementales, il semble qu'aucune recherche approfondie ne soit actuellement en cours concernant les liens entre les processus environnementaux et l'apatridie, à l'exception des travaux portant

sur le changement climatique et la disparition des États insulaires de faible altitude.

Jessie Connell jessieconnell@gmail.com est une membre du Centre pour les politiques de développement de l'Université nationale d'Australie basée au Bangladesh. <https://devpolicy.crawford.anu.edu.au/>

1. Consultez la *Revue des migrations forcées* no 32 (2009), « Apatrides » www.fmreview.org/fr/apatridie.

Un rôle pour le litige stratégique

Matthew Scott

Le litige stratégique visant à protéger les individus à risque peut s'avérer utile pour appuyer les initiatives de protection de plus haut niveau.

L'objectif du litige stratégique est de parvenir à modifier de manière significative la loi, la pratique ou la conscience publique par le biais de méthodes telles que porter des causes-type devant les tribunaux, soumettre un mémoire *amicus curiae* dans une affaire en cours, présenter les mêmes arguments dans un ensemble d'affaires successives semblables et ainsi de suite.

Les discussions au sujet des lacunes de la protection en cas de déplacement transfrontalier provoqué par un désastre ou par les effets négatifs du changement climatique se cantonnent souvent au niveau relativement abstrait des dispositions prévues par les instruments juridiques internationaux. En revanche, on accorde moins d'attention aux aspects pratiques pour garantir la protection des personnes exposées aux conséquences néfastes d'un désastre, qu'il s'agisse de la manière d'interpréter la loi en fonction d'un scénario factuel spécifique ou des rôles que les universitaires, les ONG, les avocats et les tribunaux peuvent jouer pour répondre aux besoins de protection individuels et clarifier l'étendue des obligations du pays d'accueil.

En plus des défis (parfois surmontables) présentés par la loi elle-même, une « lacune de protection » supplémentaire pourrait apparaître si les avocats ne parviennent pas à identifier les cas où des personnes pourraient être exposées aux conséquences défavorables d'un désastre si elles retournaient dans leur pays d'origine.¹ Les avocats pourraient s'empêcher de poser certaines questions pourtant pertinentes car

ils sont conditionnés par les critères qu'ils considèrent comme indispensables, ou qui sont réellement indispensables, pour obtenir le statut de réfugié ou des formes complémentaires de protection, si bien qu'il leur est parfois difficile de penser hors des sentiers battus. De la même manière, les demandeurs peuvent s'empêcher de mentionner leur crainte des conséquences négatives d'une catastrophe car ils pensent qu'ils doivent présenter leurs besoins de protection d'une manière qui corresponde facilement à l'une des catégories établies de réfugié.

Une initiative de litige stratégique en relation avec ces problématiques devrait avant tout fournir l'occasion de vérifier l'étendue réelle des obligations de protection des États d'accueil. Deux affaires en Nouvelle-Zélande ont permis de renforcer la jurisprudence et de mieux comprendre comment la loi s'applique dans ce domaine émergent, même si dans ces deux affaires il a été décidé que les demandeurs **n'avaient pas besoin** de protection internationale.²

Deuxièmement, le litige stratégique donne également l'occasion de sensibiliser le public. Les affaires susmentionnées ont bénéficié d'une couverture médiatique importante, plusieurs journaux internationaux mais aussi locaux ayant publié des articles à leur sujet.

Troisièmement, le litige stratégique peut accentuer les pressions politiques pour inciter les États à faire attention aux phénomènes concernés. En utilisant les voies juridiques

et médiatiques pour faire connaître des situations de souffrance humaine liée à des catastrophes et aux conséquences adverses du changement climatique, un litige stratégique peut attirer l'attention sur le besoin de trouver des réponses adaptées lorsque les instruments existants s'avèrent peu utiles.

Enfin, un litige stratégique envoie un signal aux personnes concernées et leur indique que leur risque d'exposition aux conséquences néfastes d'un désastre peut en fait appuyer leur demande de protection internationale, ce qui favorise l'auto-identification des demandeurs ainsi que l'avancement de la loi.

La force du litige stratégique provient de sa capacité à faire évoluer progressivement la loi face à des situations réelles. L'examen juridique approfondi des types de difficultés auxquelles les personnes craignent de se retrouver exposées dans un contexte réel de catastrophes, l'évaluation de l'étendue de la protection disponible dans le pays d'accueil et l'application des lois pertinentes peuvent nous permettre de mieux comprendre dans quelles circonstances les personnes déplacées dans un autre pays en raison d'un désastre ou des conséquences négatives du changement climatique ont besoin d'une protection internationale, mais aussi quand ces personnes ont droit à cette protection.

Une initiative de litige stratégique devrait inclure, entre autres, les éléments suivants :

Arguments : un litige stratégique implique l'identification d'arguments juridiques qui dépassent les limitations perçues des instruments existants. Les avocats qui essaient quotidiennement de trouver des arguments juridiques convaincants dans des situations nouvelles sont très bien placés pour faire progresser la réflexion dans ce domaine.

Formation : en nous appuyant sur des arguments relatifs à la portée des obligations de protection des pays d'accueil, sur des formations et sur d'autres activités de sensibilisation destinées aux praticiens, nous pouvons encourager les avocats à considérer plus énergiquement la possibilité que les arguments des clients originaires d'une zone touchée par un désastre sont défendables, si les événements s'y prêtent. Les avocats seront mieux placés pour conseiller ces personnes relativement aux points forts et aux points faibles de leur argumentation.

Stratégie : si une affaire défendable a été identifiée, les avocats devraient être encouragés à collaborer avec l'avocat principal, des organisations ayant un intérêt pour le litige stratégique, des experts nationaux, y compris dans le domaine de l'intervention après un désastre, et (selon la nature de l'argument) des climatologues. La possibilité de défendre une affaire qui aboutira à la création d'un précédent limitatif existe toujours lorsque la décision rendue pourrait entraîner (même si cette perception est injustifiée) une avalanche d'affaires semblables, mais il est possible d'atténuer ce type de risque en sollicitant les conseils d'un expert.

Financement : une recommandation concrète en appui au litige stratégique serait de créer un Fonds pour les litiges stratégiques (tel que le Fonds de litige stratégique pour les jeunes migrants vulnérables au Royaume-Uni³). Une initiative analogue, portant sur la protection dans le contexte des désastres et les conséquences néfastes du changement climatique, serait de promouvoir l'identification active des besoins de protection et l'élaboration d'approches stratégiques pour garantir une protection véritable en pratique. La Commission européenne, ainsi que d'autres acteurs internationaux et nationaux, pourrait être bien placée pour contribuer à un tel Fonds.

Une initiative de litige stratégique ne permettra pas de remodeler le cadre de protection internationale. Toutefois, lorsque des personnes présentent un risque élevé de subir de graves préjudices, le litige stratégique pourrait dans certains cas être un moyen d'élargir l'interprétation, principalement restrictive aujourd'hui, des obligations des pays d'accueil.

Matthew Scott Matthew.Scott@jur.lu.se est doctorant à la Faculté de Droit de l'Université de Lund en Suède. www.law.lu.se

1. Une étude pilote qualitative, conduite entre 2013 et 2014 et basée sur des entretiens semi-structurés approfondis avec des grands avocats spécialistes de l'immigration et de l'asile au Royaume-Uni et en Suède, a révélé que ces professionnels, dans leur sphère de compétence, ne sont pas forcément réceptifs aux risques de désastre dans le pays d'origine des demandeurs, tandis que les demandeurs eux-mêmes ne rapportent pas forcément ce type de risque pour étayer leur demande d'asile. Consultez http://works.bepress.com/matthew_scott/6/

2. *Teitiota v The Chief Executive of the Ministry of Business Innovation and Employment* [2013] NZHC 3125 and AC (Tuvalu) [2014] NZIPT 800517-520

3. Strategic Legal Fund for Vulnerable Young Migrants www.strategiclegalfund.org.uk

juin 2015

Inondations et migration en République Tchèque

Robert Stojanov, Ilan Kelman et Barbora Duží

Les stratégies des résidents ont généralement pour but de se protéger des inondations ou de s'y adapter. Une migration à grande échelle pour quitter les plaines d'inondation des rivières n'a jamais été sérieusement envisagée, même dans des zones où les risques sont particulièrement élevés.

La République Tchèque est particulièrement intéressante dans le contexte européen à cause de plusieurs catastrophes dues aux inondations qui, au cours des années récentes, ont atteint un statut d'urgence nationale, notamment en 1997, 2002, 2006, 2010 et 2013. En Europe centrale, les extrêmes climatiques et la variabilité des précipitations ne sont pas les seules causes d'inondations. La présence dans les zones inondables à proximité du lit des rivières d'habitations, d'immeubles industriels, de transports et d'autres infrastructures, ainsi que l'aménagement fluvial et l'agriculture en sont aussi les causes.

Nous avons axé notre étude sur des familles qui vivent dans 22 municipalités parmi les plus petites, principalement dans le bassin hydrologique de la rivière Bečva qui se situe au Nord-Est de la République tchèque. Nos analyses qui s'appuient sur des données obtenues auprès des familles montrent une augmentation de l'intensité et de la fréquence de l'impact des inondations au cours des vingt dernières années, une augmentation souvent attribuée (à tort ou à raison) aux changements climatiques. Nous avons découvert dans ces endroits plusieurs types de stratégies de résistance et d'adaptation au niveau des familles, à l'intérieur comme à l'extérieur des habitations (terrasses, construction de rez-de-chaussée surélevés et barrières contre les eaux).

Suite aux dommages causés par les inondations, les compagnies d'assurance ont refusé de rembourser les pertes à plus de 50 ou 60 %, et certaines maisons ne remplissent même pas leurs conditions d'indemnisation ; cela signifie que de nombreuses victimes n'ont que des possibilités limitées de réinstallation par manque de fonds, même si elles souhaitent se réinstaller ailleurs. De plus, les groupes qui sont partis se composerait de personnes plus actives et mieux éduquées et leur départ (ainsi que l'abandon de leurs maisons) a eu un effet adverse sur le développement des communautés concernées.

Une maison se situe à la confluence de deux ruisseaux. Au cours des dernières années, pratiquement chaque printemps ou été ces

ruisseaux sont sortis de leur lit et ont inondé cette propriété ; le couple qui y vit affirme que lorsque la maison a été construite les inondations n'étaient pas aussi fréquentes.

« Nous aimerions déménager », nous a confié la femme, « mais notre maison est invendable et aucune compagnie d'assurance ne veut l'assurer. Nous n'avons donc pas d'autre choix que de rester ici. Nous ne pouvons rien faire d'autre ».

Parce que la maison est invendable et que les propriétaires sont retraités, ils n'ont pas des revenus suffisants pour la réparer. Ils ne peuvent pas obtenir un prêt bancaire pour acheter une autre maison ailleurs, et ils auraient même des difficultés à louer. Ce couple n'a donc pas d'autre choix que de rester et de vivre avec les inondations. Leur fille vit avec sa famille sur la colline la plus élevée du village, et c'est là que les parents se réfugient en cas d'inondations.

Autre exemple : en 1997 un couple, leur fille et son mari ont perdu leur maison qui se trouvait près d'un ruisseau lorsque les inondations les plus fortes, jusqu'ici en Tchécoslovaquie, l'ont endommagée de manière irréparable. La municipalité leur a proposé un logement social pour une période limitée. En l'espace de trois ans, en partie avec l'argent de l'assurance ajouté à des économies, à un emprunt et avec l'aide de leurs amis, ils ont pu construire une nouvelle maison sur une colline avec moins de risques d'inondations. Il s'agit d'un exemple de collaboration réussie entre la municipalité et les résidents locaux dans lequel, au final, toutes les parties sont satisfaites. Le village n'a pas perdu de résidents (ni d'impôts ou de subventions) et la famille n'a pas perdu ses amis, ni sa base sociale et continue de faire partie de la communauté.

Principalement parce qu'elles sont réticentes et ne veulent pas se déplacer à cause des coûts et de la perte de leur maison, les familles ont tendance à réparer les dommages plutôt que de se lancer dans des mesures coûteuses d'adaptation. On assiste également à toute une gamme variée de réponses migratoires qui vont de cas où les intéressés ont un avantage à se déplacer et utilisent les inondations comme une impulsion pour agir, à d'autres qui

aimeraient déménager mais ne peuvent pas partir. Jusqu'ici, en République Tchèque il n'y a eu aucun soutien (par ex. subventions ou exemptions fiscales) sous la forme de politiques d'aide à l'intention de ces familles. À l'avenir, la nécessité de mettre en place des solutions plus complètes et mieux intégrées d'adaptation deviendra chaque fois plus criante et devra passer par la communication et la consultation avec les personnes concernées.

Robert Stojanov stojanov@centrum.cz est Professeur assistant au Département de géographie sociale et développement régional à la faculté des science de l'Université Charles

à Prague www.natur.cuni.cz/geography
Ilan Kelman ilan_kelman@hotmail.com est Chargé d'enseignement en risque, résilience et santé mondiale à l'University College London www.ucl.ac.uk et il est également Directeur de recherche au Norwegian Institute of International Affairs. www.nupi.no Barbora Duží arobrab@centrum.cz est chercheur à l'Institut de Geonics de l'Académie tchèque des sciences. www.geonika.cz

Sont également remerciés pour leurs contributions David Procházka de l'Université Mendel de Brno et Tomáš Daněk de l'Université Palacký d'Olomouc.

« Un avenir sûr » aux Philippines

Lloyd Ranque et Melissa Quetulio-Navarra

Le programme « Un avenir sûr » du gouvernement philippin a permis de réinstaller les familles pauvres touchées par un désastre dans les zones où les structures permettant des opportunités font défaut.

En 2013, les Philippines ont occupé les écrans de télévision du monde entier après le passage du typhon Yolanda (connu internationalement sous le nom de « Haiyan ») qui avait mis le pays à genoux en entraînant la mort de milliers de personnes et en causant des dommages matériels de plusieurs dizaines de milliards de dollars. Ce typhon est resté dans l'histoire humaine comme le plus violent jamais enregistré et en est venu à incarner le côté obscur du changement climatique.

Le monde doit aujourd'hui accepter le fait qu'il n'a jamais été aussi vulnérable aux calamités, en raison du changement climatique. Quant aux cas des Philippines, que l'on préfère parler d'un acte de la nature ou du changement climatique, l'expérience des catastrophes impose aux autorités et aux responsables l'obligation de préparer le pays en termes de lois et de politiques (en appliquant celles qui existent ou en créant de nouvelles). On observe aujourd'hui des changements sous la forme du renforcement des programmes de réduction des risques de catastrophe, de la formulation de plans d'action préventifs à tous les niveaux de leadership et de l'établissement de conseils de coordination pour faciliter et accélérer la dissémination des informations

De tous les côtés, à l'échelle locale comme nationale, des initiatives ont vu le jour et des efforts ont été déployés pour corriger les défauts du bouclier national contre les catastrophes en

reconsidérant comment le pays utilise les terres urbaines et rurales. Sous l'effet de cette révision, des familles ont été déracinées et transférées sur des sites de réinstallation préparés par les autorités. Dans la région de la capitale nationale Métro Manille, par exemple, où la population a en partie augmenté en raison de la migration économique de familles venues des régions rurales éloignées du pays, l'administration a lancé un programme de logement sur cinq ans (2011-16) pour réinstaller sur des terres plus sûres les familles en danger vivant dans des zones à risque élevé et non adaptées à l'habitation.

Ce programme, intitulé « Un avenir sûr » est louable dans la mesure où il vise à secourir les familles vivant au bord des cours d'eau ou au-dessus de ceux-ci, dans des logements sur pilotis. En fait, les familles se sont vite laissées convaincre, en partie grâce au budget alloué à ce programme mais surtout parce qu'elles-mêmes en avaient assez. Elles étaient plutôt disposées à déménager pour garantir leur sûreté, notamment après l'expérience du typhon Ondoy qui avait laissé Métro Manille sous 6 à 9 mètres d'eau en 2009. La disposition de ces familles, qui jusqu'alors avaient toujours indiqué leur ferme désir de continuer de vivre dans leur logement dangereux, représente une évolution dont les autorités



juin 2015

ont su tirer avantage, en particulier dans un pays qui a encore beaucoup à faire en matière de démolitions et d'expulsions justes et humaines.

Il existe environ 104 000 familles touchées dont la taille moyenne est légèrement supérieure à 5 personnes et dont le revenu familial moyen est inférieur au seuil de pauvreté officiel. Selon ces familles, la véritable raison qui pourrait les inciter à abandonner leurs conditions de vie actuelle (en dehors des dangers liés à leur emplacement) serait de recommencer une nouvelle vie et d'échapper à la pauvreté chronique en saisissant de nouvelles opportunités que la réinstallation pourrait leur offrir. Elles ont également indiqué qu'elles souhaitaient retrouver leur fierté en passant du statut de squatters à celui de propriétaires.

Toutefois, rien ne pourrait être plus difficile que de quitter le lieu que vous considérez depuis longtemps comme votre maison, même si votre situation est particulièrement désastreuse, et de recommencer une nouvelle vie dans un environnement que vous n'avez pas choisi vous-même. C'est pourquoi, comme le savent tous les praticiens de la réinstallation, la réinstallation non volontaire des familles s'accompagne de nombreux risques sur le plan de la vie et des moyens de subsistance, dont l'impact pourra être atténué uniquement si les autorités agissent dans l'optique du développement social.

Évaluation du programme

Par conséquent, la Commission présidentielle pour les pauvres en milieu urbain à étudié,

par le biais de son unité informelle des familles réinstallées, l'impact à court terme du programme sur les familles réinstallées sur 10 sites différents entre 2013 et août 2014.

Lorsque vous vous rendez sur ces sites, vous constatez qu'ils se trouvent loin du centre commercial et qu'ils sont mal reliés au réseau routier. Ces sites sont en fait des bandes de terres situées dans des emplacements éloignés, sur lesquelles des milliers de maisons sont alignées. Comme ces sites sont détachés des pôles de l'économie et des moyens de subsistance formels, des compensations doivent être apportées au problème de la distance et du manque d'opportunités afin que les communautés puissent prospérer.

À la première approche, les familles ont réagi comme nous le faisons aux Philippines : en souriant comme si tout allait bien. Mais quand nous leur avons demandé comment ils allaient et qu'ils ont compris que nous étions venus pour enquêter, les membres de la communauté ont rapidement exprimé leurs angoisses. Ils se sont plaints de ne pas avoir échappé au désastre qu'est la faim, même s'ils ont échappé aux dangers liés à leur lieu de résidence précédent. 60 % des familles étudiées ont signalé un déclin de leurs revenus, certaines personnes n'ayant jamais retrouvé d'emploi depuis leur réinstallation. Cette situation est encore exacerbée par la prestation irrégulière et inadaptée des services essentiels, tels que l'eau potable et l'électricité, l'accès à la santé et l'éducation pour les enfants d'âge scolaire. Ils affirment ainsi que la vie sur le site de réinstallation est deux fois plus difficile.

Selon leurs propres mots, ils ont été réinstallés d'une zone dangereuse vers une zone mortelle. Ils n'ont jamais connu de telles difficultés, au point de devoir supplier pour obtenir des services essentiels. Certains de leurs voisins sont retournés en ville, et se sentent trahis par les autorités. Il est à la fois particulièrement perturbant et alarmant d'entendre ces récits. Pourquoi les autorités, malgré tous leurs efforts, n'ont pas rempli la promesse de l'amélioration du bien-être des familles qu'elles réinstallent ? Il est difficile de savoir si la faute en revient à une carence des politiques et à un cadre au fonctionnement ambigu ou bien à une mise en œuvre inefficace du programme par l'organisation chargée de son application conformément au cadre opérationnel.

L'aggravation de la pauvreté dans tous les sites de réinstallation est le résultat de l'effondrement



Destructions occasionnées par le typhon Haiyan dans la ville de Tanauan aux Philippines, novembre 2013.

de la structure-même des opportunités. Ces opportunités auraient dû être créées avant la réinstallation des familles ou, au moins, un programme de subventions aurait dû être mis en place pour aider les familles à retrouver progressivement leur qualité de vie.

Dans les communautés où elles vivaient avant, elles disposaient d'une source de revenus et de réseaux fiables dans le voisinage. Presque tout ce dont elles avaient besoin était à portée de main, en ville. Le déplacement les a privés de cette vie, qu'il a remplacée par la distance, la non-prestation des services élémentaires et des voisins inconnus. Si cette pratique se poursuit, les autorités ne réaliseront jamais leur objectif d'avenir sûr pour les personnes réinstallées.

Le programme de réinstallation « Un avenir sûr » est honorable dans la mesure où il adopte une approche multisectorielle et crée un espace de participation plus large pour les familles touchées. Néanmoins, la vision réductrice de cet avenir sûr pour les familles réinstallées, qui n'implique rien de plus que de mettre les familles à l'abri du risque d'inondation, empêche de répondre

aux exigences plus vastes qui permettraient de garantir véritablement un avenir sûr aux personnes réinstallées dans ce nouveau contexte. Éloigner ces personnes des cours d'eau constitue seulement la première étape, et la plus facile, d'une série de nombreuses étapes difficiles. Les efforts post-réinstallation du programme devraient capitaliser sur une approche multisectorielle et participative et réorienter ses ressources de manière à répondre aux besoins essentiels des familles et à reconstruire la confiance sociale en rétablissant la structure d'opportunités de notre société. Lorsqu'il s'agit des besoins élémentaires de ses habitants, une nation ne peut jamais trop dépenser.

Lloyd Ranque ranquedequezon@gmail.com est membre du service technique et Melissa Quetulio-Navarra melisnavarra@gmail.com est la principale coordinatrice dans une agence gouvernementale participant directement à la mise en œuvre du programme Oplan Likas aux Philippines.

Les vues exprimées dans cet article sont celles des auteurs et ne représentent pas celles des institutions pour lesquelles ils œuvrent.

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.

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

Faciliter la migration adaptative volontaire dans le Pacifique

Bruce Burson et Richard Bedford

La migration adaptative volontaire et transfrontalière constituera un élément essentiel de la stratégie d'adaptation globale des individus et des ménages à risque dans la région Pacifique afin d'accroître leur résilience aux risques naturels et prévenir de futurs déplacements.

Le processus de colonisation, puis les systèmes de mandat et de tutelle mis en place suite aux première et deuxième guerres mondiales, ont eu de profondes répercussions sur la mobilité régionale en Océanie. Ils ont posé les bases de la multiplication d'« ensembles » sous-régionaux de pays et territoires insulaires du Pacifique, au sein desquels les membres jouissent de différents niveaux de privilèges. Les États anciennement ou actuellement colonisateurs ou chargés de ces mandats et tutelles (tels que la Nouvelle-Zélande, la France et les États-Unis) agissent comme un « État central » pour ces ensembles.

La création de ces ensembles a eu pour effet d'accroître fortement les possibilités globales de mobilité transfrontalière, mais avec des variations considérables. Les droits octroyés sont divers et variés : octroi du droit absolu d'entrer sur le territoire de l'État central et d'y séjourner, facilité par un droit à la citoyenneté ; droit préférentiel de résidence via des quotas ciblés ; et accès privilégié au marché du travail de l'État central et à un emploi temporaire dans certains secteurs de son économie.

En revanche, un autre ensemble sous-régional nommé le « Groupe mélanésien Fer de lance »,

regroupant les quatre États indépendants de Papouasie-Nouvelle-Guinée, Fidji, Îles Salomon et Vanuatu, de même que le parti indigène dirigé par les Kanaks en Nouvelle-Calédonie (qui est toujours une colonie française), ne dispose d'aucun État central. Les conséquences de l'appartenance à cet ensemble sont donc plus homogènes, et se rapportent à des droits privilégiés d'entrée en tant que visiteur et d'accès temporaire à certaines professions sur le marché du travail des membres de cet ensemble.

Le regroupement des États en ensembles sous régionaux n'est pas statique : de nouveaux ensembles continuent d'apparaître comme une

En termes absolus, le nombre de personnes déplacées par les désastres en Océanie est peu élevé comparativement à d'autres régions du monde. On estime que 318 000 personnes ont été déplacées par des catastrophes à déclenchement rapide au cours des cinq dernières années. Toutefois, si l'on rapporte ces chiffres au nombre d'habitants, le tableau est différent : en 2012, Samoa et Fidji figuraient parmi les dix pays du monde présentant les taux de déplacement par habitant les plus élevés.

juin 2015

manifestation de l'évolution des intérêts et de l'alignement des États au niveau sous-régional. Ce dynamisme pourrait accroître considérablement la mobilité dans la région en favorisant la conclusion de nouveaux accords prévoyant le déplacement transfrontalier temporaire ou permanent des peuples du Pacifique. Le statut des citoyens au sein d'un ensemble peut s'avérer crucial pour déterminer le type et la portée de l'assistance post-catastrophe et, en particulier, dans quelle mesure cette assistance aura des implications sur le plan des déplacements transfrontaliers.

Le cadre juridique régional actuel

Dans une région insulaire, où la plupart des frontières sont des lignes sur une carte traversant de vastes espaces océaniques, il est difficile d'influencer les mouvements transfrontaliers. Les cadres actuels d'immigration régionale ne disposent généralement d'aucune politique visant spécifiquement à faciliter les mouvements transfrontaliers en réaction à une catastrophe naturelle ou en anticipation de désastres futurs liés au changement climatique.

