



MIGRATION, RISQUES ET RESILIENCE DANS LE CONTEXTE DES CATASTROPHES SOUDAINES OU A EVOLUTION LENTE

S'appuyant sur la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants adoptée le 19 septembre 2016, le pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières énoncera un ensemble de principes, d'engagements et d'accords entre les Etats Membres concernant les migrations internationales sous tous leurs aspects. Il doit apporter une contribution importante à la gouvernance mondiale et renforcer la coordination s'agissant des migrations internationales. Les « documents thématiques » élaborés par l'OIM pour examen par les Etats Membres donnent un aperçu des sujets essentiels et esquissent des suggestions afin d'éclairer les acteurs participant au processus de consultations de 2017 qui conduira aux négociations intergouvernementales et à l'adoption du pacte mondial sur les migrations.

INTRODUCTION

De 2008 à 2015, 25,4 millions de personnes en moyenne ont été déplacées chaque année par une catastrophe¹ déclenchée par des aléas naturels². Les incidences de ces aléas sont de plus en plus amplifiées par des facteurs liés au changement climatique et environnemental et aggravées par les effets d'une urbanisation galopante, de la croissance démographique et du creusement des inégalités. Les coûts humains et économiques directs supportés par les communautés et les pays sinistrés résultant de ces catastrophes revêtent souvent la forme de mouvements massifs de population qui peuvent se traduire par un accès limité aux services essentiels et aux possibilités de subsistance et à une exposition accrue à la violence, à la pauvreté et à l'insécurité, tant pour les populations déplacées que pour les communautés d'accueil.

Les catastrophes et la dégradation de l'environnement menacent aussi d'enrayer les avancées en matière de développement et d'entraver les progrès réalisés sur la voie des objectifs de développement durable (ODD), surtout pour les pays les moins avancés, les pays en développement enclavés et les petits Etats insulaires en développement. Etant donné que la dégradation de l'environnement et le changement climatique devraient accroître la fréquence et l'intensité des aléas soudains et aggraver les effets de ceux à évolution lente, on s'attend à d'importantes conséquences pour la mobilité humaine³.

C'est la raison pour laquelle les migrations, y compris les déplacements, sont principalement vues comme des phénomènes négatifs pouvant engendrer de nouveaux risques et de nouvelles vulnérabilités pour les personnes migrantes. S'il peut en être ainsi, et si, souvent, tel est effectivement le cas, il n'en demeure pas moins que la migration doit aussi être considérée comme un moyen de réduire les risques, de promouvoir la résilience et de faire face aux conditions d'extrême vulnérabilité des populations qui ne peuvent se mettre en sécurité.

