



RÉINSTALLATION PLANIFIÉE, CATASTROPHES ET CHANGEMENT CLIMATIQUE : CONSOLIDATION DES BONNES PRATIQUES ET PRÉPARATION DE L'AVENIR

RAPPORT

San Remo, Italie, 12-14 mars 2014

CATASTROPHES
CHANGEMENT CLIMATIQUE
ET DÉPLACEMENT

DES PREUVES
POUR AGIR



1789

GEORGETOWN UNIVERSITY

School of Foreign Service

Institute for the Study of International Migration

BROOKINGS

REMERCIEMENTS

Ce rapport a été préparé par Sanjula Weerasinghe de l'Institut pour l'étude des migrations internationales (ISIM) de l'Université de Georgetown, avec le soutien de Susan Martin de l'ISIM, Volker Türk, José Riera et Marine Franck, du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), et de Jane Mc Adam et Elizabeth Ferris, du Projet Brookings-LSE sur le déplacement interne (Brookings Institution).

L'élaboration de ce rapport a fortement bénéficié de l'appui enthousiaste des participants à la consultation d'experts sur la réinstallation planifiée, les catastrophes et le changement climatique : consolidation des bonnes pratiques et préparation de l'avenir, qui s'est tenue à San Remo, en Italie, du 12 au 14 mars 2014.

La consultation d'experts et le rapport ont été préparés grâce au financement généreux de l'Union européenne.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Federal Department of Foreign Affairs FDFA

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	6
1. INTRODUCTION	9
2. CONTEXTE	11
3. TERMINOLOGIE	13
4. ENSEIGNEMENTS TIRÉS D'EXPÉRIENCES DU PASSÉ	15
4.1. ENSEIGNEMENTS ET ORIENTATIONS TIRÉS DU DÉPLACEMENT ET DE LA RÉINSTALLATION INDUITS PAR LE DÉVELOPPEMENT	15
4.2. ENSEIGNEMENTS ET ORIENTATIONS TIRÉS DE LA RÉINSTALLATION PLANIFIÉE DANS LE CONTEXTE DE LA GESTION DES RISQUES DE CATASTROPHE	17
4.3. ENSEIGNEMENTS ET ORIENTATIONS TIRÉS DE LA RÉINSTALLATION PLANIFIÉE RENDUE NÉCESSAIRE PAR LES CONSÉQUENCES DU CHANGEMENT CLIMATIQUE ET AUTRES EXPÉRIENCES DU PASSÉ	18
4.4. ENSEIGNEMENTS ET ORIENTATIONS TIRÉS D'ÉVACUATIONS	19
5. QUESTIONS À TRAITER ET ORIENTATIONS PRÉLIMINAIRES NON EXHAUSTIVES	21
5.1. NIVEAU NATIONAL	21
La réinstallation planifiée à l'intérieur d'un État relève de la responsabilité première des autorités nationales	21
Planification précoce et globale	21
Intégration de la réinstallation planifiée aux stratégies et plans nationaux	22
La réinstallation planifiée en dernier ressort	23
Décision de procéder à la réinstallation planifiée	23
Procédus et mécanismes décisionnels	24
Consentement, choix, consultation et participation	24
Information et sensibilisation des communautés	25
Cadre basé sur les droits de l'homme	25
Identité et culture	26
Vulnérabilité	26
Communautés d'accueil et personnes qui restent sur place	26
Terres et moyens de subsistance	26
Compensation et restitution	28
Suivi et évaluation	29
Obligation redditionnelle et voies de recours	29
Financement	29
Recherche, formation et renforcement des institutions et des capacités	29

5.2. NIVEAUX RÉGIONAL ET INTERNATIONAL	30
6. ORIENTATIONS EXISTANTES	31
7. PERSPECTIVES ET PROCHAINES ÉTAPES	33
Consolidation des principes relatifs à la réinstallation planifiée dans le contexte des catastrophes et autres conséquences du changement climatique	33
Élaboration d'orientations opérationnelles	33
Stratégies d'obtention de fonds	33
Évacuations.....	33
Options pour la mise en œuvre des mesures	34
Prochaines étapes.....	34



RESUMÉ

1. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le Projet Brookings-LSE sur le déplacement interne (Brookings Institution) et l'Institut pour l'étude des migrations internationales (ISIM) de l'Université de Georgetown ont organisé une consultation d'experts sur la réinstallation planifiée, les catastrophes et le changement climatique : consolidation des bonnes pratiques et préparation de l'avenir à San Remo, en Italie, du 12 au 14 mars 2014. Les principaux thèmes et conclusions de cette consultation sont synthétisés dans le présent résumé.
2. Face au nombre toujours croissant de personnes vivant dans des endroits extrêmement exposés aux catastrophes et autres conséquences du changement climatique, la réinstallation planifiée sera l'une des réponses que les États pourront apporter pour protéger les communautés affectées. Il est important que les États et les praticiens tirent des enseignements des expériences passées afin de s'assurer que les mouvements futurs seront engagés, planifiés et exécutés dans le respect des droits et déboucheront sur les résultats les plus positifs possible pour les personnes concernées.
3. L'adoption d'une acception commune de la signification et du contenu de la « réinstallation planifiée », ainsi que d'autres termes connexes, est essentielle pour que les approches politiques soient élaborées de manière cohérente et appropriée et que les actions qui seront menées ultérieurement reposent sur des hypothèses communes.
4. La réinstallation planifiée ne doit être envisagée qu'en dernier ressort. Toutes les alternatives et les solutions pouvant être raisonnablement mises en œuvre *in situ* doivent être étudiées en premier lieu, à moins que les communautés elles-mêmes n'aient déclaré préférer la réinstallation planifiée.
5. Une réinstallation bien planifiée peut être à la fois une forme de réduction des risques de catastrophe (RRC)¹ et une forme d'adaptation au changement climatique². La réinstallation planifiée peut être effectuée à titre préventif (par exemple, avant qu'une catastrophe n'intervienne ou pour éviter les conséquences à long terme du changement climatique) ou comme mesure de remédiation (par exemple, à la suite d'une catastrophe). Elle peut être utilisée comme stratégie pour éviter un déplacement futur, par exemple dans les zones très exposées aux catastrophes ou trop dangereuses pour les habitations humaines, lorsque l'on pense que les conséquences du changement climatique rendront la vie insupportable dans des régions particulières ou lorsque le retour dans les habitats d'origine n'est pas possible.
6. On s'attend à ce que la réinstallation planifiée intervienne dans la majorité des cas à l'intérieur de frontières nationales. La mise en œuvre efficace de la réinstallation planifiée à l'intérieur d'États peut permettre d'éviter des situations où les personnes n'ont d'autre solution que de fuir au-delà des frontières internationales. Lorsque des personnes ont franchi

¹ La réduction des risques de catastrophe est définie comme « concept et pratique de la réduction des risques de catastrophe grâce à des efforts pour analyser et gérer leurs causes, notamment par une réduction de l'exposition aux risques, qui permet de réduire la vulnérabilité des personnes et des biens, la gestion rationnelle des terres et de l'environnement et l'amélioration de la préparation aux événements indésirables. » Voir 2009 UNISDR Terminologie pour la prévention des risques de catastrophe, disponible à l'adresse : <http://goo.gl/SuPMol>

² L'adaptation est définie dans la littérature relative au changement climatique comme l'« ajustement des systèmes naturels ou systèmes humains en réponse à des stimuli climatiques présents ou futurs ou à leurs effets, afin d'atténuer les effets néfastes ou d'exploiter des opportunités bénéfiques », avec le sous-groupe de l'« adaptation planifiée », définie comme l'« adaptation qui résulte de décisions stratégiques délibérées, fondées sur une perception claire des conditions qui ont changé, ou qui sont sur le point de changer, et sur les mesures qu'il convient de prendre pour revenir, s'en tenir ou parvenir à la situation souhaitée. » Voir GIEC, Quatrième évaluation, Annexes (Glossaire), Groupe de travail II, 2007, disponible à l'adresse : <http://goo.gl/wMq0v1>

une frontière internationale et que leur lieu d'origine est devenu inhabitable, empêchant leur retour, la réinstallation planifiée dans d'autres parties de leur État d'origine (ou, dans des circonstances exceptionnelles, dans d'autres États) peut aussi être une solution durable³.

7. La réinstallation planifiée à l'intérieur des frontières d'un État concerne essentiellement les États individuels. Elle sera en grande partie régie par la législation nationale, mise en œuvre à travers les structures nationales et sera liée à tout un éventail de cadres nationaux, dont ceux relatifs à la gestion des risques de catastrophe, à l'adaptation au changement climatique et au développement. Ces lois et pratiques nationales doivent respecter le droit international applicable. En vertu du droit international, c'est aux États qu'incombe la responsabilité première de veiller à ce que les droits de l'homme des personnes se trouvant sur leur territoire ou relevant de leur juridiction soient respectés, protégés et réalisés. Les États ont notamment l'obligation de prendre des mesures tant préventives que correctives pour faire respecter ces droits, ainsi que d'aider et de protéger les personnes dont les droits ont été violés. En vertu du droit international relatif aux droits de l'homme, l'obligation qu'a l'État de prendre des mesures préventives afin de protéger la vie, l'intégrité physique et la santé des personnes peut parfois le conduire à éloigner des personnes afin de les mettre à l'abri d'un danger⁴. En plus des lois, la volonté politique et la capacité nationale seront des éléments cruciaux pour toute réponse.
8. Tout un éventail d'acteurs – y compris les autres États, les bailleurs de fonds, les organes de coordination, les organisations internationales, les instances régionales, les communautés humanitaires et du développement, les experts universitaires et la société civile – et de processus multilatéraux jouent un rôle d'appui dans le contexte de la réinstallation planifiée rendue nécessaire par des catastrophes et autres conséquences du changement climatique. Ce rôle d'appui peut prendre des formes multiples, comme la formulation de normes, d'orientations et d'outils opérationnels ; l'apport d'une assistance et de conseils techniques ; le renforcement des capacités ; la création de possibilités de financement ; l'élaboration de critères de référence ; et la mise en œuvre d'un suivi et d'une évaluation.
9. Une pollinisation croisée de l'expertise, des idées et des actions doit se mettre en place entre divers experts et institutions, notamment en matière de développement, d'assistance humanitaire, de droits de l'homme, de gestion des risques de catastrophe, d'environnement et de changement climatique, de planification urbaine et régionale, ainsi qu'entre les gouvernements et les communautés concernés, car tous peuvent participer à la planification et à mise en œuvre de la réinstallation.
10. Si les principes relatifs à la réinstallation planifiée figurent dans un large éventail de principes directeurs et de pratiques existants, un ou des document(s) synthétisant et expliquant les principes applicables dans les différentes phases du processus de réinstallation peuvent aider les États et les acteurs qui les épaulent à procéder à la réinstallation d'une manière qui respecte l'humanité, la dignité et les droits de l'homme des populations affectées.
11. Il est particulièrement nécessaire de disposer d'outils pratiques – manuels explicatifs et guides techniques – et de plans d'action pour aider les autorités et les acteurs locaux et nationaux à mettre en œuvre les orientations relatives à l'application de la réinstallation planifiée.
12. L'élaboration d'un ou plusieurs documents de référence, ainsi que d'outils pratiques et de plans d'action doit s'appuyer sur : a) les enseignements, l'expérience et les orientations retirés de cas de déplacement et de réinstallation induits par le développement, de gestion des risques de catastrophe et autres contextes pertinents ; et sur b) les orientations existantes portant directement ou indirectement sur la réinstallation planifiée, notamment les Directives de la Banque mondiale sur la réinstallation involontaire, les Principes Nansen sur le changement climatique et le déplacement, les Principes directeurs des Nations Unies relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique, les Peninsula Principles on Climate Displacement within States, le Cadre conceptuel du Comité permanent interorganisations (IASC) sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, les Directives opérationnelles de l'IASC sur la protection des personnes affectées par des catastrophes

³ Ce rapport met l'accent sur la réinstallation planifiée interne. Pour la réinstallation transfrontalière, voir l'Initiative Nansen, à l'adresse : <http://www.nanseninitiative.org> et la conférence de Bellagio, à l'adresse : <http://www.unhcr.org/4da2b5e19.html>

⁴ Le droit à la vie est inscrit à l'article 3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, à l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et à l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le droit à la vie et le droit d'une personne de voir sa vie respectée et protégée par la loi donnent naissance à l'obligation pour les États de prendre des mesures positives pour préserver la santé et l'intégrité physique, et éviter les risques.



ENCADRÉ 1: ORIENTATIONS ET OUTILS PRATIQUES À L'INTENTION DES ÉTATS ET DES ACTEURS QUI LES AIDENT

1. La réinstallation planifiée devrait en général être une mesure de dernier ressort ;
2. Il devrait être procédé à une identification précoce des personnes exposées à des catastrophes et autres conséquences du changement climatique ou touchées par des projets d'atténuation et d'adaptation liés au changement climatique ;
3. La planification de la réinstallation est essentielle et nécessite la création d'un environnement favorable, avec notamment une base juridique sur laquelle effectuer la réinstallation planifiée, le renforcement des capacités et l'institutionnalisation, et une approche impliquant l'ensemble du gouvernement ;
4. La réinstallation planifiée devrait être intégrée aux stratégies, plans, lois et politiques nationaux, y compris ceux relatifs au régime foncier, à la gestion des risques de catastrophe, à l'adaptation au changement climatique, aux plans d'action nationaux relevant de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, au développement et au déplacement interne ;
5. Des mécanismes devraient être en place pour déterminer le moment où la réinstallation planifiée doit intervenir, avec notamment des activités appropriées d'évaluation des vulnérabilités et des risques ;
6. Des mécanismes décisionnels et d'approbation devraient être instaurés pour permettre la consultation et la participation des communautés concernées (y compris des communautés réinstallées et de celles d'accueil) ;
7. Il conviendrait d'adopter une approche de la réinstallation planifiée basée sur les droits de l'homme ;
8. Les vulnérabilités des divers groupes concernés pendant les différentes phases du processus (à savoir, avant, pendant et après la réinstallation planifiée) devraient être établies ;
9. La viabilité de la réinstallation planifiée devrait être assurée en accordant l'attention nécessaire à la sélection du site, aux moyens de subsistance, à l'intégration (identité et culture), ainsi qu'aux communautés d'accueil, entre autres facteurs ;
10. Des mécanismes de compensation équitables adaptés aux besoins des populations affectées devraient être créés ;
11. Des systèmes de suivi et d'évaluation quantitatifs et qualitatifs indépendants à court et à long terme doivent être créés pour évaluer les conséquences et les résultats de la réinstallation planifiée ;
12. Des mécanismes devraient être instaurés pour assurer l'obligation redditionnelle des instances décisionnaires et autres acteurs concernés, et fournir des voies de recours aux populations affectées ;
13. Un financement adéquat et des stratégies doivent être mises en place pour alouer et mobiliser des fonds pour la réinstallation planifiée.

naturelles, la Note d'orientation de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) en situations d'urgence sur l'appui aux personnes déplacées et les solutions durables dans les situations d'urgence et les Directives de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur la réinstallation des populations autochtones. L'ensemble des documents préliminaires préparés par Elizabeth Ferris fournit également des orientations utiles⁵. Les enseignements, l'expérience et les orientations existantes pourraient être utilement extrapolés à la réinstallation planifiée dans le contexte des catastrophes et du changement climatique.