Les pays et territoires insulaires du Pacifique s'accordent entre eux de nombreux privilèges, en permettant aux visiteurs de voyager sans visa ou d'en obtenir un à leur arrivée. Ces mesures contrastent avec celles des autres pays de la bordure du Pacifique qui n'octroient généralement pas d'exemption de visa aux citoyens des îles du Pacifique, ni de visa à leur arrivée sur leur territoire. On pourrait donc en déduire que les personnes ou les ménages souhaitant fuir à l'étranger en réaction à un désastre naturel sont plus susceptibles d'y parvenir en se rendant dans un autre pays insulaire que dans un autre pays de la bordure du Pacifique.

En matière d'emploi, certaines caractéristiques du cadre juridique actuel limitent potentiellement les possibilités de migration adaptative volontaire. Lorsqu'il est autorisé, l'accès à l'emploi dans les pays du Pacifique est souvent hautement réglementé et contrôlé, et de nombreuses personnes s'engagent contractuellement à retourner chez elles une fois leur emploi terminé. Ces caractéristiques, communes à de nombreux systèmes régionaux, peuvent entraver la capacité de ces systèmes à réagir aux catastrophes naturelles en facilitant la migration transfrontalière de manière opportune ou soutenable sur le plan économique. Les discussions concernant la migration adaptative et la réinstallation volontaires devront prendre en

compte ces aspects, de même que les questions régionales plus familières telles que les droits fonciers et l'accès aux terres par les non-citoyens.

Les cadres d'immigration de la région prévoient plusieurs trajectoires menant au droit de résidence. Dans de nombreux cas, la résidence est octroyée aux époux ou épouses et aux enfants à charge des citoyens du pays d'accueil. Dans les pays d'accueil où vit une diaspora établie, ce mécanisme politique sera utile pour faciliter la migration adaptative volontaire au fil du temps. Toutefois, bien que dans l'ensemble du Pacifique la vie familiale implique généralement des réseaux familiaux étendus couvrant des communautés ou des villages très soudés, la plupart des politiques d'immigration de la région ne contiennent aucune disposition spécifique visant à faciliter la migration du groupe familial au sens large.

Bien qu'il faille encourager la production de nouveaux mécanismes politiques relatifs à la situation spécifique des personnes touchées par les désastres naturels, les mécanismes politiques actuels peuvent également être ajustés. Ils pourraient être modifiés de manière à autoriser les personnes touchées par des catastrophes naturelles, y compris celles liées au changement climatique, de choisir de leur propre gré de quitter un endroit où le changement climatique compromet considérablement la possibilité de résider à long terme, en particulier dans ces États du Pacifique où la plus forte croissance démographique devrait se produire dans les décennies à venir.

Bruce Burson bruceburson@me.com est membre du Tribunal d'immigration et de protection de Nouvelle-Zélande ainsi qu'un consultant indépendant dans le domaine du droit et des politiques relatifs aux réfugiés et à la migration. Richard Bedford rdb@waikato.ac.nz est professeur émérite à l'Université de Waikato et professeur d'études migratoires à l'Université de technologie d'Auckland.

Cet article est tiré d'une étude réalisée au nom de l'initiative Nansen : *Clusters and Hubs: Toward a Regional Architecture for Voluntary adaptive Migration in the Pacific* (Ensembles et États centraux : vers une architecture régionale de la migration adaptative volontaire dans le Pacifique)

<http://tinyurl.com/Nansen-PacificRegional>



Flotte « Canoës contre charbon » des Pacific Climate Warriors

Le 17 octobre 2014, les militants Pacific Climate Warriors originaires des îles pacifiques, soutenus par des centaines d'habitants d'Australie et du reste du monde, ont bloqué le plus grand port d'exportation de charbon au monde, à Newcastle, Nouvelle Galles du Nord, en Australie.



Plutôt lutter que sombrer : les activistes des îles du Pacifique

Hannah Fair

En donnant priorité à la migration climatique plutôt qu'à l'atténuation, nous risquons d'aller à l'encontre des demandes populaires et de faire apparaître l'inhabitabilité de certaines îles du Pacifique comme une inéluctable fatalité.

Onze navires charbonniers devaient récupérer leur chargement à Newcastle, en Australie, au cours de la journée du 17 octobre 2014. Un seul d'entre eux y est parvenu ; les dix autres ont dû faire demi-tour car 30 habitants des îles du Pacifique et des centaines d'Australiens avaient décidé de résister, de bloquer et d'occuper le port à l'aide de kayaks et de canoës de construction traditionnelle. Cette action, organisée par le réseau d'action climatique « 350 Pacific », s'inscrivait dans la campagne des Pacific Climate Warriors visant à révéler les liens entre les actions de l'industrie australienne des carburants fossiles et les impacts du changement climatique anthropogène sur de nombreuses îles du Pacifique.

L'action des Pacific Climate Warriors a réuni des militants issus de douze pays insulaires du Pacifique, bénéficié d'une couverture médiatique internationale et suivi le charbon australien de la mine jusqu'au port. Elle a également ciblé les bureaux de la société ainsi que les banques facilitant l'expansion de l'industrie australienne du charbon, avant de se conclure par huit heures d'occupation exubérante du siège mondial d'ANZ, un grand investisseur dans les carburants fossiles et le principal service bancaire accessible à de nombreux habitants des îles du Pacifique.¹

Quels enseignements peut-on tirer de deux hommes courageux venus des îles de Tokelau affrontant la puissance de l'industrie australienne



du charbon dans un canoë en bois fabriqué artisanalement ?

Premièrement, cette situation peut nous inciter à remettre en question la relation entre le changement climatique, le déplacement et

les États insulaires du Pacifique, et reconnaître que de nombreuses communautés de ces pays n'ont pas encore abandonné le combat, alors même que les atolls de faible altitude sont

parfois traités comme des victimes inéluctables du changement climatique, déjà condamnés à disparaître avec l'élévation du niveau de la mer. Indiscutablement, il existe un très grand risque que les personnes soient déplacées, à l'échelle nationale ou internationale, et ce déplacement a déjà commencé dans le cas des îles Carteret. Toutefois, si nos efforts portent uniquement sur la gestion du déplacement dans ces pays, nous risquons alors de transformer la perte de ces habitats en prophétie auto-réalisatrice. Les Pacific Climate Warriors n'ont pas arrêté les charbonniers afin d'assurer leur avenir en tant que réfugiés climatiques. Au contraire, ils ont lancé un appel aux grandes entreprises et aux grands pays qui polluent pour leur demander d'assumer la responsabilité de leurs actions destructives pour l'environnement et de prendre des mesures d'atténuation avant qu'il ne soit trop tard.

Deuxièmement, la description des îles pacifiques comme inévitablement perdues sous la montée des eaux est souvent associée à une représentation des populations touchées en tant que victimes passives du changement climatique. Les Pacific Climate Warriors rejettent activement cette représentation et donne une vision différente et positive des communautés menacées par le climat : « Plutôt lutter que sombrer ». Face à l'éventualité du déplacement, leur campagne s'articule autour de trois axes représentatifs de leur culture : la résistance, la capacité d'action et le courage.

Troisièmement, les actions des Pacific Climate Warriors nous encouragent à penser à tous ces témoignages que nous entendons sur les questions relatives aux éventuels déplacements provoqués par le climat, et où ces témoignages peuvent être entendus. La croissance du mouvement indique que les réseaux de plaidoyer issus de la société civile sont une véritable force qu'il ne faut pas sous-estimer.

Alors que leur campagne n'en est encore qu'à ses débuts, les Pacific Climate Warriors portent un message populaire d'espoir et d'action, à l'opposé du présage d'un déplacement de population inévitable provoqué par le climat. Ils

juin 2015

nous rappellent que tout n'est pas encore perdu en Océanie et que, grâce à des actions efficaces et engagées contre le changement climatique, la migration forcée et en masse des habitants du Pacifique pourrait bien ne jamais se produire.

Hannah Fair hannah.fair@ucl.ac.uk est doctorante à l'University College London. www.geog.ucl.ac.uk

1. Pour en savoir plus sur les Pacific Climate Warriors, consultez <http://world.350.org/pacificwarriors/>.

Samoa : connaissance locale, changement climatique et mouvements de population

Ximena Flores-Palacios

La voix des scientifiques, des universitaires, des politiciens et des professionnels du développement domine le débat sur le changement climatique. Pourtant, les connaissances, les valeurs et les croyances locales sont essentielles pour définir le parcours futur des communautés touchées.

Samoa, pays du Pacifique Sud dont la population s'élève à environ 190 000 personnes concentrées sur deux îles principales (Savaii et Upolu), est particulièrement vulnérable au changement climatique, 70 % de sa population et de ses infrastructures étant situées sur les zones côtières de faible altitude. Le village de Lotofaga, sur la côte sud de l'île d'Upolu, abrite une population d'un peu plus d'un millier de personnes mais dont le nombre décline en raison d'un taux élevé d'émigration.

La vie à Lotofaga est principalement régie par le *fa'a Samoa*, le mode de vie samoan, un terme général qui englobe la structure sociale du village. La tradition *fa'a Samoa* est restée forte, malgré une longue exposition aux influences occidentales. La terre est occupée en conformité avec la coutume et l'usage Samoan, et elle représente l'identité, la culture et la communauté. Les mécanismes traditionnels de survie, en période de difficultés, comprennent des filets de sécurité habituels, où les transferts d'argent jouent sans aucun doute un rôle clé, la migration permettant de diversifier les revenus de la famille.

Il est clair que le changement climatique affecte les personnes de différentes façons. Ceux qui en souffrent le plus sont les plus vulnérables, comme les familles qui ne disposent pas de l'accès aux envois de fonds ou n'ont pas assez de soutien de membres de la famille, et ceux - en particulier les femmes et les personnes âgées -, qui doivent compter sur eux-mêmes pour assurer leur subsistance. Il y a aussi des impacts différenciés de genre en raison de l'accès limité des femmes à l'information et aux ressources. En outre, dans une situation de stress environnemental, les femmes

ont une mobilité réduite car ce sont elles qui prennent soin des enfants et des personnes âgées.

« Certains membres de la famille sont partis en Amérique, en Nouvelle-Zélande et en Australie. Ils sont partis faire fortune ... et aussi à cause du changement des conditions météorologiques ainsi que pour chercher du travail afin d'aider et soutenir les familles; mais personne ne se préoccupe, personne ne nous aime, mes enfants et moi. Je quitterais ce lieu seulement si c'est la volonté de Dieu. Mais je ne peux pas me résoudre à partir. » (Une veuve de 40 ans).

Bien que la majorité des habitants de ce village connaissent le terme « changement climatique », ils ne voient pas très bien comment les « informations scientifiques » peuvent être appliquées à leur vie quotidienne. En revanche, ils sont totalement conscients des changements qui se produisent dans leur propre environnement et des effets du changement climatique sur leur vie et leurs moyens de subsistance. Certaines personnes s'appuient sur leurs connaissances traditionnelles pour interpréter les changements qui se produisent dans leur environnement et croient que ceux-ci s'inscrivent dans un cycle, tandis que d'autres associent le changement climatique à la volonté de Dieu. En général, les habitants de Lotofaga ne se décrivent pas eux-mêmes comme des victimes du changement climatique. Ils affirment qu'ils affrontent un environnement changeant depuis des siècles et qu'ils ont appris à s'adapter à ces changements depuis des générations.

Les résidents du village ont besoin d'un meilleur accès aux informations sur le changement climatique et ses conséquences.

Comme l'un des chefs du village l'a affirmé :

« Nous entendons ces termes très technologiques utilisés par le gouvernement et les autres acteurs, et aussi à la radio, mais nous devons vraiment nous assurer de bien comprendre ce qu'est vraiment le changement climatique... car un grand nombre de ces concepts sont exprimés en termes de processus mondiaux alors qu'il est très important pour les gens vivant en milieu rural d'aligner ces concepts sur leur vie au niveau du village... et ce que nous pouvons faire dans nos propres villages. »

Les jeunes et les migrants ont un meilleur accès aux informations via les médias de masse et les médias sociaux mais aussi via les campagnes éducatives sur le changement climatique et la réduction des risques de catastrophe. Les migrants établis à l'étranger sont conscients des impacts du changement climatique à Samoa et soutiennent les membres de leur famille lorsqu'une catastrophe naturelle se produit. Toutefois, l'augmentation des besoins augmente également le fardeau de ces migrants.

Les habitants du village et les migrants expriment également des préoccupations d'ordre politique vis-à-vis du changement climatique. L'un des chefs de village vivant dans la capitale, Apia, parle de la justice climatique en ces termes :

« Il est plutôt injuste de commencer à parler du changement climatique, de comment s'adapter au changement climatique ou de la part de responsabilité mondiale que nous devons assumer alors que notre contribution au problème a été négligeable, voire inexistante. »

Mouvements de population

Dans le cas de Lotofaga, les mouvements de population ont subi l'influence d'une combinaison de facteurs économiques, sociaux et environnementaux, mais il est difficile de distinguer clairement le changement climatique des autres moteurs de la migration. Les décisions de migrer sont prises par des individus ou des familles, et suivent différentes trajectoires : des zones côtières vers l'intérieur, temporairement ou définitivement vers Apia, ou encore vers l'étranger.

En tant que stratégie, la mobilité permet de diversifier les revenus de la famille, de rechercher un meilleur accès à l'éducation et à l'emploi, d'élargir les réseaux sociaux mais aussi de réagir aux changements environnementaux et climatiques. Dans ce village, il est donc possible

de définir quatre types de mouvements de population liés au changement climatique.

Mobilité au sein du village : au cours des dernières décennies, de très nombreuses familles sont allées vivre à l'intérieur des terres. À un moment, Lotofaga était situé directement sur la côte mais il n'y reste plus que quelques maisons aujourd'hui. L'une des explications de ce phénomène est la construction de meilleures routes d'accès, qui a permis à certaines personnes d'aller vivre à l'intérieur des terres. Une autre explication provient de la combinaison des événements environnementaux à déclenchement lent (par exemple, l'érosion côtière) et des événements à déclenchement soudain (tels que le tsunami de 2009 et le cyclone Evan de 2012) qui auraient forcé les personnes à se réinstaller à l'intérieur. Très peu de familles vivent encore sur le littoral, et elles sont conscientes des risques liés à leur décision de rester vivre à cet endroit.

Mobilité circulaire : à Lotofaga, on a pu recueillir des preuves de circulation entre le village et Apia ou les pays de la bordure du Pacifique, afin de diversifier les revenus.

Migration rurale-urbaine : bien que les résidents du village mentionnent les facteurs économiques et sociaux comme les principaux moteurs de la migration, l'agriculture de subsistance subit fortement les conséquences de la variabilité climatique et ne génère pas suffisamment de revenus.

Migration à l'étranger : Dans le cas de la migration vers la Nouvelle-Zélande et l'Australie, les principales raisons citées par les personnes quittant leur pays sont les possibilités d'emploi, l'éducation et le regroupement familial. Les opportunités offertes par les pays étrangers attirent principalement les jeunes, qui perçoivent la vie dans le village comme de plus en plus dure.

Les mouvements de populations internes, même s'ils restent cantonnés au village, ont modifié les structures culturelles traditionnelles. Chaque parcelle de terre a sa propre histoire et sa propre importance qui incarne l'héritage culturel. Dans certains cas, ces mouvements impliquent une rupture du lien entre la famille et les terres communautaires, qu'il est difficile de rétablir par la suite.

Les migrants, même s'ils ont un lien fort avec leur village, car il leur procure un sentiment d'identité

juin 2015

et d'appartenance, doivent maintenant naviguer entre deux mondes. Les migrants qui vivent à Apia peuvent participer à la vie de la communauté plus fréquemment, tandis que pour les migrants vivant à l'étranger, le retour au village est une entreprise difficile. Les migrants s'impliquent dans le cérémoniel, les obligations familiales et villageoises, et sont également tenus de fournir de l'aide aux membres de la famille touchés par les problèmes environnementaux et les catastrophes naturelles.

Loin d'adopter une attitude fataliste face au changement climatique, les personnes ont développé des stratégies d'adaptation en s'appuyant sur leurs propres connaissances. Elles n'ont pas recherché de solutions visant simplement à s'adapter au changement climatique mais plutôt des solutions holistiques pour renforcer la résilience face à un vaste éventail de difficultés. Toutefois, le changement climatique menace aujourd'hui les racines mêmes des connaissances traditionnelles qui sous-tendent leur mode d'existence.

Bien qu'à Lotofaga les mouvements de populations ne soient pas un nouveau phénomène, le changement climatique paraît aujourd'hui y contribuer véritablement. En se basant sur les conclusions de l'étude de ce village, au niveau national :

- il est nécessaire de combiner les différents systèmes de connaissances pour mieux comprendre les impacts du changement climatique



- la migration constitue une stratégie d'adaptation au changement climatique et doit faire l'objet de politiques
- les connaissances traditionnelles doivent être intégrées aux politiques d'adaptation au changement climatique
- les réponses politiques à la migration environnementale et au changement climatique doivent commencer au niveau des villages.

Ximena Flores-Palacios est chercheure et praticienne du développement à l'Université de technologie d'Auckland en Nouvelle-Zélande.
ximena.flores.palacios@gmail.com
www.aut.ac.nz

Migration transfrontalière dans aux dignité aux Kiribati

Karen E McNamara

La politique de « migration dans la dignité » fait partie de la stratégie nationale de réinstallation à long-terme des Kiribati.

Le programme de migration transfrontalière des travailleurs que propose le gouvernement des Kiribati est un exemple de réponse gouvernementale face à un changement induit par le climat qui se concentre d'un point de vue démographique sur le niveau individuel ou familial.

Les Kiribati se composent de 32 atolls dispersés dans l'océan Pacifique Sud. L'habitabilité de ces îles qui émergent à peine est menacée par l'élévation du niveau de la mer et dans un effort pour prévoir les difficultés à venir, des politiques et des programmes ont surgi pour tenter de réduire la vulnérabilité du pays face au changement climatique. Les Kiribati ne disposent d'aucune option migratoire interne durable sur le long terme dans la mesure où il n'existe tout simplement pas de terres plus élevées vers lesquelles se déplacer, la plupart des îles culminant à moins de trois mètres au-dessus du niveau de la mer. Les dirigeants du pays ont donc tenté de mettre en place de nouvelles possibilités de migration à l'étranger à l'intention de leurs citoyens.

La politique de « migration dans la dignité » fait partie de la stratégie nationale de réinstallation à long-terme des Kiribati. Le premier volet de cette politique consiste à créer des possibilités de migration à l'étranger pour ceux qui souhaitent migrer dès à présent ou dans un avenir proche. Il s'agit d'établir des communautés d'expatriés dans différents pays hôtes, comme l'Australie et la Nouvelle Zélande qui seront à même de soutenir d'autres migrants par la suite, et également d'augmenter les possibilités de

transferts de fonds vers le pays d'origine. Le second volet de cette politique, dont les coûts sont largement subventionnés par le gouvernement, consiste à améliorer le niveau d'éducation et de qualifications professionnelles aux Kiribati pour élever celui des différents endroits dans lesquels les résidents sont susceptibles d'émigrer. Les autorités espèrent que cette amélioration de la formation et des compétences contribuera à élargir les possibilités « d'émigrer à l'étranger dans la dignité » et de trouver des solutions sur la base d'accords transfrontaliers relatifs à la main-d'œuvre déjà en vigueur.

Cette politique, ne peut toutefois que préparer la voie pour ceux qui sont prêts à émigrer sans toutefois atteindre l'ensemble des habitants, particulièrement ceux qui ont un niveau très restreint d'alphabétisation ou dont les moyens d'existence ne permettent pas de dépasser la simple subsistance. Dans la mesure où cette solution de sauvegarde des moyens d'existence ne s'appuie que sur une population restreinte, cette politique dans sa globalité ne réussit pas, peu s'en faut, à garantir en toute équité des mécanismes d'émigration protégée accessible à tous. Une autre considération est de savoir si ou non une telle politique se traduira par des résultats positifs à long terme dans les deux pays émetteurs et récepteurs.

Karen E McNamara karen.mcnamara@uq.edu.au est maître de conférences à la School of Geography, Planning and Environmental Management de l'Université de Queensland. www.gpem.uq.edu.au



La plantation de palétuviers à Tarawa, capitale de Kiribati, aide à protéger le littoral de la montée du niveau de la mer et des tempêtes.

juin 2015

Terre, catastrophes et mobilité dans le Pacifique Sud

Daniel Fitzpatrick

Les caractéristiques adaptatives des systèmes coutumiers de gestion foncière méritent davantage de reconnaissance dans les programmes d'action sur le changement climatique et les catastrophes.

Les programmes d'action politique relatifs aux catastrophes et à la mobilité humaine ont tendance à se focaliser sur le rôle des gouvernements dans la réponse au déplacement et sur des mécanismes axés sur l'État lorsqu'il s'agit de faciliter la réinstallation. Toutefois, les États du Pacifique sont confrontés à des contraintes lorsqu'ils cherchent à répondre à la mobilité humaine liée aux catastrophes, l'une d'entre, certainement pas la moindre, étant que plus de 80 % des terres dans la majorité des pays du Pacifique tombent dans la catégorie des terres coutumières, c'est-à-dire qu'elles appartiennent à des groupes locaux.

Les gouvernements du Pacifique éprouvent une certaine réticence à choisir des terres coutumières comme site de réinstallation planifiée ou d'abri temporaire pour des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI ou déplacés internes) parce qu'ils craignent un conflit avec des plaignants coutumiers ou qu'ils ignorent l'identité des propriétaires coutumiers. La plupart des États du Pacifique préfèrent sélectionner un terrain appartenant à l'État comme site temporaire d'abri ou de réinstallation planifiée afin d'éviter la nécessité de conclure des accords avec un groupe de propriétaires coutumiers. Mais une telle réticence a pour effet de limiter substantiellement la quantité de terres disponibles en vue de réinstallation. Ce système de sélection des sites que les États ont adopté en se basant sur le statut légal des terres risque d'écartier des possibilités alternatives lorsque les personnes concernées privilégient des modes de migration fondés sur la famille ou sur la parenté. Des mouvements qui s'effectuent à l'intérieur des terres d'un groupe coutumier risquent beaucoup moins de soulever des problèmes fonciers que des mouvements qui dépassent les frontières du territoire coutumier. La réinstallation à l'intérieur de l'île de familles samoanes suite au tsunami de 2009 et la réinstallation plus récente de la communauté Narikoso à Fidji pour cause d'érosion côtière sont des exemples de mouvements relativement réussis à l'intérieur d'un territoire coutumier. Parallèlement, la gestion foncière de type coutumier risque potentiellement de marginaliser des personnes déplacées à l'intérieur

du pays qui n'ont aucun lien de parenté avec le groupe local auquel appartiennent les terres.

Les règles juridiques qui confèrent à l'État un rôle d'intermédiaire dans le cadre des transactions officielles concernant des terres coutumières bien souvent ne suffisent pas à rendre compte des capacités administratives réduites de la plupart des États du Pacifique, particulièrement en ce qui concerne la résolution des conflits fonciers tout en ayant le potentiel d'entraver les capacités adaptatives des systèmes fonciers coutumiers à conclure des accords directs avec les personnes déplacées. De plus, la sélection de terres appartenant à l'État n'élimine ni la nécessité de consultation avec les communautés locales, ni la mise en place de mesures destinées à réduire les risques de conflit avec ces mêmes communautés locales.

Dans les cas où l'État doit assumer un rôle d'intermédiaire pour effectuer un transfert de droits sur des terres coutumières, des procédures permettant de garantir un consentement éclairé concernant une acquisition volontaire de terres par l'État sont cruciales afin de réduire toute contestation ultérieure potentielle à propos des terres cédées dans le cadre d'une réinstallation. En outre, les accords volontaires d'acquisition de terres en vue d'une réinstallation devraient être enregistrés dans les systèmes d'administration foncière de l'État.

Les trajectoires historiques de la migration d'adaptation méritent davantage de reconnaissance dans les lignes directrices relatives à la réinstallation des États. Les lignes directrices de la Papouasie-Nouvelle-Guinée relatives à la réinstallation des habitants des Îles Carteret qui établissent des critères d'assistance prioritaire qui incluent la possibilité de se réinstaller dans des zones occupées ou qui sont la propriété de parents par la lignée maternelle, en sont un exemple. Les caractéristiques adaptatives des systèmes fonciers coutumiers méritent davantage de reconnaissance dans les programmes d'action politique relatifs aux catastrophes et au changement climatique.

Daniel Fitzpatrick *daniel.fitzpatrick@anu.edu.au* est Professeur à la Faculté de droit de l'Université nationale d'Australie. <http://law.anu.edu.au>

Cet article s'appuie sur une étude des terres, de la mobilité humaine et des catastrophes naturelles dans le Pacifique Sud commandée par l'Initiative Nansen suite à la Consultation régionale sur le Pacifique qui a eu lieu en 2013 sur le thème « Mobilité humaine, catastrophes naturelles et changement climatique dans le Pacifique ». www2.nanseninitiative.org/pacific-consultations-intergovernmental/.

L'auteur remercie l'Australian Research Council (FT110101065) pour son assistance financière obtenue dans le cadre de son programme « Future Fellowship ».