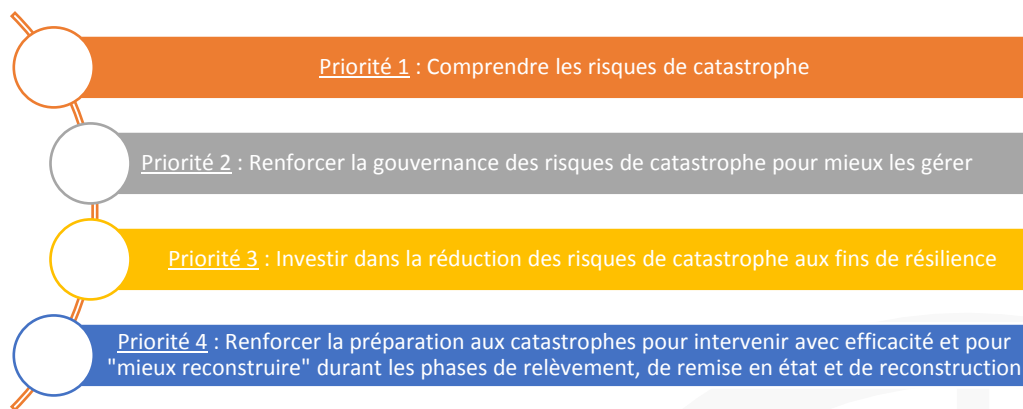


En conséquence, il importe que le pacte mondial appuie les stratégies de réduction des risques de catastrophe et de résilience⁴, en tenant compte de deux objectifs particuliers. Premièrement, considérer la réduction des risques de catastrophe comme une stratégie visant à appuyer les efforts de lutte contre les facteurs de migrations massives et non gérées, dont les déplacements, et ceux mis en œuvre pour en atténuer les effets. Deuxièmement, reconnaître que la migration est un processus humain fondamental qui peut certes augmenter les risques, mais qui peut aussi favoriser l'adaptation et la résilience lors de catastrophes soudaines ou à évolution lente, qu'elles soient naturelles ou provoquées par l'homme.

PRINCIPES EXISTANTS

Adopté en mars 2015, le Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030 (Cadre d'action de Sendai) énonce les engagements mondiaux pris pour réduire les risques et promouvoir la résilience. Il s'agit du premier accord mondial sur la réduction des risques de catastrophe qui intègre des références claires à la migration et aux déplacements. Il reconnaît non seulement l'importance fondamentale des déplacements dans le contexte de la réduction des risques de catastrophe, mais aussi le rôle des migrants en matière de prévention, de préparation, de riposte, de relèvement et de promotion de la résilience.

Le Cadre d'action de Sendai invite les Etats à effectuer des investissements intrasectoriels et intersectoriels ciblés aux niveaux local, national, régional et mondial dans les quatre domaines prioritaires suivants :



La nécessité de renforcer la résilience aux catastrophes est au cœur d'un certain nombre de processus et d'accords internationaux ultérieurs. Le Programme 2030, lui aussi adopté en 2015, reconnaît et réaffirme l'urgence de réduire les risques de catastrophe dans le cadre de son engagement à « ne laisser personne de côté ». Il souligne également que les chocs et les stress peuvent annuler des années d'avancées en matière de développement et d'efforts pour éliminer la pauvreté d'ici à 2030. Le Programme comporte des références explicites au Cadre d'action de Sendai et énonce 25 cibles liées à la



réduction des risques de catastrophe et à la résilience dans dix des 17 objectifs de développement durable. La cible principale concernant la résilience est la suivante :

« D'ici à 2030, renforcer la résilience des pauvres et des personnes en situation vulnérable et réduire leur exposition aux phénomènes climatiques extrêmes et à d'autres chocs et catastrophes d'ordre économique, social ou environnemental et leur vulnérabilité⁵ ».

Lors du Sommet mondial sur l'action humanitaire qui s'est tenu en mai 2016, les principaux donateurs et fournisseurs d'aide ont signé le Grand compromis, par lequel ils s'engagent à renforcer de manière significative la prévention, l'atténuation et la préparation aux fins d'actions rapides pour anticiper et assurer les ressources nécessaires au relèvement⁶. En outre, la Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes⁷, lancée à l'occasion de ce sommet, a pour but de répondre aux besoins de protection des personnes déplacées au-delà des frontières à cause de catastrophes et du changement climatique. Plus particulièrement, la Plateforme assurera notamment le suivi de l'action lancée par l'Initiative Nansen⁸, notamment pour mettre en œuvre les recommandations de l'Agenda pour la protection de l'Initiative, une boîte à outils destinée à améliorer la prévention et la préparation en cas de déplacements, et à répondre aux situations dans lesquelles des personnes sont contraintes par une catastrophe de trouver refuge dans leur pays ou à l'étranger. Le Nouveau Programme pour les villes,⁹ adopté à Quito en octobre 2016, est un autre texte important qui s'engage à renforcer la résilience dans les villes par une amélioration de l'aménagement urbain et des réponses locales et grâce à des infrastructures de qualité¹⁰.