13. Les orientations et les outils pratiques à l'intention des États et des acteurs qui les aident devraient prendre en compte les problèmes et les thèmes suivants (voir Encadré 1), chacun étant étudié de manière plus approfondie dans la suite du présent rapport :
14. Outre les orientations et les outils pratiques, un plan stratégique à long terme permettant de mieux préparer, institutionnaliser et mettre en œuvre la réinstallation planifiée pourrait contribuer à réduire les effets négatifs produits par des réinstallations dans d'autres contextes.

⁵ Directives de la Banque mondiale sur la réinstallation involontaire, disponibles en anglais à l'adresse : <http://goo.gl/JEOULo> ; Principes Nansen, disponibles en anglais à l'adresse : <http://www.unhcr.org/4ea969729.pdf> ; Principes directeurs des Nations Unies relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, disponibles à l'adresse : <http://www.idpguidingprinciples.org> ; Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique, disponible à l'adresse : <http://www.unhcr.org/4ae9bede9.html> ; Peninsula Principles, disponibles en anglais à l'adresse : <http://displacementsolutions.org/peninsula-principles> ; Cadre conceptuel sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, disponibles à l'adresse : <http://goo.gl/N4EEwY> ; les Directives opérationnelles de l'IASC sur la protection des personnes affectées par des catastrophes naturelles, disponibles à l'adresse : <http://goo.gl/IJRZHU> ; FAO in Emergencies Guidance Note on Supporting Displaced People and Durable Solutions, disponible en anglais à l'adresse : <http://goo.gl/eA2jHe> ; ILO Guidelines on the Resettlement of Indigenous Populations, disponibles en anglais à l'adresse : <http://goo.gl/MxizL3> ; E. Ferris, Protection and Planned Relocations in the Context of Climate Change, disponible en anglais à l'adresse : <http://goo.gl/1QDXp>



1. INTRODUCTION

15. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le Projet Brookings-LSE sur le déplacement interne (Brookings Institution) et l'Institut pour l'étude des migrations internationales (ISIM) de l'Université de Georgetown ont organisé une consultation d'experts sur la réinstallation planifiée, les catastrophes et le changement climatique : consolidation des bonnes pratiques et préparation de l'avenir à San Remo, en Italie, du 12 au 14 mars 2014. Cette consultation, qui a bénéficié de subventions de l'Union européenne, de la Norvège et de la Suisse, a réuni 43 experts travaillant dans tout un éventail de domaines (adaptation, développement, déplacement et réinstallation induits par le développement, gestion des risques de catastrophe, protection civile, environnement et changement climatique, assistance humanitaire et droits de l'homme) de 21 pays, appartenant à des gouvernements, des organisations internationales, des organisations non gouvernementales et des milieux universitaires. Elizabeth Ferris, de la Brookings Institution, a préparé un document de travail sur lesquels les discussions ont pu s'appuyer (Background document⁶).
16. Reconnaissant que la réinstallation planifiée peut de plus en plus être utilisée comme outil par les gouvernements afin d'éloigner des populations de situations à risque dans le contexte du changement climatique et des catastrophes, la consultation s'est attachée à : 1) renforcer la compréhension de la question et la coopération entre les parties prenantes ; 2) s'appuyer sur les recherches et l'expérience existantes afin d'identifier : a) des suggestions en vue de l'élaboration d'orientations sur la réinstallation planifiée à l'intention des États ; b) des thèmes et des recommandations liés à la formulation de ces orientations ; c) des acteurs susceptibles d'apporter leur aide ; et d) les besoins et les droits des communautés affectées ; et 3) trouver d'autres stratégies afin de mieux préparer la réinstallation planifiée.
17. La consultation s'est concentrée sur la réinstallation planifiée à l'intérieur des frontières nationales et non pas sur les mouvements transfrontaliers. Les discussions ont mis l'accent sur la réinstallation planifiée rendue nécessaire par les catastrophes induites par le changement climatique et autres conséquences du changement climatique (comme les changements de température, l'élévation du niveau des océans, etc.). Les catastrophes dues à d'autres facteurs environnementaux (par exemple, tremblements de terre, tsunamis, irruptions volcaniques) et provoquées par l'homme (par exemple, accidents nucléaires) ont également été abordées, étant entendu que tout résultat de la consultation peut également être applicable à la réinstallation planifiée rendue nécessaire dans ces autres contextes⁷. Toutefois, il a été reconnu que tous ces éléments déclenchants recoupaient d'autres facteurs de stress (comme la pauvreté, la discrimination, les conflits, la violence généralisée et les violations systématiques des droits de l'homme) et que leurs répercussions combinées auront une incidence sur l'environnement dans lequel la réinstallation planifiée peut se produire et/ou sur le processus décisionnel.
18. Ce rapport ne prétend pas représenter les opinions de participants individuels, du HCR, de la Brookings Institution ou de l'ISIM mais reflète largement les thèmes, les suggestions et les orientations issues de la consultation. Un consensus général s'est dégagé sur de nombreux thèmes, suggestions et orientations, tandis que des points de vue différents ont été exprimés sur beaucoup d'autres, qui, eux, n'ont pas

⁶ UNHCR, Brookings and Georgetown University, Planned Relocation, Disasters and Climate Change: Consolidating Good Practices and Preparing for the Future, Background Document, Sanremo Consultations, 12-14 mars 2014, disponible en anglais à l'adresse : <http://www.unhcr.org/53c4d6f99.html>

⁷ L'expression « catastrophes et autres conséquences du changement climatique » est utilisée tout au long de ce rapport comme formule abrégée pour désigner les catastrophes émanant de facteurs environnementaux, liés au climat et causés par l'homme, ainsi que d'autres conséquences du changement climatique comme les changements de température, l'élévation du niveau des océans, etc.

ENCADRÉ 2: DÉFINITIONS

Bien qu'il n'existe pas de consensus sur les définitions, aux fins du présent rapport :

« **RÉINSTALLATION PLANIFIÉE** » fait référence à une mesure axée sur les solutions, faisant intervenir l'État, dans le cadre de laquelle une communauté (et non pas un individu ou une famille) est physiquement déplacée dans un autre endroit *et y est réinstallée*. Dans le cadre de cette approche schématique, l'évacuation est distincte de la réinstallation planifiée et ne relève pas de son champ d'application. La réinstallation planifiée peut, naturellement, jouer un rôle à la suite d'évacuations lorsque les lieux d'origine ne sont plus habitables et que la présence prolongée sur le lieu de l'évacuation n'est pas possible.

« **RÉINSTALLATION** », en tant que composante de la réinstallation planifiée, désigne le processus permettant à des personnes de s'installer à titre permanent dans un nouvel endroit offrant un accès à un logement habitable, à des ressources et à des services, à des mesures de rétablissement/restitution des biens des personnes, à des moyens d'existence, à la terre et à certaines conditions de vie, et de jouir de droits dans des conditions non discriminatoires⁸.

« **ÉVACUATION** », dans le cadre de la réinstallation planifiée, signifie le déplacement physique rapide de personnes, dans les situations d'urgence où le risque est imminent, afin de les éloigner de la menace immédiate ou des conséquences d'un danger et de les conduire dans un endroit plus sûr. Le but est de déplacer les personnes le plus rapidement possible dans un lieu où elles seront en sécurité et à l'abri. L'évacuation se caractérise généralement par un court délai (allant de quelques heures à quelques semaines) dans lequel les procédures d'urgence doivent être mises en œuvre afin de sauver des vies et de réduire l'exposition au danger. Les évacuations peuvent être obligatoires, conseillées ou spontanées⁹. Si elles devraient se dérouler de manière ordonnée, il se peut qu'il n'en soit pas ainsi en raison de la situation mais cela ne signifie pas qu'elles ne peuvent pas être planifiées.

REMARQUE : Alors que le Background Paper considérait les évacuations comme une forme de réinstallation planifiée, il est devenu clair au cours de la consultation que les deux termes devaient être distingués sur le plan conceptuel.

fait l'objet d'un consensus clair. Tel a notamment été le cas concernant la terminologie et certains aspects des mesures de suivi recommandées. Ce rapport s'efforce de rendre compte de ces différents points de vue comme moyen d'illustrer la richesse des discussions et de servir de base aux actions ultérieures.

19. La partie qui suit porte sur le contexte. La partie 3 traite de la terminologie et la partie 4 présente les enseignements retirés de cas de déplacement et de réinstallation induits par le développement, de gestion des risques de catastrophe et d'autres expériences. La partie 5 expose les principaux éléments qu'il est recommandé d'intégrer à toute orientation éventuelle à l'intention d'acteurs nationaux, régionaux et internationaux. La partie 6 rappelle certains principes pertinents et cadres existants et la partie 7 suggère des perspectives/actions de suivi possibles.

⁸ À noter que le terme « réinstallation » est utilisé dans deux autres contextes particuliers : 1) les acteurs humanitaires l'utilisent pour faire référence à la réinstallation des réfugiés dans des pays tiers ; et 2) les acteurs du développement associent la « réinstallation » à la réinstallation de populations dans le contexte de projets de développement.

⁹ Tiré de Comprehensive Planning Guide for Mass Evacuations in Natural Disasters (MEND guide), Global Camp Coordination and Camp Management (CCCM) Cluster, disponible en anglais à l'adresse : <http://goo.gl/G9OLCW>



2. CONTEXTE

20. Un large consensus s'accorde à reconnaître que le changement climatique aboutira à une augmentation de la fréquence et de l'intensité des catastrophes à déclenchement soudain comme les inondations, les tempêtes (ouragans/typhons/cyclones), les glissements de terrain et autres événements hydrométéorologiques. Le changement climatique aura également des conséquences à déclenchement plus lent, comme la gravité croissante des sécheresses, de la dégradation des sols, de la désertification, de la salinisation des ressources en eau douce, de l'érosion côtière et des berges des fleuves, du dégel du permafrost et de l'élévation du niveau des océans. Les effets de ces événements et processus affecteront à leur tour les rendements des cultures, la production vivrière, l'approvisionnement en eau douce, la santé et les moyens de subsistance, et ainsi affecter la sécurité et la viabilité des installations humaines.
21. Un vaste consensus prévaut également concernant l'existence d'une corrélation entre les effets du changement climatique et la mobilité humaine, même si des incertitudes subsistent quant aux facteurs déclenchants, à l'ampleur et au calendrier des mouvements de population. Le dernier rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a reconnu que : « [traduction libre] Le changement climatique au cours du XXI^e siècle devrait contribuer à accroître les déplacements de personnes. Le risque de déplacement augmente lorsque les populations qui ne disposent pas des ressources nécessaires pour une migration planifiée se trouvent davantage exposées à des événements météorologiques extrêmes, dans les zones tant rurales qu'urbaines, en particulier dans les pays en développement à faible revenu¹⁰. » Plus tôt, en décembre 2010, la Convention des parties (COP) à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), réunie à Cancun (COP 16), a adopté le Cadre de l'adaptation de Cancun, qui reconnaît (au paragraphe 14 f) l'impact potentiel des changements climatiques sur le déplacement de personnes et invite les États à : « renforcer ... l'action engagée pour l'adaptation ... [par l'adoption de] ... : ... 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, au niveau national, régional et international¹¹ ». Cette disposition identifie trois types de mobilité – migrations, déplacements et réinstallation planifiée – et appelle trois types d'actions – favoriser la compréhension, la coordination et la coopération – à trois niveaux – national, régional et international.
22. De nombreuses recherches ont cherché à analyser et à documenter les liens existant entre d'une part les effets des changements climatiques et de l'autre les migrations et les déplacements¹². Des preuves de plus en plus nombreuses permettent de penser que les migrations et les déplacements liés aux catastrophes et autres conséquences du changement climatique seront importantes et s'intensifieront ces prochaines années¹³. La réinstallation planifiée rendue nécessaire par des catastrophes et autres conséquences du

¹⁰ Working Group II contribution to the IPCC Fifth Assessment Report (WGII AR5), 2014, Climate Change: Impacts, Adaptation, and Vulnerability, disponible en anglais à l'adresse : <http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg2>

¹¹ Conférence des NU sur les changements climatiques à Cancun, Mexique, 2010, Décision 1/CP.16, paragraphe 14(f), disponible à l'adresse : <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/fre/07a01.pdf>

¹² Les experts de la migration décrivent de manière typique les mouvements comme intervenant quelque part le long d'un continuum, allant des mouvements forcés à une extrémité aux mouvements totalement volontaires à l'autre. Aux fins du présent rapport, « migration » fait essentiellement référence aux mouvements volontaires et « déplacement » aux mouvements forcés. La « réinstallation planifiée » peut être forcée ou volontaire, en fonction des circonstances.

¹³ Le rapport Foresight : Migration et changements environnementaux planétaires, 2011, révèle que des millions de personnes se retrouveront « prises au piège » dans des régions vulnérables et dans l'incapacité de se déplacer, en particulier dans les pays à faible revenu, et que les personnes migreront de plus en plus vers des zones environnementalement vulnérables. Vous trouverez des informations complémentaires en anglais à l'adresse : <http://goo.gl/ZGkS9q>

changement climatique a fait l'objet d'une attention beaucoup moins grande que les migrations et les déplacements.

23. Les conséquences graduelles et progressives du changement climatique peuvent conduire de nombreuses personnes, en particulier celles qui disposent de ressources, à *migrer avant que les conditions ne se détériorent*. Lorsqu'une catastrophe frappe, le déplacement (du moins temporaire) est presque inévitable. Les perspectives de retour pour les populations déplacées peuvent être entravées par des destructions physiques et sociales, la persistance des risques et les conséquences sur les moyens de subsistance. Dans de telles circonstances, il est fort probable que les personnes qui sont laissées en arrière seront les plus vulnérables et auront besoins d'être réinstallées.
24. La mesure dans laquelle les catastrophes et autres conséquences du changement climatique nécessiteront la réinstallation planifiée dépendra d'autres facteurs environnementaux, sociaux, culturels, politiques et économiques, et des capacités d'adaptation et d'intervention des gouvernements et des communautés affectées.
25. La réinstallation planifiée existe déjà dans certaines parties du monde (par exemple, aux Fidji). Dans d'autres parties (par exemple, en Alaska), les populations concernées demandent instamment aux autorités de les aider à se réinstaller. Dans la mesure où de plus en plus de personnes vivent dans des régions et des lieux hautement vulnérables aux catastrophes et autres conséquences du changement climatique, la réinstallation planifiée, alliée à la migration, a un rôle important à jouer dans les stratégies futures visant à réagir et à s'adapter à de telles conséquences. Par conséquent, les États peuvent utiliser la réinstallation planifiée comme option politique pour protéger les populations affectées.
26. La réinstallation planifiée peut s'avérer nécessaire dans les circonstances suivantes : a) lorsque des personnes vivent dans des zones exposées à des aléas à déclenchement soudain, comme ceux énumérés au paragraphe 20 ; b) parce que leurs moyens de subsistance et leurs établissements sont menacés par les effets à déclenchement lent du changement climatique tels que ceux mis en évidence au paragraphe 20 ; c) parce que leur État ou des parties de leur État risquent d'être détruits en raison d'effets dus au changement climatique (par exemple, petits États insulaires confrontés à l'élévation du niveau des océans) ; et d) en raison de projets d'atténuation et d'adaptation liés au changement climatique (par exemple, barrages pour l'hydroélectricité et le stockage de l'eau, biocarburants, plantations de forêts, murs de protection contre les eaux, défenses côtières, digues, dispositifs d'irrigation, projets de réallocation des ressources en eau, etc.)¹⁴. Si toutes ces catégories ont été discutées, la consultation a essentiellement porté sur les deux premières, même si les orientations s'appliqueraient à toutes.