Intégrer la résilience en Asie du Sud

Mi Zhou et Dorien Braam

Les communautés peuvent renforcer leur résilience en intégrant la réduction des risques de catastrophe et l'adaptation au changement climatique à des mesures de réduction de la pauvreté.

La complexité des moteurs de déplacement renforce les risques associés aux aléas naturels futurs tout en exacerbant les vulnérabilités qui sont déjà celles des communautés concernées. Les communautés peuvent réduire leur vulnérabilité face au déplacement grâce à une meilleure préparation aux catastrophes et au changement climatique ; si le déplacement se produit, des communautés plus résilientes seront en mesure de réduire les risques associés au déplacement en consolidant plus efficacement leurs structures et leurs fonctions essentielles. Ce qui rend une communauté résiliente varie d'un endroit à un autre, en fonction de la géographie, du climat, de l'économie, des politiques, des personnes, et ainsi de suite. En termes simples : plus une communauté est résiliente, moins importants seront les risques et les impacts du déplacement.

On observe un consensus croissant sur la nécessité d'intégrer la réduction des risques de catastrophes (RRC), l'adaptation au changement climatique (ACC) et la réduction de la pauvreté (RP) aux mesures de résilience. Partout en Asie du Sud, ces différents domaines d'action sont habituellement compartimentés et des tâches séparées sont assignées à différentes institutions ou à des départements distincts à l'intérieur de ces institutions, alors que pour les communautés exposées aux risques liés au changement climatique ces distinctions conceptuelles entre RRC, ACC et RP sont purement théoriques. De plus, pour les communautés se trouvant dans un environnement où les risques sont multiples, avoir à traiter avec différentes organisations qui travaillent séparément et avec des priorités différentes peut prêter à confusion. Travailler de manière compartimentée dans le cadre de ces domaines peut entraîner des interventions contradictoires et contreproductives qui risquent de mener à un dédoublement des efforts.

De nombreuses agences de gestion des catastrophes d'Asie du Sud ont été établies ou restructurées après le tsunami de l'Océan indien de 2004, mais elles sont généralement et principalement des entités administratives et elles manquent souvent de l'autorité et du statut nécessaires pour influencer les programmes de planification et de développement. La plupart des agences nationales et sous-nationales

d'urgence doivent persuader les ministères de tutelle d'incorporer des stratégies efficaces de RRC à leur fonctionnement quotidien et d'en assurer le financement. À cause d'un manque de ressources et d'influence les agences de gestion des catastrophes n'ont qu'une vision limitée des tâches qui leur incombent, et la gestion des catastrophes se résume dans la pratique à une forme de réponse d'urgence. Les agences de gestion des catastrophes de ce type devraient être renforcées dans la mesure où elles ont la possibilité dans l'objectif d'anticiper les effets prévisibles du changement climatique et de les atténuer, d'intégrer la RRC à l'ACC – et éviter ainsi de répéter les erreurs du passé.

Les stratégies de résilience communautaire

Les communautés frappées par des catastrophes réussissent souvent à atténuer les risques liés au déplacement grâce à la migration. Des membres sélectionnés de la famille se rendent dans les centres urbains ou à l'étranger – de manière temporaire ou périodique – dans le but de diversifier les biens de la famille au-delà de ce qui est produit par les terres ou l'agriculture touchées par la catastrophe.

Les communautés varient en fonction de leur niveau de conscience des risques et en fonction des initiatives qu'elles entreprennent en matière de résilience. Dans de nombreux cas, il existe des pratiques et des connaissances traditionnelles qui peuvent contribuer à atténuer les risques même si les communautés ne les associent pas au changement climatique. En Afghanistan, par exemple, les communautés qui ont déjà vécu des inondations disposent de systèmes d'alerte précoce fondés sur les mécanismes de partage de l'eau dans lesquels un mirab (maître de l'eau) avertit les villages en aval de l'imminence d'une inondation. En revanche, les réfugiés de retour qui ne savaient pas qu'il y avait des risques d'inondations soudaines ne disposaient pas de stratégies de réponse d'urgence et ils ont subi des pertes en vies humaines et en réserves alimentaires.

Même s'il est vrai que des solutions s'appuyant sur les communautés bénéficieront en toute probabilité d'une meilleure acceptation locale et que les communautés devront être activement impliquées dans l'identification des besoins, des

juin 2015

vulnérabilités et des solutions, l'introduction de nouvelles technologies pourra contribuer à amplifier les savoirs existants. Le système du mirab, par exemple, peut être complété ou adapté grâce à la diffusion de connaissances techniques et d'une expertise permettant d'améliorer la gestion des ressources d'eau, particulièrement au cours des épisodes de sécheresse.

De nombreuses stratégies de résilience communautaire sont fondées sur la préservation

des biens existants et sur leur diversification. De la même manière, les gouvernements devraient avoir pour objectif la diversification des stratégies de financement des risques et la création de mécanismes de partage des coûts.

Mi Zhou m.zhou@praxis-labs.com et Dorien Braam d.braam@praxis-labs.com sont Directeurs et principales Consultantes de Praxis Labs. www.praxis-labs.com

« Tout le monde est content ici »

Himani Upadhyay, Ilan Kelman et Divya Mohan

L'élévation du niveau de la mer menace les communautés qui vivent sur les îles de Lakshadweep. Mais que faire si le sentiment d'appartenance, les convictions religieuses et l'identité attachée à l'insularité les font rester ?

Tel qu'il est perçu au niveau mondial le récit de l'impact des changements climatiques sur les îles présente souvent les communautés insulaires comme des réfugiés en sursis. Ce discours populaire est en contradiction avec la perception du changement climatique qu'ont les habitants des îles de Lakshadweep, un groupe d'îles au Sud-Ouest de la côte indienne.

Au Lakshadweep, le changement climatique n'a pas encore fait vraiment son entrée dans le vocabulaire des îliens. Au cours des dernières années ils ont remarqué une recrudescence des ondes de tempête ou « grosses vagues » et des inondations ainsi que des modifications des températures et des schémas de précipitation. Ils associent souvent ces modifications au tsunami de l'Océan indien de 2004 (et pas aux changements climatiques) dans la mesure où le tsunami a été un événement capital qu'ils ont personnellement vécu. Même s'ils observent des modifications locales, ils ne sont pas en mesure de les relier à des processus mondiaux tels que les changements climatiques. Les îliens ne peuvent pas envisager la fonte des glaciers ou la dilatation thermique, des phénomènes qui pourtant contribuent à l'élévation du niveau de la mer. Cette perspective différente du monde contribue à creuser l'écart entre les risques que

communique la communauté scientifique et ceux que perçoivent les populations vulnérables.

D'autre part, l'érosion des plages qui touche les jetées locales est un motif sérieux de préoccupation pour les îliens dans la mesure où elle a un impact direct sur le fonctionnement des transbordeurs qui couvrent leurs besoins quotidiens en nourriture et en carburant, et met en péril le transport entre les îles. Le changement climatique ne se manifeste pas encore comme une menace à leur survie ou à leurs moyens d'existence ; c'est un concept qui parle aux étrangers mais pas aux îliens.



Divya Mohan

juin 2015

Migration ou appartenance

À Lakshadweep le sentiment d'appartenance au lieu est un facteur qui façonne l'identité des individus. « Tout le monde se plaît ici » est la phrase la plus couramment entendue lorsqu'on parle d'une possibilité de déplacement. Même si les îliens se déplacent pour trouver un emploi ou poursuivre leur éducation, ils préfèrent très nettement revenir à la tranquillité et la paix de la vie dans leur île et aux liens qui les attachent à leur communauté. Se déplacer, volontairement ou non, représente une menace pour leurs valeurs et leurs systèmes de croyance.

Les discussions publiques qui ont lieu régulièrement sont une source d'échange d'information et de coopération entre les îliens. Ces dialogues constituent un forum à travers lequel s'expriment les préoccupations de la communauté et ils contribuent à trouver des solutions inclusives – toutefois, le changement climatique n'occupe pas une place préminente dans les sujets de discussion. Même si les îliens de Lakshadweep sont apparemment vulnérables face au changement climatique, leur mode de vie dans les îles peut avoir un effet positif en matière d'adaptation au changement climatique. Leur attachement à l'endroit qu'ils habitent et leurs savoirs traditionnels qui les aident à gérer les facteurs de stress sur

l'environnement peuvent les motiver à entreprendre des activités d'adaptation au changement climatique. Parallèlement, l'importance de la résilience parmi les îliens, dans les îles et entre les îles, pourraient être mise à profit à des fins de dissémination de l'information et de sensibilisation.

Une migration induite par le climat, si elle a lieu, risque d'avoir précisément pour effet d'éroder l'identité, la culture locale et les savoirs traditionnels qui sont justement les outils qui pourraient servir à rendre les habitants résilients ; rien de moins aisé que d'assigner une valeur à une perte de ce type. Un débat constructif doit être engagé sur la manière de compenser la perte du territoire ancestral, de la culture et des valeurs ainsi que sur les critères qui régiront la distribution des ressources alors qu'il est si compliqué d'établir la nature de la perte et l'ampleur des dommages.

Himani Upadhyay *Himani.Upadhyay@teri.res.in* et Divya Mohan *divya.mohan@teri.res.in* sont Chargées de recherche à la division Sciences de la terre et changement climatique à TERI, New Delhi, Inde. www.teriin.org Ilan Kelman ilan_kelman@hotmail.com est Chargé de cours à l'University College London www.ucl.ac.uk et il est également Directeur de recherche au Norwegian Institute of International Affairs. www.nupi.no

Renforcer les capacités d'adaptation dans l'Assam

Soumyadeep Banerjee, Suman Bisht et Bidhubhusan Mahapatra

L'adaptation aux variabilités climatiques à court terme et aux événements extrêmes pourrait constituer un point de départ pour résister aux changements climatiques sur la durée. Effectuer des choix mieux informés sur l'utilisation des versements extérieurs peut accroître la capacité adaptative des familles qui les reçoivent.

L'État d'Assam dans le Nord-Est est sujet à des inondations annuelles qui déplacent les populations, détruisent les récoltes, tuent le bétail et endommagent les infrastructures. La dépendance à l'égard de modes d'existence fondés sur les ressources naturelles dans une zone qui est également moins développée rend les familles locales particulièrement vulnérables face aux inondations. Le district de Lakhimpur fait partie des districts les plus durement touchés par les inondations de l'État d'Assam. À Lakhimpur, l'importance vitale qu'occupent dans le revenu des familles ces versements extérieurs ne cesse d'augmenter, et ils peuvent devenir un moyen potentiel pour financer les besoins d'adaptation non couverts des familles qui les reçoivent¹.

Les travailleurs migrants de ce district qui renvoient des fonds chez eux sont généralement des hommes et ils travaillent dans le secteur informel dans les centres urbains de l'État d'Assam ou d'ailleurs en Inde. Cette émigration des hommes expose les femmes à de nouvelles tâches liées à la préparation en cas de catastrophes, à la sécurité alimentaire et à la gestion agricole, des tâches pour lesquelles elles ne sont bien souvent pas préparées. Les femmes n'ont pas eu les mêmes possibilités d'accès aux marchés, aux services de formation et aux programmes gouvernementaux que les hommes. L'émigration des hommes exige donc des femmes qu'elles acquièrent de nouvelles compétences et connaissances afin de pouvoir faire face à de nouveaux défis.

juin 2015



Dans cette zone, les versements extérieurs augmentent aux lendemains des inondations et sont utilisés pour obtenir des provisions, restaurer les moyens d'existence et réparer les habitations. Les réponses mises en place par les destinataires pour faire face aux inondations sont principalement centrées sur les moyens qui permettent de résister pendant la période des inondations (par ex. abris temporaires pour le bétail et les habitants, stockage de nourriture et d'eau potable) et sur le rétablissement immédiat après les inondations. La préparation aux inondations est sporadique et limitée par l'incertitude concernant les bénéfices potentiels qu'il peut y avoir à reconstruire des capacités familiales d'adaptation alors que les besoins élémentaires (par ex. nourriture, soins de santé et abris) ne sont pas couverts et que le volume des versements reste relativement faible ; en outre, ces femmes qui sont souvent les principales destinataires et responsables de ces fonds n'ont pas de formation ou d'accès aux services financiers et elles ne savent pas non plus comment obtenir des conseils techniques sur la manière d'investir les fonds dans une préparation aux catastrophes à bas coût ou dans des options de diversification des moyens d'existence.

Littératie financière

Dans le cadre d'un projet de recherche menée conjointement par le Programme Himalaya d'adaptation aux changements climatiques du

Centre for Integrated Mountain Development (ICIMOD), l'Institute of Integrated Resource Management et l'organisation Swayam Sikshan Prayog, les femmes destinataires des fonds envoyés de l'extérieur sont considérées comme des « acteurs de changement » au niveau de la famille. Des cours de littératie financière et une formation à la préparation aux inondations sont considérés comme un moyen de renforcer le capital humain des familles qui reçoivent ces fonds et qui ont été identifiées par ce projet de recherche comme un groupe d'intérêts spéciaux au sein des communautés rurales.

Les cours en littératie financière cherchent plus particulièrement à maximiser les retours sur investissement, éviter les dépenses superflues et renforcer l'épargne dans les familles destinataires des versements extérieurs. La formation à la préparation aux inondations prévoit d'apprendre aux femmes à ajuster la préparation aux inondations à leur plan d'épargne. L'investissement des fonds reçus dans des mesures de préparation à priorité élevée et faibles coûts (par ex. stocks alimentaires et d'eau potable d'urgence et foyers de cuisson améliorés) doivent renforcer les capacités adaptatives des familles destinataires – la première étape vers l'adaptation. Ces séances de formation à l'intention des familles destinataires sont complétées par des services de vulgarisation au niveau de la communauté (par ex. réunions régulières et visites

aux familles, soutien à l'accès aux institutions financières, dissémination d'information sur les programmes gouvernementaux) impartis par les coordinateurs qui travaillent dans les villages.

Alors que certaines de ces interventions peuvent sembler banales en termes d'atténuation de la pauvreté, de réduction des risques de catastrophe ou de développement, les liens qu'elles établissent entre l'adaptation, les capacités adaptatives et les transferts de fonds extérieurs sont eux nouveaux. Les femmes des familles destinataires sélectionnées ont fait preuve de beaucoup d'enthousiasme pour la formation et les séances de vulgarisation. Cela souligne que ces femmes considèrent probablement pour la première fois la préparation aux inondations comme une activité viable et à long terme que la famille peut entreprendre, sans en laisser exclusivement la responsabilité au gouvernement et aux ONG.

Soumyadeep Banerjee est Doctorant à l'Université de Sussex, spécialisée migration et population, Suman Bisht est Spécialiste principale des questions de genre, et Bidhubhusan Mahapatra est Spécialiste enquête et recherche. Ils travaillent

tous à l'International Centre for Integrated Mountain Development (ICIMOD), Kathmandu.

www.icimod.org

Soumyadeep.Banerjee@icimod.org

Suman.Bisht@icimod.org

Bidhubhusan.Mahapatra@icimod.org

Ont également contribué à la rédaction de cet article, les personnes suivantes : Sanjay Sharma d'ICIMOD; Dhattatreya Hosagrahar de l'Institute of Integrated Resource Management, Tezpur; Rajesh Badakh, Laxmikant Malvadkar et Chandran Puthiyottil de Swayam Shikshan Prayog, Pune; et Parthajyoti Das d'Aaranyak, Guwahati. Les auteurs tiennent également à remercier le Professeur Dominic Kniveton de l'Université de Sussex pour son appui indéfectible.

Cette étude a été entreprise sous les auspices de l'Himalayan Climate Change Adaptation Programme (HICAP). HICAP est un projet mis en œuvre conjointement par ICIMOD, CICERO, et GRID-Arendal en collaboration avec des partenaires locaux et avec le soutien des gouvernements de la Norvège et de la Suède.

1. Fondé sur une étude conjointe d'ICIMOD et d'Aaranyak.

Motivations mitigées et causalité complexe dans le Mekong

Jessica Marsh

De nombreuses communautés touchées par le changement climatique ont déjà commencé à recourir à la migration afin de s'adapter et de résister aux difficultés entravant leurs moyens de subsistance et leur sécurité. Le renforcement des protections existantes pour tous les migrants apporte des avantages évidents dans le contexte du changement climatique.

Dans la sous-région du Grand Mékong¹, on observe une forte corrélation entre la perception que les personnes se font des changements environnementaux défavorables et leurs décisions d'ordre migratoire. Cependant, il est également évident que d'autres facteurs influencent tout autant, si ce n'est plus, les décisions relatives à la migration, et que les facteurs économiques et environnementaux sont très étroitement liés.

Dans le village de Ma Gyi Chay Htaut dans la région sèche centrale du Myanmar, les conditions sont arides toute l'année et les précipitations limitées. Les résidents signalent d'ailleurs une baisse des précipitations moyennes et une chaleur plus extrême. Les partenaires de recherche ECODEV et Foundation for Education and Development ont découvert que

les changements environnementaux ont une influence sur la vie des habitants, notamment en ce qui concerne l'augmentation des dettes et la baisse des revenus, l'intensification de l'insécurité alimentaire, les impacts négatifs sur la santé et le déclin qualitatif et quantitatif des cultures.

Comme leurs revenus sont faibles, les résidents ont du mal à accumuler des économies qui pourraient leur servir de rempart pendant les périodes de variabilité climatiques, de stress hydrique et de changement environnemental. Actuellement, l'émigration (principalement vers les villes voisines et, dans une moindre mesure, vers des destinations plus lointaines) est avant tout le résultat du manque d'emplois, des changements environnementaux et des risques sanitaires. Une majorité de personnes citent les changements

juin 2015

environnementaux comme l'une des motivations principales pour lesquelles elles migreraient hors du village, tandis qu'elles sont tout aussi nombreuses à citer le manque d'emplois et que beaucoup d'autres personnes encore évoquent les maigres revenus.

Un écart important entre les riches et les pauvres a été observé, qui reflète la complexité des facteurs de la migration et le rôle essentiel des facteurs économiques dans les décisions migratoires. La pauvreté généralisée limitait les réponses des personnes relativement aux changements environnementaux négatifs tandis que les personnes les plus vulnérables de la communauté étaient souvent incapables d'accéder même à la migration en tant que stratégie d'adaptation.

La communauté a mentionné plusieurs besoins qui doivent être satisfaits pour qu'elle puisse s'adapter aux changements environnementaux et à leurs impacts. Le plus grand nombre de personnes interrogées a indiqué avoir besoin de possibilités d'emploi dans le village qui soient plus variés et moins étroitement liés aux ressources naturelles et à l'agriculture. Ensuite, les personnes souhaitent disposer d'un meilleur accès au crédit et à l'assistance publique pour leur permettre de survivre sur leur lieu d'origine. L'accès à l'information est également un facteur important, certaines personnes interrogées indiquant leur désir d'en savoir plus sur la migration afin de gérer les risques connexes.

Au Vietnam, dans le delta du Mékong, notre partenaire de recherche Center for Research and Consultancy for Development a conclu que les changements environnementaux avaient des conséquences négatives sur la santé des résidents locaux, sur la qualité de l'eau et sur la qualité des sols. Une majorité des personnes interrogées ont affirmé que les changements environnementaux entraînaient une baisse de la qualité de vie, un déclin des revenus, des moyens de subsistance et des emplois disponibles, une augmentation des dettes et une atrophie du développement économique.

Une résidente de 55 ans, qui travaillait à la journée, nous a fait part de ses réflexions : *« Les moyens de subsistance des résidents locaux vivant le long du cours d'eau dépendent principalement de la qualité et de la quantité des eaux de crue mais, malheureusement, ces crues n'ont pas été aussi bonnes que nous l'espérons ces dernières années, si bien qu'il y a peu de limon, dont nous avons besoin pour garantir de bonnes cultures. Et la chaleur semble si terrible que personne ne peut travailler*

aux champs en fin de matinée ou en début d'après-midi. Nous devons inverser nos routines quotidiennes, ce qui signifie que nous restons à la maison pendant la journée et que nous allons travailler dans les champs de riz pendant la nuit... les heures de travail n'ont plus de sens et nous devons ajuster nos rythmes biologiques. Ces dernières années... les conditions météorologiques ont été bien plus irrégulières et dérégulées. »

Selon les résidents, les besoins communautaires les plus urgents qui doivent être satisfaits pour qu'ils puissent s'adapter aux changements environnementaux concernent l'accès à des informations sur les questions environnementales, afin qu'ils puissent mieux comprendre les changements environnementaux anticipés et prendre des décisions plus éclairées, et aussi la disponibilité de différentes formations professionnelles et techniques dans la communauté d'accueil.

Le Bureau de coordination du changement climatique de la ville de Cantho mène actuellement des recherches concernant le seuil en dessous duquel les personnes ne peuvent plus tolérer leurs conditions locales et doivent se déplacer afin de préserver leur qualité de vie. Il envisage d'utiliser ces recherches pour élaborer un plan de développement socio-économique pour la région afin que les habitants de Cantho ne se retrouvent pas forcés de se déplacer.

Il est d'une importance vitale que les réponses politiques apportées aux communautés touchées par le changement climatique ne partent pas automatiquement du principe que la migration permanente constitue une stratégie d'adaptation adaptée ou désirable. Au sein de la sous-région du Grand Mékong, il est crucial d'encourager une coopération véritable et plus solide sur les questions transfrontalières du changement climatique et de la migration.

Jessica Marsh jessicajmarsh@gmail.com a été coordinatrice de projets sur le changement climatique et la migration chez Mekong Migration Network (MMN) en 2012-2013.

Cet article se base sur une recherche conduite par Mekong Migration Network (MMN) et Asian Migrant Centre. Le rapport original de cette recherche est disponible sur : www.mekongmigration.org/CC-M%20Report%20Final.pdf.

1. Cambodge, République populaire de Chine (en particulier la province de Yunnan Province et la région autonome de Guangxi Zhuang), République démocratique populaire lao, Myanmar, Thaïlande et Vietnam.

Une bonne raison de parler de « réfugiés climatiques »

François Gemenne

Le concept de « réfugiés environnementaux », ou de « réfugiés climatiques », a été progressivement abandonné parce qu'il n'avait aucun fondement juridique. Je soutiens qu'il existe de bonnes raisons d'utiliser ce terme.

La difficulté qui consiste à isoler les facteurs environnementaux des autres causes de migration¹ persiste. Cependant personne ne semble nier leur importance en tant que moteur de déplacement. Le concept de « migration environnementale » est maintenant devenu un sujet courant dans les études sur la migration, et le nombre de projets de recherche, de séminaires et de conférences sur le sujet a connu une expansion massive ces dernières années.

Certains géologues avancent que l'utilisation du terme « anthropocène » pour désigner une nouvelle ère géologique, l'âge des êtres humains ou moment à partir duquel nous sommes devenus la force majeure de transformation de la planète, est pleinement justifiée. Il s'agit d'une déclaration politique de poids. Et il s'agit également d'une déclaration qui touche aux sciences sociales : à savoir que le monde – l'organisation sociale et politique de la planète – ne peut plus être pensé séparément de la planète. Le monde comme la planète doivent être conçus comme un système global et unique ; la géopolitique ne concerne plus le pouvoir sur les territoires, terres et océans, mais sur la planète dans sa globalité. La géopolitique est devenue la politique de la planète.

Il existe toutefois une autre manière d'envisager tout cela. Nous devons également prendre conscience que cela peut impliquer une dépolitisation des sujets. Même si les humains ont remplacé les moteurs naturels de changement en tant qu'agents principaux des changements qui ont lieu sur la planète, la plupart des humains en sont en fait les victimes et non pas les agents.

La migration en tant que marchandise

Au moment où le concept de « migration environnementale » commençait à acquérir droit de cité, parallèlement on a également commencé à ne plus seulement percevoir la migration comme une décision de dernier recours que les personnes prennent lorsqu'elles ont épuisé toutes les autres options possibles d'adaptation dans leur lieu d'origine. De nombreux chercheurs, y compris moi, avaient insisté pour dire que cette description des migrants ne correspondait pas à la réalité, et que la migration était bien souvent une

ressource utilisée par les migrants pour s'adapter aux changements environnementaux. Nous avons insisté sur le fait que les migrants ne devraient pas être perçus comme des victimes sans ressource qui paient le prix du changement climatique, mais plutôt comme les agents ingénieux de leur propre adaptation. Nous avons soutenu que la migration pouvait effectivement s'avérer une stratégie d'adaptation puissante qui permettait aux migrants de diversifier leurs revenus, d'atténuer les pressions sur l'environnement dans leur région d'origine, de renvoyer des fonds chez eux ou simplement de se protéger eux et leurs familles. Et cette opinion a très rapidement été adoptée par de nombreuses institutions et organisations. Elle a même réussi à faire son chemin dans les négociations internationales sur le changement climatique. En 2010, le Cadre d'adaptation de Cancun parlait de « mesures permettant de mieux comprendre la coordination et la coopération en matière de déplacement, migration et réinstallation planifiées induits par le changement climatique(...) ». ²

Il s'agissait d'un changement de paradigme : la migration dans le contexte du changement climatique n'était plus une catastrophe qu'il fallait éviter à tout prix mais une stratégie qui devrait être encouragée et facilitée. Le déplacement de population n'était plus une question de politique migratoire mais devenait une politique environnementale – une stratégie d'adaptation.

