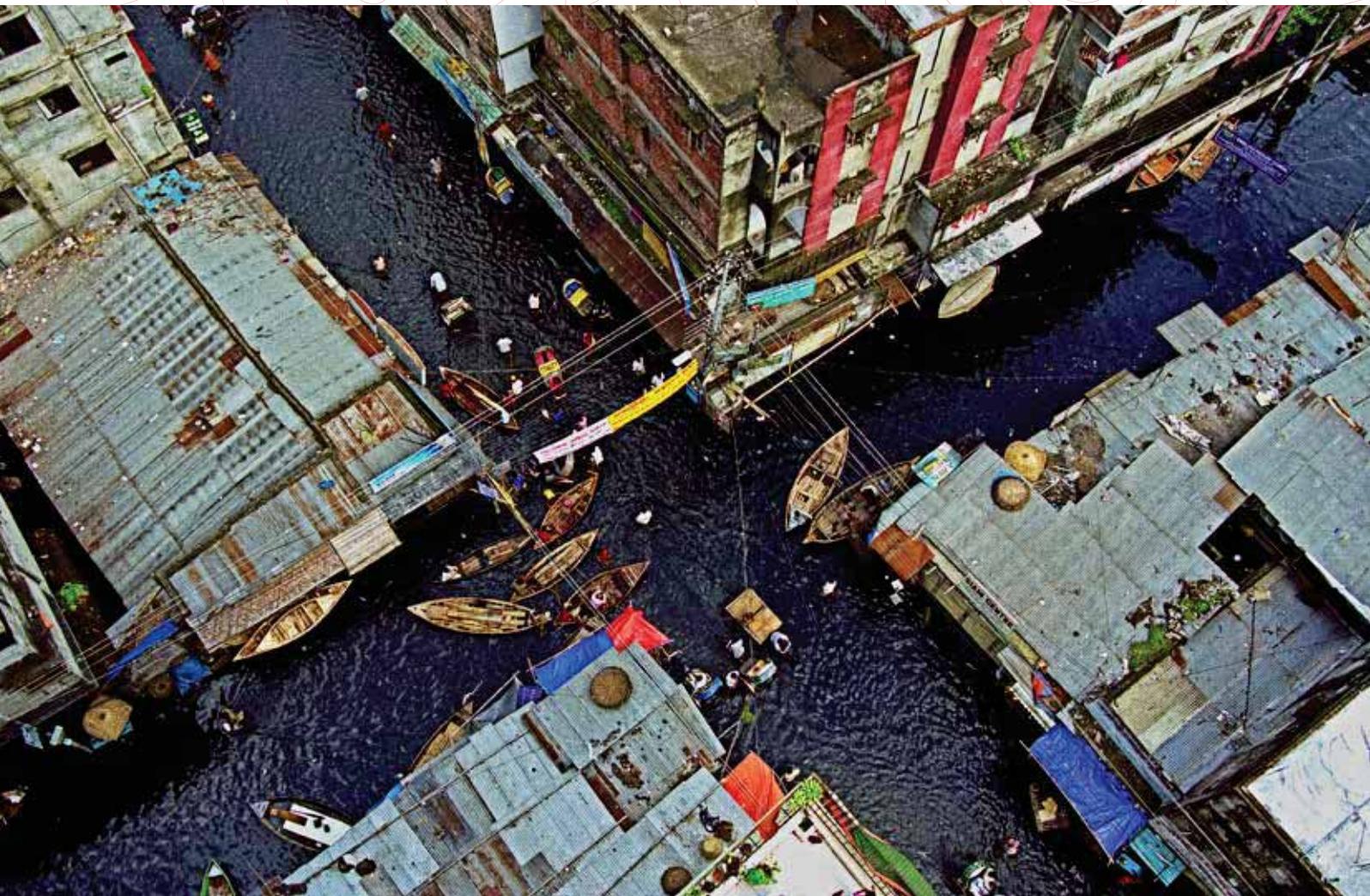


# THE NANSEN INITIATIVE

DISASTER-INDUCED CROSS-BORDER DISPLACEMENT



AGENDA  
POUR LA PROTECTION DES  
PERSONNES DÉPLACÉES AU-DELÀ DES FRONTIÈRES  
DANS LE CADRE DE CATASTROPHES ET DE  
CHANGEMENTS CLIMATIQUES