¹⁴ Warner, K., Afifi, T., Kälin, W., Leckie, S., Ferris, B., Martin, S. F. and D. Wrathall, 2013. Changing climates, moving people: Framing migration, displacement and planned relocation, Policy Brief No. 8. Bonn: United Nations University Institute for Environment and Human Security (UNU-EHS).



3. TERMINOLOGIE

27. À titre préliminaire, la signification attribuée à « réinstallation planifiée », « évacuation » et « réinstallation » aux fins du présent rapport est exposée en détail dans l'encadré 2.
28. La consultation a mis en évidence la nécessité de parvenir à une acception commune de ces termes fondamentaux. Cet aspect est essentiel pour que les approches politiques soient élaborées de manière cohérente et appropriée et que les actions qui seront menées ultérieurement reposent sur des hypothèses communes.
29. « Réinstallation planifiée » n'est pas un terme consacré, bien qu'il figure au paragraphe 14 f) du Cadre de l'adaptation de Cancun. En anglais, « relocation » et « resettlement » (tous deux traduits par « réinstallation » en français) sont souvent utilisés de manière interchangeable, fréquemment aux côtés de « déplacement » et de « migration » pour décrire des formes de mobilité, avec peu de distinction quant à leur signification indépendante¹⁵. Les glissements entre « réinstallation (relocation en anglais) », « réinstallation planifiée », « réinstallation assistée », « réinstallation préventive », « réinstallation (resettlement en anglais) », « évacuations » et « déplacement » sont courants dans la littérature et dans la pratique, même si les contextes dans lesquels ils sont discutés révèlent qu'ils ne sont pas synonymes. Ces termes ont une signification différente en fonction de la discipline, de l'arrière-plan conceptuel ou du point de vue à partir duquel ils sont abordés. Pour les acteurs humanitaires par exemple, la « réinstallation (resettlement) » fait presque toujours référence à la réinstallation de réfugiés dans des pays tiers, tandis que pour les personnes qui travaillent dans le domaine du développement, la « réinstallation (resettlement) » ou la « réinstallation involontaire » désigne la réinstallation de populations dans le cadre de projets de développement.
30. La sensibilité aux connotations potentiellement négatives associées à certains termes et leur pertinence par rapport aux notions individuelles et communautaires d'identité ne doivent pas être oubliées lorsque l'on choisit les termes applicables et que l'on décide de leur signification et de leur contenu. Le contexte historique et culturel a une incidence sur la manière dont les individus et les communautés perçoivent le fait d'être associés à certains termes spécifiques. Au Bangladesh, par exemple, le terme « réinstallation » est problématique parce qu'il est associé au conflit violent qui s'est produit lorsque les personnes ont été déplacées dans la région des Chittagong Hill Tracts.
31. Sur la base du Background Paper, la description générale d'« évacuation » et de « réinstallation » donnée dans l'encadré 2 a évolué à partir des discussions bien qu'aucun consensus ferme ne soit apparu. Deux interprétations différentes de la « réinstallation planifiée » se sont opposées. Si la plupart des participants sont convenus que la « réinstallation planifiée » était généralement initiée, supervisée et exécutée par l'État ou sous sa responsabilité ; ou était menée par les communautés dans leur propre intérêt, en coordination avec l'État ; ou était décidée sur la suggestion ou à la demande de communautés et mise en pratique par l'État, des divergences d'opinion sont apparues concernant les aspects suivants :
- a.** Selon un point de vue, la réinstallation planifiée s'entendait comme un terme générique décrivant un mouvement physique. Dans cette optique, l'évacuation comprenait la réinstallation (relocation) temporaire à très court terme de personnes sans réinstallation (resettlement) (telle que définie dans l'encadré 2) et concernait le déplacement de personnes afin de les mettre en sécurité face à un danger imminent. La réinstallation (relocation) à long terme ou permanente, accompagnée par la réinstallation

¹⁵ Différentes formes de mobilité interviennent le long d'un continuum, allant de mouvements entièrement volontaires à des mouvements entièrement forcés. Aux fins du présent rapport, la migration s'entend comme essentiellement volontaire et le déplacement comme un mouvement non volontaire. Pour mieux comprendre les trois termes mentionnés au paragraphe 14 f), voir Warner, K., Affii, T., Kälin, W., Leckie, S., Ferris, B., Martin, S. F. and D. Wrathall, 2013, Changing climates, moving people: Framing migration, displacement and planned relocation, Policy Brief No. 8. Bonn: United Nations University Institute for Environment and Human Security (UNU-EHS).

(resettlement) était également comprise dans le terme générique de réinstallation planifiée¹⁶.

b. Selon un autre point de vue, les trois termes – évacuation, réinstallation et réinstallation planifiée – étaient distincts. La réinstallation (relocation) (également considérée comme temporaire) se produirait après une évacuation mais pourrait ne pas être suivie par un processus de réinstallation (resettlement) (tel que défini dans l'encadré 2)¹⁷.

32. Dans la mesure où les États commencent à mettre en œuvre le paragraphe 14 f) du Cadre pour l'adaptation de Cancun, il est nécessaire de préciser la signification de « réinstallation planifiée », « évacuation » et « réinstallation », et leurs relations mutuelles (ainsi que leur relation par rapport à la « migration » et au « déplacement »). Les contextes et l'expérience au niveau local et national doivent être pris en compte dans l'attribution d'une signification commune à ces termes. La dimension temporelle inhérente à ces termes, à savoir qu'ils englobent des mouvements temporaires, à long terme ou permanents, peut être un élément clé permettant de les distinguer.
33. Si le terme en soi pourrait généralement être neutre, la réinstallation planifiée pourrait être envisagée de mauvaise foi (par exemple, pour privilégier certaines communautés ou au contraire exercer une discrimination à leur égard, pratiquer la spéculation foncière, à des fins de découpage électoral, etc.). Cette considération renforce la nécessité d'instaurer des normes claires permettant de déterminer quand la réinstallation planifiée est nécessaire et autorisée et de définir le processus devant accompagner sa mise en œuvre.

¹⁶ La réinstallation planifiée reste toutefois spécifique à un certain contexte. Dans le cas des Fidji par exemple, la réinstallation des communautés est volontaire et permanente.

¹⁷ L'illustration suivante a été donnée : les personnes pourraient être évacuées de chez elles et conduites dans une école comme mesure de sécurité immédiate. Elles pourraient y rester une semaine mais l'école devrait ensuite reprendre si bien qu'elles seraient alors réinstallées ailleurs mais avec l'intention que leur maison soit reconstruite. Ainsi, aucun processus de réinstallation officiel ne serait lancé. Ou alors, on pourrait imaginer une situation où des personnes seraient réinstallées temporairement afin que leurs maisons puissent être équipées de manière à résister aux catastrophes, après quoi elles rentreraient chez elles. Là encore, l'idée est que la réinstallation (relocation) est temporaire.



4. ENSEIGNEMENTS TIRÉS D'EXPÉRIENCES DU PASSÉ

34. À partir des discussions qui se sont déroulées lors des tables rondes, cette partie regroupe les enseignements et les orientations tirés du déplacement et de la réinstallation induits par le développement (DIDR), de la réinstallation planifiée dans le contexte de la gestion des risques de catastrophe, de la réinstallation planifiée dans le contexte du changement climatique et autres expériences vécues dans le passé. Ces enseignements constituent le fondement des orientations exposées de manière plus détaillée dans la partie 5.

4.1. ENSEIGNEMENTS ET ORIENTATIONS TIRÉS DU DÉPLACEMENT ET DE LA RÉINSTALLATION INDUITS PAR LE DÉVELOPPEMENT

35. Les acteurs du développement, en particulier les banques multilatérales de développement, possèdent une expérience considérable de la réinstallation de personnes et de communautés dans le cadre de vastes projets d'infrastructure ou autres. Ce processus est couramment appelé DIDR et fournit des enseignements pour procéder à la réinstallation

planifiée rendue nécessaire par des catastrophes et autres conséquences du changement climatique. L'expérience tirée du DIDR montre que si la réinstallation n'est pas planifiée et mise en œuvre correctement, elle conduit à l'appauvrissement des personnes réinstallées. Le DIDR permet de mieux comprendre quels sont les problèmes à régler et les activités à entreprendre pour que les populations réinstallées parviennent à prendre véritablement racine et à devenir autonomes¹⁹. Le défi consiste à élaborer des politiques favorables à une approche authentique et participative de la réinstallation planifiée, de la prise de décision et de la mise en œuvre, visant à restaurer les conditions de vie des populations réinstallées et de préférence à les améliorer.

36. Les faits montrent que la grande majorité des communautés réinstallées se trouvent dans une situation plus précaire qu'auparavant à la suite d'un DIDR, bien que l'on reconnaisse que les expériences négatives sont fréquemment documentées, tandis que les positives le sont peut-être moins. Toutefois, si elle est correctement planifiée, financée et mise en œuvre, la réinstallation planifiée peut déboucher sur des résultats positifs, à condition que les acteurs concernés reconnaissent le risque de perte, de destitution et d'appauvrissement pouvant découler d'un processus massif de déracinement et de réinstallation physique et s'efforcent de le surmonter²⁰. C'est pourquoi des

¹⁸ Certaines formes de déplacement induit par le développement peuvent être forcées. Certains acteurs font référence à un sous-ensemble de déplacement et réinstallation induits par le développement appelé « déplacement et réinstallations forcés induits par le développement ».

¹⁹ En Inde seulement, on estime que les projets de développement des 60 dernières années ont déplacé quelque 60 millions de personnes, certaines plus d'une fois, réduisant la plupart à un état de pauvreté permanente. En Afrique, pour la réinstallation d'environ 57 000 Tonga sur des terres infertiles lors de la construction du barrage Kariba en 1957-1959, documentée par Elizabeth Colson, le processus de réinstallation n'avait pas prévu la mise en place de nouveaux moyens de subsistance et la communauté vit toujours dans la pauvreté.

²⁰ En Chine, pour le projet de barrage des Trois Gorges, 1,3 million de personnes ont été réinstallées et se sont vu offrir une maison et une indemnisation. Certaines personnes réinstallées reconnaissent que leur situation est probablement meilleure que si elles avaient dû migrer seules. Les autres avantages potentiels sont notamment l'amélioration des conditions de santé, l'accès à de nouvelles sources de revenus, la création de nouvelles activités génératrices de revenus, la mobilité accrue, etc. Aux États-Unis, des universités prestigieuses ont offert des bourses aux jeunes qui avaient été victimes de l'ouragan Katrina. En Alaska, les communautés ont encouragé la formation professionnelle des jeunes afin de leur permettre d'acquérir des qualifications utiles sur le marché et de participer à la reconstruction des communautés sur leur nouveau lieu de vie. Dans le contexte des îles Carteret, le recours à la réinstallation pour réduire l'appauvrissement a été un facteur important.

indicateurs « intelligents » sont nécessaires pour mesurer non seulement la « réussite » globale de la réinstallation planifiée mais aussi les améliorations apportées à certains de ses aspects²¹.

37. Le cadre en quatre étapes de Thayer Scudder, élaboré pour décrire et analyser le processus de déplacement et de réinstallation, peut probablement être appliqué à la réinstallation planifiée rendue nécessaire par des catastrophes et autres conséquences du changement climatique. Thayer Scudder représente le processus de réinstallation comme se produisant en quatre étapes et souligne le comportement que l'on peut attendre des personnes réinstallées à chaque étape.

a. L'étape un, avant le déplacement physique, nécessite la planification de la réinstallation et le recrutement de la communauté devant être réinstallée, avec la création de conditions favorables ;

b. L'étape deux concerne l'adaptation, avec la baisse initiale du niveau de vie qui a tendance à suivre le déplacement ;

c. L'étape trois consiste à lancer le développement économique ainsi que des activités de formation de la communauté ;

d. L'étape quatre porte sur le transfert d'un processus de réinstallation viable à la deuxième génération des personnes réinstallées et aux institutions n'appartenant pas au projet.

La consultation et la participation de la communauté sont cruciales pendant les quatre étapes.

38. Le Modèle des risques d'appauvrissement et de reconstruction (IRR) mis au point par Michael Cernea met en évidence huit risques d'appauvrissement fondamentaux et récurrents dans le DIDR, qui sont susceptibles d'être également pertinents dans notre contexte. Ces risques sont la perte de terres, la perte du domicile, la perte d'emplois, la marginalisation, l'insécurité alimentaire, l'augmentation

de la morbidité, la perte d'accès aux ressources de la communauté et la désagrégation de la communauté. L'ampleur, la gravité, la manifestation et les effets de chacun de ces risques seront différents dans différentes cohortes de la population. La reconnaissance anticipée des risques d'appauvrissement du modèle IRR est indispensable pour prévoir, diagnostiquer et résoudre les problèmes liés à la réinstallation planifiée rendue nécessaire par des catastrophes et autres conséquences du changement climatique et devrait donc être intégrée aux stratégies, aux politiques et aux actions de planification.

39. Les autres risques qui doivent également être pris en compte dans la planification stratégique à long terme incluent ceux spécifiques à chaque région, État, lieu, contexte et genre, ainsi que les risques associés à la perte de la sécurité physique et aux mouvements secondaires²².

40. Les enseignements retirés du DIDR suggèrent aussi qu'il conviendrait d'accorder suffisamment d'attention aux risques d'appauvrissement psycho-socio-culturel (PSC) infligés par la réinstallation lors de la mise en œuvre de la réinstallation planifiée. Une réinstallation effectuée de manière mécanique, en mettant l'accent sur la logistique et en ne s'intéressant que peu à la perte d'un lieu et de la géométrie sociale²³ qui l'accompagne risque d'empêcher l'installation d'une nouvelle communauté dans de bonnes conditions. Cette situation générera un deuxième ensemble de problèmes. La réinstallation devrait permettre aux personnes concernées de répondre à trois questions essentielles. Qui sommes-nous ? Où sommes-nous ? Quelles relations existent entre nous ? La culture routinière qui prévalait avant le déplacement peut ne pas être retrouvée, et encore moins rétablie, mais elle peut être recréée dans la nouvelle destination en réinterprétant « l'ancien » dans le contexte du « nouveau ». Le cas où les communautés réinstallées ont réutilisé le nom des rues, des places, des lieux et des événements marquants dans leur « nouvelle » communauté est un bon exemple de cette re-création.