Qu'en était-il des personnes forcées de fuir en raison de bouleversements environnementaux, qu'en était-il des personnes qui auraient préféré rester mais qui n'ont pas eu d'autre choix ? Des déplacements de ce type étaient devenus en quelque sorte des dégâts collatéraux auxquels il était possible de trouver une solution dans le cadre d'un mécanisme de pertes et préjudices conçu dans le cadre des négociations sur le climat.

La migration liée au changement climatique était devenue un phénomène que nous pouvions provoquer, susciter et gérer. Et c'est quelque chose, en tant que communauté scientifique et de recherche, que nous avons fait avancer et que nous avons appelé de nos vœux.

juin 2015

Pourquoi nous avons laissé tomber les migrants

À la réflexion, je suis cependant obligé de reconnaître que nous avons ignoré un aspect particulier dans ce processus de dé-victimisation des migrants ; nous avons utilisé le changement climatique pour dépolitiser la migration, et dans notre quête de donner de la pertinence à la recherche sur la politique, nous avons laissé les politiques prendre le dessus sur la politique. Dans notre tentative pour mettre en exergue la capacité d'action des migrants, nous avons oublié la responsabilité que nous avions à leur égard parce qu'en tant qu'humains nous étions devenus les principaux agents de la transformation de la planète, et que le résultat de cette transformation a rendu leur place sur la planète de moins en moins vivable pour un nombre croissant de personnes.

L'une des difficultés fondamentales de l'action collective contre le changement climatique réside dans le fait que ceux qui doivent entreprendre la majorité des efforts pour diminuer les émissions des gaz à effet de serre – les pays industrialisés – sont aussi ceux qui sont comparativement les moins touchés par les impacts du réchauffement mondial. Les nations industrialisées n'ont donc que très peu d'intérêt direct à agir ; notre capacité d'action est entravée par notre égoïsme.

Le changement climatique s'enracine effectivement dans les inégalités entre riches et pauvres ; et la migration est le mode à travers lequel ces inégalités se manifestent. Les premières théories sur la migration partaient du principe que la migration pouvait constituer un ajustement entre les inégalités alors qu'elle est un symptôme plutôt qu'un remède.

Dépolitiser la migration

Dans la presse et les débats publics, les personnes déracinées par le changement climatique ont souvent été appelées « réfugiés climatiques ». Les juristes et les organisations internationales se sont toutefois empressés de rejeter le terme au motif qu'il n'avait aucun fondement juridique. La plupart des chercheurs – en toute logique – ont accepté de ne pas employer le terme et d'en utiliser d'autres plus aseptisés comme « migration imputable au climat », « mobilité dans le contexte du changement climatique », etc. J'étais l'un d'entre eux, et je crois que j'avais tort.

En renonçant au terme « réfugié climatique » nous avons également dépolitisé la réalité de ces migrations. La persécution est un élément central du concept de réfugié : afin de pouvoir

prétendre au statut de réfugié, vous avez besoin de fuir ou craindre une persécution. Renoncer au terme « réfugié climatique » revient également en quelque sorte à renoncer à l'idée que le changement climatique est une forme de persécution à l'égard des plus vulnérables et que la migration induite par le climat est une question véritablement politique, plutôt qu'une question purement environnementale³. Pour cette raison, et contrairement à ce que j'ai pu penser (et écrire) par le passé, et en dépit des difficultés juridiques que cela pose, je pense qu'il existe des raisons tout à fait solides qui justifient d'utiliser ce terme à nouveau : parce que ce terme reconnaît que ces migrations sont avant tout et fondamentalement le résultat d'une persécution que nous infligeons aux plus vulnérables.

En avril 2013 au Bangladesh, l'usine de vêtements du Rana Plaza s'est effondrée causant la mort de plus de 1000 travailleurs. À l'époque, j'ai été frappé par la réaction internationale face à cette catastrophe : on a assisté non seulement à un tollé généralisé d'indignation concernant les conditions de travail dans ce type d'usines mais, en outre, de nombreuses personnes rendaient les entreprises du vêtement responsables du désastre. Certaines personnes ont cessé d'acheter des vêtements dans les principales chaînes de distribution et ont appelé au boycott ou ont exigé de meilleures conditions de travail pour les travailleurs de l'industrie vestimentaire au Bangladesh. C'était comme si elles venaient soudain de se rendre compte qu'acheter des vêtements avait des conséquences sur d'autres personnes vivant à l'autre extrémité de la planète.

Mais le Bangladesh est également un pays en première ligne des impacts climatiques, un pays dans lequel les déplacements sont déjà un élément courant. Cependant la connexion entre l'action de certains et la souffrance des autres qui a eu lieu à l'occasion de la tragédie du Rana Plaza ne semble pas s'effectuer lorsqu'il s'agit du changement climatique. Et c'est pour cela qu'il existe au moins une excellente raison de parler de « réfugiés climatiques ».

François Gemenne F.Gemenne@ulg.ac.be est l'Associé de recherche principal du Fonds de la Recherche Scientifique (FNRS) à l'Université de Liège (CEDEM) et à Sciences Po, Paris.
www.cedem.ulg.ac.be / www.politiquesdelaterre.fr

1. Voir Olivia Dun et François Gemenne, (2008) « Définir les 'migrations environnementales' » *Revue des migrations forcées*, numéro 31 www.fmreview.org/fr/pdf/MFR31/04.pdf

2. Article 14 (f)

3. Conisbee, M., & Simms, A. (2003) *Environmental Refugees. The case for Recognition*. Londres, New Economics Foundation.

Questions de gouvernance pour la communauté internationale

Alexander Betts

L'initiative Nansen a mis en lumière d'importantes problématiques concernant la manière dont la communauté internationale devrait appréhender collectivement les questions de déplacement et de mobilité dans le cadre de désastres naturels et du changement climatique, et comment elle pourrait améliorer la gouvernance de ces déplacements.

Au départ, l'initiative Nansen s'intéressait aux déplacements transfrontaliers dans le contexte des désastres naturels et du changement climatique. Toutefois, en pratique, cette initiative a élargi sa portée au fil de son évolution, reconnaissant qu'il n'était pas possible de s'intéresser aux déplacements transfrontaliers sans étudier également le déplacement interne ainsi que les facteurs sous-jacents de la mobilité, de la prévention, de la résilience et de la réduction des risques de catastrophes. En outre, elle a dû aussi progressivement reconnaître que l'établissement d'une distinction claire entre le déplacement et la migration s'accompagnait de défis analytiques complexes.

Cette initiative nous a permis de mieux comprendre les dynamiques régionales du déplacement environnemental, en révélant des exemples de déplacement transfrontalier à déclenchement rapide (elle a mis au jour, par exemple, le déplacement transfrontalier suite au séisme en Haïti) mais aussi en approfondissant notre connaissance de la causalité complexe des mouvements à déclenchement lent. Enfin, elle a eu un impact direct et mesurable sur les processus politiques. Par exemple, la reconnaissance de l'impact du changement climatique sur les déplacements transfrontaliers par la déclaration de Carthagène +30 était un résultat direct des contributions du secrétariat de l'initiative Nansen.¹

L'élargissement de cette perspective se traduit par des possibilités beaucoup plus nombreuses de cadrer la question après la fin de l'initiative Nansen. Une perspective plus étroite sur le déplacement transfrontalier a pour avantage de spécifier clairement le problème. De nombreux acteurs ont affirmé que, du point de vue de la protection, nous avons avant tout besoin d'une discussion franche et ouverte au sujet du droit au *non-refoulement* dans le contexte de l'évolution des moteurs du déplacement. En effet, au vu des causes multiples et complexes associées au déplacement environnemental à déclenchement

lent, un grand nombre d'entre eux suggèrent que la véritable carence institutionnelle concerne la création de nouveaux outils relatifs, par exemple, à la protection temporaire et aux visas humanitaires.

Toutefois, un cadrage étroit des déplacements transfrontaliers a pour inconvénient de ne tenir compte que d'un nombre relativement bas de personnes traversant des frontières. De plus, dans la pratique, les consultations régionales révèlent que de nombreux États récepteurs de migrants ont montré un bien plus grand intérêt à aborder les questions de prévention, de réduction des risques de catastrophes et de résilience que la question de la protection relative aux déplacements transfrontaliers.

Alors qu'au début de l'initiative, ce cadrage initial étroit servait les besoins politiques et analytiques, il semble qu'un nombre croissant de personnes soient convaincus du besoin de situer le déplacement transfrontalier dans le cadre d'un contexte institutionnel plus global. L'initiative est parvenue à mettre en lumière le problème en relation à un grand nombre de domaines de stratégie politique et de contextes institutionnels, dont le développement, le changement climatique, l'humanitaire, la migration et les droits humains, aux échelles locale, nationale, régionale et mondiale. Alors que l'initiative met en lumière des carences normatives et institutionnelles particulières, il serait probablement préférable que les prochaines étapes s'inscrivent dans le cadre plus large de la mobilité humaine dans le contexte des désastres naturels et du changement climatique.

Les organisations existantes peuvent-elles résoudre le problème ?

Alors, comment la communauté internationale peut-elle ou doit-elle s'appuyer sur les travaux de terrain de l'initiative ? Au fur et à mesure de l'évolution de ses travaux, l'initiative a mis en lumière trois grandes difficultés en matière de cadrage : 1) la distinction interne/externe, 2) la distinction déclenchement rapide/déclenchement

juin 2015

lent et 3) la distinction déplacement/migration. Dans chacun de ces domaines, les consultations de l'initiative, de même que sa perspective générale, se sont progressivement élargies. Il reste donc à répondre à la question suivante : que faire ensuite ?

Une approche évidente consiste à se demander quels mandats existent déjà et auquel d'entre eux pourrait-on raccrocher un problème émergent. Étant donné la nature de la question, les deux candidats qui semblent les plus à-même de se porter responsables de certains aspects du programme de protection de l'initiative Nansen (qui sera dévoilé au cours de la conférence finale fin 2015²) sont le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR) et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM).

L'UNHCR est bien placé pour se porter responsable de la protection des personnes déplacées dans le contexte de désastres naturels et du changement climatique. Il est le dirigeant du cluster mondial de la protection et garantit souvent la protection des réfugiés *de facto* (au sujet desquels il a publié des directives de protection temporaire³). Sous l'égide du haut-commissaire Antonio Guterres, l'UNHCR à chercher à jouer un plus grand rôle dans les catastrophes naturelles mais l'extension formelle de son mandat s'est heurtée à une forte résistance de la part des pays donateurs et des pays d'accueil. Toutefois, il subit chaque année son rapport annuel à l'Assemblée générale de l'ONU et considère dorénavant la ratification par cette dernière comme l'approbation de son mandat *de facto*.

Certaines personnes voient toutefois des risques à simplement transférer la question à l'UNHCR. La première préoccupation est de savoir si cette organisation aurait la capacité d'exercer une telle responsabilité et d'en faire une priorité en son sein. Une autre préoccupation porte sur le fait que les personnes déplacées dans d'autres pays par des facteurs environnementaux constitueront un type de population très différent des réfugiés ; la plupart de ces déplacements seront entraînés par la sécheresse, engendrée par des facteurs à déclenchement lent, qu'il sera très difficile de faire entrer en jeu au moment de la détermination du statut individuel de ces personnes. Pour jouer un rôle véritable dans ce domaine, l'UNHCR devra donc aller au-delà de ses méthodes de travail habituelles.

Bien qu'elle n'appartienne pas au système de l'ONU, l'OIM est l'organisation internationale la plus importante qui se consacre à la migration.

Elle dispose d'importants avantages comparatifs pour travailler sur la mobilité en dépassant la distinction courante migration/déplacement, et elle a publié de nombreuses recherches sur cette question. L'OIM participe activement à la protection des populations déplacées en tant que codirigeante, avec l'UNHCR, du cluster mondial de coordination des camps et de gestion des camps. Elle a également développé un Cadre opérationnel en cas de crise migratoire, visant à construire des partenariats pour protéger les migrants vulnérables coincés dans des crises humanitaires. De plus, elle a récemment mis au point une Matrice de suivi des déplacements et s'est dotée d'un Cadre de gouvernance de la migration, qui offre aux pays les ensembles d'outils normatifs et pratiques dont ils ont besoin pour répondre avec efficacité aux défis contemporains de la mobilité humaine.⁴

Les travaux de l'OIM couvrent quasiment tous les aspects de la mobilité humaine dans le contexte des désastres naturels et du changement climatique, et, en tant qu'organisation, elle est capable d'un important degré de flexibilité. La seule réserve exprimée par certains commentateurs porte sur le fait que le mandat de protection de l'OIM est moins clairement défini que celui de l'UNHCR, par exemple, même si elle s'engage de plus en plus souvent dans des activités de protection.

Alors que l'UNHCR et l'OIM ont toutes les deux le rôle international le plus important à jouer pour répondre aux déplacements internes et transfrontaliers dans le contexte des désastres naturels, d'autres organisations ont également de grandes contributions à apporter. Un certain nombre de leurs mandats et de leurs travaux s'inscrivent eux aussi parfaitement dans la suite de l'initiative Nansen. Les acteurs du développement, dont le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), sont importants, notamment en relation à la prévention et à la résilience. D'ailleurs, le PNUD a récemment défini le déplacement comme l'une des composantes clés de sa nouvelle stratégie. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH) des Nations unies, de même que son dirigeant, le Coordinateur des secours d'urgence (CSU), ont pour responsabilité de coordonner les interventions dans le cadre de conflits et de désastres naturels. Le CSU peut faire appel aux représentants des pays de l'ONU et a accès à une série de mécanismes souples, tels que le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.

juin 2015



UNHCR/R. Rocamora

L'aéroport de Tacloban après le passage du typhon Haiyan en novembre 2013.

Le Bureau des Nations unies pour la réduction des risques de catastrophe (UNISDR) joue un rôle essentiel pour faciliter l'élaboration d'un cadre de réduction des risques de catastrophe pour l'après-2015. L'ébauche du texte du Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophes 2015-2030⁵ fait de nombreuses références aux déplacements et pourrait constituer un point focal pour les efforts futurs visant à répondre au déplacement environnemental dans le cadre de stratégies internationales de réduction des risques de catastrophe et d'adaptation au changement climatique. Les travaux de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) constituaient et constituent encore aujourd'hui une plateforme importante sur laquelle l'initiative Nansen peut soulever la question du déplacement environnemental dans le contexte du changement climatique. Le plan de travail 2015-16 du Mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices⁶ fait explicitement référence au déplacement environnemental et au besoin d'approfondir les recherches dans ce domaine.

Il reste donc toujours à savoir si cette question n'est pas encore prête à être pleinement absorbée par le système de l'ONU. Malgré les capacités de ces acteurs, l'une des contributions de l'initiative Nansen a été de reconnaître l'importance des initiatives dirigées par les pays et centrées sur les organisations régionales, dotées d'une structure de plaidoyer extérieure au système de l'ONU.

Un modèle de coordination ?

En dehors de l'option de confier la responsabilité principale à une organisation, il existe un certain nombre d'options de mécanismes de coordination dans ce domaine. L'option 1 consisterait à améliorer la collaboration entre l'UNHCR et l'OIM. Cette dernière dispose d'un avantage comparatif

dans le domaine de la migration et sur le plan opérationnel, tandis que la première dispose d'un avantage comparatif dans le domaine du déplacement et sur le plan de la protection. Les relations entre les deux organisations se sont considérablement améliorées ces dernières années, et elles ont travaillé ensemble avec efficacité dans des contextes tels que le Programme d'évacuation humanitaire en Libye en 2011. L'option 2 consisterait à instaurer un mécanisme inter-organisations plus vaste relativement à la mobilité humaine et aux désastres naturels, avec une présidence tournante et probablement un petit secrétariat. Ce type de mécanisme aurait pour avantage de garantir la visibilité continue de cette question et de garantir qu'un éventail d'organisations, dont par exemple le PNUD, l'UNISDR, CCNUCC, le Programme des Nations unies pour l'environnement et le BCAH, continuent de s'engager sur cette question. L'option 3 pourrait revêtir la forme d'une Unité d'appui conjointe, dotée d'un secrétariat inter-organisations, qui serait directement responsable devant les dirigeants d'État. Ce type de modèle a déjà été utilisé dans d'autres processus, tels que la Conférence internationale sur les réfugiés d'Amérique centrale, pour laquelle un secrétariat conjoint UNHCR-PNUD travaillait à l'échelle régionale depuis San José afin de coordonner la recherche de solutions durables pour les réfugiés d'Amérique centrale à la suite de la guerre froide.

Il semble généralement accepté que cette question a toujours besoin d'un « champion » pour défendre sa cause et sensibiliser les organisations et les autorités internationales et régionales. Cet élément devrait s'avérer important en raison du nombre si élevé d'acteurs, de forums et de domaines au sein desquels il conviendrait d'aborder la question de la mobilité dans le contexte du changement climatique.

juin 2015

L'un des enseignements tirés du succès relatif du processus de construction d'un régime en appui aux droits humains des personnes déplacées de l'intérieur (PDI), par exemple, c'est que les individus comptent. Avec le soutien de l'Institut Brookings et d'un petit groupe d'États sympathisants, Roberta Cohen et Francis Deng ont joué un rôle important dans la mobilisation des connaissances et des plaidoyers autour de cette question. Leur engagement a fortement contribué à la création du rôle de Représentant spécial du Secrétaire général (aujourd'hui Rapporteur spécial) sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays, ainsi qu'à la création d'un cadre institutionnel pour la protection des PDI. Un rôle du même type pourrait être tenu au sein d'une organisation en y créant un nouveau rôle ou en l'intégrant à un rôle existant.

Une possibilité serait de créer une Procédure spéciale du Conseil des droits de l'homme⁷ relative aux droits humains des personnes déplacées dans le contexte de désastres naturels et du changement climatique (peut-être un rôle de Rapporteur spécial sur les droits humains des personnes déplacées dans le contexte de désastres naturels et du changement climatique). Toutefois, les procédures spéciales ont généralement une capacité limitée, à moins qu'elles soient solidement appuyées par une institution ou qu'elles aient accès à un secrétariat. Cette question se situe également à la jonction des mandats de plusieurs procédures spéciales existantes : le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des PDI (actuellement Chaloka Beyani), le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants (François Crépeau) et l'Expert indépendant sur les droits de l'homme et l'environnement (John Knox). Une autre solution serait d'élargir un mandat existant. Par exemple, le mandat du Rapporteur spécial sur les droits humains des PDI doit être renouvelé en 2016. Cependant, l'intégration des mouvements transfrontaliers à ce mandat se heurterait sans doute à un mouvement d'opposition, d'autant plus qu'elle risquerait de surcharger ce rôle.

Une seconde possibilité consisterait à créer un rôle de Représentant spécial (ou Conseiller spécial) du Secrétaire général. Le fait de sortir du cadre des procédures spéciales a pour avantage de permettre la promotion de cette question de manière plus large que sous le seul angle des droits humains. Les autres avantages d'un rôle de Représentant spécial concernent sa légitimité à mener des travaux couvrant plusieurs champs et institutions politiques, ainsi que le statut élevé du rôle à l'échelle politique mondiale. Toutefois, la création

d'un tel rôle aurait deux désavantages principaux : elle implique de compter sur l'appui de haut niveau du Secrétaire général et, par extension, des principaux gouvernements du système de l'ONU ; de plus, il existe déjà un Représentant spécial pour la migration (actuellement Peter Sunderland), dont le mandat est défini en termes larges, et qui travaille actuellement sur des domaines connexes tels que les migrants en situation de crise et étudie la question de la gouvernance future de la migration mondiale dans son ensemble.

Réflexions finales

L'initiative Nansen a permis d'inscrire la question du déplacement environnemental au programme de la communauté internationale et de mieux comprendre cette question grâce aux consultations régionales et aux études qu'elle a commanditées. Elle produira également un « Programme de protection » qui donnera des directives sur la manière dont les États en particulier peuvent répondre plus efficacement aux défis émergents. Toutefois, d'importantes questions restent en suspens. Il s'agit d'un domaine complexe, non seulement en raison des lacunes informationnelles mais aussi parce qu'il se trouve à la croisée des chemins de nombreux champs politiques et niveaux de gouvernance. À cette étape, le principal défi ne consiste pas à trouver des réponses définitives : il convient plutôt de construire des structures flexibles pour continuer de mieux comprendre et de mieux cadrer cette question et, parallèlement, garantir que les personnes ayant besoin d'une protection internationale (quelle qu'en soit la cause) ne passent pas à travers les mailles du filet des mandats institutionnels existants.

Alexander Betts alexander.betts@qeh.ox.ac.uk est le directeur du Centre d'études sur les réfugiés à l'Université d'Oxford. www.rsc.ox.ac.uk

Cet article se base en partie sur une étude commanditée par les gouvernements de Norvège et de Suisse, que l'auteur souhaite remercier. Toutefois, l'auteur seul est responsable du contenu de cet article et des opinions qui y sont exprimées.

1. Consultez l'article de Maldonado Castillo pages 89-90
2. Version en ligne sur www2.nanseninitiative.org/global-consultations/
3. Consultez l'article de Volker Türk, pages 40-1
4. Consultez l'article de Willam Lacy Swing, pages 15-17
5. www.wcdrr.org/uploads/Sendai_Framework_for_Disaster_Risk_Reduction_2015-2030.pdf
6. Domaine 6, <http://unfccc.int/resource/docs/2014/sb/eng/04.pdf>
7. www.ohchr.org/FR/HRBodies/SP/Pages/Welcompage.aspx

MIGRATIONS
FORCÉES revue

DÉSASTRES ET DÉPLACEMENT DANS UN CLIMAT CHANGEANT

Ce numéro de la Revue des migrations forcées a été possible grâce à un projet financé par l'Union européenne et administré par l'UNHCR, intitulé « Changement climatique et déplacement : construire une base de données et doter les États d'outils et de directives pour agir ».

« Désastres, changement climatique et déplacements : preuves pour agir » est un projet multipartite financé par l'Union européenne, avec pour objectif général de combler une lacune juridique concernant le déplacement transfrontalier dans le contexte des catastrophes et du changement climatique. Ce projet rassemble l'expertise de trois partenaires distincts (UNHCR, NRC/IDMC et Initiative Nansen) et s'est fixé pour objectifs :

- 1) **sensibiliser** les États et les acteurs communautaires internationaux concernés pour qu'ils comprennent mieux le déplacement liés aux désastres et au changement climatique ;
- 2) **leur donner les moyens de planifier et gérer** les réinstallations internationales des populations d'une manière orientée sur la protection et respectueuse des droits ; et
- 3) **donner aux États et aux autres acteurs concernés les outils et les directives** pour protéger les personnes qui traversent des frontières internationales suite à des désastres, y compris ceux liés au changement climatique.

En particulier, les activités réalisées dans le cadre du projet ont pour objectif de contribuer à l'initiative Nansen, un processus consultatif ascendant dirigé par les États visant à établir un consensus sur l'élaboration d'un Programme de protection qui répondrait aux besoins des personnes déplacées dans un autre pays dans le contexte des désastres et des conséquences du changement climatique.

Parmi les autres activités :

- › **L'initiative Nansen** a organisé cinq consultations régionales intergouvernementales dans le Pacifique, en Amérique centrale, dans la grande corne d'Afrique, en Asie du Sud-Est et en Asie du

Sud, qui ont toutes contribué à la consultation mondiale de Genève (Suisse) sur le Programme de protection. L'initiative Nansen a également rédigé des documents d'information et commandité des recherches en vue de combler les lacunes informationnelles relatives aux désastres, au changement climatique et à la mobilité humaine dans chaque région. Vous trouverez de plus amples informations sur www.nanseninitiative.org

- › **L'UNHCR** a soutenu le programme d'activités de l'initiative Nansen et élaboré des directives préliminaires sur la réinstallation planifiée dans le contexte des désastres et du changement climatique, en partenariat avec la Brookings Institution et l'Institut d'études de la migration internationale de l'École du service à l'étranger (School of Foreign Services) de l'Université de Georgetown. L'UNHCR remplit également le rôle de secrétariat pour le groupe consultatif sur le changement climatique et la mobilité humaine, qui apporte des informations et des contributions au processus de la CCNUCC. Vous trouverez de plus amples informations sur www.unhcr.org/pages/49e4a5096.html
- › **NRC/IDMC** ont apporté leur appui à l'initiative Nansen en produisant des estimations et des prévisions quantitatives des déplacements passés et futurs liés aux désastres et au changement climatique, révélant ainsi la véritable ampleur passée de ces déplacements et l'étendue des risques à venir. De plus, ils ont également produit des analyses thématiques approfondies qui ont mis en lumière les risques de protection ainsi que les opportunités d'action pour prévenir les déplacements, protéger les personnes déplacées et trouver des solutions durables pour celles-ci. Vous trouverez de plus amples informations sur www.nrc.no/?aid=9137078 et sur www.internal-displacement.org/publications?Theme=Disasters

DÉSASTRES
CHANGEMENT CLIMATIQUE ET
DÉPLACEMENT

PREUVES
POUR AGIR



juin 2015

Mini-dossier sur les MGF et l'asile en Europe

Introduction des rédacteurs en chef

La question des mutilations génitales féminines (MGF) est devenue un point de ralliement pour les activités de plaidoyer et de constatation juridique, aussi bien dans certaines sociétés où elles sont pratiquées que dans les autres pays, et notamment les pays où les membres de ces sociétés sont venus s'installer mais où cette pratique est perçue comme une agression contre les femmes et les filles et une violation de leurs droits.