Le Cadre d'action de Sendai invite également le système des Nations Unies à appuyer la mise en œuvre de ces priorités en cohérence avec le Programme 2030 et les autres accords internationaux pertinents. C'est ainsi qu'a été élaboré le Plan d'action des Nations Unies sur la réduction des risques de catastrophe aux fins du renforcement de la résilience (Plan d'action des Nations Unies)¹¹, qui dote le système des Nations Unies d'un cadre commun pour : améliorer la cohérence à l'échelle du système ; renforcer les capacités permettant à ce dernier de fournir aux pays un soutien coordonné et de qualité en matière de réduction des risques de catastrophe ; et veiller à ce que la réduction des risques de catastrophe reste une priorité pour les organismes des Nations Unies.

ENJEUX

Comprendre le risque de migration et la résilience dans le contexte des catastrophes

Une politique et des pratiques efficaces en matière de réduction des risques de catastrophe peuvent permettre à des populations à risque de prévenir et d'atténuer les risques afférents à une catastrophe ou de s'y adapter, faute de quoi ceux-ci peuvent déboucher sur des migrations massives non gérées, faisant de la migration, y compris les déplacements, une nécessité. Une telle politique et de telles pratiques supposent par ailleurs d'améliorer la capacité des Etats et des sociétés vulnérables d'anticiper une catastrophe, d'y faire face et de s'en relever grâce à une meilleure préparation à des phénomènes indésirables et à un renforcement de la résilience, en reconstruisant en mieux lors du relèvement et de la remise en état.



La migration est un aspect essentiel de la réduction des risques de catastrophe¹². La capacité de populations à risque de prendre, en temps voulu, la décision stratégique de se déplacer de manière temporaire, durable ou circulaire avant, pendant et après une catastrophe soudaine ou à évolution lente déterminera dans une large mesure leur degré de résilience à ses effets. Par exemple, alors que des migrations massives non gérées créent souvent de nouveaux risques et de nouvelles vulnérabilités pour les personnes, des déplacements planifiés et bien organisés peuvent permettre de préserver et d'utiliser les ressources nécessaires pour faire face et se relever. Qu'ils soient entrepris dans le cadre d'une aide à l'évacuation organisée ou d'un programme gouvernemental de réimplantation ou qu'ils correspondent à des schémas migratoires traditionnels, les déplacements sûrs et ordonnés de personnes peuvent contribuer de manière déterminante à la protection des vies et des biens, à l'accès aux possibilités d'aide et de subsistance, et à un retour progressif à la normale lorsque les conditions le permettent.

Bien que les questions relatives aux déplacements et à la migration soient désormais prises en compte de manière plus complète dans des accords et cadres internationaux clés applicables à la réduction des risques de catastrophe, tels que le Cadre d'action de Sendai, il n'en demeure pas moins que l'incorporation d'éléments de réduction des risques dans les plans et programmes de développement nationaux intra- et intersectoriels est loin d'être systématique¹³. En outre, les Etats peuvent en faire plus pour faciliter l'inclusion des migrants dans la planification de la réduction des risques de catastrophe et pour reconnaître et exploiter les avantages potentiels de la migration en tant que moyen d'anticiper une catastrophe soudaine ou à évolution lente, d'y faire face et de s'en relever. A cet effet, davantage d'efforts concertés seraient nécessaires pour intégrer les aspects relatifs à la mobilité dans les stratégies et programmes de réduction des risques à l'échelle nationale et infranationale.

A cela s'ajoute le fait que les donateurs et les organismes opérationnels séparent généralement l'action humanitaire et celle de développement, ce qui aboutit à des approches de la réduction des risques parfois dispersées, avec des programmes mis en œuvre sur la base de cycles de planification différents. Ensemble, ces facteurs font obstacle aux approches intégrées et à fort impact qui s'imposent pour réduire durablement les risques et les déplacements qui leur sont associés. Des mesures sont actuellement prises pour transcender le clivage entre l'action humanitaire et de développement, afin de permettre une plus grande interopérabilité entre les acteurs humanitaires et ceux du développement, y compris aux fins de réduction des risques de catastrophe. Cependant, si ce problème n'est pas résolu de manière concertée, l'absence persistante de coordination entre les deux communautés de praticiens continuera de limiter l'efficacité des efforts actuels de réduction des risques de catastrophe et d'entraver l'élaboration de nouvelles approches de la mobilité dans le contexte des risques de catastrophe.