²¹ La réussite pourrait être évaluée par la mesure dans laquelle la communauté parvient à constituer une unité résidentielle socialement et culturellement intégrée capable de subvenir à ses propres besoins d'une manière raisonnablement équitable et de faire face à tout un éventail de facteurs de stress sociaux et environnementaux variables jusqu'à un certain point sans connaître de perturbation majeure ou de perte de fonctionnalité en matière de maintien des services sociaux, de bien-être et de respect des droits de l'homme. En d'autres termes, il s'agit de devenir une communauté résiliente. De toute évidence, c'est là le type d'idéal qui ne sera probablement jamais atteint dans la réalité mais nous pourrions discuter de la « réussite » en considérant la mesure dans laquelle une communauté se rapproche de cet idéal. Elle pourrait être évaluée en termes de conditions de logement appropriées et de l'apport adéquat de services, d'économie et de moyens d'existence, de politique, de rapports de force et de structures du pouvoir, de participation aux réseaux régionaux en tant que partie autonome, d'impacts environnementaux collectifs, d'intégration culturelle et sociale (institutions et réseaux communautaires, relations ethniques et entre les genres, conflit ou consensus social, problèmes de toxicomanie, etc.).

²² En effet, les déplacements secondaires ou cycliques peuvent devenir un produit dérivé de stratégies d'adaptation inefficaces mises en œuvre pour faire face à la situation d'origine, ainsi qu'une conséquence de l'incapacité à prévoir suffisamment à l'avance dans des domaines tels que la sécurité alimentaire, la planification spatiale ou la gestion des ressources, qui tous peuvent être soumis à des pressions supplémentaires en raison des effets du changement climatique.

²³ C'est l'ordre spatio-temporel socialement construit qui ancre la « culture routinière » et l'identité. Voir Theodore E. Downing and Carmen Garcia-Downing, 2009, chapitre intitulé Routine and Dissonant Cultures, Development and Dispossession: the Crisis of Development Forced Displacement and Resettlement, in Anthony Oliver-Smith (ed.), Santa Fe: SAR Press. Pp.225-254

41. Les éléments spécifiques qui se sont avérés cruciaux pour la réussite ou l'échec de projets de DIDR et qui sont susceptibles de s'appliquer au contexte des catastrophes et du changement climatique sont notamment l'existence d'une planification minutieuse et précoce ; le choix du site de réinstallation ; la conception et la configuration de la nouvelle zone d'installation ; la conception des logements ; les matériaux et la construction ; le régime foncier ; les moyens de subsistance et le rétablissement des revenus ; l'accès aux services de santé et d'éducation ; la participation effective de la communauté, y compris la consultation et la participation des populations affectées ; une juste prise en compte des besoins des communautés d'accueil et des personnes laissées en arrière ; les capacités locales ; la transparence ; l'obligation redditionnelle ; un financement adéquat et durable ; le partage des bénéfices ; la résolution des conflits et les mécanismes de recours ; les structures au niveau national y compris les cadres juridiques ; et des stratégies adaptées à la communauté permettant d'éviter la dislocation culturelle, la perte de l'identité et de la spécificité culturelles, et la perte des moyens de subsistance traditionnels.

42. Toute une gamme de politiques et de législations nationales et internationales existantes, utilisées dans le contexte du DIDR, peuvent fournir des orientations à la réinstallation planifiée rendue nécessaire par des catastrophes et autres conséquences du changement climatique²⁴. Les résultats négatifs constatés dans des processus de DIDR sont souvent dus en partie à l'incapacité à faire respecter les politiques et les lois existantes, et en partie aux capacités limitées des gouvernements, malgré les orientations, les directives opérationnelles et les enseignements retirés d'expériences passées. Ces questions, ainsi que la recherche, le suivi et l'analyse et l'évaluation des impacts devraient être traités afin d'améliorer les résultats dans les contextes de catastrophes et de changement climatique.

43. Les différences majeures entre le DIDR et la réinstallation planifiée rendue nécessaire par des catastrophes et autres conséquences du changement climatique devraient être comprises afin que les enseignements et les orientations tirés du DIDR puissent être adaptés de manière appropriée. Ces différences sont notamment les suivantes :

a. Le peu de preuves et le manque de certitude concernant l'exposition au risque qui peuvent sous-tendre les décisions sur la réinstallation planifiée, permettant d'envisager un choix indépendant quant à la nécessité ou non de s'y conformer. Au contraire, la réinstallation dans le contexte du DIDR est une condition préalable obligatoire à la réinstallation.

b. La réinstallation planifiée est généralement effectuée pour le bénéfice de la population réinstallée. Cela n'est pas nécessairement le cas avec le DIDR.

c. Le DIDR a la capacité de mobiliser des financements importants, en particulier si les banques multilatérales et régionales financent les projets. Cela incite les États à satisfaire à des conditions de réinstallation allant au-delà des simples normes minimales. Des questions subsistent quant à l'ampleur des financements qui pourraient être disponibles et accessibles pour procéder à la réinstallation planifiée dans le contexte de catastrophes et des autres effets du changement climatique mais l'expérience à ce jour montre qu'il s'agit là d'une entreprise coûteuse, même pour de petits groupes, et qui nécessite des ressources considérables²⁵.

4.2. ENSEIGNEMENTS ET ORIENTATIONS TIRÉS DE LA RÉINSTALLATION PLANIFIÉE DANS LE CONTEXTE DE LA GESTION DES RISQUES DE CATASTROPHE

44. Des enseignements peuvent aussi être retirés d'opérations de réinstallation planifiée menées dans le contexte de catastrophes (connues sous le nom de déplacement et réinstallation suite à une catastrophe par les praticiens du développement). Il peut s'agir d'une stratégie préventive visant à réduire l'exposition aux catastrophes. En Amérique latine, par exemple, des opérations de réinstallation planifiée de cette nature ont cherché à réduire les dommages, les pertes et les conséquences provoqués par des catastrophes en termes tant monétaires que non monétaires.

²⁴ Il s'agit notamment des documents suivants : The World Bank's Operational Policy on Involuntary Resettlement and Best Practice, disponible en anglais à l'adresse : <http://goo.gl/xyvMm5> ; Le Resettlement Handbook de la Société financière internationale (SFI), disponible en anglais à l'adresse : <http://goo.gl/vkTtO4> ; Le Handbook on Resettlement de la Banque asiatique de développement, disponible en anglais à l'adresse : <http://goo.gl/vrkP2C>, ainsi que les directives de la Commission mondiale des barrages (2000), disponibles en anglais à l'adresse : <http://www.unep.org/dams/WCD> et les Principes de l'Équateur (2003), disponibles en anglais à l'adresse : <http://www.equator-principles.com>

²⁵ Le document d'Elena Correa, Fernando Ramirez et Haris Sanahuja intitulé Populations at Risk of Disaster: A Resettlement Guide, résume 25 ans de pratique de DIDR et les applique au contexte des catastrophes.

45. Les éléments existants relatifs à la réinstallation planifiée en tant que stratégie de gestion des risques de catastrophe indiquent que bon nombre de pratiques et d'enseignements sont communs avec le DIDR. Parmi les problèmes qui empêchent d'obtenir de meilleurs résultats, nous citerons l'absence de cadres juridiques nationaux permettant de planifier et de mettre en œuvre la réinstallation planifiée dans de bonnes conditions (par exemple, souvent, seuls les propriétaires possédant un titre légal sont reconnus et les pertes économiques non liées aux terres et aux structures ne sont pas indemnisées) ; les faibles capacités dues au taux de renouvellement élevé du personnel ; le manque d'experts, de documentation et de systématisation des produits et des résultats ; l'absence de vision à long terme ; l'insuffisance des fonds et des sources de financement ; la faiblesse des structures institutionnelles et du leadership politique ; et les problèmes de mise en œuvre²⁶.

46. Les enseignements retirés de cas de réinstallation planifiée mise en œuvre en tant que stratégie de gestion des risques de catastrophe révèlent que cette formule permet de sauver des vies et des biens et d'améliorer les conditions de vie dans les régions à haut risque si elle est intégrée à une stratégie globale de gestion des risques et si elle est correctement planifiée et mise en œuvre²⁷. Il est important que les actions menées pour protéger la vie et les biens des personnes exposées aux catastrophes et autres conséquences du changement climatique ne rendent pas les communautés plus vulnérables aux autres risques sociaux, économiques ou culturels liés à la réinstallation planifiée.

4.3. ENSEIGNEMENTS ET ORIENTATIONS TIRÉS DE LA RÉINSTALLATION PLANIFIÉE RENDUE NÉCESSAIRE PAR LES CONSÉQUENCES DU CHANGEMENT CLIMATIQUE ET AUTRES EXPÉRIENCES DU PASSÉ

47. À partir du peu de littérature et d'éléments dont on dispose relatifs à la réinstallation planifiée rendue nécessaire par les conséquences à déclenchement lent du changement climatique,²⁸ ainsi que des exemples passés de réinstallation transfrontalière de communautés²⁹, des questions comme le droit à l'autodétermination, la préservation (et la politisation) de l'identité et de la culture, et le droit de contrôler ses ressources sont apparues comme des enjeux majeurs. Le contrôle de la décision de réinstallation, la manière dont est perçue l'opération, et les contextes historiques et politiques sous-jacents peuvent s'avérer déterminants pour la manière dont la réinstallation est comprise et vécue – par la communauté réinstallée, par la communauté d'accueil et par la communauté laissée sur place.

48. Actuellement, certaines communautés qui ont été réinstallées ou sont en train de l'être à cause de conséquences à déclenchement lent du changement climatique ont été elles-mêmes à l'origine du processus de réinstallation (par exemple, en Alaska, aux Fidji). Dans ce contexte, des orientations sont nécessaires concernant le moment auquel les conséquences à déclenchement lent du changement climatique rendent les conditions telles qu'une réinstallation planifiée conduite par le gouvernement est nécessaire pour protéger la santé, la sécurité et le bien-être humains. En d'autres termes, à partir de quel moment les gouvernements ont-ils la responsabilité de réinstaller des individus et des communautés³⁰ ?

²⁶ Cet autre document d'Elena Correa (Éd.), intitulé *Preventive Resettlement of Populations at Risk of Disaster: Experiences from Latin America*, analyse la réinstallation effectuée à titre de mesure préventive dans les États d'Amérique latine.

²⁷ Ibid.

²⁸ Robin Bronen, *Climate-Induced Community Relocations: Creating an Adaptive Governance Framework Based on Human Rights Doctrine*, *NYU Review of Law and Social Change* vol 35, 2011, pp. 356-406.

²⁹ Il existe trois études de cas connues dans le Pacifique : la réinstallation des Banabans de l'île Océan à Rabi, aux Fidji ; la réinstallation de certaines familles de Vaitupu sur l'île de Kioa, aux Fidji ; et la réinstallation de certains Gilbertins dans les îles Salomon.

³⁰ Dans le contexte des inondations saisonnières et des régions exposées à la sécheresse, qui peuvent être considérées par certains acteurs comme des phénomènes à déclenchement lent, les gouvernements mettent en place des programmes de réinstallation (par exemple, au Viet Nam, en Chine) qui peuvent apporter un éclairage supplémentaire sur ces questions.

4.4. ENSEIGNEMENTS ET ORIENTATIONS TIRÉS D'ÉVACUATIONS

49. Les enseignements tirés d'évacuations sont pertinents pour les discussions de la réinstallation planifiée dans le contexte des catastrophes et autres conséquences du changement climatique.
50. L'évacuation face à un danger imminent est une pratique acceptée par les États. Les expériences et les cadres nationaux de gestion des catastrophes et de protection civile possèdent un vaste éventail d'informations sur des aspects spécifiques des évacuations. Les sujets traités par ces cadres portent notamment sur la planification, l'évaluation et la cartographie des populations exposées ; l'information du public ; la connaissance de la zone d'évacuation ; la diffusion de messages d'alerte ; l'évacuation des personnes³¹ ; ainsi que l'identification et la gestion de centres/sites d'évacuation et l'apport de solutions (typiquement le retour dans les communautés).
51. Les évaluations préliminaires et l'évaluation des évacuations mettent en évidence les facteurs et les problèmes à prendre en considération dans la planification et la gestion des évacuations. Le projet négocié de guide global pour la planification des évacuations de masse dans les catastrophes naturelles (Comprehensive Guide for Planning Mass Evacuations in Natural Disasters [Guide MEND]) impliquant de multiples parties intègre les expériences et les enseignements nationaux dans un document d'orientation global sur la planification des évacuations à l'intention des États³². Les documents et les outils élaborés par les agences internationales, comme les Directives opérationnelles de l'IASC sur la protection des personnes affectées par des catastrophes naturelles, les Principes directeurs
- sur le déplacement interne et les documents et outils liés à la gestion des camps dans le contexte humanitaire sont également pertinents pour les évacuations (et contiennent des orientations spécifiques sur le sujet)³³.
52. Par contraste, il existe très peu d'orientations sur les situations de déplacement prolongé à la suite d'une évacuation, en particulier dans les cas où le lieu d'origine n'est plus habitable. Ce problème n'est pas non plus couramment traité dans les stratégies et les orientations relatives à la planification d'urgence de la gestion des catastrophes.
53. L'expérience et les orientations relatives aux évacuations comportent des enseignements pour l'exécution de la réinstallation planifiée, qu'elle soit effectuée avant une catastrophe, après une catastrophe, à la suite d'une évacuation ou dans le contexte d'autres conséquences du changement climatique. L'expérience retirée d'évacuations passées est particulièrement précieuse car elle a trait aux mesures permettant d'assurer que la réinstallation planifiée est mise en œuvre d'une manière qui protège, respecte et prend pleinement en compte les besoins et les droits des personnes concernées. Il convient de garder à l'esprit les différences majeures entre ces situations lorsque l'on analyse des matériels relatifs aux évacuations et que l'on extrapole des orientations pour la réinstallation planifiée. Par exemple :
- a.** Les délais potentiellement plus longs qui caractérisent les scénarios d'impact à déclenchement lent permettront de disposer de plus de temps pour planifier une consultation efficace avec les communautés concernées et la participation de ces dernières, choisir le site, etc., même si ces scénarios manqueront peut-être des signaux plus clairs existant dans les événements plus dramatiques ;

³¹ Au Japon, après une catastrophe, les personnes sont déplacées dans des centres d'évacuation, puis dans des centres de transition et enfin dans un hébergement permanent. Le gouvernement effectue aussi des opérations de « land banking » afin de repérer des terres à titre préalable en vue de la réinstallation au cas où les personnes évacuées ne pourraient pas rentrer chez elles.