Ce mini-dossier de RMF aborde certaines des questions relatives à ces pratiques dans le cadre de l'asile. Par nécessité, mais aussi par choix, nous y avons inclus quelques ressources sur les pratiques des MGF elles-mêmes. Ce mini-dossier, qui porte principalement sur

l'asile en Europe, a été produit en collaboration avec le Bureau pour l'Europe de l'UNHCR. Il est toutefois évident (et également vrai) que les implications de ces pratiques sont applicables au-delà des frontières européennes.

Ce mini dossier est également disponible (en français) sous forme de fichier pdf indépendant sur www.fmreview.org/fr/changementsclimatiques-desastres/MGF.pdf ; pour les versions en anglais, espagnol et arabe, veuillez visiter www.fmreview.org/climatechange-disasters et cliquer sur l'onglet correspondant. Nous vous encourageons à l'utiliser et à le disséminer largement.

Les mutilations génitales féminines (MGF) recouvrent toutes les interventions incluant l'ablation partielle ou totale des organes génitaux externes de la femme ou autres lésions des organes génitaux féminins pratiquées pour des raisons liées à la tradition, à la culture ou à la religion. En d'autres termes, il s'agit de procédures qui ne sont pas motivées par des raisons médicales.

Toutes les formes de MGF sont considérées comme préjudiciables et leurs conséquences sont généralement d'autant plus graves que la procédure est extensive. D'autres facteurs comme l'âge et la situation sociale peuvent également avoir un impact sur la gravité des conséquences que ces mutilations entraînent. Les MGF sont principalement pratiquées sur des filles de moins de 15 ans, même s'il peut arriver occasionnellement que des femmes déjà adultes ou mariées soient également excisées. Les mutilations génitales féminines sont souvent pratiquées à l'aide d'instruments rudimentaires

et sans anesthésie pendant que la fille ou la femme est maintenue allongée et immobilisée.

Presque toutes les femmes qui ont subi des MGF ont enduré des souffrances extrêmes ainsi que des saignements. D'autres complications médicales peuvent apparaître, telles que des chocs, des traumatismes psychologiques, des infections, des cas de rétention urinaire, des lésions de l'urètre et/ou de l'anus, et dans certaines circonstances, des décès. La « médicalisation » des MGF, c'est-à-dire le fait qu'elles soient pratiquées par un professionnel de santé qualifiés plutôt que par des praticiens traditionnels, ne les rendent pas nécessairement moins graves.

Tiré de : UNHCR (Mai 2009) *Note d'orientation sur les demandes d'asile relatives aux mutilations génitales féminines*
www.refworld.org/docid/4a0c28492.html

Mutilations génitales féminines : un motif d'asile en Europe

Fadela Novak-Irons

Alors qu'on estime à 71 % le nombre de demandeuses d'asile dans l'UE qui viennent de pays dans lesquels les MGF sont pratiquées qui sont des survivantes de cette pratique traditionnelle néfaste, il serait grand temps d'accepter que ce sujet mérite un examen plus rigoureux et qu'il exige une réponse plus spécifique.

Selon les estimations du HCR sur les 25 855 femmes et filles provenant de pays où se pratiquent les MGF à avoir demandé l'asile dans un pays de l'UE au cours des trois premiers trimestres de l'année 2014, 18 500 avaient en toute probabilité subi des mutilations génitales féminines (MGF), ce qui se traduit par un taux de prévalence des MGF dans les systèmes d'asile de l'UE de 71 %. On trouve l'Érythrée, le Nigéria, la Somalie, la Guinée et l'Éthiopie parmi les principaux pays d'origine de ces femmes et de ces filles, des pays

qui pour la plupart connaissent un taux élevé et persistant de prévalence des MGF.¹ Ces chiffres réfutent entièrement l'opinion encore bien trop courante selon laquelle cette pratique est tellement insignifiante dans le cadre du système d'asile de l'UE qu'elle ne saurait justifier une attention particulière et des réponses spécifiques.

Certains préjugés sur les MGF peuvent contribuer à expliquer pourquoi des besoins de protection et des vulnérabilités propres à ce groupe de

femmes et de filles ne sont toujours pas couverts. De nombreux professionnels qui travaillent dans le système d'asile européens ignorent tout de cette pratique et il n'est pas rare d'entendre dire ou de lire que les MGF ne sont pas un problème pour ces femmes parce qu'elles font partie de leur culture ; que des parents éduqués devraient être capables de protéger leurs filles contre la pratique des MGF ; que des adolescentes et des jeunes femmes « intactes » ont passé l'âge et qu'elles ne risquent plus d'être excisées ; que la pratique médicalisée des MGF qui est de plus en plus fréquente est une procédure mineure qui n'a pas d'effets adverses ;² ou que les femmes devraient tout simplement refuser de devenir « exciseuses » et ne pas perpétuer ce qu'ont pratiqué leurs mères .

Bon nombre de ces idées fausses proviennent d'une ignorance de la dimension de genre en général, et plus particulièrement du rôle qu'elle joue dans la pratique de cette tradition néfaste, ainsi que de connaissances limitées (ou d'une méconnaissance totale) sur ces pratiques, sur leurs variations régionales et sur les séquelles qu'elles peuvent laisser à vie. Tout cela conduit bien souvent à une série d'idées préconçues incorrectes concernant : les formes de persécutions auxquelles ces femmes et ces filles peuvent être exposées, les risques qu'elles courent en cas de retour dans leur pays, la protection à laquelle elles pourraient prétendre, les interventions dont elles pourraient avoir besoin pendant la procédure de demande d'asile (et par la suite quand ou si elles viennent à s'installer en Europe).

Des demandes d'asile complexes

Pendant les trois premiers trimestres de l'année 2014, les principaux pays d'asile pour les femmes et les filles venant de pays dans lesquels les MGF sont pratiquées étaient l'Allemagne, la Suède, la France, la Suisse, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Belgique, la Norvège et, nouveau sur la liste, le Danemark.

Le fait que seul un très petit nombre de pays rassemblent des données sur les raisons qui motivent le dépôt des demandes et leur résolution limite notre capacité à mieux comprendre l'étendue de ce phénomène. Rassembler des données statistiques plus complètes et plus précises sur les MGF dans le cadre du système d'asile européen devrait être une priorité ; elles devraient inclure le nombre de femmes ayant subi des MGF qui sont passées dans les centres de demande d'asile de l'UE ainsi que le nombre de demandes d'asile invoquant des questions relatives aux MGF. On estime, cependant, que les systèmes d'asile de

l'UE reçoivent chaque année quelques milliers de demandes directement liées à la pratique des MGF, ce qui à nouveau indique qu'il ne s'agit pas d'un motif d'asile négligeable. En outre, ces demandes d'asile sont particulièrement complexes et impliquent toute une série variée de profils à risque.

« J'ai fui mon pays à cause des persécutions que j'avais subies parce que je militais contre l'excision³ et que j'étais engagée dans la lutte pour promouvoir les droits des femmes ». Halimatou Barry⁴

Outre les femmes et les hommes persécutés du fait de leurs opinions et de leur engagement à mettre fin aux MGF dans leur pays d'origine, et/ou de la menace que ces personnes sont supposées représenter pour les convictions religieuses, les États membres de l'Union Européenne ont également reçu des demandeurs provenant :

- de femmes et de filles (non accompagnées) qui demandent protection pour ne pas subir de MGF, parce qu'elles viennent directement d'un pays dans lequel se pratiquent les MGF ou qu'elles ont vécu la plus grande partie de leur vie en Europe et qu'elles risquent d'être excisées en cas de retour
- de femmes et de filles qui ont déjà été soumises à des MGF et demandent protection pour ne pas subir une nouvelle excision, une dé-fibulation ou une ré-infibulation⁵ suite à un mariage (y compris dans le cas de mariages précoces d'enfants) ou à un accouchement
- de parents qui demandent la protection internationale afin de protéger leurs filles contre les MGF
- de femmes sur lesquelles des pressions sont exercées par leur famille et leur communauté mais qui refusent de devenir des « exciseuses » dans leur pays d'origine
- de femmes qui ont été soumises à des MGF, ont reçu une chirurgie réparatrice (souvent alors qu'elles se trouvaient en Europe) et qui craignent d'être excisées à nouveau en cas de retour.

Lorsque des membres d'une communauté s'enfuient, ils emportent avec eux leurs coutumes et leurs traditions qui peuvent inclure des pratiques néfastes comme les MGF. Au-delà du système de l'asile, nous devons apprendre à travailler avec les communautés qui pratiquent les MGF qui sont exilées en Europe afin d'empêcher que cette pratique ne s'y poursuive. Des enseignements peuvent être tirés en observant les

juin 2015

progrès effectués dans certains des pays d'origine et en examinant tout particulièrement comment l'élimination des MGF a entraîné un changement des normes sociales dans les communautés pratiquantes, une participation accrue des femmes et des filles mais aussi des hommes, jeunes et vieux en vue d'utiliser ces informations pour exhorter les communautés établies dans l'UE et les convaincre elles aussi d'abandonner cette pratique.

« C'est horrible, c'est une souffrance mentale, émotionnelle et physique ; je souhaiterais que cela ne me soit jamais arrivé. Ce que j'ai vécu ne peut pas être effacé ; cela ne peut pas disparaître. La douleur restera pour toujours ». Ifrah Ahmed⁶

Fadela Novak-Irons novakfa@unhcr.org est Responsable de la formation (protection) du personnel de haut niveau au Centre mondial d'apprentissage du HCR à Budapest. www.unhcr.org

L'auteur tient à remercier Zoe Campiglia et Jessica Davila, stagiaires au Bureau Europe du HCR pour leur assistance dans le rassemblement des données pour l'année 2014.

Les opinions exprimées ici sont celles de l'auteur ; et elles ne représentent pas nécessairement les opinions du HCR.

1. Voir UNHCR (2014) *Trop de souffrance: Mutilations génitales féminines et asile dans l'Union européenne – une analyse statistique* www.refworld.org/pdfid/5316e6db4.pdf. Voir aussi : www.unhcr.org/pages/5315def56.html
2. Voir l'article de Foldes et Martz pages 82-3
3. Excision : une des formes de MGF (terme utilisé en français pour se référer aux MGF de manière générale).
4. Dans UNHCR (2014) *Trop de souffrance – la voix des femmes réfugiées* www.youtube.com/watch?v=272Mf5huJ7U
5. Infibulation : ablation de toute ou partie des organes génitaux féminins suivie de la suture bord à bord de l'orifice vaginal. Défibulation: chirurgie reconstructive des tissus cicatriciels infibulés.
6. Militante Anti MGF, dans UNHCR (2014) *Trop de souffrance – la voix des femmes réfugiées*.

Terminologie relative aux MGF/MSF

Cette procédure était initialement appelée « excision ou circoncision féminine » mais l'expression « mutilations génitales féminines » (MGF) (ou « mutilations sexuelles féminines », MSF) a fait l'objet d'une unanimité à partir de la fin des années 1970 dans la mesure où elle établit une distinction claire par rapport à la circoncision masculine et met l'accent sur la gravité et le caractère préjudiciable de l'acte.

À partir de la fin des années 1990, les termes « excision » (E) et « mutilations génitales féminines/excision » (MGF/E) sont utilisés à part égale, en partie à cause des connotations négatives que le terme

« mutilation » pouvait avoir pour les survivantes, et en partie aussi parce que des indices ont suggéré que l'utilisation de ce terme pouvait contribuer à ostraciser certaines communautés qui pratiquent les MGF avec pour résultat de freiner le processus d'évolution sociale.

Extrait de : Organisation mondiale de la santé (2008), *Éliminer les mutilations sexuelles féminines : Déclaration interinstitutions*, p22. www.who.int/reproductivehealth/publications/fgm/9789241596442/fr

MGF et demande d'asile : une situation compliquée pour les demandeuses comme pour les décideurs

Christine Flamand

Les autorités responsables de l'asile dans l'Union européenne doivent améliorer les procédures afin de répondre aux vulnérabilités spécifiques et aux besoins de protection des femmes et des filles qui ont subi des mutilations génitales féminines ou risquent d'en subir.

La procédure d'asile examine si la crainte de persécution de la demandeuse est bien fondée au regard d'un ou plusieurs motifs figurant dans la Convention de 1951 relative au Statut de réfugié ou si elle court un risque réel d'être soumise à un préjudice grave. Il existe un certain nombre de motifs sur la base desquels les mutilations génitales féminines (MGF) peuvent appuyer une demande

d'asile. Il s'agit d'une violence fondée sur le genre et d'une forme de persécution propre aux enfants. C'est également une pratique qui viole le principe de la non-discrimination (dans la mesure où elle ne touche que les femmes et les filles) ainsi que le droit des enfants de sexe féminin d'être protégés contre des pratiques préjudiciables à leur santé. Les MGF ont des conséquences sur la santé à

court et à long terme, et à ce titre sont considérées comme une forme permanente de persécution et également comme une forme de torture.¹

Au regard de la Convention sur les réfugiés de 1951, les MGF constituent une forme de persécution liée au sexe qui peut être rattachée aux motifs relatifs à l'opinion politique, à l'appartenance à un groupe social particulier ou aux convictions religieuses. Les MGF sont mentionnées comme un exemple de persécution fondée sur l'appartenance à un groupe social particulier dans le cadre de la Directive Qualification de l'UE,² et elles constituent également « un préjudice grave » dans le contexte de la qualification à la protection subsidiaire conférée par l'Article 15 de la Directive Qualification de l'UE.³ Toutefois, les survivantes de MGF (ou les personnes à risque) sont confrontées à de nombreuses difficultés procédurales pour établir les éléments de leur dossier et obtenir la protection qui en découle.⁴

Réception et information

Les États membres de l'UE ont l'obligation d'identifier de manière précoce les demandeuses d'asile vulnérables mais certaines vulnérabilités sont difficiles à déterminer. Les MGF constituent habituellement un sujet tabou dont de nombreuses victimes ne souhaitent pas parler ; de plus, elles ne réalisent pas toujours qu'il s'agit d'une forme de violence à l'égard des femmes et ne sont pas non plus conscientes de l'impact que les MGF ont sur leur santé mentale et physique. Il est courant dans de nombreux États membres de l'UE que les demandeuses d'asile passent une visite médicale ; cette visite pourrait donner l'occasion de poser spécifiquement aux femmes qui viennent de pays dans lesquels la pratique des MGF est courante des questions à ce sujet. Toutefois, cela nécessiterait que les professionnels travaillant dans les centres de réception aient été formés et qu'ils aient des informations sur les pays d'origine et le contexte ethnique des demandeuses.⁵ Plusieurs pays utilisent des outils spéciaux afin de détecter des indices de vulnérabilité comme le questionnaire Protect mis en place par des États membres comme la France, la Bulgarie ou les Pays-Bas.⁶

Il est essentiel de donner aux demandeuses toutes les informations relatives à la procédure d'asile dans une langue qu'elles comprennent car c'est un processus qui non seulement est nouveau pour la plupart d'entre elles mais qui est aussi extrêmement complexe. Il faut également les informer de certains aspects spécifiques des MGF, en particulier qu'elles sont interdites dans les pays d'accueil et qu'elles ont des conséquences sur la santé ; les

femmes peuvent ainsi comprendre qu'elles ont été victimes d'une violence susceptible de constituer un motif d'asile et contribuer à éviter la pratique des MGF sur d'autres membres de la famille. Si les demandeuses comprennent la procédure de demande d'asile elles seront mieux préparées et sauront qu'elles doivent parler de ce qui leur est arrivé et de la violence qu'elles ont subie.

Établir les faits et évaluer la crédibilité

Les autorités en charge de la procédure de demande d'asile interrogeront les demandeuses pour rassembler les éléments pertinents de leur témoignage et évaluer la crédibilité de leur demande, mais il arrive trop souvent qu'elles ne comprennent pas la finalité de cette entrevue. Les personnes ayant subi des MGF peuvent aussi rencontrer d'autres obstacles supplémentaires liés à la communication, elles peuvent être gênées de parler et d'avoir à révéler des expériences traumatisantes, elles peuvent vouloir cacher des expériences considérées comme honteuses ou éprouver de la méfiance à l'égard de personnes en position d'autorité. Le traumatisme subi et/ou le manque d'éducation peuvent également être des facteurs qui compliquent la révélation d'information. La communication avec les demandeuses se fait à travers le filtre de la langue et de la culture, et souvent par l'intermédiaire d'interprètes dont la présence peut rendre la divulgation d'informations sensibles encore plus difficile.

Rassembler des preuves n'est habituellement pas nécessaire si le témoignage est cohérent et logique. Toutefois, ceux qui ont la responsabilité d'évaluer les motifs d'asile peuvent demander des preuves matérielles et faire état d'un manque de coopération si la demandeuse n'est pas capable d'étayer son témoignage. En général, les victimes de persécution sexiste rencontrent des difficultés majeures à donner des preuves de ce qu'elles avancent par rapport à des persécutions passées. Un examen médical ou le rapport d'un psychologue peuvent s'avérer utiles pour prouver la violence ou le traumatisme subis, mais ces éléments de preuve ne devraient pas être une condition pour obtenir le statut de réfugié. La charge de la preuve est moindre si la demandeuse d'asile a subi des persécutions dans le passé et si elle est considérée comme faisant partie d'un groupe vulnérable. Néanmoins, dans le cas de femmes et de filles ayant subi ou risquant de subir des MGF, le principe du bénéfice du doute devrait être appliqué de façon libérale.

Dans son évaluation de crédibilité, la personne chargée de la décision doit examiner les circonstances individuelles et contextuelles de

juin 2015

la demandeuse d'asile. Un fonctionnaire peut arriver à la conclusion qu'une demandeuse devrait être en mesure de protéger son enfant contre les MGF en cas de retour dans son pays mais une telle décision ne tient pas compte du fait que l'enfant appartient à la communauté et qu'une mère n'est pas nécessairement dans une situation qui lui permet de protéger son enfant contre des pratiques traditionnelles aussi préjudiciables.

Information sur le pays d'origine

La situation individuelle de la demandeuse doit être évaluée par rapport à des informations objectives relatives au pays d'origine. Le taux de prévalence des MGF dans le pays d'origine de la demandeuse d'asile est un indicateur très important ; les informations relatives au pays d'origine incluent également la protection que l'État peut apporter aux femmes qui craignent que leurs filles soient soumises à des MGF. S'il existe une loi interdisant la pratique des MGF dans le pays d'origine, c'est l'application concrète de cette loi qui doit être évaluée. Est-il possible pour une personne ayant subi une MGF de porter plainte ? La police interviendra-t-elle avec diligence si une femme demande une protection pour sa fille ?

Les informations relatives aux pays d'origine doivent être recueillies auprès de différentes sources (gouvernementales comme non-gouvernementales), elles doivent être spécifiques à la situation des enfants et inclure également une dimension relative au sexe ; le Bureau européen d'appui en matière d'asile a pris l'engagement d'améliorer ces aspects, et un module de formation sur le genre et sur les techniques d'entretien à l'égard des groupes vulnérables est en cours d'élaboration.

Toutefois, même si les faits avancés ne sont pas corroborés par les informations relatives aux pays d'origine, cela ne devrait pas en soi affaiblir la crédibilité de la demandeuse. C'est un aspect qui est particulièrement pertinent s'il s'agit d'une deuxième excision (une nouvelle excision à une date ultérieure), dans la mesure où ces cas font l'objet d'un tabou encore plus fort que les MGF initiales et qu'aucune corroboration de cette pratique n'apparaît dans les informations relatives aux pays d'origine - l'absence d'éléments appuyant une assertion de ce type ne doit donc pas mettre en cause sa véracité.

Certaines autorités responsables de l'asile se posent la question de savoir si les demandeuses pourraient se réinstaller dans une autre partie de leur propre pays, un endroit où la pratique des MGF/E est moins courante. Dans des cas de ce type, il est nécessaire de déterminer si

une alternative de cet ordre est à la fois sûre, pertinente, accessible, appropriée et raisonnable.⁷

Persécution spécifique à l'enfant et unité de la famille

Comme mentionné antérieurement, les MGF sont des formes de persécution spécifiques à l'enfant. Si un enfant non accompagné demande l'asile pour ce motif, les autorités responsables de l'asile doivent s'assurer que la procédure, les techniques d'entretien et l'évaluation de la crédibilité sont adaptés et appropriés à un enfant.

Dans certains pays (comme la France), lorsqu'une famille dépose une demande de protection internationale parce qu'elle craint qu'une enfant soit soumise à des MGF, la protection est accordée uniquement à l'enfant. Dans les cas de ce type, les autorités responsables de l'asile considèrent que les parents n'ont pas de raisons légitimes de demander l'asile pour eux-mêmes parce que leur opposition à cette pratique n'entraîne pas de persécution ou de dommage grave à leur égard. Toutefois, l'unité de la famille et l'intérêt supérieur de l'enfant sont des principes fondamentaux au regard des droits de l'homme au niveau international et régional et du droit des réfugiés qui devraient être prioritaires dans les cas de demande d'asile relatives aux MGF lorsque l'objectif suprême est de protéger les femmes et les filles contre une forme de persécution et de dommages graves.

**Christine Flamand est Conseillère juridique et Directrice d'INTACT.⁸ www.intact-association.org
christine.flamand@intact-association.org**

1. Manfred Nowak (15 janvier 2008) *Rapport du Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants* www.refworld.org/pdfid/47c2c542.pdf

2. Considération n°30, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=FR>

3. Une forme différente de protection complémentaire contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants qui n'est pas liée aux cinq motifs de persécution reconnus par la Convention relative au statut des réfugiés de 1951.

4. Un rapport de 2012 relatif à une étude comparative des causes de demande d'asile liées au genre dans neuf États membres de l'UE, inclut une série d'exemples de bonnes (et de mauvaises) pratiques. Voir : <http://tinyurl.com/EU-Gender-asylum-claims-2012>

5. Voir par exemple, le cours de formation en ligne United to END FGM/C: www.uefgm.org/

6. www.irct.org/our-work/our-projects/protect-able.aspx <http://protect-able.eu/resources/>

7. Voir UNHCR (May 2009) *Note d'orientation sur les demandes d'asile relatives aux mutilations génitales féminine*, Section C. www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?relDoc=y&docId=4d74ad072

8. INTACT est un centre de référence juridique établi en Belgique qui travaille sur les questions relatives aux mutilations génitales féminines (MGF), au mariage forcé et aux violences liées à l'honneur.

La médicalisation des mutilations génitales féminines

Pierre Foldes et Frédérique Martz

La « médicalisation » des mutilations génitales féminines devrait être dénoncée, et ce pour deux raisons ; tout d'abord parce que d'un point de vue anatomique elle est habituellement nettement plus préjudiciable, et deuxièmement, parce qu'elle contrevient à l'éthique-même de la profession médicale.

On parle de « médicalisation » des mutilations génitales féminines (MGF) ou de l'excision lorsque l'acte est pratiqué par un médecin ou par tout autre membre des professions médicales. Ce phénomène n'est ni nouveau ni inconnu. Les professions médicales et paramédicales ont pratiqué des mutilations dans de nombreux pays en Afrique de l'Est, principalement en Égypte, au Soudan, en Érythrée et en Somalie. Le phénomène est plus nouveau et émerge actuellement en Afrique de l'Ouest où un nombre croissant d'infirmières, de sages-femmes et de matrones (sages-femmes traditionnelles) – ainsi que des médecins et des chirurgiens – se trouvent impliqués dans des procédures de ce type en Côte d'Ivoire, au Mali et dans le reste de la sous-région. Au Kenya et en Guinée des centres médicaux sont connus pour pratiquer des MGF et des excisions.

Ces actes de MGF et d'excision sont habituellement pratiqués de cette manière et payés, parfois à un prix élevé, sous le prétexte qu'ils seront de « meilleure qualité » ou qu'ils seront plus sûrs. Même en Europe, des praticiens ont proposé des formes « sûres » de MGF et d'excision et parfois même une excision « minimale » dans le but de respecter la tradition.

L'importance de telles pratiques revêt une pertinence accrue dans le cadre des procédures de demande d'asile lorsque la médicalisation de l'acte tend à en faire, aux yeux d'experts non médicaux (comme les fonctionnaires responsables des procédures d'asile) une procédure mineure qui ne saurait donc pas être considérée comme une persécution (contrairement aux autres procédures « plus graves » de MGF et d'excision pratiquées de manière traditionnelle). Néanmoins, notre expérience de plus de 25 ans passés à traiter et gérer des cas de mutilation génitale féminine et à pratiquer de la chirurgie reconstructive nous a permis de comprendre en détail la réalité et l'impact de cette « médicalisation », et nous n'avons aucune hésitation à dénoncer ces pratiques.

Plus préjudiciable d'un point de vue anatomique

Nous avons pratiqué des chirurgies reconstructives sur des femmes qui avaient été soumises à des

MGF et des excisions et nous avons pu comparer les conséquences de ces pratiques soi-disant médicalisées avec des excisions pratiquées par des exciseurs traditionnels.¹ La conclusion immédiate et inévitable, dans la majorité des cas, est que la médicalisation constitue clairement un facteur aggravant de la mutilation.