MESURES SUGGEREES

Etant donné les incidences des catastrophes soudaines ou à évolution lente sur la dynamique des migrations contemporaines, y compris les déplacements, et compte tenu des lacunes et des difficultés exposées ci-dessus, il convient d'envisager les mesures ci-après dans le cadre de l'élaboration du pacte mondial. Ces recommandations doivent être lues conjointement avec celles énoncées dans les



documents thématiques de l'OIM intitulés : a) Trouver des solutions à la situation des migrants dans les pays en crise ; et b) Les migrants et la politique migratoire face aux effets néfastes du changement climatique et de la dégradation de l'environnement.

- 1) Investir dans l'analyse des risques et la prévention des catastrophes.** Il est recommandé que le pacte mondial comporte des mesures de réduction des risques qui diminuent l'exposition des personnes au risque de déplacements provoqués par une catastrophe et qui préviennent les risques futurs. Ces mesures devraient notamment consister à analyser plus systématiquement l'exposition, les aléas et les vulnérabilités existants en vue d'élaborer des réponses efficaces en matière de réduction et de gestion des risques de catastrophe à l'échelle locale, en portant une attention particulière aux pays fragiles et sujets à des catastrophes, et aux approches qui incluent les migrants internationaux et d'autres groupes marginalisés. Il conviendrait aussi de vérifier que les logements, les établissements et les infrastructures essentielles sont protégés contre les risques ; de contribuer à des moyens de subsistance diversifiés et « résilients » pouvant donner lieu à des stratégies de mobilité ; de promouvoir les initiatives nationales et infranationales visant à développer les capacités d'alerte rapide et les systèmes connexes nécessaires pour produire et diffuser des messages d'alerte efficaces en temps voulu ; et de fournir une aide à la réimplantation planifiée et appropriée en l'absence de possibilités réalistes de réduction des risques sur place¹⁴.
- 2) Elaborer des politiques de réduction des risques de catastrophe,** ainsi que des plans et des stratégies qui reconnaissent que les déplacements sont un aspect central du risque de catastrophe, tout en exploitant les avantages potentiels de la migration en matière de réduction des risques et de renforcement de la résilience ; et appuyer les initiatives visant à renforcer les plateformes multipartites de réduction des risques qui permettent aux migrants et à la diaspora, à la société civile, au secteur privé, ainsi qu'aux femmes, aux jeunes et autres groupes vulnérables de faire réellement entendre leur voix.
- 3) Améliorer les capacités d'anticipation,** de réponse et de relèvement face aux effets de déplacements dus à une catastrophe, en renforçant la préparation aux catastrophes. Le pacte mondial devrait comporter des engagements prévoyant la fourniture d'une aide d'urgence rapide, efficace et tenant compte des risques en cas de déplacements dus à une catastrophe. Ces engagements nécessiteront des investissements systématiques dans la planification d'urgence, le prépositionnement d'articles de secours, des arrangements de coordination, d'évacuation et d'éducation aux risques, ainsi que des formations connexes et des exercices sur le terrain. Il sera fondamental de renforcer les moyens permettant de gérer des flux de déplacement à la suite de catastrophes, y compris en développant les capacités des Etats Membres en matière de coordination et de gestion des camps et en améliorant la collecte et l'analyse de données sur la mobilité conformément aux normes et pratiques exemplaires internationales¹⁵.
- 4) Veiller à inclure les migrants internationaux** dans la préparation aux catastrophes en vue d'actions de réponse et de relèvement, conformément aux recommandations et aux lignes directrices de l'initiative Migrants dans les pays en crise (MICIC)¹⁶. Le pacte mondial devrait aussi tenir compte de la nécessité d'améliorer les capacités nationales permettant d'organiser des évacuations de masse dans le respect des normes et des principes internationaux¹⁷. Il devrait comporter des engagements



clairs visant à améliorer les capacités de préparation et de réponse en cas de déplacements transfrontaliers provoqués par une catastrophe, conformément à l'Agenda pour la protection de l'Initiative Nansen.