³² Le Guide MEND, élaboré au sein du Module CCCM avec des contributions des gouvernements, des communautés humanitaires et de gestion des catastrophes, fournit des réflexions et un modèle permettant d'aider les instances de planification au niveau municipal, régional et national, tant sur le plan urbain que rural, à élaborer des plans d'évacuation conformément aux principes de gestion des situations d'urgence. Il regroupe les considérations, les meilleures pratiques et les orientations d'un vaste éventail de sources différentes et d'une diversité d'États permettant de proposer un modèle générique de création d'un plan d'évacuation. Le Guide, qui part de l'hypothèse que l'évacuation est nécessaire (c'est-à-dire que les évaluations des risques ont été effectuées) repose sur le principe selon lequel les évacuations ne doivent être utilisées qu'en dernier ressort et ne doivent pas exposer les personnes à des risques plus grands que ceux qui ont motivé leur mise à l'abri d'un danger. Le « modèle d'évacuation de masse » devant être adapté dans un contexte donné couvre les phases du « pré-événement », de l'« alerte précoce », de la « décision », de l'« émission d'une mise en garde/directive », de l'« évacuation », de l'« abri provisoire » et de la « réinstallation » et détaille les aspects spécifiques devant être étudiés dans chaque phase. Parmi les questions couvertes figurent les bases légales sur lesquelles doivent reposer les évacuations, les accords bilatéraux, les rôles et les responsabilités, la protection, etc. Le Guide comporte aussi des orientations s'appuyant sur des études de cas et est disponible en anglais à l'adresse : <http://goo.gl/G9OLCW>

³³ Les Directives opérationnelles de l'IASC sur la protection des personnes affectées par des catastrophes naturelles fournissent des informations utiles sur les mesures de préparation à l'évacuation. Les Normes de Sphère formulent des orientations sur les normes d'urgence minimales dans des secteurs tels que les abris et la nutrition, et sont disponibles à l'adresse : <http://goo.gl/IJRZHU> Des outils et le Nécessaire du Module global sur la CCCM sont aussi susceptibles de fournir des orientations utiles sur les expulsions, y compris les Principes de base et directives concernant les expulsions et les déplacements liés au développement, Annexe 1 au Rapport du Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie, UN Doc A/HRC/4/18 (2007), disponible à l'adresse : <http://goo.gl/AcBaas>

b. Lorsque la réinstallation planifiée suit les évacuations, des facteurs comme la nécessité de fournir un abri provisoire³⁴, la perte de documents et la surveillance des biens, la poursuite de l'assistance humanitaire et de l'aide aux moyens de subsistance en attendant la réinstallation, ainsi que les processus de recherches familiales et de regroupement familial, etc. peuvent être nécessaires ;

c. Vu la complexité de la réinstallation planifiée, un éventail plus large et plus diversifié d'acteurs gouvernementaux devra être impliqué dans le processus que dans l'évacuation, qui est généralement dirigée et facilitée par un nombre plus limité d'acteurs gouvernementaux ;

d. L'évacuation, qui est généralement moins coûteuse que la réinstallation planifiée, est plus souvent prévue dans les budgets nationaux ou financée par les agences humanitaires.

³⁴ Les personnes déplacées sont souvent logées dans des bâtiments publics comme des écoles dans la période qui suit immédiatement une catastrophe, ce qui pose des conflits d'intérêts entre la nécessité pour les enfants de retourner à l'école le plus vite possible et celle de trouver un hébergement sûr et convenable pour les populations déplacées en attendant une solution durable ou un processus de réinstallation planifiée. Pour des orientations sur les principes et les bonnes pratiques permettant de gérer ce problème, voir les Lignes directrices sur les centres collectifs du Module global CCCM, disponibles à l'adresse : <http://goo.gl/YPtSMM>



5. QUESTIONS À TRAITER ET ORIENTATIONS PRÉLIMINAIRES NON EXHAUSTIVES

54. La réinstallation planifiée doit être un processus de reconstruction et d'intégration, permettant aux personnes de s'installer durablement dans un nouvel endroit. Pour être durable, elle doit fournir aux populations concernées des terres et/ou un logement appropriés ; l'accès aux services publics tels que l'eau, assainissement, l'électricité et le transport ; et l'accès aux services sociaux comme l'éducation et la santé ; ainsi que l'accès à des sources de revenus, à des moyens de subsistance et/ou à des possibilités d'emploi. Les autres facteurs qui sont importants pour la réussite de la réinstallation sont notamment l'intégration dans la communauté d'accueil ; la cohésion familiale et communautaire ; la reconnaissance de droits sur le plan politique ; le régime foncier, y compris les droits des communautés à pratiquer la sylviculture, la pêche, etc. ; l'accès aux ressources communes ou aux réseaux sociaux permettant d'obtenir des crédits informels et autres ressources ; et la sécurité physique. D'un autre côté, la réinstallation planifiée doit éviter la désagrégation sociale (c'est-à-dire, les conflits et les troubles sociaux : au sein des familles, entre les familles, avec les autorités et avec les communautés d'accueil) ; la perte de l'identité et des lieux culturels, coutumiers et spirituels ; la perte des connaissances traditionnelles ; et les mouvements secondaires.
55. En s'inspirant des enseignements retirés du DIDR, de la gestion des risques de catastrophe et autres expériences, cette partie identifie les risques, les problèmes et les tâches qui doivent être pris en considération dans toute orientation à l'intention des États et d'autres acteurs impliqués dans la planification et la mise en œuvre de la réinstallation dans le contexte de catastrophes et du changement climatique, étant entendu que toute orientation devra être interprétée à la lumière de la situation spécifique.

5.1. NIVEAU NATIONAL

LA RÉINSTALLATION PLANIFIÉE À L'INTÉRIEUR D'UN ÉTAT RELÈVE DE LA RESPONSABILITÉ PREMIÈRE DES AUTORITÉS NATIONALES

56. La réinstallation planifiée est liée à divers entités et cadres nationaux, notamment la DRR, la gestion des catastrophes, l'adaptation au changement climatique, le développement, la terre et les biens, etc. Dès lors, les rôles et les responsabilités relatifs à la réinstallation planifiée ont trait à de multiples disciplines, niveaux de gouvernement et acteurs. Une approche à l'échelle de l'ensemble du gouvernement est nécessaire dans la mise en place de la réinstallation planifiée, bien que des acteurs et/ou des institutions spécifiques doivent être désignés pour assumer et diriger ce processus. Cette démarche nécessite une coordination entre différents services gouvernementaux et niveaux de gouvernement (par exemple, local/provincial/national), ainsi que la coopération de diverses agences opérationnelles. Des orientations spécifiques peuvent aussi être nécessaires concernant la participation et le rôle de l'armée.

PLANIFICATION PRÉCOCE ET GLOBALE

57. Face à des catastrophes et autres conséquences du changement climatique, les gouvernements devraient commencer à prévoir des lieux de réinstallation spécifiques avant qu'ils ne deviennent nécessaires. La planification implique des préparatifs suffisants, comportant notamment la création d'un environnement réglementaire favorable et la mobilisation de financements adéquats. Bien que le processus de planification en vue de la réinstallation puisse différer en fonction du contexte, il devrait en général comporter :

a. L'élaboration d'une base légale et scientifique permettant de déterminer le moment où la réinstallation est nécessaire et de mener à bien la réinstallation planifiée de manière à garantir que le processus protège, respecte et prend pleinement en compte les droits et les besoins des populations concernées, et n'est pas mis en œuvre pour des raisons essentiellement politiques, économiques ou commerciales, sous le prétexte de protéger des personnes et de limiter leur exposition à des catastrophes et autres conséquences liées au climat ;

b. La préparation du terrain en menant un travail de sensibilisation et en ouvrant un débat national sur la nécessité de la réinstallation planifiée, en mobilisant des appuis et en créant un engagement et un leadership de haut niveau ;

c. L'allocation ou la mobilisation de fonds suffisants ;

d. L'établissement d'une cartographie des risques et d'une planification de l'installation, l'organisation de consultations et d'enquêtes afin d'identifier les zones à haut risque et les communautés qui pourraient être réinstallées ;

e. La cartographie des terrains afin d'identifier les zones potentielles pour la réinstallation et la pratique de *land banking* en vue de la réinstallation³⁵ ;

f. La création des structures politiques, juridiques et institutionnelles nécessaires pour opérationnaliser, suivre et évaluer la réinstallation planifiée (par exemple, mécanismes d'acquisition de terres, de transfert de titres, de zonage, d'occupation des sols, de consultation, de participation, de compensation, de restitution et d'obligation redditionnelle). Dans la mesure où les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels sont tous affectés par la réinstallation planifiée, les lois nationales relatives à un vaste éventail de sujets tels que le foncier, le logement, les biens, l'emploi, les minorités et les peuples autochtones, la restitution, la lutte contre la discrimination, le déplacement, etc. peuvent être pertinentes. Ces lois nationales doivent respecter le droit international relatif aux droits de l'homme et autres normes du droit international applicables tant en substance que dans la pratique ;

g. La structuration de la réinstallation planifiée comme forme de développement et, le cas échéant, son utilisation comme occasion de faire progresser le développement pour les communautés réinstallées et celles d'accueil ;

h. La constitution de l'expertise requise et la création des capacités nécessaires.

INTÉGRATION DE LA RÉINSTALLATION PLANIFIÉE AUX STRATÉGIES ET PLANS NATIONAUX

58. Les États devraient intégrer la réinstallation planifiée à la gestion des risques de catastrophe, au développement et aux plans et stratégies d'adaptation au changement climatique³⁶ (y compris aux Plans nationaux d'adaptation (PNA)), ainsi qu'aux cadres relatifs au déplacement interne. Ils pourraient pour cela notamment :

a. Cartographier et identifier les zones, les régions et les communautés exposées aux catastrophes et autres conséquences du changement climatique ;

b. Définir et appliquer des mesures permettant de réduire la vulnérabilité de l'environnement et de la communauté et de promouvoir la résilience afin de permettre aux communautés de s'adapter *in situ* ;

c. Procéder à une planification pour imprévus, avec des alternatives à la réinstallation planifiée et la préparation de sites de réinstallation possibles ;

d. Utiliser les Plans nationaux d'adaptation comme outil pouvant permettre d'élaborer des plans de réinstallation. Les PNA visent à évaluer et à réduire la vulnérabilité des États aux conséquences du changement climatique. Ils doivent être étendus et interdisciplinaires, couvrir les besoins à moyen et long terme, être intégrés aux plans de développements nationaux et comporter les multiples outils qu'utilise un État dans ses processus de planification ;

e. Utiliser la planification du développement, y compris la planification de l'occupation des sols, comme instrument de planification de la réinstallation.

³⁵ Le *land banking* est la pratique consistant à regrouper des parcelles de terrain.

³⁶ Les Fidji ont lancé leur Politique nationale sur le changement climatique (NCCP) en 2012. Cependant, celle-ci ne mentionne pas de manière spécifique la réinstallation comme possibilité d'adaptation. Le Sommet national des Fidji sur le changement climatique de novembre 2012 a décidé de préparer des directives sur la réinstallation à titre d'annexe à la politique.

LA RÉINSTALLATION PLANIFIÉE EN DERNIER RESSORT

59. Le processus de planification doit être fondé sur le principe fondamental en vertu duquel la réinstallation planifiée doit toujours être une mesure de dernier ressort spécifique à un contexte et reposant sur le consentement. Dans l'idéal, elle doit améliorer, mais au moins rétablir le niveau de vie des individus et des communautés réinstallés³⁷. La réinstallation planifiée ne devrait être mise en œuvre que lorsqu'il n'existe aucun autre moyen d'adaptation permettant d'accroître la résilience de la population et la possibilité pour elle de rester dans sa zone d'installation d'origine, ou lorsqu'il n'existe aucune autre alternative acceptable permettant aux personnes de reconstruire leur vie dans leur communauté d'origine. Le processus et les structures mis en place pour mener à bien la réinstallation planifiée doivent tenir compte à la fois du devoir qu'a l'État de respecter les droits de l'homme et de protéger les personnes contre des préjudices, et des droits individuels à la liberté de circulation et à la liberté de choisir son lieu de résidence. Une réinstallation planifiée qui ne peut être justifiée comme étant nécessaire pour préserver la sécurité et la santé des personnes concernées, ou pour des raisons impérieuses et primordiales d'intérêt public, peut être arbitraire. Les États ont l'obligation particulière de protéger contre le déplacement les populations indigènes, les minorités, les paysans, les éleveurs et autres groupes qui ont vis-à-vis de leurs terres un lien de dépendance et un attachement particuliers³⁸.

DÉCISION DE PROCÉDER À LA RÉINSTALLATION PLANIFIÉE

60. La manière de décider à quel moment la réinstallation planifiée devrait intervenir et sur quelle base sont des questions seuil importantes. La notion d'inhabitabilité et l'échelle des niveaux de risque et d'exposition inacceptables et acceptables sont des thèmes sur lesquels il conviendra de réfléchir. Les réponses

seront différentes en fonction du type d'aléa et de l'ampleur de l'exposition au risque. La perception de cette option par les individus, les ménages et la communauté, l'accueil qui lui est fait et l'interprétation des risques et de l'exposition devront être pris en compte pour s'assurer que la réinstallation planifiée se déroulera sans heurts³⁹. Les décisions devraient notamment :

a. Explorer (et si cela est raisonnable, mettre en œuvre) les possibilités d'atténuation et autres options d'adaptation ;

b. S'appuyer si possible sur des preuves et des données scientifiques concrètes longitudinales, sur des preuves de changements environnementaux, socio-économiques et autres progressifs mesurés par des indicateurs sociaux, économiques et environnementaux⁴⁰, sur les propres évaluations de leurs conditions de vie faites par les communautés, et sur les modélisations et les projections mathématiques et scientifiques des impacts et de la vulnérabilité ;

c. S'inspirer des connaissances existantes (par exemple, études satellites et sociales, recensements et données démographiques), en particulier sur des sources locales et communautaires ;

d. Faire intervenir des évaluations d'impact et de vulnérabilité impliquant de multiples parties prenantes et portant sur les individus, les communautés et les environnements ;

e. Impliquer les autorités locales et nationales, les experts humanitaires, du développement et autres, et les communautés concernées.

61. Les indicateurs pouvant servir de base aux décisions de procéder à une réinstallation planifiée sont notamment :

a. L'existence d'un danger imminent pour la communauté ;

³⁷ À partir des années 1930, le gouvernement colonial de la Colonie des îles Gilbert et Ellice (actuellement Kiribati et Tuvalu respectivement) a tenté de remédier au problème de la rareté des terres et des ressources sur ces atolls de faible altitude en cherchant dans le Pacifique des terres sur lesquelles des groupes d'iliens pourraient se réinstaller. Des centaines de réinstallations internes et trois réinstallations transfrontalières ont eu lieu. Ces expériences dans le Pacifique révèlent les profondes conséquences psychologiques intergénérationnelles que peut avoir une réinstallation planifiée pas toujours réussie, ce qui peut expliquer pourquoi la réinstallation planifiée est considérée comme une solution de dernier ressort dans cette région.

³⁸ Voir Principe 9 des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays. Pour les dispositions du droit international sur lesquels ce principe se fonde, voir Annotations to the Guiding Principles, disponibles à l'adresse : <http://goo.gl/r5l9kv>

³⁹ Aux Fidji, les communautés elles-mêmes ont décidé du moment où leur habitat risquait de devenir inhabitable ou n'était plus habitable en raison du changement climatique. Elles sont intervenues auprès des ministères compétents pour solliciter leurs conseils et leur soutien. Le point de basculement peut également être déterminé par le gouvernement. Le gouvernement a instauré un outil de vulnérabilité et d'évaluation permettant d'établir quelles communautés avaient besoin d'être réinstallées. Voir aussi chapitre 2. Populations at Risk of Disaster. A Resettlement Guide. Op. Cit., disponible à l'adresse : <http://goo.gl/kUqCxc>

⁴⁰ En Alaska, les communautés autochtones ont documenté les changements intervenus dans leurs conditions environnementales et de vie depuis des années et le gouvernement les aide à en savoir plus sur ce qui va se passer.

b. La perte récurrente de maisons et d'infrastructures, et des évacuations passées soulevant des inquiétudes quant à l'utilité de reconstruire ou de faire de lourds investissements dans le même endroit ;

c. Le manque d'autres options d'adaptation ;

d. Le pourcentage de maisons détruites ou endommagées ;

e. Le taux, le profil et la typologie des mouvements visant à sortir des zones à risque ;

f. Les indicateurs socio-économiques signalant un appauvrissement dû à une incapacité croissante à survivre avec des moyens de subsistance traditionnels ;

g. Les informations scientifiques sur les prévisions relatives à l'élévation du niveau des océans, à l'érosion et aux inondations ;

h. La dégradation de l'accès aux biens de première nécessité, (c'est-à-dire l'eau, l'énergie, les vivres) ;

i. Un accès perturbé aux services (éducation et système de santé)⁴¹.