## TABLE DES MATIÈRES

<b>RÉSUMÉ</b> . . . . .	4	A. Pratiques efficaces . . . . .	41
Préparation . . . . .	6	B. Contexte . . . . .	41
Protection . . . . .	7	C. Défis et lacunes . . . . .	42
Protection Des Personnes Déplacées Au-Delà		III. Planification de la réinstallation conformément aux	
Des Frontières Dans Le Cadre De Catastrophes . . . . .	8	droits des peuples . . . . .	43
Gérer les risques de déplacements liés aux catastrophes		A. Pratiques efficaces . . . . .	43
dans le pays d'origine . . . . .	8	B. Contexte . . . . .	43
		C. Défis et lacunes . . . . .	44
<b>INTRODUCTION</b> . . . . .	12	IV. Répondre aux besoins des personnes déplacées à	
I. Réalité des déplacements . . . . .	14	l'intérieur de leur propre pays en contexte	
II. L'Initiative Nansen . . . . .	15	de catastrophes . . . . .	44
III. Champ d'application et structure de l'Agenda pour la		A. Pratiques efficaces . . . . .	44
protection . . . . .	16	B. Contexte . . . . .	45
A. Objectif . . . . .	16	C. Défis et lacunes . . . . .	46
B. Champ d'application . . . . .	16		
C. Notions clés . . . . .	16	<b>TROISIÈME PARTIE :</b>	
D. Contexte . . . . .	18	<b>DOMAINES D'ACTION PRIORITAIRES</b> . . . . .	48
IV. Lacunes et nécessité d'améliorer les actions		I. Collecter des données et améliorer les connaissances sur	
entreprises . . . . .	19	le déplacement au-delà des frontières lié aux	
		catastrophes . . . . .	51
		II. Améliorer l'utilisation des mesures de protection	
		humanitaire pour les déplacements de personnes au-delà	
		des frontières dans le cadre de catastrophes . . . . .	52
		III. Renforcer la gestion du risque de déplacement	
		lié aux catastrophes dans le pays d'origine . . . . .	53
		A. Intégrer les aspects de la mobilité humaine dans les	
		stratégies de réduction des risques de catastrophe et	
		d'adaptation aux changements climatiques, ainsi qu'à	
		d'autres processus de développement pertinents. . . . .	53
		B. Favoriser la migration dans la dignité en tant que	
		manière potentiellement	
		positive de faire face aux effets des aléas naturels et des	
		changements climatiques . . . . .	53
		C. Améliorer l'utilisation de la réinstallation planifiée	
		comme mesure préventive ou comme réponse au	
		phénomène de déplacement et aux risques de	
		catastrophes . . . . .	54
		D. Garantir que les besoins des PDIPP déplacés en	
		situation de catastrophe sont traités par des lois et	
		politiques pertinentes . . . . .	55
		IV. Prochaines actions possibles . . . . .	55
<b>PREMIÈRE PARTIE:</b>		<b>ANNEXES</b> . . . . .	50
<b>PROTECTION DES PERSONNES DÉPLACÉES AU-DELÀ</b>		<b>NOTES DE FIN</b> . . . . .	52
<b>DES FRONTIÈRES EN CONTEXTE DE CATASTROPHES</b> . . . . .	22		
I. Admission et séjour des personnes déplacées au-delà			
des frontières en contexte de catastrophes . . . . .	24		
A. Identification des personnes déplacées . . . . .	24		
B. Préparation . . . . .	27		
C. Mécanismes de protection humanitaire pour			
l'admission et le séjour des personnes . . . . .	28		
II. Non-retour des citoyens à l'étranger au moment d'une			
catastrophe . . . . .	32		
A. Pratiques efficaces . . . . .	32		
B. Contexte . . . . .	32		
C. Défis et lacunes . . . . .	32		
III. Trouver des solutions durables pour les personnes			
déplacées au-delà des frontières en contexte de			
catastrophes . . . . .	33		
A. Pratiques efficaces . . . . .	33		
B. Contexte . . . . .	33		
C. Défis et lacunes . . . . .	34		
<b>DEUXIÈME PARTIE:</b>			
<b>GÉRER LES RISQUES DE DÉPLACEMENTS LIÉS AUX</b>			
<b>CATASTROPHES DANS LE PAYS D'ORIGINE</b> . . . . .	36		
I. Réduire la vulnérabilité et renforcer la résilience face aux			
risques de déplacement . . . . .	38		
A. Pratiques efficaces . . . . .	38		
B. Contexte . . . . .	39		
C. Défis et lacunes . . . . .	40		
II. Favorisation de la migration dans la dignité en contexte			
d'aléas naturels et des changements climatiques. . . . .	41		

Ce document est destiné à la distribution générale. Tous droits réservés.