5) Améliorer la résilience face aux catastrophes lors du relèvement et de la reconstruction. Etant donné que le relèvement commence généralement dès le lendemain d'une catastrophe, grâce aux efforts des communautés sinistrées elles-mêmes, les stratégies de relèvement reproduisent souvent les conditions de risque qui avaient initialement provoqué les déplacements. Le pacte mondial devrait prévoir, comme principe majeur, des engagements d'investissement précoce dans le renforcement de la résilience des sociétés qui se relèvent afin qu'elles puissent faire face à de futures catastrophes soudaines ou à évolution lente et aux pressions migratoires connexes. A cette fin, il faut que les investissements dans la remise en état des abris, des logements, des infrastructures et des services publics soient planifiés en tenant compte des risques. Le concept de « mieux reconstruire » devrait également envisager la mobilité et la migration comme faisant partie intégrante des stratégies de rétablissement des moyens de subsistance et intégrer ces dernières dans les initiatives plus larges de gestion des risques de catastrophe à base communautaire afin de réduire la vulnérabilité des moyens de subsistance et de stimuler la résilience.

¹ Global Report on Internal Displacement 2016, IDMC et NRC, 2016.

² Un « **aléa** » peut être défini comme un « processus, phénomène ou activité humaine pouvant faire des morts ou des blessés ou avoir d'autres effets sur la santé, ainsi qu'entraîner des dégâts matériels, des perturbations socioéconomiques ou une dégradation de l'environnement ». Un « **aléa naturel** » peut être d'ordre géophysique (par exemple : tremblements de terre, glissements de terrain et activité volcanique), hydrologique (par exemple : avalanches et inondations), climatologique (par exemple : températures extrêmes, sécheresses et incendies), météorologique (par exemple : cyclones et tempêtes) ou biologique (par exemple : maladies, épidémies et invasions d'insectes/d'animaux). Une « **catastrophe** » peut être définie comme une « perturbation grave du fonctionnement d'une communauté ou d'une société à n'importe quel niveau par suite d'événements dangereux, dont les répercussions dépendent des conditions d'exposition, de la vulnérabilité et des capacités de la communauté ou de la société concernée, et qui peuvent provoquer des pertes humaines ou matérielles ou avoir des conséquences sur les plans économique ou environnemental ». *Rapport du groupe de travail intergouvernemental d'experts à composition non limitée chargé des indicateurs et de la terminologie relatifs à la réduction des risques de catastrophe*, Nations Unies, 2016 ; Base de données internationale sur les catastrophes (CRED).

³ Une « **catastrophe à évolution lente** » peut être définie comme une catastrophe qui apparaît progressivement au fil du temps et qui pourrait être associée, par exemple, à la sécheresse, à la désertification, à l'élévation du niveau de la mer ou à une maladie épidémique. Une « **catastrophe soudaine** » est provoquée par un événement dangereux qui survient rapidement ou inopinément, et pourrait être liée, par exemple, à un tremblement de terre, à une éruption volcanique, à une inondation soudaine, à une explosion chimique, à la défaillance d'infrastructures essentielles ou à un accident de transport. *Rapport du groupe de travail intergouvernemental d'experts à composition non limitée chargé des indicateurs et de la terminologie relatifs à la réduction des risques de catastrophe*, Nations Unies, 2016.

⁴ La réduction des risques de catastrophe « vise à empêcher l'apparition de nouveaux risques, à réduire ceux qui existent déjà et à gérer les risques résiduels pour renforcer la résilience et, partant, contribuer à la réalisation du développement durable ». Etroitement lié à la réduction des risques de catastrophe, le concept de résilience désigne « la capacité d'un système, d'une communauté ou d'une société exposés à des aléas de résister à leurs



effets, de les résorber, de s'y adapter, de se transformer en conséquence et de s'en relever rapidement et efficacement, notamment en préservant et en rétablissant les structures et fonctions essentielles au moyen de la gestion des risques ». Voir Nations Unies, *Rapport du groupe de travail intergouvernemental d'experts à composition non limitée chargé des indicateurs et de la terminologie relatifs à la réduction des risques de catastrophe*, (New York, 2016).