PROCESSUS ET MÉCANISMES DÉCISIONNELS

62. Lors de la mise en œuvre de la réinstallation planifiée, des décisions transparentes et qui inspirent confiance doivent être prises concernant tout un éventail de questions, notamment les questions seuil exposées ci-dessus, mais aussi la sélection et la configuration des sites, la compensation et la restitution, etc. À chaque stade de la prise de décision, des questions se posent sur le processus de prise de décisions et les conséquences de ces décisions, auxquelles il convient

de répondre de manière transparente, en envisageant différents résultats possibles. Par exemple :

a. Quelle est l'instance décisionnaire compétente (par exemple, les acteurs étatiques en consultation avec les communautés concernées, les communautés concernées avec l'appui de l'État, les deux)⁴² ?

b. Sur quelle base les décisions sont-elles prises (par exemple, par consensus, à la majorité, par application d'une directive, sur certains critères, etc.) ?

c. Qui est lié par les décisions, en particulier lorsqu'elles ne sont pas prises de manière consensuelle ?

d. Quel rôle doit jouer la société civile ?

CONSENTEMENT, CHOIX, CONSULTATION ET PARTICIPATION

63. La réinstallation planifiée ne devrait intervenir qu'avec le consentement donné librement et en toute connaissance de cause des communautés concernées et des personnes qui les composent⁴³. L'accès à des informations précises, actualisées, complètes, pertinentes et tenant compte des spécificités culturelles est essentiel⁴⁴. Si le consentement ne peut pas être obtenu, la réinstallation ne doit avoir lieu que si : a) elle répond aux normes minimales prévues par le droit international⁴⁵ ; et si b) des procédures appropriées sont instaurées par la législation/la réglementation nationale, y compris des enquêtes publiques le cas échéant, permettant de représenter efficacement les communautés et les individus qui les composent. Les enseignements retirés de cas d'évacuations indiquent que les personnes ne doivent pas être évacuées contre leur gré sauf si l'évacuation forcée est : a) prévue par la loi ; b) absolument nécessaire au regard des circonstances pour répondre à des menaces sérieux-

⁴¹ Robin Bronen, *Climate-Induced Community Relocations: Creating an Adaptive Governance Framework Based on Human Rights Doctrine*, *NYU Review of Law and Social Change* vol 35, 2011, pp. 356-406.

⁴² En Alaska, la communauté Newtok a voté trois fois pour être réinstallée. Les communautés ont décidé que la réinstallation était la seule stratégie d'adaptation pouvant les protéger et ont pris toutes les décisions concernant la réinstallation, y compris où et comment elle se déroulera.

⁴³ La Convention de l'Organisation internationale du Travail relative aux peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants - 169/1989 fait référence au principe du consentement, donné librement et en toute connaissance de cause, à son article 6, disponible à l'adresse : <http://goo.gl/1rhOg> La Déclaration des NU sur les droits des peuples autochtones (résolution 1994/45 de la Sous-Commission, annexe) reconnaît explicitement le principe de consentement préalable libre, donné en connaissance de cause dans ses articles 1, 12, 20, 27 et 30, disponibles à l'adresse : <http://goo.gl/uvRYdR>

⁴⁴ Aux Fidji, pour que le gouvernement envisage la réinstallation d'une communauté, la majorité des résidents permanents de cette communauté doivent exprimer leur consentement. Une lettre de consentement de la communauté est distribuée dans la communauté afin que le gouvernement puisse établir dans quelle mesure celle-ci est favorable au projet. Un formulaire d'évaluation préliminaire portant sur la communauté est aussi rempli par un représentant de la communauté. Le formulaire d'évaluation préliminaire et la lettre de consentement sont présentés au National Relocation Taskforce Committee (NRTC) à ses deux réunions mensuelles. En fonction de l'urgence de la réinstallation telle qu'elle apparaît dans le formulaire d'évaluation, le NRTC mobilise son équipe technique afin de procéder à une analyse et une évaluation approfondies de la communauté et de vérifier les informations du formulaire d'évaluation préliminaire. La communauté devant être réinstallée et la communauté d'accueil (le cas échéant) doivent participer à la planification et à la mise en œuvre du plan de réinstallation. La NCCP consulte les partenaires de la société civile, les services gouvernementaux compétents et des universitaires.

⁴⁵ Telles que résumées dans les principes 6 à 9 des Principes directeurs sur le déplacement interne.

es et imminentes à leur vie ou à leur santé, et que des mesures moins intrusives seraient insuffisantes pour enrayer la menace et ; c) menée, dans la mesure du possible après information et consultation des personnes concernées⁴⁶. Ces orientations peuvent servir de base à la formulation de garanties pour la réinstallation planifiée.

64. Le « consentement » n'est pas synonyme de consultation et de participation. La consultation et la participation sont les prérequis à un consentement donné en connaissance de cause. Le terme consultation fait référence de manière générale au processus consistant à solliciter et à écouter l'opinion et le ressenti des populations concernées. La participation implique un engagement plus profond pouvant inclure l'exercice d'un contrôle sur le processus décisionnel. Toutes deux font partie d'un processus dans lequel les principaux intervenants influencent et contrôlent en commun les initiatives et les décisions ayant une incidence sur leur vie. Des structures participatives, consultatives et culturellement adaptées doivent être en place pour permettre à tous les pans d'une communauté de faire des choix en connaissance de cause et de les communiquer au travers d'un processus transparent. Ces structures devraient, entre autres :

a. Impliquer toutes les parties prenantes, y compris les individus et les communautés devant être réinstallés, les nouvelles communautés d'accueil et les personnes qui restent sur place ;

b. Impliquer tous les sous-groupes au sein des groupes de parties prenantes, y compris les minorités et les personnes qui n'ont qu'un accès limité aux processus décisionnels (qui, dans certaines communautés, peuvent désigner les personnes âgées, les femmes et les enfants) ;

c. Assurer une consultation et une participation réelles des parties prenantes à chaque étape du processus de réinstallation planifiée, y compris dans la décision de réinstallation, le choix du site, ainsi que le moment et les modalités de la réinstallation ;

d. Faire en sorte que les parties prenantes puissent proposer des alternatives, y compris des options de réinstallation différentes ;

e. Tenir compte du contexte social, culturel et politique, des hiérarchies et des structures de pouvoir,

ainsi que des aspects relatifs à l'âge, au genre et à la diversité chez les parties prenantes.

INFORMATION ET SENSIBILISATION DES COMMUNAUTÉS

65. Même si les exigences procédurales sont remplies et malgré les preuves irréfutables de l'existence de risques et d'une exposition, des communautés ou des individus au sein de ces communautés peuvent ne pas consentir à être réinstallés. L'incertitude liée aux processus et les inquiétudes relatives au choix du site, aux moyens de subsistance possibles, à la perte des réseaux sociaux, au traumatisme et à la méfiance envers les autorités influencent notamment de telles décisions. Dans certains contextes, le manque de connaissance des risques et de l'exposition conduit à ce qui peut être considéré comme des choix « illogiques ». Dans d'autres, les valeurs et les traditions culturelles peuvent également déboucher sur des décisions pouvant être interprétées comme « illogiques »⁴⁷. Malgré les difficultés qu'il y a à expliquer les risques à des populations qui se trouvent dans l'incertitude, les Plans nationaux d'adaptation doivent comporter des actions visant à informer les groupes concernés par des programmes qui leur sont adaptés et tiennent compte de leur sensibilité. La possibilité que des décisions individuelles ou de la communauté autres que celles privilégiées par les autorités soient prises doit être anticipée et prise en compte dans le respect des droits des personnes concernées.

CADRE BASÉ SUR LES DROITS DE L'HOMME

66. La réinstallation planifiée devrait être menée dans un cadre basé sur les droits de l'homme qui préserve les droits civils, politiques, culturels, sociaux et économiques des individus et des communautés. Les orientations relatives à la réinstallation planifiée doivent clairement exposer les droits des populations affectées, des populations d'accueil et des personnes qui restent sur place ; les responsabilités des autorités et autres acteurs concernés ; et la manière dont les droits et responsabilités doivent être mis en œuvre dans la pratique. Les décisions relatives à la réinstallation doivent être prises par des autorités compétentes mandatées par la loi et doivent être appliquées dans le respect intégral des droits⁴⁸.

⁴⁶ Directives opérationnelles de l'IASC sur la protection des personnes affectées par des catastrophes naturelles (Projet Brookings – LSE sur le déplacement interne, septembre 2011), Principe A.1.4. Voir aussi Principes 6 à 8 des Principes directeurs sur le déplacement interne, qui exposent cette garantie procédurale et d'autres pour qu'une réinstallation ne soit pas considérée comme arbitraire.

⁴⁷ Il peut en être ainsi dans certaines situations où les peuples autochtones sont si attachés à leur terre qu'ils peuvent ne pas vouloir se déplacer même s'ils sont conscients de l'existence d'une menace imminente et malgré le fait que leurs conditions de vie pourraient être améliorées par la réinstallation. Au Viet Nam, lorsque des personnes refusent d'être réinstallées, elles renoncent à l'assistance du gouvernement en cas de catastrophe ou de menace imminente.

⁴⁸ Le principe 7 des Principes directeurs sur le déplacement interne énumère un certain nombre de garanties requises pour toute décision de déplacer des personnes.

Des garanties sont nécessaires pour assurer que les droits sont respectés. Les droits de vote revêtent une importance particulière en raison du risque de privation des droits. Le droit à l'autodétermination est particulièrement important pour les communautés autochtones. L'égalité de traitement et le principe de non-discrimination doivent sous-tendre toutes les actions. L'accès à des voies de recours pour toute réinstallation illégale est une composante essentielle d'une réinstallation planifiée basée sur les droits.

IDENTITÉ ET CULTURE

67. La réinstallation planifiée implique non seulement des considérations logistiques complexes mais s'accompagne aussi de lourds défis et de profondes inquiétudes quant à l'identité personnelle et communautaire, à la cohérence sociale et à la culture, qui peuvent être intergénérationnelles. Les enseignements retirés du DIDR et autres expériences menées dans le passé montrent que la perte d'un lieu perturbe la géométrie sociale⁴⁹. Comme il a été indiqué ci-dessus, les États ont l'obligation particulière de protéger contre le déplacement les populations indigènes, les minorités, les paysans, les éleveurs et autres groupes qui ont vis-à-vis de leurs terres un lien de dépendance et un attachement particuliers⁵⁰. Lors de la planification d'une réinstallation durable, il convient de garder ces considérations à l'esprit en déployant des efforts pour comprendre et renforcer les liens de la communauté et ses conceptions de l'identité, y compris par le respect des modes de vie traditionnels⁵¹. La réinstallation planifiée devrait s'efforcer d'aider ou du moins de ne pas empêcher les personnes affectées à reconstituer une géométrie sociale afin de leur permettre de répondre aux trois questions fondamentales : Qui sommes-nous ? Où sommes-nous ? Quelles relations existent entre nous ?

VULNERABILITÉ

68. Le déplacement de communautés dans le contexte de catastrophes et autres conséquences du changement climatique peut accroître la vulnérabilité au lieu de la réduire. Des cas de DIDR qui ont été documentés illustrent ce problème. Les mesures et les décisions qu'il convient de prendre dans le cadre du processus de réinstallation planifiée devraient tenir compte des différentes vulnérabilités qui se manifestent de façon plus marquée au sein des communautés pendant le

processus. Les personnes et les communautés qui ont déjà été exposées à des catastrophes et autres conséquences du changement climatique ne sont pas nécessairement moins vulnérables. Elles peuvent avoir une perception erronée de leur capacité à faire face aux risques ou de leur immunité face aux risques. Celles qui n'ont pas réussi à migrer pour quitter des régions à haut risque sont souvent les plus vulnérables. La prise en compte des différents niveaux de vulnérabilité des personnes face à différents facteurs de stress doit s'appuyer sur les connaissances locales et les stratégies existantes⁵².

COMMUNAUTÉS D'ACCUEIL ET PERSONNES QUI RESTENT SUR PLACE

69. Les droits, la dignité et les besoins des communautés d'accueil, des populations qui restent sur place, des voisins des personnes déplacées et des personnes qui choisissent de ne pas se réinstaller doivent chaque fois que possible être respectés, protégés et pris en compte. Si la protection des droits est importante, elle est une condition nécessaire mais insuffisante pour assurer la cohésion sociale, laquelle est essentielle pour la réussite de la réinstallation planifiée. La réinstallation planifiée peut exacerber les tensions sous-jacentes dans les communautés et déclencher des frictions et des conflits, perturbant ainsi la géométrie sociale tant dans les sites réinstallation que dans les lieux d'origine. Une consultation et une participation réelles de ces groupes concernés ainsi qu'une gestion efficace des informations les concernant peuvent tempérer ou atténuer ces conséquences. Il est également important de veiller à ce que les communautés d'accueil perçoivent les avantages qu'elles peuvent retirer du processus de réinstallation planifiée.

TERRES ET MOYENS DE SUBSISTANCE

70. La terre est la composante essentielle de la réinstallation planifiée et son rôle est pluridimensionnel. D'un côté, l'exposition des terres aux catastrophes et autres conséquences du changement climatique a une incidence sur les besoins, poussant dans certains cas à la désignation de zones à haut risque ou interdites à la construction ou déclenchant le processus qui aboutira à la réinstallation planifiée. D'un autre côté, l'existence de terres qui conviennent, qui présentent un faible niveau d'exposition aux catastrophes et ont

⁴⁹ Christopher McDowell, *Understanding impoverishment, The Consequences of Development-Induced Displacement*, 1996.

⁵⁰ Principe 9, Principes directeurs sur le déplacement interne.

⁵¹ Aux Fidji, le NRTC a pour rôle de faire en sorte que les communautés réinstallées bénéficient d'un soutien dans les efforts qu'elles déploient pour améliorer leurs moyens de subsistance et leurs conditions de vie ou du moins pour les rétablir, et de veiller à ce que les activités de planification, de préparation et de mise en œuvre de la réinstallation soient conçues et exécutées en tant que programmes de développement durable.

⁵² Les Fidji ont élaboré un outil d'évaluation de la vulnérabilité et de l'adaptation.

le potentiel de générer des moyens de subsistance durables, fait partie intégrante de la réussite du processus. Les normes permettant de déterminer si des terres sont adaptées à la réinstallation planifiée font défaut⁵³.