L'excision rituelle consiste en une ablation plus ou moins importante d'une partie du capuchon clitoridien au moyen d'une incision plus ou moins nette qui s'étend plus ou moins vers la partie prépondérante du clitoris. Les praticiens traditionnels savent parfaitement jusqu'où ils peuvent aller, particulièrement pour contrôler l'hémorragie, et ils savent qu'un décès nuira à leur réputation et ne contribuera pas à augmenter leur clientèle. En conséquence – paradoxalement – les praticiens traditionnels cherchent à éviter et donc à protéger les principales liaisons nerveuses dans la mesure où les léser impliquerait une dilatation des vaisseaux sanguins et entraînerait une hémorragie incontrôlable. Un principe similaire s'applique aux petites lèvres et à la vulve, des tissus difficiles à atteindre chez une jeune fille terrifiée.

Toutefois, le recours à une anesthésie – qu'elle soit locale, locorégionale ou générale – rend tout à fait possible d'exciser, sans entrave, un corps ouvert et au repos. Plus grave encore, un médecin, un chirurgien ou un professionnel de santé qui sait comment éviter une hémorragie se trouvera donc beaucoup moins limité par la présence de vaisseaux sanguins majeurs et pourra procéder à des excisions beaucoup plus extensives – ce que nous avons été en mesure d'observer. En outre, le fait d'être chirurgien ou gynécologue, donne au praticien la capacité d'exciser davantage et sans risque grâce à des connaissances plus complètes de cette partie du corps. Les excisions médicalisées pratiquées par des spécialistes sont bien souvent les plus difficiles à réparer.

Une violation du code d'éthique

L'exercice de la médecine ne doit pas impliquer des pratiques préjudiciables ; en outre, pratiquer des procédures sans le consentement de la personne ou à l'encontre de sa volonté est un crime. La

juin 2015

médicalisation des MGF et de l'excision est une violation absolue du code d'éthique qui touche et ternit l'ensemble de la profession médicale. L'histoire a démontré que toute autre attitude à cet égard aboutit à des pratiques effroyables comme les expériences menées sur les victimes de l'holocauste ou l'assistance qui servait à prolonger les séances de torture. La même chose s'applique à tout soutien médical apporté à des pratiques préjudiciables comme les MGF et l'excision.

Au cours des 25 dernières années, la médecine nous a aidés à mieux comprendre la réalité des MGF et des excisions ainsi que leurs conséquences. Cette

compréhension nouvelle doit servir l'intérêt et les besoins des femmes. Un médecin ou un soignant qui pratique une mutilation commet un crime envers la femme qui lui fait confiance, un crime envers l'esprit et l'éthique de la médecine et envers la société.

Pierre Foldes pifoldes@gmail.com et Frédérique Martz frederique.martz@gmail.com travaillent à l'Institut en Santé génésique de Saint-Germain-en-Laye, France. www.institutensantegenesique.org

1. Nous possédons des données couvrant plus de 250 cas de MGF/Excision médicalisées (certaines pratiquées en France). En outre, des entretiens avec des exciseuses traditionnelles nous ont aidés à mieux comprendre la manière dont elles procédaient alors que notre propre expérience chirurgicale sur 4500 cas (de tous types de MGF/Excision) nous a permis de comprendre la physiopathologie de cette mutilation.

La Convention d'Istanbul : nouveau traité, nouvel instrument

Elise Petitpas et Johanna Nelles

La nouvelle Convention d'Istanbul constitue un puissant instrument pour garantir plus efficacement la protection des demandeuses d'asile menacées de persécutions fondées sur le genre et tout particulièrement celles qui risquent de subir des MGF.

La Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et contre la violence domestique, également connue sous le nom de Convention d'Istanbul, est le premier traité européen spécifiquement consacré à la violence à l'égard des femmes, et notamment aux mutilations génitales féminines (MGF). Les MGF constituent une menace envers les femmes et les filles partout dans le monde, y compris en Europe – un fait resté ignoré pendant bien trop longtemps.

Avec son entrée en vigueur en 2014, la Convention d'Istanbul impose aux États parties l'obligation d'accélérer l'adoption de mesures préventives visant à protéger et soutenir les femmes et les filles qui ont subi ou risquent de subir des MGF, et leur impose également de garantir que des enquêtes et des poursuites respectueuses de la sensibilité des enfants soient engagées avec efficacité. Ces obligations incluent également une amélioration des procédures visant à déterminer le statut de réfugié des demandeuses d'asile.

« Ce dont je me souviens à propos de l'entrevue, c'est que la personne qui m'a reçue ne semblait pas me croire. Il est vrai que certaines personnes quittent leur pays pour des motifs économiques. Mais lorsque vous dites à quelqu'un « je ne veux pas que mes filles soient excisées », j'aimerais que la perception de cette personne change. En Europe, lorsqu'un enfant tombe et se casse le bras dans la cour de récréation, tout le monde vient l'aider. Je veux voir le même type de réaction lorsqu'on

parle d'une fillette qui risque de subir des mutilations génitales ». Ainsi s'exprime Aïssatou Diallo, une survivante de MGF qui a fui la Guinée afin de protéger ses deux filles contre cette pratique et qui milite maintenant contre les MGF en Belgique.

La protection internationale en vertu de la Convention d'Istanbul

S'appuyant sur des obligations existantes au regard du droit international des droits de l'homme, la Convention d'Istanbul reconnaît sans équivoque le droit des femmes et des filles soumises à des violences fondées sur le genre de chercher protection dans un autre État si celui dans lequel elles vivent ne réussit pas à prévenir les persécutions dont elles font l'objet ou à leur assurer des moyens effectifs de protection et de recours. La Convention d'Istanbul exhorte les États parties à veiller à ce qu'une interprétation sensible au genre soit appliquée aux procédures de déterminations du statut de réfugié et leur demande d'adopter les mesures législatives, et autres, nécessaires pour garantir que la violence fondée sur le genre à l'égard des femmes puisse être reconnue comme un motif valide de demande d'asile.

À l'heure actuelle, on observe des variations significatives dans la manière dont les différents États européens reconnaissent les risques de persécution fondée sur le genre comme motif légitime pour accorder le statut de réfugié à des femmes et des filles. Parmi les raisons possibles

expliquant de telles variations, citons l'absence de lois et de directives nationales explicites ainsi que des dispositions inadéquates en termes de soutien juridique et d'autres services. En outre, certains États considèrent la violence fondée sur le genre comme une question purement « d'ordre privé » ; lorsqu'elles ont lieu dans la sphère privée, les violences sexistes peuvent être plus difficiles à prouver ce qui entraîne des difficultés en matière de crédibilité pour les demandeuses qui étayent leur demande sur des persécutions fondées sur le genre.¹

La Convention impose aux États partie une série d'obligations visant à mieux garantir la protection des demandeuses qui risquent de subir des persécutions fondées sur le genre ou qui, plus particulièrement risquent de subir des MGF.² Les États parties ont pour obligation de :

Veiller à ce qu'une interprétation sensible au genre soit appliquée à chacun des motifs de la Convention relative au statut des réfugiés de 1951 (Article 60, paragraphe 2) :

Comme c'est souvent le cas dans le cadre des persécutions fondées sur le genre, il existe une tendance à considérer les MGF comme faisant partie du motif lié à « l'appartenance à un groupe social particulier » et à ce titre d'ignorer d'autres motifs. Les parents qui s'opposent à ce que leurs filles subissent des MGF/ sans peut-être en mesure de faire valoir leur opinion politique comme motif justifiant leur demande. De même, dans les endroits où il s'agit d'une pratique religieuse, si une femme ou une fille ne se comporte pas conformément à ce que prescrit sa religion, par exemple en refusant de se soumettre à des MGF ou en refusant la pratique sur ses enfants, elle peut craindre à juste titre d'être persécutée pour des motifs religieux.

Développer des procédures d'accueil et des services de soutien sensibles au genre pour les demandeurs d'asile (Article 60, paragraphe 3) : Identifier les besoins sexospécifiques que des femmes ayant subi des MGF peuvent avoir en arrivant dans le pays d'accueil et les traiter adéquatement peut nécessiter l'adoption de mesures destinées à surmonter les obstacles juridiques et sociaux qui pourraient empêcher les femmes et les filles d'obtenir ce type de services vitaux, médicaux ou autres. Les restrictions relatives à la liberté de mouvement en détention peuvent empêcher les femmes d'accéder à des soins de santé ou un soutien psychologique spécialisé. La barrière de la langue peut constituer un de ces obstacles, comme peut l'être également l'absence d'interprètes compétents et non moralisateurs, ou une manière différente de comprendre et d'envisager les questions de santé.

Certaines demandeuses d'asile ne sont peut-être pas conscientes d'avoir subi des MGF, particulièrement si celles-ci ont été pratiquées lorsqu'elles étaient très jeunes et si leur raison de fuir leur pays d'origine n'est pas liée aux MGF. Il peut se produire que des femmes arrivent chez des professionnels de santé en présentant des complications anciennes imputables à des MGF sans savoir que ces séquelles sont associées aux mutilations qu'elles ont subies. Il est également nécessaire d'aborder les conséquences psychologiques des MGF comme par exemple, la crainte des rapports sexuels, des troubles de stress post-traumatique, l'anxiété, la dépression et des pertes de mémoire.³

Développer des procédures d'accueil et des services de soutien sensibles au genre pour les demandeurs d'asile (Article 60, paragraphe 3) :

Selon la Convention d'Istanbul, les États parties devront mettre en place une procédure de détermination du statut de réfugié respectueuse des sensibilités culturelles qui veille à ce que les femmes et les filles ne soient pas soumises à une stigmatisation additionnelle à leur arrivée dans leur pays de destination et qui garantisse un environnement propice leur permettant de révéler les informations pertinentes à leur cas. Plus particulièrement, des procédures sensibles au genre devraient inclure :

- la mise à disposition d'informations sur les aspects spécifiques au genre de la procédure de demande d'asile
- la possibilité d'avoir une entrevue personnelle séparée de celle du conjoint ou compagnon, et en dehors de la présence d'autres membres de la famille (spécialement hors de la présence des enfants)
- la possibilité pour les femmes de mentionner des besoins de protection qui leur sont spécifiques ou des motifs fondés sur le genre qui pourraient entraîner une demande indépendante de protection internationale
- des entrevues sensibles au genre et adaptées aux enfants menées par une personne spécifiquement formée et assistée, si nécessaire, d'un(e) interprète également formé(e)
- la possibilité pour la demandeuse d'exprimer une préférence quant au sexe de la personne chargée de l'entrevue et de l'interprète
- le développement d'orientations relatives au genre éclairant la prise de décision par rapport aux demandes d'asile, accompagnées de la formation nécessaire pour en garantir l'application.



Photo par Lorenzo Colantoni, propriété du réseau européen End FGM.

Respect du principe de *non-refoulement*

(Article 61) : La Convention crée l'obligation de protéger les femmes victimes de violence, indépendamment de leur lieu de résidence ou de leur statut. À cet égard, les États devraient garantir aux femmes qui nécessitent ce type de protection qu'elles ne seront pas expulsées vers un pays où leur vie est en péril ou dans lequel elles risquent d'être soumises à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. Une telle obligation devrait s'étendre aux sévices infligés par les individus qui pratiquent des MGF lorsque les autorités dans le pays concerné sont complices, n'exerce pas la diligence requise, ou qu'ils négligent de prévenir ou remédier les abus.

Conclusion

La Convention d'Istanbul donne l'espoir de voir s'opérer un véritable changement en matière de protection des femmes et des filles contre la violence fondée sur le genre. La surveillance et l'évaluation officielles de ces nouvelles obligations par les gouvernements qui ratifient le traité serviront à insister encore davantage sur les dispositions prises pour prévenir et combattre les MGF, et seront un élément important du dispositif destiné à vérifier que les États s'acquittent de leur responsabilité de garantir l'intégrité physique, psychologique et sexuelle de toutes les femmes.

La Convention d'Istanbul donne aux États parties une occasion unique de briser le silence qui entoure la pratique des MGF en Europe. Nous espérons que sous l'œil attentif des organisations de la société civile et des parlements nationaux (qui ont le droit de contribuer à la surveillance de l'application de la Convention), les États parties soutiendront les femmes comme Aïssatou et leur permettront de concrétiser leur rêve de

faire partie de la dernière génération à avoir subi des mutilations génitales féminines.

Elise Petitpas info@endfgm.eu était jusqu'il y a peu Responsable du réseau et du plaidoyer pour End FGM European Network⁴. www.endfgm.eu Johanna Nelles johanna.nelles@coe.int est Chef de l'unité violence à l'égard des femmes au sein de la Direction générale de la démocratie du Conseil de l'Europe. www.coe.int/conventionviolence

Les vues exprimées dans cet article engagent la responsabilité des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la politique officielle du Conseil de l'Europe.

1. Asylum Aid (UK) et al (2012) *Demandes d'asile liées au genre en Europe: Une étude comparative des législations, politiques et pratiques axées sur les femmes dans neuf États membres de l'Union européenne*, page 41. <http://tinyurl.com/EU-Gender-asylum-claims2012-Fr>

2. Pour des orientations détaillées sur ce que les obligations de la Convention d'Istanbul signifient concrètement par rapport aux MGF ainsi que les dispositions pratiques pour les appliquer, voir Conseil de l'Europe et Amnesty International (2014) *Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Un outil pour mettre fin aux mutilations génitales féminines*, Strasbourg. <http://tinyurl.com/CoE-AI-2014-Istanbul-Conv-tool> (lien vers la version en français de ce document).

3. Irish Family Planning Association (2011) *Sexual health and asylum. Handbook for people working with women seeking asylum in Ireland*. <http://tinyurl.com/IFPA-2011-Asylum-handbook> [document disponible en anglais uniquement].

4. Le Réseau européen End FGM (END FGM) est une entité européenne fondée par et regroupant onze organisations non-gouvernementales nationales dont le but est d'obtenir que les décideurs européens agissent durablement de manière globale et coordonnée pour mettre fin aux mutilations génitales féminines (MGF) et à toutes les formes de violence à l'égard des femmes et des filles. Sa vision est celle d'un monde dans lequel les femmes et les filles sont autonomes et libérées de toute forme de violence sexiste, et en particulier qu'elles ne soient soumises à aucune forme de mutilation génitale, un monde dans lequel elles peuvent faire entendre leurs voix, jouir de leurs droits et prendre des décisions concernant leur existence en pleine connaissance de cause. Le respect ainsi que la promotion des droits de l'homme et de l'égalité entre les sexes sont les principes fondamentaux qui guident ce travail.

Pratiques prometteuses

Pays-Bas : En 2011, les autorités néerlandaises ont élaboré un document officiel (Déclaration contre la circoncision féminine) pour aider les parents à résister aux pressions lorsqu'ils rendent visite à leur famille dans leur pays d'origine. Ce document explique les conséquences des MGF pour la santé ainsi que les lois applicables aux Pays-Bas. Les parents en reçoivent un exemplaire dans les centres de soins de santé infantiles ou par l'entremise des médecins scolaires. www.pharos.nl/documents/doc/pp-5056verklaring-uk2011-_definitief.pdf

Allemagne : En 2013, les autorités allemandes ont établi une assistance téléphonique nationale gratuite, 016 116 08000, qui offre à aux victimes de tous les types de violence à l'encontre les femmes (y compris les MGF) des conseils sur demande. Environ

60 conseillers formés fournissent une assistance confidentielle dans 15 langues, 24 heures sur 365 ,24 jours par an. www.hilfetelefon.de/en/about-us.html

Royaume-Uni : En 2008, la police métropolitaine de Londres a diffusé des procédures opérationnelles standard sur la MGF, qui donnent aux forces de police une vue d'ensemble sur la question et décrivent les procédures à suivre lorsqu'une fille se trouve exposée au risque de MGF ou qu'une fille ou une adulte a déjà subi cette pratique. L'objectif est de protéger et d'appuyer les personnes à risque, mais aussi de recueillir les meilleures preuves pour entamer des poursuites judiciaires et obtenir des ordonnances de protection. www.londonscb.gov.uk/fgm/

D'autres exemples sont disponibles sur <http://tinyurl.com/CoE-AI-2014-Istanbul-Conv-tool>

juin 2015

Changer les attitudes à l'égard des MGF en Finlande

Saido Mohamed et Solomie Teshome

D'anciennes réfugiées travaillent maintenant comme éducatrices professionnelles au sein des communautés d'immigrants et de réfugiés en Finlande afin de combattre l'ignorance relative à l'impact et à l'ampleur des mutilations génitales féminines et de l'excision.

L'objectif du projet « Whole Woman » de la Ligue finlandaise des droits de l'homme est qu'aucune fille vivant en Finlande ne soit excisée en Finlande ou envoyée à l'étranger pour être excisée. En abordant les mutilations génitales féminines et l'excision (MGF/E) à partir d'une perspective de droits de l'homme, d'égalité des sexes et de santé, nous cherchons en priorité à changer les attitudes au sein des communautés concernées et à éduquer les immigrants ainsi que les professionnels et les étudiants qui travaillent ou étudient dans des domaines qui touchent à la santé, aux soins à l'enfant et aux garderies.

Aujourd'hui, les MGF/E sont considérées internationalement comme des pratiques qui violent les droits de l'homme et qui, comme d'autres formes de violence, constituent une atteinte à la dignité, à l'égalité et à l'intégrité des filles et des femmes. Outre la violation de nombreuses conventions internationales des droits de l'homme, ces pratiques sont pénalisées dans de nombreux pays. En 2012, nous avons réalisé l'un de nos objectifs précédents lorsque la Finlande a publié un Plan national d'action pour la Prévention de la circoncision des femmes et des filles pour la période 2012-2016 ; nous avons participé à la préparation du contenu de ce Plan d'action et aujourd'hui nous en suivons l'application et nous faisons pression sur les autorités pour qu'elles s'acquittent de leurs obligations.

Deux de nos conseillères étaient elles-mêmes des réfugiées – venues de Somalie et d'Éthiopie – et sont maintenant des éducatrices professionnelles.

Saido

Je m'appelle Saido Mohamed. Je suis arrivée en Finlande en tant que demandeuse d'asile venue de Somalie en 1992. En 2001, alors que je travaillais comme infirmière, j'ai suivi une formation de formateurs à l'intention des femmes et des hommes migrants organisée par le projet 'Whole Woman'¹. Cette formation avait pour thème les MGF/E, et plus précisément leurs conséquences sur la santé et leurs liens avec les droits de la femme et les droits de l'homme. Même si je n'étais pas personnellement consciente du phénomène,

ce cours m'a donné de nouveaux outils pour aborder la question et j'ai commencé à faire du bénévolat auprès de ma propre communauté en disséminant des informations sur les MGF/E.

Au début des années 2000, il était encore très difficile de parler de MGF/E au sein de la communauté somalienne de Finlande mais depuis lors il y a eu un énorme changement d'attitude. Maintenant, les femmes et les hommes acceptent de parler ouvertement des MGF/E, et la plupart d'entre eux y sont fermement opposés. Ils ne veulent pas que leurs filles soient soumises à cette pratique et les hommes jeunes acceptent d'épouser des femmes qui n'ont pas été excisées. Un homme, participant à l'un de nos séminaires, a déclaré que l'excision ne violait pas uniquement les droits des femmes mais aussi ceux des hommes.

Les femmes et les filles qui ont-elles-mêmes subi des MGF/E se trouvent dans une situation entièrement nouvelle lorsqu'elles arrivent en Finlande ou ailleurs en Europe dans des pays où ces mutilations ne sont pas pratiquées. Ce qui était culturellement normal dans leur pays d'origine, devient soudain anormal ; une rencontre avec des professionnels de la santé finlandais peut devenir non seulement une source de stress et d'angoisse mais aussi d'humiliation. De nombreuses femmes excisées tentent d'éviter les examens gynécologiques. Une femme qui avait subi l'une des formes les plus graves de MGF/E² nous a raconté l'histoire suivante lorsque nous l'avons interrogée sur les examens gynécologiques qu'elle avait subis :

« C'est la pire expérience que j'ai jamais vécue. Le médecin m'a demandé, horrifié, qu'est-ce qui a bien pu vous arriver ? Cela a été ma première et ma dernière visite chez un gynécologue ! »

Solomie

Je m'appelle Solomie Teshome. Je suis arrivée en Finlande en 1995. Je n'étais absolument pas consciente de la prévalence des MGF/E dans mon propre pays, l'Éthiopie et j'ai été choquée et triste lorsque j'ai vu un documentaire à ce sujet à la télévision finlandaise. Je connaissais l'existence de l'excision mais je n'avais aucune idée du nombre

de femmes et de filles qui en mourraient. Au cours de ma visite suivante dans mon pays, j'ai décidé d'enquêter et j'ai découvert non seulement que cela avait toujours été considéré comme une pratique normale faisant partie de la culture éthiopienne, mais aussi que le phénomène était beaucoup plus proche de moi que je ne l'avais réalisé ; des voisins et des membres de ma famille ainsi que des amies en avaient été victimes. Cette vérité a changé ma vie et depuis je travaille à la lutte contre les MGF/E.

Depuis que je travaille au projet « Whole Woman », j'ai réalisé plusieurs choses :

- les personnes qui ont subi cette procédure ou qui l'ont pratiquée elles-mêmes sont les victimes d'une tradition néfaste et leur connaissance sur le sujet est souvent minimale
- les MGF/E sont une expérience personnelle traumatisante qui doit être traitée avec la plus grande sensibilité et dans la plus grande confidentialité
- établir une relation de confiance personnelle avec les individus et les groupes concernés est la première étape pour éradiquer cette pratique
- chaque cas doit être abordé individuellement en tenant compte, par exemple, du contexte culturel et du niveau d'éducation de la personne concernée
- le rôle de certaines « personnes clés » est essentiel – il s'agit d'individus qui font partie de nos groupes et qui s'engagent à parler des impacts négatifs de l'excision au sein de leurs réseaux communautaires et familiaux.

En groupes, il est possible d'observer et de mesurer les changements d'attitude à l'égard des MGF/E. Après une série de discussions individuelles destinées à établir une relation de confiance, nous organisons des groupes séparés à l'intention des femmes et des hommes. Ensuite, lorsque nous pensons que les participants sont prêts, nous réunissons les femmes et les hommes qui ont la même origine ; plus tard, nous organisons également des groupes avec des personnes qui proviennent d'ethnies, de cultures et de religions différentes. Notre objectif est d'arriver pas à pas à changer les attitudes à travers la discussion.

Par l'intermédiaire de l'une de nos « personnes clés », j'ai rencontré un réfugié éthiopien récemment arrivé dont la femme et les filles se trouvaient encore en Éthiopie. Lorsqu'il a appris que l'excision

était encore couramment pratiquée dans les zones urbaines en Éthiopie, il a parlé à sa femme qui lui a dit que sa mère prévoyait de pratiquer l'excision sur leur fille cadette. Cet homme a fait part de ce qu'il venait d'apprendre sur l'excision à sa femme qui a ensuite réussi à convaincre sa mère d'abandonner l'idée d'exciser leur fille. Aujourd'hui, toute la famille vit en Finlande et leur fille cadette n'a pas été excisée.

Conclusion

En tant que professionnelles ayant une longue expérience de lutte contre les MGF/E et en tant que femmes ayant vécu personnellement la migration forcée, nous sommes entièrement convaincues qu'une formations devrait être systématiquement proposée à tous les réfugiés en attente de réinstallation pour qu'ils aient une meilleure compréhension des dommages causés par les MGF/E et des droits qui sont en jeu. Des personnes qui sont arrivées en Finlande comme réfugiés nous ont dit qu'elles avaient délibérément fait exciser leurs filles dans les camps de réfugiés parce qu'elles savaient que cette pratique ne serait pas acceptée dans leur nouveau pays d'accueil. Cela pourrait et devrait être évité. De plus cette formation devrait également avoir lieu dans les pays d'accueil dès l'arrivée dans la propre langue de l'arrivant.

Pendant la période d'attente avant une réinstallation comme à l'arrivée dans le pays d'accueil, des groupes de discussion et des programmes pour changer les attitudes à la base devraient être organisés à l'intention des réfugiés ainsi que des sessions individuelles de conseil et de soutien. C'est en recevant des informations et en ayant l'occasion de réfléchir à ce qu'elles ont vécu au milieu d'un groupe de pairs que ces personnes réussissent progressivement à s'autonomiser, même dans des situations difficiles ; une fois autonome, elles peuvent alors continuer à faire changer les choses au sein de leurs propres communautés.

Saido Mohamed et Solomie Teshome sont des Conseillères et Johanna Latvala est Responsable de Projet, toutes trois travaillent à la Ligue finlandaise des droits de l'homme.

saido.mohamed@ihmisoikeusliitto.fi
solomie.teshome@ihmisoikeusliitto.fi
www.ihmisoikeusliitto.fi/english

1. Le projet 'Whole Woman' a été choisi par le HCR comme exemple d'une bonne pratique en matière de participation. Voir UNHCR (2014) *Speaking for Ourselves. Hearing Refugee Voices - a Journey towards Empowerment* www.refworld.org/docid/537afd9e4.html
2. MGF de type 3, également appelée infibulation ou circoncision pharaonique.

juin 2015

Le processus de Carthagène : 30 ans d'innovation et de solidarité

Carlos Maldonado Castillo

Le 30ème anniversaire de la Déclaration de Carthagène nous donne l'occasion de nous pencher de nouveau sur les réussites du processus de Carthagène et sur les aspects particuliers qui le rendent si remarquable.