⁵ Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 (cible 1.5), Nations Unies, 2015.

⁶ The Grand Bargain - A Shared Commitment to Better Serve People in Need, 2016.

⁷ Processus piloté par les Etats, axé sur les besoins de protection des personnes déplacées au-delà des frontières lors de catastrophes et de changements climatiques. La Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes a pour objectif principal d'assurer le suivi de l'action engagée par le processus consultatif de l'Initiative Nansen et de mettre en œuvre les recommandations de l'Agenda pour la protection de cette dernière, approuvé par 190 délégations gouvernementales lors d'une consultation mondiale tenue en octobre 2015, <http://disasterdisplacement.org/>.

⁸ Lancée en 2012 par la Suisse et la Norvège, l'Initiative Nansen était un processus consultatif piloté par les Etats qui visait à parvenir à un consensus sur un Agenda pour la protection répondant aux besoins de protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques, <https://www.nanseninitiative.org/>.

⁹ Le Nouveau Programme pour les villes entend fixer des normes mondiales permettant de parvenir à un développement urbain durable, en repensant la manière dont nous construisons, gérons et habitons les villes par une collaboration avec des partenaires engagés, des parties prenantes et les acteurs urbains à tous les niveaux de gouvernement, ainsi que le secteur privé.

¹⁰ Les risques et la résilience figurent également en bonne place dans le document final issu de la Conférence Rio+20, dans le New Deal pour l'engagement dans les Etats fragiles, dans le Programme d'action d'Addis-Abeba sur le financement du développement, et dans la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

¹¹ Nom complet : UN Plan of Action on Disaster Risk Reduction for Resilience: Towards a Risk-informed and Integrated Approach to Sustainable Development (en anglais seulement). Le plan actualisé a été adopté par le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) en 2016.

¹² *Human Mobility in a Socio-Environmental Context: Complex Effects on Environmental Risk*, L. Guadagno/OIM, 2017.

¹³ *Disasters Derail Development. So why aren't we doing more about them? How better incentives could help overcome barriers to disaster risk reduction in development programming*. Document de travail préparé pour le rapport intitulé Réduction du risque de catastrophe : Bilan mondial 2015. UNISDR /OCDE, 2014.

¹⁴ Le Cadre d'action de Sendai souligne la nécessité, pour les autorités nationales et locales, de « formuler, le cas échéant, des politiques publiques concernant les questions liées à la prévention de l'implantation d'établissements humains dans les zones exposées à des risques de catastrophe ou à la réinstallation de ces établissements, quand cela est possible, dans le respect du droit et des systèmes juridiques nationaux. »

¹⁵ Les capacités de collecte et d'analyse de données sur la mobilité permettront aux autorités de mieux comprendre les besoins en constante évolution des migrants, y compris ceux des populations déplacées ou en cours de déplacement, et permettront d'élaborer des réponses et des interventions de relèvement appropriées.

¹⁶ MICIC est une initiative consultative multipartite pilotée par les gouvernements, qui vise à améliorer les interventions en faveur des migrants dans les pays touchés par un conflit ou une catastrophe naturelle. Elle a produit des lignes directrices volontaires et non contraignantes à cet effet.

¹⁷ Par exemple, le guide « MEND » (Comprehensive Guide for Planning Mass Evacuations in Natural Disasters), publié par le groupe sectoriel de la coordination et de la gestion des camps. Il s'agit d'un document de référence clé destiné à aider les organismes de planification aux niveaux national, régional et municipal et autres – en milieu



tant urbain que rural – à élaborer et/ou préciser des plans d'évacuation, conformément aux principes régissant la gestion des situations d'urgence.