71. Si des réinstallations planifiées de zones rurales vers d'autres zones rurales continueront de se produire, les villes et les environnements urbains abritent aujourd'hui la majorité de la population du monde. Dans la mesure où l'urbanisation aura tendance à s'accroître au cours des prochaines décennies, il est probable que l'on assistera à un nombre croissant de mouvements de réinstallation planifiée de zones rurales vers des zones urbaines et de zones urbaines vers d'autres zones urbaines⁵⁴. Dans les environnements urbains, et plus généralement compte tenu de la pénurie croissante de terres et de l'impossibilité d'acquérir des terres à cause de régimes fonciers coutumiers ou d'un zonage strict, les possibilités de réinstallation en bloc de communautés sur des terres d'un seul tenant continueront à diminuer. Les communautés peuvent alors se trouver divisées ou dispersées. Ces réalités signifient aussi que les moyens de subsistance existants devront peut-être être adaptés ou abandonnés. Dans ce contexte, les États qui entreprennent une réinstallation planifiée doivent prendre en compte les facteurs suivants :

a. La réglementation des terres en vue de la réinstallation planifiée du point de vue de la gestion des risques de catastrophe, de l'adaptation au changement climatique et des planifications rurales et urbaines⁵⁵ ;

b. La gestion du régime foncier, des pêcheries, des forêts et autres ressources, en tenant dûment compte des droits des « sans terre » et des personnes sans titre de propriété ;

c. L'attribution de terres par la législation ou le « land banking » en vue d'une utilisation future, y compris pour des évacuations et des réinstallations, afin de s'assurer que les terres ne seront pas expropriées à d'autres fins⁵⁶ ;

d. Les restrictions législatives à la construction, à l'installation et à la réinstallation dans ou vers des zones à haut risque ;

e. La sélection de sites accessibles, dans l'idéal proches des lieux d'origine, offrant des conditions permettant de mener une vie dans la dignité, avec notamment des moyens de subsistance appropriés, la fourniture de services, etc., pour réduire les cas d'abandon et les mouvements secondaires⁵⁷ ;

f. Les garanties afin d'assurer que les terres/logements alloués dans le cadre du processus de réinstallation favorisent la résilience⁵⁸ ;

g. Les solutions de substitution comme le logement social, l'officialisation d'installations informelles, la compensation ou les « rachats », les mécanismes d'hypothèque face à des pénuries de terres et/ou de biens ;

h. Les stratégies d'acquisition de compétences et de génération de moyens de subsistance autres et non traditionnels ;

i. Des mécanismes adaptés et tenant compte du genre permettant de quantifier les personnes « affectées » et de leur permettre de « bénéficier » de l'attribution de terre, d'un logement et de biens ;

⁵³ En Alaska, aucun mécanisme institutionnel ne permet d'identifier les mesures que doivent prendre les communautés pour organiser leur réinstallation. En conséquence, les communautés Shishmaref et Kivalina ont voté leur réinstallation et ont voté pour se réinstaller dans des endroits précis mais les acteurs gouvernementaux ont ensuite estimé que ces sites étaient exposés au dégel du permafrost, si bien qu'ils n'ont pas appuyé la réinstallation dans les lieux choisis par ces communautés. Voir « Populations at Risk of Disaster. A Resettlement Guide », Op. Cit., p. 103 pour certains critères, tels que le respect des plans d'occupation des sols existants, la sécurité, la localisation, les titres de propriété, la qualité du sol, l'accessibilité, les centres de services sociaux, l'accès aux services publics, la valeur foncière et la compatibilité des populations d'accueil et des populations réinstallées.

⁵⁴ Par exemple, au cours de la période 2001-2007, 650 000 bergers de l'intérieur de la Mongolie ont été réinstallés dans des villages en raison de la désertification.

⁵⁵ Aux Fidji, le NRTC consulte les communautés susceptibles d'être réinstallées lors de l'acquisition de terres en vue de la réinstallation de communautés et doit tenir compte de la sécurité et de l'intégrité environnementale du nouveau site. Il doit notamment veiller à ce que les terres choisies pour la réinstallation ne soient pas vulnérables afin de réduire le risque d'une nouvelle réinstallation dans le futur.

⁵⁶ À partir de l'expérience du bureau du Norwegian Refugee Council au Pakistan, après le tremblement de terre d'octobre 2005 au Pakistan et en 2010-2011, après les inondations catastrophiques qui ont frappé le pays, les besoins juridiques étaient essentiellement liés à la résolution de différends relatifs aux terres et aux biens en vue de l'obtention de documents, de la reconstruction et d'une indemnisation des dommages corporels. La propriété foncière au Pakistan est attestée par des titres légaux et enregistrés.

⁵⁷ À Vanuatu, la communauté Tegua a été réinstallée avec tout ce qu'il fallait pour répondre à ses besoins essentiels, comme la fourniture de réservoirs d'eau pour remplacer les puits. Le fait de favoriser l'autosuffisance et la résilience de la communauté réduit directement le risque de voir les personnes migrer vers des centres urbains. En Alaska, le conseil traditionnel Newtok a identifié six lieux de réinstallation possibles, a évalué leur habitabilité et a acquis des terres en vue de la réinstallation en 2003.

⁵⁸ Par exemple, dans certains cas, les ventes effectuées rapidement pour obtenir des espèces peuvent aboutir à reproduire une situation de vulnérabilité.

j. La (re)création d'espaces communautaires et publics et d'autres moyens de créer la géométrie sociale nécessaire à des résultats durables.

72. Les enseignements retirés des problèmes relatifs au logement, à la terre et aux biens liés à un conflit et à d'autres situations fournissent une mine d'orientations permettant de résoudre les problèmes fonciers dans le contexte de la réinstallation planifiée. Ces enseignements suggèrent notamment que :

a. Les actions et les politiques doivent s'appuyer sur une connaissance et une compréhension profondes de la dynamique foncière et des biens existant dans les régions prévues pour la réinstallation planifiée. Par exemple, des formes multiples de cadres fonciers et relatifs aux biens (traditionnels et coutumiers, collectifs et individuels, privés et sociaux, formels et informels, locaux ou nationaux, etc.) peuvent coexister ; la législation nationale officielle sur la propriété foncière peut être déconnectée de la manière dont les rapports fonciers et de propriété sont effectivement gérés sur le terrain ; les arrangements fonciers informels et/ou les cadastres et registres fonciers officiels peuvent ne pas être fiables ; etc. ;

b. Le macro-environnement politique doit s'accompagner d'un engagement politique à un micro-niveau dans la mesure où les rapports fonciers et de propriété sont hautement contextuels et souvent extrêmement politisés ;

c. La faisabilité de l'action doit être établie dès le début, avec des politiques fondées sur une évaluation réaliste des capacités institutionnelles⁵⁹.

73. Parmi les multiples sources d'orientations pouvant être utiles sur les terres, le logement et les biens immobiliers, nous citerons les Directives volontaires de la FAO pour une Gouvernance responsable des

régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale et le Manuel des Nations Unies sur la restitution des logements et des biens des réfugiés et personnes déplacées, ainsi que des orientations sur les évictions⁶⁰.

COMPENSATION ET RESTITUTION

74. L'expérience du DIDR, en particulier, indique que les mécanismes de compensation basés sur le versement d'espèces ont rarement réussi à eux seuls à prévenir les risques d'appauvrissement et ses conséquences. Toutefois, la compensation en nature est assortie de moins de risques et reste l'un des moyens indispensables d'accorder des réparations pour les pertes subies. Certains mécanismes de compensation peuvent nuire aux communautés réinstallées, aggravant ainsi leur vulnérabilité. Par exemple, lorsque la compensation est fournie sous forme d'« espèces contre des terres », des garanties doivent être mises en place pour éviter que l'injection soudaine et concomitante d'argent sur le marché ne fasse flamber les prix et les rende inabordable pour les communautés réinstallées. Les mécanismes de compensation qui ne tiennent pas dûment compte de l'âge, du genre et de la diversité risquent fort de désavantager les femmes, les orphelins et autres groupes ayant des besoins spécifiques. L'absence de capacité financière ou de volonté politique pour indemniser intégralement les communautés réinstallées pour les biens qu'elles ont perdus représente un problème majeur. Lors de l'instauration de mécanismes de compensation, il convient notamment de veiller à :

a. S'assurer qu'ils sont adaptés au genre et à d'autres aspects (comme des évaluations, des systèmes de propriété et de divorce) afin de limiter l'attribution inéquitable des bénéfices ;

⁵⁹ Depuis 1993, les communautés qui participent à la Federal Emergency Management Agency (FEMA) des États-Unis ont acheté plus de 20 000 biens immobiliers pour éviter les dommages futurs. La FEMA encourage tous les propriétaires de maisons des communautés affectées de s'assurer qu'elles disposent de toutes les informations nécessaires sur les rachats afin de pouvoir prendre la meilleure décision pour leur famille et leur communauté. Les projets d'acquisition ou de rachat sont administrés par les États et par les communautés locales. La communauté peut parrainer une demande au nom de propriétaires individuels et la soumettre à l'État. Les États accordent la priorité aux projets qui correspondent le mieux à leurs objectifs d'atténuation, de redressement et de réduction des risques à long terme et les soumettent à la FEMA en vue de leur examen et de la mise en place de programmes de financement et d'atténuation avec la participation des communautés. L'acquisition de biens immobiliers est l'une des nombreuses formes d'atténuation des risques mais elle est la plus permanente. Elle éloigne pour toujours les personnes des risques auxquels elles étaient exposées. Dans un projet d'acquisition de biens, la communauté achète un bien privé, acquiert un droit sur lui puis le libère. En vertu de la loi, ce bien, qui est désormais propriété publique, doit rester pour toujours un espace libre. La communauté peut l'utiliser pour créer des parcs publics, des refuges pour la faune, etc. mais elle ne peut le vendre à des personnes privées ou l'exploiter. L'acquisition de biens immobiliers fonctionne de la même manière que n'importe quelle autre transaction immobilière. Les communautés peuvent offrir aux propriétaires de maison qui acceptent de participer à un projet de rachat jusqu'à la juste valeur marchande de la maison avant la catastrophe. Un évaluateur certifié recruté par la communauté fixe la juste valeur marchande. Les rachats sont strictement volontaires. Aucun propriétaire n'est jamais contraint de céder son bien. Le propriétaire peut utiliser le produit de la vente pour se réinstaller hors d'une zone hautement exposée. Vous trouverez des informations supplémentaires sur ce sujet à l'adresse : <http://goo.gl/FWsgq8>

⁶⁰ Les Directives volontaires de la FAO pour une Gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale sont disponibles à l'adresse : <http://goo.gl/T1csDr> ; le Manuel sur la restitution des logements et des biens des réfugiés et personnes déplacées, ainsi que des orientations sur les évictions sont disponibles à l'adresse : <http://goo.gl/f2C6MX>

b. Prévoir des solutions autres que la compensation basée sur le versement d'espèces (comme un bien foncier, une assistance juridique et socio-économique) ;

c. Créer des systèmes équitables et transparents permettant de vérifier et d'enregistrer les personnes ayant droit à une compensation ou à une restitution, et instaurer des garanties pour limiter la fraude et la corruption.

SUIVI ET ÉVALUATION

75. Des mécanismes de suivi et d'évaluation quantitatifs et qualitatifs indépendants, à court et long terme et durables sont nécessaires pour évaluer les résultats de la réinstallation planifiée. Cette évaluation doit avoir lieu au moyen des indicateurs sociaux, économiques et des droits de l'homme, en gardant l'esprit que les priorités, les valeurs et les notions de réussite de la communauté peuvent ne pas correspondre à celles des autorités et des experts. Les mécanismes de suivi et d'évaluation, ainsi que les indicateurs de réussite devraient tenir compte de ces aspects complexes ainsi que de la situation des groupes vulnérables, tant dans les communautés réinstallées que dans celles d'accueil. Les complexités relatives aux établissements ruraux et urbains doivent également être comprises et prises en compte.

OBLIGATION REDDITIONNELLE ET VOIES DE RECOURS

76. La documentation et le suivi de la mise en œuvre sont des éléments nécessaires qui doivent précéder l'application, l'obligation redditionnelle et les voies de recours⁶¹. À leur tour, ils font partie intégrante de la démarche consistant à faire naître un climat de confiance envers les processus et les institutions liés à la réinstallation planifiée et à éviter le risque de fraude et de corruption. Lorsqu'ils créent un environnement propice à la mise en œuvre de la réinstallation planifiée, les États devraient aussi envisager et instaurer, tout au long du processus de réinstallation planifiée, des mécanismes permettant d'obliger les décideurs et autres acteurs concernés à rendre des comptes. Lorsque les droits ont été violés,

des mécanismes de plainte, l'accès à la justice et des voies de recours efficaces sont nécessaires.

FINANCEMENT

77. Pour que la réinstallation planifiée produise des résultats positifs, l'existence d'un financement adéquat et durable est essentielle à tous les stades du processus : depuis l'évaluation des risques jusqu'à un suivi et une évaluation approfondis, en passant par la cartographie de la vulnérabilité et la collecte de données élémentaires⁶². Il est notamment possible d'avoir accès à des fonds via le Fonds d'adaptation et le Fonds vert pour le climat dans le cadre des régimes de financement du changement climatique pour les plans de réinstallation qui font partie des stratégies d'adaptation des États (PNA), ainsi que pour les projets d'atténuation des effets du changement climatique et d'adaptation à ces changements comportant une composante de réinstallation. Les autres possibilités de financement sont les fonds existants des ministères concernés⁶³, les agences de développement, les banques de développement et le secteur privé. Lors de l'octroi de financements à des fins de réinstallation planifiée, il convient de veiller au risque de voir des gouvernements réinstaller des populations essentiellement pour profiter des fonds disponibles⁶⁴.

RECHERCHE, FORMATION ET RENFORCEMENT DES INSTITUTIONS ET DES CAPACITÉS

78. À quelques exceptions notables près, peu d'États disposent d'institutions possédant l'expertise et les capacités nécessaires pour former de nouvelles générations d'experts pluridisciplinaires afin de développer la capacité nationale d'initier, d'élaborer, de prévoir et de mettre en œuvre avec succès des programmes pluriannuels de réinstallation planifiée. Les capacités nationales et internationales permettant d'organiser ou de soutenir la réinstallation planifiée doivent être renforcées. Pour cela, il est par exemple possible :

a. De constituer et de former une communauté de spécialistes de la réinstallation ou de la réinstallation planifiée en institutionnalisant la fonction de formation par la création de centres spécifiques (par exemple, China Nanjing Institute, programme de

⁶¹ En Alaska, les communautés ont documenté les changements environnementaux depuis 1983 et ont compris leur impact sur l'habitabilité des zones concernées par la communauté.

⁶² Aux Fidji, le village de Vunidogoloa a été désigné en vue de la réinstallation de sa population en 2010, après le cyclone tropical Thomas. Le coût total du projet a été estimé à 978 229 dollars E.-U.

⁶³ Au Sénégal, 2000 familles ont été réinstallées en raison des inondations de Dakar en 2009 et 100 millions de dollars E.-U. ont été investis à partir du budget national.