Il y a 10 ans, alors que j'écrivais au sujet du processus Carthagène²⁰, je réfléchissais à la trajectoire de l'Amérique latine et des Caraïbes dans le domaine de la protection des réfugiés depuis la Déclaration de Carthagène de 1984.¹ Je recherchais les éléments communs à tous les processus commémoratifs de Carthagène qui avaient abouti à d'importantes Déclarations régionales² ainsi que les éléments les plus simples de chacune d'entre elles. Cette réflexion semble encore plus opportune aujourd'hui, à l'heure de son 30ème anniversaire, qui a culminé par l'adoption de la Déclaration du Brésil et de son Plan d'action³ par 28 pays et trois territoires d'Amérique latine et des Caraïbes.

Parmi les éléments communs, on peut citer le fait que, depuis 1984, les États participants ont réaffirmé le besoin de renforcer le régime de protection internationale des réfugiés, des déplacés et des apatrides en soulignant, premièrement, l'importance centrale du principe *pro homine* ;⁴ deuxièmement, la fiabilité des instruments internationaux relatifs aux personnes réfugiées et apatrides ; et troisièmement, la convergence et la

complémentarité du droit international des droits humains, du droit international des réfugiés et du droit humanitaire international. Mais ce qui est plus remarquable encore, c'est que cette défense de la protection internationale s'inscrit dans le cadre d'un environnement mondial de plus en plus restrictif.

De surcroît, toutes les déclarations régionales ont souligné l'importance de solutions durables ou soutenables. Elles appuient l'adoption d'approches pragmatiques et flexibles tout en soulignant qu'il est plus facile de réaliser des solutions durables dans un cadre de paix et de respect des droits humains. Parallèlement, elles soulignent explicitement ou implicitement que les réfugiés et les personnes déplacées jouent un rôle essentiel dans le processus de construction de la paix.

De plus, toutes les déclarations reconnaissent l'importance de la collaboration de la communauté internationale et mettent en lumière les principes de solidarité, de coopération et de responsabilité régionales. C'est dans un tel cadre, qui insiste sur la responsabilité

En tant qu'instrument régional dédié aux réfugiés, la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés de 1984¹ marque un véritable tournant en Amérique latine, dans la mesure où elle a permis d'élargir la définition de réfugié et de proposer de nouvelles approches pour répondre aux besoins humanitaires des réfugiés et des déplacés dans un esprit de solidarité et de coopération.

Article III (3): *... la définition ou le concept de réfugié dont l'application est à recommander dans la région pourrait, non seulement englober les éléments de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967, mais aussi s'étendre aux personnes qui ont fui leur pays parce que leur vie, leur sécurité ou leur liberté étaient menacées par une violence généralisée, une agression étrangère, des conflits internes, une violation massive des droits de l'homme ou d'autres circonstances ayant perturbé gravement l'ordre public.*

À l'occasion du 30ème anniversaire de la Déclaration de Carthagène, les gouvernements d'Amérique latine et des Caraïbes se sont réunis à Brasilia les 2 et 3 décembre 2014. À la fin de cette réunion, 28 pays et trois territoires d'Amérique latine et des Caraïbes ont adopté la **Déclaration du Brésil** (« Un Cadre pour la Coopération et la Solidarité Régionale pour le Renforcement de la Protection Internationale des Réfugiés, des Personnes Déplacées et des Apatrides en Amérique Latine et aux Caraïbes ») et un **Plan d'action** (« Une Feuille de Route visant à Renforcer la Protection et Promouvoir des Solutions Durables pour les Réfugiés, Personnes Déplacées et Apatrides en Amérique latine et aux Caraïbes dans un Cadre de Coopération et de Solidarité »).

Déclaration de Carthagène sur les réfugiés, 22 novembre 1984 : www.unhcr.org/45dc19084.html

première de la région, que la coopération internationale est sollicitée et accueillie.

Deux autres éléments communs valent également la peine d'être notés. Le premier concerne la nature ouverte, inclusive et exhaustive des dialogues entre les autorités nationales, la société civile (y compris le monde universitaire) et les organisations internationales et régionales concernées. Le deuxième concerne la capacité de la région à produire à la fois des idées innovantes et des propositions efficaces qui ne se sont pas seulement montrées utiles pour les situations de réfugiés et de déplacés en Amérique latine et aux Caraïbes, mais qui ont également été étudiées et reprises dans d'autres régions du monde.

Par exemple, la Conférence internationale sur les réfugiés d'Amérique centrale (Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos⁵) a été amorcée en 1999 en conséquence du processus de Carthagène, ouvrant la voie à des initiatives révolutionnaires, dont les dialogues FOREFEM qui ont permis aux femmes de faire entendre leur voix et d'inclure leur témoignage dans la recherche de solutions durables.⁶ Ces dialogues ont également déclenché d'autres processus en faveur des femmes, notamment celui menant à la reconnaissance de leurs droits à des documents personnels et de leurs droits fonciers, ou leurs capacités à organiser leurs propres mouvements de rapatriement volontaire.

Éléments distinctifs du processus de Carthagène

La Déclaration de Carthagène de 1984 et particulièrement célèbre pour sa définition élargie des réfugiés, qui s'est avérée être un instrument crucial de la protection des réfugiés d'origine centre-américaine dans les années 1980 et qui continue de l'être pour des milliers de réfugiés de la région et d'autres continents.

La Déclaration de San José de 1994 (Carthagène+10) est peut-être la moins connue et la moins citée des déclarations régionales. Toutefois, il s'agit d'une déclaration visionnaire dans la mesure où elle a mis en avant une série de principes sur le déplacement interne, plusieurs années avant la formulation des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays.

La Déclaration de Mexico de 2004 (Carthagène+20) est unique pour trois raisons particulières. Premièrement, elle s'accompagnait d'un plan d'action. Deuxièmement, ce plan d'action incluait trois programmes innovants en faveur de solutions durables, qui épousaient encore plus fermement les principes de solidarité et de responsabilité conjointe via les Villes de solidarité, la Réinstallation de solidarité et les Frontières de solidarité. Troisièmement, la portée des consultations avait été élargie pour y inclure trois réunions sous-régionales, qui donnaient encore plus de légitimité au processus.

Et aujourd'hui, la Déclaration du Brésil de 2014 suit le chemin engagé par la Déclaration de Mexico, dans la mesure où elle inclut un plan d'action ambitieux pour la période 2015-2024. L'un de ses 11 programmes d'action intègre pour la première fois les pays des Caraïbes en tant que membres à part entière du processus. Parmi les autres éléments de Carthagène+30 qu'il convient de souligner, on peut citer l'appel à éradiquer l'apatridie d'ici 2024, un programme de mobilité professionnelle (également appelé la « quatrième solution ») et un accord pour mieux comprendre les conséquences humanitaires (y compris le déplacement) des violences perpétrées par le crime international organisé afin de mieux y faire face.

Carthagène+30 a suivi le plus grand processus consultatif depuis 1984, avec quatre réunions sous-régionales et un événement ministériel de clôture organisé à Brasilia, auquel ont participé quasiment tous les pays d'Amérique latine et des Caraïbes, d'autres représentants d'États observateurs, des réfugiés, des personnes déplacées de l'intérieur, des apatrides, des organismes régionaux et internationaux ainsi que plus de 150 représentants d'ONG et du monde universitaire.

Carthagène incarne la capacité et la volonté d'un sous-continent entier à analyser périodiquement les défis humanitaires à venir ainsi que les difficultés contemporaines des réfugiés, des personnes déplacées de l'intérieur et des apatrides de la région, afin de s'équiper d'un instrument commun de principes politiques et directeurs (via la Déclaration) et de mécanismes de coordination, de coopération et d'intervention (via le Plan d'action) afin de répondre aux besoins humanitaires et de protection identifiés de manière collaborative. Aucun autre continent ne s'est doté d'un forum de ce genre.

juin 2015

Carlos Maldonado Castillo maldonca@unhcr.org est un membre du personnel de l'UNHCR qui a participé au dixième anniversaire de la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés en 1994 et qui a coordonné le rôle de l'UNHCR dans les processus de Carthagène+20 et Carthagène+30.

1. www.refworld.org/docid/3ae6b36c.html
2. Déclaration de San José sur les réfugiés et les personnes déplacées, 7 décembre 1994 : www.refworld.org/docid/4a54bc3fd.html ; Déclaration et Plan d'action de Mexico pour renforcer la protection internationale des réfugiés en Amérique latine,

- 16 novembre 2004 : www.refworld.org/docid/424bf6914.html ; Déclaration de Brasilia sur la protection des réfugiés et des apatrides dans les Amériques, 11 novembre 2010 : www.refworld.org/docid/4cdd44582.html
3. Déclaration et Plan d'action du Brésil, 3 décembre 2014 : www.refworld.org/docid/5487065b4.html
4. Le principe selon lequel la loi doit être interprétée et appliquée de la manière la plus respectueuse des droits humains de la personne concernée.
5. www.refworld.org/publisher/CIREFCA.html
6. <http://tinyurl.com/FOREFEM>

Le trafic des êtres humains pour leurs organes

Vladimir Makei

Le trafic des êtres humains pour leurs organes est un crime transnational émergent auquel la communauté internationale n'accorde pas suffisamment d'attention.

La 23^{ème} session de la Commission des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale, qui s'est tenue en mai 2014, a adopté une résolution parrainée par la Biélorussie et intitulée « Prévenir et combattre le trafic des organes humains et le trafic des êtres humains aux fins de prélèvement d'organes ». Cette résolution confie à l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime la mission de réaliser une étude exhaustive sur cette question puis de remettre un rapport à la Commission en 2016, dans l'objectif de mieux comprendre ce crime et, par conséquent, d'aider à élaborer des politiques efficaces pour le combattre.

Il n'existe actuellement aucune définition universellement acceptée du crime du trafic d'organes, ni aucun outil universel adapté qui soit juridiquement contraignant. Cette double absence ne doit toutefois pas être interprétée comme un signe de la faible amplitude de ce crime. Au contraire, il s'agit plutôt d'un signe de sa nature émergente, dont la communauté internationale commence seulement à saisir la portée.

Ce crime revêt trois formes particulières. Premièrement, alors que le trafic des êtres humains aux fins de prélèvement d'organes est reconnu comme une forme de trafic des êtres humains par le Protocole de Palerme relatif au trafic de personnes (2010), un nombre croissant d'acteurs réalisent aujourd'hui qu'il s'agit également d'une forme de trafic d'organes. Deuxièmement, il y a ce que l'on appelle le « tourisme de transplantation »,¹ dans le cadre duquel des bénéficiaires potentiels issus principalement (mais pas exclusivement)

de pays développés se rendent dans un pays en développement pour se faire transplanter un organe acheté à un donateur local. Vu sous cette lumière, le trafic des organes ne touche pas seulement aux mouvements des organes, mais concerne plutôt le mouvement des personnes : des pays émergents et en développement vers les pays riches sous la forme du trafic des personnes aux fins d'un prélèvement d'organes, et dans l'autre sens sous la forme du tourisme de transplantation. Enfin, la troisième forme est le trafic des organes au sens étroit du terme, c'est-à-dire le mouvement illicite des organes humains entre différents pays.

La croissance de l'industrie de la transplantation d'organes à travers le monde est le facteur à l'origine de ce nouveau défi transnational. Toutefois, le crime du trafic des organes n'a pas émergé à cause de cette industrie en elle-même, mais plutôt à cause d'un écart de plus en plus grand entre la demande d'organes humains et l'offre légitime.

Comme pour toutes les activités clandestines, la portée véritable du trafic des organes n'est pas connue avec précision. En 2004, l'assemblée générale de l'ONU a passé une résolution intitulée « Prévenir, combattre et punir le trafic d'organes humains » pour tenter d'en apprendre un peu plus à ce sujet. Toutefois, un rapport produit ultérieurement par le Secrétaire général de l'ONU reconnaissait que les États membres n'avaient pas fourni suffisamment d'informations et, par conséquent, que le problème du trafic des organes restait encore largement inexploré.

Pourtant, même si les données officielles sont insuffisantes, de nombreuses informations sur le trafic des organes sont disponibles auprès de sources non officielles. On entend même dire que le trafic des organes aux fins de transplantation représente 10 % des cas de transplantation à travers le monde et génère jusqu'à 1,2 milliards de dollars de recettes illicites chaque année.²

Approches internationales

En règle générale, la communauté internationale suit une approche prohibitionniste en matière de transplantation d'organes. En d'autres termes, les États interdisent l'achat et la vente d'organes humains. L'industrie fonctionne donc sur la base du don volontaire et altruiste d'organes, une vision basée sur des considérations morales et éthiques selon lesquelles la transplantation d'organes est justifiée uniquement lorsqu'il s'agit d'un acte de don volontaire car, dans la plupart des cas, un tel acte met en relation deux personnes qui sont déjà proches l'une de l'autre.

Cette approche prohibitionniste découle des Principes directeurs sur la transplantation de cellules, de tissus et d'organes humains, élaborés par l'Organisation mondiale de la santé en 1991. Ces principes ne sont pas contraignants, et ne sont pas respectés par tous les pays. La Déclaration d'Istanbul contre le trafic d'organes et le tourisme de transplantation représente un autre outil non contraignant, issu d'une conférence internationale en 2008.

En revanche, la Convention sur les droits de l'homme et la biomédecine (1997) du Conseil de l'Europe ainsi que son protocole additionnel de 2002, interdisent l'achat et la vente d'organes humains. De plus, le Conseil de l'Europe travaille actuellement à l'adoption d'une Convention contre le trafic des organes humains, qui met en lumière le besoin d'un document international juridiquement contraignant et consacré exclusivement au crime du trafic d'organes.

En anticipation d'une étude sur le trafic d'organes qui sera publié par l'ONUDC en 2016, la Biélorussie a amorcé fin 2014 une discussion au sujet d'un éventuel outil universel juridiquement contraignant contre le trafic des organes humains, à l'occasion de la 7ème session de la Conférence des États parties à la Convention de l'ONU contre la criminalité organisée transnationale, qui s'est tenue à Vienne, ainsi qu'à New York en marge de la 69ème session de l'Assemblée générale de l'ONU.

Il existe plusieurs justifications pour la création éventuelle d'un nouvel outil. Premièrement, il est nécessaire de s'attaquer à la cause principale du trafic d'organes, c'est-à-dire le manque crucial d'organes humains. Une solution pourrait s'inspirer des modèles nationaux d'approvisionnement en organes qui ont réussi, tels que le « consentement présumé » qui implique, en substance, que chaque citoyen d'un pays est un donneur d'organes à moins qu'il n'ait expressément retiré son consentement. Deuxièmement, il n'existe pour l'instant aucune définition approuvée internationalement du terme « trafic d'organes ». Troisièmement, un nouveau document universel devrait s'attaquer non seulement aux causes du trafic d'organes mais aussi à ses conséquences. En d'autres termes, il devrait comprendre des dispositions criminalisant non seulement le trafic des personnes à cette fin mais aussi le trafic des organes humains ; alors que de nombreux États ont déjà criminalisé l'achat d'organes sur leur territoire de compétence, très peu ont également criminalisé l'achat d'organes par leurs citoyens à l'étranger.

Un nouvel instrument devrait servir à renforcer considérablement la coopération à ce sujet, et avant tout dans des domaines tels que l'extradition, la confiscation des actifs et des produits issus de la vente d'organes, et l'assistance juridique mutuelle. Enfin, un nouveau document devrait également servir l'objectif de mieux éduquer le public au sujet de l'importance du don d'organes mais aussi des menaces posées par le trafic d'organes en tant qu'activité criminelle.

Alors que le trafic humain aux fins de prélèvement d'organes est couvert par le Protocole de Palerme relatif au trafic de personnes, qui est juridiquement contraignant, le tourisme de transplantation et le trafic d'organes ne le sont pas. Les liens entre ce crime et le trafic des êtres humains mettent en lumière le besoin de couvrir pleinement la portée du trafic d'organes, mais aussi de l'appréhender dans toute sa complexité.

Vladimir Makei est le ministre des Affaires étrangères de Biélorussie. Vous pouvez le contacter sur iravelichko@gmail.com

1. Il ne faut pas confondre le tourisme de transplantation et les personnes voyageant légitimement à l'étranger pour subir une transplantation.

2. Emily Kelly (2013) 'International Organ Trafficking Crisis: Solutions Addressing the Heart of the Matter', *Boston College Law Review*. <http://tinyurl.com/Kelly2013-organ-trafficking>

juin 2015

Thé sucré et cigarettes : un avant-goût de la vie des réfugiés en Jordanie

Rana B Khoury

Parmi les réfugiés de Jordanie, l'ennui – résultat des restrictions de mouvement, de l'interdiction de travailler et du sentiment de marginalisation – constitue indéniablement une source d'anxiété.

La plupart des reportages médiatiques consacrés aux réfugiés syriens mettent en lumière leurs difficultés humanitaires ou bien leur admirable résilience. Chacune de ces approches est compréhensible et réaliste mais un élément en est toutefois absent : le quotidien. L'ennui s'installe alors que les jours défilent sans grand-chose d'autre à faire à part rêver du passé et craindre l'avenir. Les télévisions, les voisins et les bébés brisent parfois le silence, mais à peine. Et quel volume sonore pourrait remplacer une carrière sûre, des champs à cultiver ou l'avenir des enfants à planifier ?

Auparavant, les gens avaient l'habitude de faire des projets, en particulier pour retourner chez eux. « Quand nous sommes arrivés, nous pensions que nous allions rester dix jours, » m'a confié un homme. Une affirmation modérée par une femme qui m'a indiqué une période lui paraissant plus réaliste : « deux mois ». Or, ces deux mois se sont transformés en deux années, et les projets en attente. Les minutes se consomment au fil de leurs cigarettes. Et le thé sucré les aide à ravalier leur fierté, leurs ambitions et leur foi en l'avenir.

En mettant en lumière la question de l'ennui au cours du déplacement, il ne s'agit pas de suggérer que les réfugiés syriens ont une vie si confortable qu'ils peuvent profiter d'une oisiveté privilégiée. Bien au contraire : leur ennui est le fruit des restrictions imposées à leurs mouvements, de l'interdiction de travailler et de leur sentiment de marginalisation.

En Jordanie, un résident sur dix est aujourd'hui un réfugié syrien. Sur les plus de 600 000 réfugiés syriens enregistrés en Jordanie, moins d'un cinquième vit dans un camp. Cela signifie que plus d'un demi-million d'entre eux vivent principalement dans les zones urbaines du nord et du centre de la Jordanie. Les Syriens bénéficient d'une assistance alimentaire, d'un accès aux soins de santé et d'une instruction dans les écoles publiques, bien que les récentes coupes budgétaires aient modéré la générosité des premières années. Afin de joindre les deux bouts, de nombreux Syriens établis en ville reçoivent une assistance

privée. À Irbid, j'ai visité un immeuble hébergeant des familles de « martyrs », des rebelles tués sur le champ de bataille ; un donateur syrien résidant en Arabie Saoudite couvre les six premiers mois de loyer de ces familles. D'autres utilisent les quelques économies qu'ils peuvent avoir, ou les produits tirés de la vente de leurs biens avant de quitter la Syrie ou de la vente des bijoux en or qui ornaient auparavant leur cou et leurs poignets. Certains reçoivent de l'argent envoyé par des membres de leur famille établis dans d'autres pays, souvent dans le Golfe. Mais quatre ans après, toutes ces ressources sont en cours d'épuisement.

Restrictions

Même si elles le pouvaient, peu de personnes souhaiteraient dépendre uniquement de l'assistance. Beaucoup de réfugiés s'aventurent à chercher du travail mais, comme les autorités leur interdisent de travailler, leur emploi reste irrégulier. Après avoir supplié son mari de quitter le camp, une mère que j'ai rencontrée envoyait ses enfants travailler sur des sites de construction afin de pouvoir payer le loyer de leur nouvelle résidence. Mais elle a vite entendu parler de la répression policière et de l'expulsion des individus à destination de la Syrie. Depuis, elle demande à ses enfants de rester à la maison. Un autre homme résidant en banlieue d'Amman accepte tous les petits boulots qu'il peut obtenir, même si parfois il ne reçoit pas le paiement qui lui est dû. Une autre mère s'est effondrée en me contant comment son fils avait fini par retourner en Syrie pour travailler car « il n'y avait rien pour lui ici ». Peu après, « il est mort en martyr ».

La mobilité subit également des restrictions de manière moins formelle. Tout le monde ne tire pas profit de la politique généreuse d'inscription des enfants syriens à l'école publique promue par les autorités jordaniennes, notamment parce qu'il n'existe parfois aucun mode de transport pratique pour envoyer les enfants à l'école. En effet, le prix élevé des transports constitue l'un des griefs les plus récurrents car il pousse les adultes, tout autant que les enfants, à rester à la maison. Une autre femme m'a également



UNHCR/Jared Kohler

Une famille syrienne dans son appartement de Ramtha, en Jordanie, février 2014.

fait part de ses craintes concernant la sûreté et l'honneur de ses filles, si bien qu'elles restent à la maison pendant que les garçons vont à l'école.

Une autre cause de marginalisation provient du sentiment d'aliénation lié au fait d'être étranger. Les interactions des réfugiés avec les Jordaniens sont diverses et variées, si bien que leurs impressions sont mitigées. Certains éprouvent de la reconnaissance envers des voisins ou des « parrains » jordaniens particuliers qui les ont aidés, et d'autres envers les autorités. Même les personnes qui ressentent plus de tension envers leurs hôtes reconnaissent la position peu enviable dans laquelle se retrouve la Jordanie en tant que petit pays pauvre en ressources. D'autres encore se sentent ouvertement indésirables et accusent à leur tour les Jordaniens d'être racistes, fainéants ou avides.

Retirez ces couches de restrictions et de marginalisation, et vous découvrirez alors une vie quotidienne ennuyeuse jusqu'à l'insupportable. Les réfugiés sont reclus à l'intérieur de leur résidence, des appartements trop petits pour les familles nombreuses qui les habitent. Le monde extérieur est risqué, coûteux et peu accueillant. Les hommes qui se rendent à la mosquée pour prier ont une raison de sortir cinq fois par jour. Ce n'est pas le cas des femmes : elles passent leur temps à préparer le prochain repas. Les enfants sont désœuvrés ; quelques heures d'école par jour seraient un soulagement.

Il existe heureusement d'autres soulagements. La vie sociale et les réseaux perdurent, bien que sous une forme atrophiée. Les réfugiés tirent un certain sentiment de confort et de sécurité de leur proximité avec de nombreux voisins et relations familiales, et d'avoir recréé un environnement de vie baigné des mêmes coutumes et traditions. Les réfugiés issus du même village syrien se marient entre eux et ont des enfants. Une femme m'a d'ailleurs montré les photos du mariage de sa fille à Irbid ; la plupart des 300 invités étaient d'autres réfugiés issus de sa ville natale de Dara'a.

C'est depuis un smartphone que cette femme m'a présenté ses photos. Ces dispositifs sont comme un fil qui les relie au monde extérieur, et surtout à l'intérieur de la Syrie. Ils permettent de recevoir des informations sur les attaques à la roquette et les victimes quotidiennes. Comme les personnes ont peu d'activités et une grande propension à l'anxiété, elles consultent fréquemment ces dispositifs, et avec avidité. Un homme du camp de Za'atari m'a raconté comment il avait appris que sa maison avait été détruite par une roquette : un voisin lui avait envoyé une photo des décombres sur son téléphone portable. Il me racontait cela en conservant tout son calme, tenant une cigarette dans une main tandis qu'il me servait un verre de thé sucré avec l'autre main. La tragédie était son quotidien.

Rana B Khoury rbkhoury@u.northwestern.edu est doctorante en sciences politiques à la Northwestern University. www.ranakhoury.com

juin 2015

Méfiance réfugiés/État sur la frontière birmano-thaïlandaise

Karen Hargrave

La méfiance des réfugiés à l'égard de leur État d'origine doit être dûment prise en considération dans le cadre des approches institutionnelles visant au rapatriement des réfugiés sur la frontière birmano-thaïlandaise et dans d'autres contextes comparables à travers le monde.

En 2011, suite à l'instauration d'un gouvernement théoriquement civil en Birmanie, les médias locaux thaïlandais ont commencé à se faire l'écho de rumeurs indiquant que les responsables du gouvernement thaïlandais discutaient des plans visant à rapatrier les quelques 100 000 réfugiés birmans qui se trouvent dans des camps sur leur territoire. En 2015, quatre ans plus tard, malgré la persistance des rumeurs de rapatriement et un déclin du niveau d'aide accordé aux camps situés sur la frontière birmano-thaïlandaise, les opérations de retour organisé n'ont toujours pas été initiées.

Par bien des aspects, c'est un fait dont il convient de se réjouir. Le processus de réforme en Birmanie reste incomplet, et dans de nombreux cas les circonstances qui ont motivé la fuite des réfugiés perdurent. Il est probable qu'une opération de retour dans les conditions actuelles aurait pour conséquence de faire courir des risques graves en matière de violation des droits de l'homme aux réfugiés. Toutefois, même si un changement politique significatif était garanti en Birmanie, il resterait tout de même un obstacle conséquent au succès d'une opération de rapatriement, à savoir la méfiance omniprésente à l'égard du gouvernement birman qu'éprouvent les réfugiés en exil.