⁶⁴ Aux Fidji, le National Climate Change Coordinating Committee (NCCCC) fait des recommandations sur la manière de financer la réinstallation : 1) en utilisant les fonds existants des ministères concernés ; 2) le projet devrait être présenté au cabinet afin de trouver des sources de financement ; 3) le NCCCC cherche ensuite des financements supplémentaires auprès d'autres sources, comme les banques de développement régionales.

formation de la Banque mondiale dans différentes régions (Asie, Afrique, Amérique latine et Caraïbes), programme de formation du Conseil indien de recherche en sciences sociales) et en intégrant ce sujet aux institutions et programmes professionnels et universitaires existants (par exemple, encourager les universités à l'inscrire dans leurs programmes ; intégrer la formation à la réinstallation au programme de gestion des situations d'urgence qui étudient et analysent les catastrophes) ;

b. D'encourager les bailleurs de fonds à financer le détachement de conseillers et de spécialistes en réinstallation auprès des gouvernements ; d'organiser des échanges entre gouvernements ; et de former des experts issus d'États subissant les conséquences des catastrophes et du changement climatique, sous réserve de leur retour dans leur État d'origine ;

c. De créer un journal universitaire spécialement consacré à la réinstallation planifiée ;

d. D'établir des réseaux nationaux et régionaux de spécialistes et de conseillers (comme le Latin American Resettlement Network) afin de créer une expertise, de mettre en commun des expériences et de diffuser les connaissances ;

e. De créer un site web qui centralise les orientations, les meilleures pratiques, etc. et le faire connaître aux acteurs locaux, nationaux et internationaux.

5.2. NIVEAUX RÉGIONAL ET INTERNATIONAL

79. Les acteurs de la société civile, les acteurs régionaux et internationaux, ainsi que les instances de coordination régionales (ou sectorielles) spécifiques, comme le Forum des îles du Pacifique, l'IASC, les équipes des Nations Unies chargées d'évaluer les besoins et de coordonner les secours en cas de catastrophe (UNDAC), etc. ont un rôle d'appui à jouer dans le contexte de la réinstallation planifiée rendue nécessaire par des catastrophes et autres conséquences du changement climatique.

80. Une pollinisation croisée des idées, des actions et des responsabilités doit se mettre en place au niveau régional et international. L'expertise d'acteurs et d'institutions dans les domaines du développement, de la gestion des risques de catastrophe, de l'environnement, du changement climatique, de l'assistance humanitaire et des droits de l'homme est nécessaire. Le but final devrait être l'évaluation globale des besoins de communautés et d'États particuliers, démarche qui requiert forcément un partage des informations et une coordination.

81. Pour aider les États dans le processus de réinstallation planifiée, les autres États, les instances régionales, les organisations régionales et internationales, les banques du développement, les bailleurs de fonds et les mécanismes de financement, les organisations non gouvernementales, les chercheurs et autres experts peuvent entreprendre tout un éventail d'actions, individuellement, en partenariat ou en collaboration selon qu'il convient, et notamment :

a. Élaborer des orientations normatives et opérationnelles ou aider à compiler celles qui existent et diffuser des enseignements comparatifs ;

b. Effectuer un travail de sensibilisation, positionner stratégiquement la question sur les agendas politiques, et mobiliser les groupes d'intérêt et les acteurs pertinents ;

c. Renforcer les capacités par une institutionnalisation nationale, régionale et internationale de la question et par la formation ;

d. Fournir une assistance, des orientations et des conseils techniques aux États, entre autres sur la création d'un environnement favorable à la réinstallation planifiée, y compris en adoptant ou en intégrant une base légale pour la mise en œuvre de la réinstallation planifiée ;

e. Fournir des conseils et une assistance pour la planification et la mise en œuvre de la réinstallation ;

f. Suivre et évaluer les réinstallations effectuées, analyser, documenter et compiler les études de cas sur les réussites, les échecs et les enseignements retirés, produire des connaissances et aider les chercheurs locaux à faire de même ;

g. Constituer des bases de données pour la mise en commun des informations ;

h. Lever des fonds pour permettre aux États de procéder à la réinstallation planifiée et aider les États à mobiliser des fonds ;

i. Soutenir et protéger les droits des communautés affectées.



6. ORIENTATIONS EXISTANTES

82. Comme pour d'autres formes de catastrophe et de mobilité liées au changement climatique, les orientations sur la réinstallation planifiée et la mise en œuvre de la réinstallation planifiée devraient reposer sur les principes fondamentaux d'humanité, de dignité humaine et de respect des droits de l'homme, et être appuyées par la coopération internationale. En outre, elles doivent être régies par le principe de non-discrimination, le consentement, l'autonomisation, la participation et le partenariat, et la prise en compte de l'âge, du genre et de la diversité.
83. Les Principes de Nansen de 2011 sur le changement climatique et le déplacement énoncent les principes absolus devant présider aux réponses à apporter aux défis urgents et complexes soulevés par la mobilité dans le contexte du changement climatique et autres aléas environnementaux. Ces principes s'appliquent aussi à la réinstallation planifiée rendue nécessaire par des catastrophes et autres conséquences du changement climatique.
84. Les Peninsula Principles, élaborés par des experts ainsi qu'en consultation avec un certain nombre d'États, exposent une série d'obligations qui incombent aux États pour maintenir les droits des personnes réinstallées à l'intérieur en raison des conséquences du changement climatique.⁶⁵
85. Les politiques sur la réinstallation involontaire formulées par toutes les principales banques de développement (comme la Banque mondiale, la Société financière internationale et les banques de développement régionales), ainsi que l'expérience accumulée pendant leur application dans des dizaines de milliers de projets de développement livrent des enseignements importants qui s'avèrent pertinents pour le contexte actuel. Ils devraient être utilisés de manière sélective pour élaborer les politiques futures sur la réinstallation planifiée rendue nécessaire par des catastrophes et autres conséquences du changement climatique.
86. Certains aspects des Principes directeurs des Nations Unies sur le déplacement interne et de la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala), qui portent sur le déplacement interne, peuvent s'appliquer à la réinstallation planifiée. Les principes directeurs 7(1) et 7(3) énoncent un certain nombre de garanties de procédure. Les principes directeurs 6 à 9 sont également pertinents, de même que les principes directeurs 28 à 30 relatifs aux solutions durables. La Convention de Kampala traite de la protection des déplacés internes (DI) dans le contexte du changement climatique ; fait explicitement référence à la réinstallation dans sa définition du « déplacement interne » ; et énonce les obligations qui incombent aux États parties en matière de réinstallation. Le déplacement interne est défini comme incluant la « réinstallation involontaire[-] ou forcé[e] [-] des personnes ou groupes de personnes ... ». Une analyse plus approfondie est nécessaire concernant les circonstances dans lesquelles la réinstallation planifiée peut ne pas relever de ces cadres (c'est-à-dire, lorsque la réinstallation planifiée n'est pas considérée comme une forme de déplacement). La notion de choix et de consentement peut servir de base à cette analyse. Les études sur la mesure dans laquelle les gouvernements réinstallent des populations conformément à ces cadres sont limitées⁶⁶.

⁶⁵ Des représentants de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, de l'Alaska, du Bangladesh, des Pays-Bas, de Suisse, du Royaume-Uni, d'Allemagne, d'Égypte, de Tunisie et des États-Unis.

⁶⁶ Au Mozambique, la réinstallation des victimes des inondations consiste à garantir aux personnes déplacées la possibilité de s'installer dans des régions sûres des hautes terres, de reconstruire des maisons définitives et de reprendre leur vie socioculturelle et économique. Les actions visant à sauver et à soutenir les victimes des inondations, l'accueil des personnes déplacées dans des centres d'hébergement et le processus de réinstallation et d'intégration de la population dans des zones sûres, coordonnés par le gouvernement (INGC), sont exécutés conformément au droit international humanitaire, aux Principes directeurs des Nations Unies et à la Convention de Kampala, en particulier aux recommandations sur les principes 3, 5, 6, 8 et 14.

87. Une étude mandatée par le HCR fixant un certain nombre de principes préliminaires pour la réinstallation planifiée de populations, inspirée par les Principes directeurs des Nations Unies sur le déplacement interne, les PO/PB 4.12 de la Banque mondiale et les Directives opérationnelles de l'IASC sur la protection des personnes affectées par des catastrophes naturelles définissent les considérations majeures à prendre en compte et les actions clés à mener pour maintenir les droits des personnes réinstallées dans le contexte du changement climatique⁶⁷.
88. Au-delà de ces instruments et des autres orientations et outils auxquels il est fait référence tout au long du présent document, tout un éventail de cadres, politiques, directives et outils normatifs et opérationnels, ainsi que la pratique institutionnelle et celle des États, peuvent s'appliquer à la réinstallation planifiée de manière générale et à des aspects spécifiques tels que l'évaluation des risques, la planification, la participation et la consultation, le logement, les terres et les biens, la réduction du risque de catastrophe, l'adaptation au changement climatique, le financement, etc.

⁶⁷ E. Ferris, Protection and Planned Relocations in the Context of Climate Change, disponible à l'adresse : <http://goo.gl/1QDXp>



7. PERSPECTIVES ET PROCHAINES ÉTAPES

CONSOLIDATION DES PRINCIPES RELATIFS À LA RÉINSTALLATION PLANIFIÉE DANS LE CONTEXTE DES CATASTROPHES ET AUTRES CONSÉQUENCES DU CHANGEMENT CLIMATIQUE

89. Si beaucoup de principes relatifs à la réinstallation planifiée figurent dans un large éventail d'orientations et de pratiques existantes, un ou des document(s) synthétisant et expliquant les principes applicables dans les différentes phases du processus de réinstallation – depuis la planification, les évaluations et la décision de procéder à la réinstallation jusqu'à la consultation et à la participation, à la sélection du site, et à l'établissement, la reconstruction et la restauration des biens, des moyens de subsistance et des communautés – seraient utiles pour aider les États et les acteurs qui les épaulent à procéder à la réinstallation d'une manière qui respecte l'humanité, la dignité et les droits humains des populations affectées. Des bases importantes ont été posées avec les Peninsula Principles on Climate Displacement within States. En s'appuyant sur tous les travaux existants, un ou plusieurs documents de référence pourraient fixer les normes à respecter pour procéder à une réinstallation planifiée. Ce ou ces documents pourraient à leur tour servir de cadre pour élaborer des stratégies, politiques, législations, programmes et activités spécifiques à tel ou tel contexte et préciser les besoins, les rôles, les responsabilités et les droits des communautés concernées. Ce ou ces documents de référence devraient permettre de résoudre la tension existant entre les aspects spécifiques et les aspects généraux, en gardant à l'esprit que la réinstallation planifiée est liée à un contexte précis – sur le plan environnemental, géographique, historique, économique et politique.

ÉLABORATION D'ORIENTATIONS OPÉRATIONNELLES

90. Il est particulièrement nécessaire de disposer d'outils pratiques – manuels explicatifs et guides techniques – et de plans d'action pour aider les autorités et les acteurs locaux et nationaux à mettre en œuvre les orientations relatives à l'application de la réinstallation planifiée. Ces outils, guides et plans devraient couvrir tout le spectre des questions que les États doivent étudier et auxquelles ils doivent répondre tout au long du processus de réinstallation planifiée.

STRATÉGIES D'OBTENTION DE FONDS

91. Des stratégies et un cadre permettant d'obtenir des fonds pour procéder à la réinstallation planifiée devraient aussi être élaborés. Des financements devraient être dépendant du respect de certains facteurs spécifiques et il devrait y avoir une obligation redditionnelle pour non-respect des critères d'obtention des financements (similaires aux modèles mis en place par la Banque mondiale et les banques de développement régionales). Il conviendrait d'étudier dans quelle mesure et de quelle manière le Fonds d'adaptation et le Fonds vert pour le climat sont des options de financement.

ÉVACUATIONS

92. À la lumière du Guide MEND, il ne semble pas nécessaire de déployer des efforts supplémentaires pour produire des orientations générales sur les évacuations comme forme de réinstallation planifiée. Les orientations du Guide MEND pourraient être utilisées selon qu'il convient et les mesures relatives aux évacuations pourraient se concentrer sur l'apport d'un appui aux initiatives existantes.

OPTIONS POUR LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES

93. Les options permettant de mettre en œuvre ces mesures et qui ne s'excluent pas réciproquement sont notamment :

a. La constitution d'un groupe d'experts interdisciplinaires et interorganisations ;

b. L'intégration des mesures dans le processus consultatif de l'Initiative Nansen (tout en reconnaissant que l'Initiative Nansen se concentre sur les mouvements transfrontaliers) ;

c. La coordination des mesures avec les actions menées au titre des délibérations sur le changement climatique et des cadres d'adaptation ainsi que des cadres de DRR, y compris le Cadre d'action de Hyogo.

PROCHAINES ÉTAPES

94. Les prochaines étapes immédiates vers la préparation d'orientations et d'outils opérationnels consistent notamment à :

a. Rassembler les lois, politiques et autres orientations normatives et techniques nationales, régionales et internationales portant explicitement sur la réinstallation planifiée ou pertinents pour la réinstallation planifiée et sur des sujets spécifiques en rapport avec ce processus ;

b. Compiler les orientations opérationnelles existant sur la réinstallation planifiée et sur les sujets en rapport avec le processus de réinstallation planifiée ;

c. Rassembler les enseignements et les meilleures pratiques retirés de la réinstallation planifiée dans le contexte de catastrophes et du DIDR ;

d. Recueillir les enseignements retirés de la réinstallation et de l'intégration de réfugiés, et de l'intégration des déplacés internes ;

e. Établir et réunir les orientations issues de lois et d'expériences nationales en matière de réinstallation planifiée, en consignnant à la fois les meilleures pratiques et les approches qui ont échoué ;

f. Dresser la liste des projets de réinstallation en cours et/ou prévus (dans le but potentiel de les mettre systématiquement en relief dans les soumissions de projets au Fonds d'adaptation/Fonds vert pour le climat ;

g. Constituer une liste de sources de financement potentielles pour la mise en œuvre de la réinstallation planifiée, y compris la planification, l'application, le suivi et l'évaluation.

95. Le HCR, la Brookings Institution et l'ISIM poursuivront leur coopération afin de faire progresser le débat sur la question de la réinstallation planifiée dans le contexte de catastrophes et du changement climatique.

CATASTROPHES
CHANGEMENT CLIMATIQUE
ET DÉPLACEMENT



**DES PREUVES
POUR AGIR**

Ce projet financé par l'Union Européenne réunit l'expertise de trois partenaires distincts (le HCR, le NRC / IDMC et l'Initiative Nansen). Son objectif global est de combler les lacunes juridique concernant le déplacement transfrontalier dans le contexte des catastrophes. Le projet vise à :

- 1 > **accroître la compréhension** des États et des acteurs concernés de la communauté internationale sur les déplacements liés aux catastrophes et au changement climatique ;
- 2 > **les équiper pour planifier et gérer** les mouvements internes de populations d'une manière sensible à la protection des personnes ; et
- 3 > **fournir aux États et aux autres acteurs concernés des outils et des conseils** pour protéger les personnes qui traversent les frontières internationales en raison de catastrophes, y compris celles liées au changement climatique.



UNHCR
Division of International Protection

94, rue de Montbrillant
1202 Geneva, Switzerland

BROOKINGS



GEORGETOWN UNIVERSITY
School of Foreign Service
Institute for the Study of International Migration