Le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR) a publié en 2012 un *Framework for Voluntary Repatriation: Refugees from Myanmar in Thailand* [Cadre de travail pour un rapatriement librement consenti : Réfugiés du Myanmar en Thaïlande]. Ce document a été perçu comme une incitation institutionnelle à débiter le rapatriement et a été accueilli par des critiques généralisées, autant par la très bien organisée société civile birmane que par les ONG internationales qui ont insisté pour dire que les conditions en Birmanie ne se prêtaient pas encore à un rapatriement à grande échelle. Depuis lors, l'UNHCR continue d'affirmer que les opérations n'en sont qu'à un stade de pré-planification et que les normes institutionnelles relatives au rapatriement librement consenti seront respectées dans le cadre de toute opération de rapatriement.

C'est ce critère du rapatriement « librement consenti » qui devient toutefois source de problème. En 2013 une enquête menée par un Comité de réfugiés Karen a indiqué que seulement 27 % des réfugiés du camp de Tham Hin seraient disposés à rentrer en Birmanie en cas de paix et de stabilité dans le pays.¹ Ces constatations tendent à suggérer que si les institutions concernées veulent respecter le caractère librement consenti du rapatriement et qu'elles souhaitent tout de même que les réfugiés soient rapatriés, elles devront faire plus que de simplement garantir le respect des droits à l'intérieur de la Birmanie, elles devront s'assurer que les réfugiés **veulent** rentrer.

De nombreuses raisons, comme des perspectives économiques plus favorables en Thaïlande et la longueur du temps passé dans les camps, pour n'en citer que deux, expliquent pourquoi des réfugiés se trouvant dans un contexte de ce type peuvent résister l'idée d'un retour, même dans le cas d'un changement politique significatif en Birmanie. Toutefois, et il s'agit d'un élément crucial, il semble probable que les déplacés birmans éprouvent encore une méfiance fondamentale à l'égard du gouvernement birman, et la nature même de cette méfiance entre réfugiés et État suggère qu'un changement politique n'est pas en soi un élément suffisant pour qu'ils décident librement de choisir le retour.

Pourquoi faut-il prendre cette méfiance au sérieux?

La méfiance a été définie comme une attitude rationnelle adoptée par des individus face à un risque, en particulier comme un moyen de se protéger contre les circonstances désastreuses d'une confiance induite.² Dans le cas des réfugiés se trouvant en exil, on considère la méfiance des réfugiés à l'égard de leur État d'origine comme une réponse rationnelle face au risque qu'impliquerait de s'engager à nouveau dans des relations avec cet État. Toutefois, un élément intéressant de la méfiance, même lorsqu'elle est fondée sur une attitude rationnelle, est qu'elle peut emprunter des éléments non rationnels qui une fois intégrés, transforment la méfiance en un prisme qui éclaire l'interprétation de tous

les développements subséquents ; la méfiance acquiert donc ainsi fréquemment une tendance irrationnelle à l'auto-renforcement, ce qui en fait une attitude particulièrement difficile à éradiquer.

Cela nous indique en soi, que dans le cas des réfugiés de la frontière birmano-thaïlandaise, un changement politique fondamental à l'intérieur de la Birmanie risque de ne pas être suffisant pour éradiquer la méfiance et inciter des envies volontaires de rapatriement chez les réfugiés. Faciliter un rapatriement exige que nous engagions le dialogue avec les réfugiés par rapport à leurs attitudes de méfiance en reconnaissant qu'elles ont des origines tout à fait rationnelles, et (le cas échéant), en reconnaissant aussi qu'il faudra du temps et des efforts conséquents pour les renégocier.

Le *Manuel de l'UNHCR sur le rapatriement volontaire* publié en 1996 ne mentionnait que trois fois la « confiance », et dans ce document l'accent était mis sur la confiance concernant la relation entre les réfugiés et de l'UNHCR et d'autres sources d'information ; il n'existait aucune mention spécifique de la confiance entre réfugiés et État. De même, le plus récent *Manuel de l'UNHCR pour les activités de rapatriement et de réintégration* de 2004, ne contient que trois mentions de la « confiance », mais au moins il situe cette confiance dans le camp du gouvernement (restauration de la confiance dans les autorités locales et les institutions publiques) ; néanmoins, ces mentions concernent la réintégration plutôt que le rapatriement. L'UNHCR semble penser que la confiance dans l'État n'acquiert de pertinence qu'au moment où les réfugiés sont de retour dans leur pays d'origine. Aucune suggestion directe n'indique que la méfiance des réfugiés envers l'État pourrait constituer en soi un obstacle au rapatriement et qu'il serait judicieux d'en tenir compte avant le retour.

Ces documents de l'UNHCR contiennent tous deux des allusions indiquant que des obstacles de ce cet ordre pourraient exister mais ils sont formulés en termes « d'assurance » et non pas « de confiance ». Le *Manuel sur le rapatriement* de 1996 contient vingt-deux références à « la confiance » à développer, et la moitié d'entre elles concernent la manière de rassurer les réfugiés en exil, avant le retour, sur la situation prévalant dans leur pays d'origine et sur le traitement qui sera le leur à l'avenir. Dans le *Manuel pour les activités de rapatriement et de réintégration* de 2004, un tiers des références au « renforcement de la confiance » concernent dans ce même sens la nécessité « de restaurer la confiance » des réfugiés préalablement au retour.

Cette insistance sur la restauration de la confiance ne réussit toutefois pas à recouvrir entièrement la nature complexe des attitudes de méfiance que les réfugiés peuvent éprouver à l'égard de l'État avant un rapatriement. La notion de restauration ou de renforcement de la confiance implique qu'il s'agit simplement de donner suffisamment d'information aux réfugiés sur des faits objectifs par le biais de campagnes d'information et de visites exploratoires ainsi qu'en leur offrant des garanties juridiques. Cependant une telle approche ne tient aucun compte de la manière dont la méfiance, en tant qu'attitude distincte du manque de confiance, affecte dans sa globalité la manière dont les « faits » seront en toute probabilité interprétés.

Renégocier la méfiance

Cette lacune politique, peut, jusqu'à un certain point, être excusable dans la mesure où s'attaquer à un obstacle aussi complexe que la méfiance exige la renégociation d'une série d'attitudes profondément personnelles – une tâche à l'évidence considérable. Il existe toutefois des stratégies directes qui peuvent être mises en place pour encourager les réfugiés à reconsidérer leur méfiance à l'égard de leur État d'origine. Alors même qu'il ne s'agit pas d'approches nouvelles, ces efforts peuvent acquérir une importance stratégique nouvelle dans le cadre d'une action concertée centrée sur la méfiance des réfugiés à l'égard de l'État.

Parmi les stratégies :

- Condamnation symbolique par l'État d'origine des atteintes aux droits de l'homme passées, accompagnée de mécanismes de compensation
- Introduction de modes de coopération à risques réduits entre les réfugiés et l'État préalablement au rapatriement (instauration par exemple d'un droit de vote depuis l'étranger)
- Assignation, dans le cadre des négociations sur le retour, d'une fonction aux entités qui ont déjà gagné la confiance des réfugiés (comme par exemple certains comités de réfugiés)
- Mise à disposition des réfugiés provenant de minorités et de groupes ethniques persécutés auparavant, de canaux leur permettant une véritable représentation au sein du gouvernement de leur État d'origine.³

Si comme le suggère l'UNHCR, nous en sommes encore à la phase « préparatoire » d'un possible rapatriement futur des réfugiés de la frontière

juin 2015

birmano-thaïlandaise, cette phase préparatoire devrait incorporer des mesures visant à établir des bases permettant de renégocier la méfiance des réfugiés à l'égard de l'État ; un rapatriement librement consenti pourrait alors être possible si une réforme politique plus complète en faisait une option dans laquelle les droits des anciens réfugiés étaient respectés.

Il ne s'agit pas d'un problème unique au contexte de la frontière birmano-thaïlandaise. Un examen attentif de ce cas suggère que les institutions internationales, alors même qu'elles souhaitent écourter les situations de refuge prolongé tout en respectant les normes du rapatriement librement consenti, ne disposent pas d'un cadre leur permettant de traiter adéquatement la méfiance réfugiés/État en tant qu'obstacle à l'action. Les acteurs institutionnels doivent reconnaître qu'en avalisant le caractère volontaire du rapatriement, ils avalisent également le respect des opinions, des sentiments et des attitudes que peuvent avoir les

réfugiés par rapport à leurs déplacements futurs. La méfiance des réfugiés à l'égard de l'État en tant qu'attitude de ce type qui constitue un obstacle significatif au rapatriement mérite d'être reconnue et prise au sérieux par les décideurs politiques.

Karen Hargrave karen.hargrave@gmail.com a obtenu son master en Études sur les réfugiés et la migration forcée au Centre d'études sur les réfugiés de l'Université d'Oxford en 2014; elle travaille actuellement comme Consultante chercheur sur la frontière birmano-thaïlandaise.

1. Voir Saw Eh Na (2013) 'Refugee survey – most do not want to go back to Burma', <http://karennews.org/2013/07/refugee-survey-most-do-not-want-to-go-back-to-burma.html/>
2. Voir Hardin R (ed) (2004) *Distrust*, New York, Russell Sage Foundation; et en particulier certains articles de Russell Hardin, Roderick Kramer et Deborah Larson.
3. Voir Hargrave K (2014) Repatriation though a trust-based lens: Refugee-state trust relations on the Thai-Burma border and beyond', *RSC Working Series* No. 104 <http://tinyurl.com/Hargrave-trust>

Animaux et migration forcée

Piers Beirne et Caitlin Kelty-Huber

La souffrance subie par les animaux en conséquence de la migration forcée des personnes est à la fois étroitement liée et subordonnée à la souffrance humaine.

Le plus souvent, l'impact néfaste de la migration humaine sur les vies des animaux non humains (ci-après « les animaux ») est passé sous silence. Bien que l'étude des vies animales autres qu'humaine ait une valeur en elle-même, il existe également de nombreuses raisons anthropocentriques d'étudier les conséquences de la migration forcée sur les animaux.

La catégorisation généralement acceptée des animaux en fonction de leur utilité pour les humains (en tant qu'« animal de compagnie » bétail, animal sauvage, et ainsi de suite) influence le traitement d'une espèce particulière dans une culture donnée et, par conséquent, il est nécessaire de comprendre les attitudes culturelles à l'égard des animaux afin de pouvoir examiner les conséquences de la migration forcée sur ces derniers. Il arrive parfois, par exemple, que les souffrances émotionnelles des personnes déplacées soient exacerbées par l'abandon en masse inévitable d'animaux de compagnie et d'animaux domestiques. Les personnes concernées ont souvent peu de temps lorsqu'elles

se préparent à migrer et peu d'options pour les animaux dont elles s'occupent. La durée initiale du déplacement peut-être vague et incertaine, si bien que certaines personnes pensent pouvoir laisser derrière elles leurs animaux pendant une période de temps acceptable, avant de s'apercevoir plus tard que leur retour est interdit, dangereux ou impossible. De surcroît, de nombreuses personnes touchées n'ont tout simplement pas le droit de partir avec leurs animaux quand une catastrophe inattendue frappe, lorsque des évacuations soutenues par les gouvernements déplacent des populations ou lorsqu'elles fuient vers un autre pays.

Les animaux abandonnés sont parfois attachés ou laissés à l'intérieur d'une cour, d'une maison, d'un poulailler ou d'un pâturage clôturé, ou bien ils sont laissés en liberté parmi les rues dépeuplées et les bâtiments délabrés. En milieu urbain comme en milieu rural, ces animaux peuvent finir par rejoindre des populations animales sauvages ou en créer de nouvelles. Pour tous ces

animaux, la déshydratation, la faim, la maladie ou les blessures mènent fréquemment à la mort.

Les animaux domestiques risquent également d'être tués et mangés par les populations déplacées affamées, en particulier dans les situations où l'effort d'assistance humanitaire est limité. Par exemple, en octobre 2013, les ecclésiastiques syriens ont émis une fatwa permettant aux Syriens déplacés de manger des chats et des chiens.

Animaux déplacés avec des personnes

La plupart des animaux qui migrent avec des personnes déplacées sont considérés comme des animaux de subsistance ou de labour. Transportant souvent les possessions des personnes déplacées ou les déplacés eux-mêmes, ces animaux peuvent finir par se blesser sous l'effet du poids transporté ou du frottement prolongé de leur chargement. De plus, ils ne sont souvent pas suffisamment alimentés ni hydratés, en particulier dans les climats arides. Par conséquent, beaucoup d'animaux meurent sous l'effet de la fatigue ou de déficiences au cours de leur migration¹.

Un grand nombre de personnes appauvries et forcées de migrer n'ont aucun accès aux vaccins essentiels pour leurs animaux. En plus du stress provoqué par le déplacement est une alimentation peu saine, les animaux deviennent souvent des vecteurs de maladies, apportant des maladies animales dans les camps de réfugiés et propageant des infections parmi les animaux qui vivent en marge des zones occupées par les réfugiés. C'est d'ailleurs actuellement un grand problème pour les agriculteurs libanais et leurs animaux de subsistance car les Syriens qui se sont réfugiés au Liban sont venus accompagnés de milliers de boucs, de chèvres et de vaches en mauvaise santé (non vaccinés en conséquence du conflit), menaçant potentiellement la stabilité et même la survie économiques de ces agriculteurs. En août 2013, le ministère de l'Agriculture libanais a mis en place un programme de vaccination d'urgence en vue de freiner une éventuelle épidémie. Bien que les maladies touchant les animaux soient souvent non répertoriées et non remarquées, elles sont extrêmement douloureuses pour les animaux concernés et peuvent également se propager aux animaux sauvages, mettant ainsi en danger les populations animales autochtones.

De plus, lorsque les camps des personnes déplacées occupent des zones précédemment non utilisées par les humains, ils peuvent alors priver les animaux sauvages d'un habitat vital

pour la chasse, le butinage, la migration et la reproduction. Il est également possible que les habitats alentour soient dégradés par la déforestation et l'érosion ou que les animaux sauvages soient chassés ou braconnés par les réfugiés à des fins alimentaires ou commerciales.

Ces aspects sont encore exacerbés lorsque les réfugiés s'installent dans des zones de conservation, comme l'illustre le cas tristement célèbre des réfugiés rwandais réinstallés dans le parc national des Virunga en 1994. Cette situation met en lumière la tension entre les efforts des défenseurs de l'environnement et des défenseurs des droits humains. Il existe 34 « points chauds » de biodiversité à travers le monde, qui se caractérisent par leur niveau élevé de biodiversité et le statut menacé de leurs écosystèmes intégraux, notamment pour certaines espèces. Entre 1950 et 2000, plus de 90 % des grands conflits armés se sont déroulés dans des pays contenant des points chauds de biodiversité et plus de 80 % se sont déroulés directement dans ces points chauds.² Aujourd'hui, les points chauds de la corne de l'Afrique et du bassin méditerranéen sont fortement touchés par le déplacement des personnes et d'autres facteurs anthropogènes.

Selon Jason Mier, directeur exécutif de l'organisation non-gouvernementale Animals Lebanon, l'influx des réfugiés syriens au Liban menace la capacité de son organisation à faire adopter les lois sur le bien-être animal dont le pays a désespérément besoin. Comme il n'existe quasiment aucune loi de ce type au Liban, les mauvais traitements sont particulièrement répandus et le commerce des espèces menacées détenues en captivité prospère à l'intérieur du pays. Ceci n'est qu'une autre illustration du coût élevé, de la complexité et de la transversalité de la violence contre les animaux en conséquence de la migration forcée.

Piers Beirne beirne@maine.edu est professeur de sociologie et d'études juridiques et Caitlin Kelty-Huber caitlin.huber@maine.edu est chercheuse en études humain-animal pour l'University of Southern Maine. www.maine.edu

1. Julie Andrzejewski (2013) 'War: Animals in the Aftermath', in Nocella, Anthony J, Colin Salter and Judy K C Bentley (eds.), *Animals and War*. Lanham, Md:Lexington Books.

2. Hanson et al (2009) 'Warfare in Biodiversity Hotspots', *Conservation Biology*, Volume 23, Numéro 3, p. 578-587. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1523-1739.2009.01166.x/abstract>

juin 2015

Nouveau Professeur adjoint: Dr Tom Scott-Smith

Le Dr Tom Scott-Smith a été nommé Professeur adjoint en Études des réfugiés et Migration forcée au Centre d'études sur les réfugiés (RSC). Il prendra ses fonctions en septembre 2015. Dernièrement, le Dr Scott-Smith était maître de conférences

en politique à l'École de sociologie, politiques et études internationales de l'Université de Bristol. Ses recherches portent sur les secours humanitaires et leur impact sur la vie des réfugiés, et plus particulièrement sur les secteurs de la nutrition et du logement.

**Conférence annuelle Elizabeth Colson 2015
Mercredi 10 juin 2015, 17:00, Oxford**

Le Professeur Miriam Ticktin (professeur adjoint d'anthropologie à la New School for Social Research et codirecteur du Zolberg Institute on Migration and Mobility) prononcera le discours de la conférence Elizabeth Colson de cette année, sur le thème «

Innocence : comprendre un concept politique ». Pour en savoir plus visitez www.rsc.ox.ac.uk/Colson2015

**Conférence sur l'innovation humanitaire 2015
17-18 juillet 2015, Keble College, Oxford**

Le Projet sur l'innovation humanitaire du RSC organisera sa Conférence 2015 sur l'innovation humanitaire en partenariat avec le Sommet humanitaire mondial, sur le thème « Faciliter l'innovation ». Alors que l'innovation humanitaire suscite un intérêt croissant et nourrit de plus en plus les débats, les participants à la conférence seront invités à examiner les difficultés liées à la mise en place d'un environnement propice pour l'innovation humanitaire. En anticipation du Sommet humanitaire mondial, l'une des priorités de la conférence sera d'explorer comment nous pouvons faciliter l'innovation par et pour les communautés touchées. Pour en savoir plus, visitez www.oxhip.org/2014/11/hip2015-cfp/

Si vous avez trouvé ce numéro de RMF intéressant, seriez-vous ou votre organisation serait-elle en mesure de soutenir la production et la diffusion des prochains numéros ? Merci d'envisager de faire un don modeste : nous suggérons 30 £/46 \$ pour une personne et 50 £/75 \$ pour une organisation. Veuillez visiter notre site de don en ligne sur www.fmreview.org/fr/don-en-ligne

Merci à tous nos donateurs pour l'année 2014-15

RMF dépend entièrement de financements extérieurs et nous sommes très reconnaissants de votre soutien financier et de votre collaboration pleine d'enthousiasme.

CAFOD • Danish Refugee Council • European Union • Henry Luce Foundation • ISIM, Georgetown University • Islamic Relief Worldwide • Luxembourg Ministry of Foreign Affairs • John D and Catherine T MacArthur Foundation • Mohammed Abu-Risha • Norwegian Ministry of Foreign Affairs • Norwegian Refugee Council/Internal Displacement Monitoring Centre • Oak Foundation • Open Society Justice Initiative • Oxfam • Regional Development and Protection Programme • Swiss Agency for Development and Cooperation/Swiss Cooperation Office - Afghanistan • Swiss Federal Department of Foreign Affairs • UN-Habitat • UNHCR • UNOCHA • US Conference of Catholic Bishops • Women's Refugee Commission • World Relief

Merci également aux lecteurs individuels qui ont effectué des donations en utilisant notre site de dons en ligne <http://tinyurl.com/don-en-ligne-RMF> pour soutenir la production et la diffusion de la Revue.

Conseil consultatif international de RMF

Quoique l'affiliation institutionnelle des membres figurent ci-dessous, ils sont membres du Conseil à titre personnel et ne représentent pas forcément leur institution.

Lina Abirafeh

UN Rapid Response Team

Guido Ambroso

UNHCR

Alexander Betts

Refugee Studies Centre

Nina M Birkeland

Norwegian Refugee Council

Dawn Chatty

Refugee Studies Centre

Jeff Crisp

Independent consultant

Mark Cutts

OCHA

Eva Espinar

University of Alicante

Elena Fiddian-Qasimiyeh

University College London

Rachel Hastie

Oxfam GB

Lucy Kiama

Refugee Consortium of Kenya

Khalid Koser

Geneva Centre for Security Policy

Erin Mooney

ProCaf

Steven Muncy

Community and Family Services International

Kathrine Starup

Danish Refugee Council

Richard Williams

Independent consultant

Rechercher des solutions respectueuses

Colleen Swan, Chef Albert P Naquin et Stanley Tom

Les tribus des zones côtières en Alaska et en Louisiane aux États-Unis font partie des communautés menacées de déplacement immédiat suite à certains impacts des changements climatiques, comme l'élévation du niveau de la mer et la fonte du pergélisol, mais aussi du fait d'autres modifications de l'environnement imputables à l'activité humaine issues des processus socio-historiques et d'un développement non durable. Dans les années 1990, les habitants de Kivalina en Alaska a commencé à remarquer des changements progressifs dans son environnement et dans les schémas climatiques qui se sont traduits par des modifications migratoires chez les animaux sauvages, une diminution de la glace marine et une augmentation des températures. La population s'est adaptée et est devenue plus vigilante dans ses observations afin de ne pas manquer la saison de chasse. C'est alors que la communauté a commencé à parler de réchauffement mondial. Toutefois, et alors que la communauté poursuit ses efforts proactifs en vue d'une réinstallation, aucun financement n'a été promis au-delà de la phase de planification et de conception du projet.

Depuis les années 1970, le Conseil traditionnel de Newtok, un autre village en Alaska n'a jamais cessé de suivre avec vigilance et en continu l'érosion qui empiète sur ses terres et de rechercher des moyens pour l'atténuer. La conclusion de ces efforts est que le village doit se réinstaller parce qu'il n'existe pas de mesure alternative d'atténuation permanente et rentable qui leur permettrait de rester sur le site actuel. Au moment où la réinstallation a débuté, le Conseil tribal a fait face à des obstacles financiers et à une absence de mécanismes politiques appropriés ce qui rend l'exécution du plan de réinstallation dans son intégralité encore incertaine.

Des tribus du Sud-Est de la Louisiane vivent des expériences similaires. La tribu de l'Isle de Jean Charles habite sur une île qui rétrécit, les habitants observent une élévation relative du niveau de la mer, une augmentation de l'impact des tempêtes et des ouragans, et subissent des changements environnementaux extrêmes dus à des pratiques extractives impossibles à gérer durablement. Parce qu'ils n'ont plus d'autres options en matière d'adaptation in situ, et qu'ils sont conscients de devoir agir avec décision s'ils souhaitent conserver leur souveraineté culturelle et rassembler leur communauté éparpillée, les membres du Conseil tribal se sont attelés à un plan de réinstallation. Ils ont mis en place un plan de communauté axé sur une énergie durable et renouvelable sous la forme d'une réinstallation impulsée par la communauté, et comme dans le cas

de Kivalina, ils ne disposent d'aucun financement du gouvernement pour les soutenir dans ce projet.

Alors que des communautés comme celles de Kivalina, de Newtok et de l'Isle de Jean Charles ont consacré une génération ou plus à travailler à des plans de réinstallation, leurs efforts ont été entravés à chaque étape, en grande partie parce qu'il n'y avait aucune structure institutionnelle ou gouvernementale capable d'épauler les communautés dans leur réinstallation. Dans l'optique de faire avancer leurs efforts, avec des ressources extrêmement limitées, les chefs tribaux ont rencontré des représentants du gouvernement local et fédéral ainsi que de l'État, ils se sont exprimés dans le cadre de forums et de réunions de haut-niveau et ils ont donné des interviews dans les médias partout dans le monde.

À mesure que différentes formes et processus de coopération¹ se mettent en place pour soutenir les communautés dans leurs efforts de réinstallation, il est impératif que les chefs tribaux qui ont consacré une génération ou plus à ces efforts soient chargés d'orienter ce processus afin de veiller à la préservation des droits et de la souveraineté culturelle des communautés. L'incorporation de divers systèmes de connaissances et modes de savoir, et notamment des processus traditionnels de prise de décisions, doit rester au centre de ce processus de réinstallation dans son intégralité. L'équité et le respect doivent présider ce processus, de manière à transformer l'élaboration collective de plans et de dispositifs d'application en un véritable processus de coopération.

Colleen Swan swancolleen@gmail.com est la Coordinatrice de projet du Kivalina City Council; Chief Albert P Naquin whitebuffaloo@netscape.net est Chef de la tribu de l'Isle de Jean Charles et il préside le Conseil tribal de l'Isle de Jean Charles ; Stanley Tom stanley_tom2003@yahoo.com est l'Administrateur tribal du Conseil traditionnel de Newtok.

Les auteurs tiennent à remercier Julie Maldonado, Robin Bronen et Kristina Peterson pour leur soutien dans la préparation de cet article.

1. Par exemple le groupe de travail Rising Voices, qui est une communauté de leaders autochtones, d'experts environnementaux autochtones et non-autochtones, d'étudiants et de scientifiques à travers les États-Unis www.mmm.ucar.edu/rising-voices-home