Reproductions et traductions autorisées, sauf à des fins commerciales, dans la mesure où les sources sont mentionnées.

© Initiative Nansen

Décembre 2015

Photos de couverture:  
© Din Muhammad Shibly/COAST Trust

# RÉSUMÉ



Des enfants sautent à la corde dans une rue de Port-au-Prince, Haïti, envahie par les débris du tremblement de terre qui a dévasté le pays le 12 janvier 2010.

© UN Photo/Marco Dormino

## RÉALITÉ DES DÉPLACEMENTS

Le déplacement forcé lié aux catastrophes et aux effets des changements climatiques est une réalité et l'un des plus grands défis auxquels les États et la communauté internationale doivent faire face au 21<sup>e</sup> siècle. Chaque année, des millions de personnes sont déplacées en contexte de catastrophes causées par des aléas naturels comme les inondations, les tempêtes tropicales, les tremblements de terre, les glissements de terrain, la sécheresse, l'intrusion d'eau salée, la fonte glaciaire, les crues glaciaires et la fonte du pergélisol. Au total, entre 2008 et 2014, 184,4 millions de personnes ont été déplacées en contexte de catastrophes soudaines, soit une moyenne de 26,4 millions de personnes nouvellement déplacées chaque année. En moyenne, sur ce chiffre, 22,5 millions de personnes par an sont déplacées en raison d'aléas liés à la météorologie – et au climat. Les autres sont amenées à se déplacer en raison de l'élévation du niveau des mers, de la désertification ou de la dégradation environnementale. La plupart des scientifiques s'accordent à dire que les changements climatiques, associés à d'autres facteurs, devraient augmenter les déplacements dans le futur.

Le déplacement lié aux catastrophes crée des défis humanitaires, affecte les droits de l'homme, sape le développement et peut parfois affecter la sécurité.

La plupart des personnes déplacées en contexte de catastrophes restent dans leur propre pays. Cependant, certaines d'entre elles traversent les frontières pour trouver le refuge et/ou la protection et l'assistance nécessaires dans un autre pays. Alors qu'il y a un manque en termes de collecte et d'analyses complètes et systématiques de données sur le déplacement au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes, l'Afrique ainsi que l'Amérique centrale et l'Amérique du Sud en particulier connaissent le plus grand nombre de déplacements au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes.

Selon l'Initiative Nansen, au moins 50 pays au cours des dernières décennies ont accueilli des personnes, ou se sont abstenus de les renvoyer chez elles à la suite de catastrophes, notamment celles liées aux tempêtes tropicales, aux inondations, à la sécheresse, aux tsunamis et aux tremblements de terre. Une analyse de la loi, des institutions compétentes et des réponses opérationnelles pertinentes pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes a révélé un manque général de préparation menant à des réponses ad hoc dans la plupart des cas.

Les causes du déplacement lié aux catastrophes sont multiples. Les changements climatiques sont un des facteurs importants, mais ils ne sont pas les seuls. La croissance de la population, le sous-développement, une faible gouvernance, les conflits armés et la violence, mais aussi la mauvaise planification urbaine dans les villes en développement rapide sont des facteurs pouvant entraîner des déplacements lors de catastrophes. En effet, ces facteurs ont tendance à affaiblir la résilience et à aggraver les impacts des aléas naturels, de la dégradation environnementale et des changements climatiques.

### Préparation

Ces réalités actuelles et émergentes exigent une *amélioration de la préparation, de la solidarité et de la coopération* par les États, les organisations (sous-)régionales et la communauté internationale pour empêcher et éviter les déplacements liés aux catastrophes, et leurs causes, et pour y répondre, le cas échéant. Comme les catastrophes soudaines peuvent survenir à tout moment et que les catastrophes à évolution lente sont susceptibles de survenir dans de nombreuses régions du monde, le déplacement au-

L'Initiative Nansen est un processus consultatif ascendant mené par les États, ayant pour but d'identifier les pratiques efficaces et de parvenir à un consensus sur les éléments et principes fondamentaux afin de répondre aux besoins de protection et d'assistance des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et de par les effets des changements climatiques. Lancée en octobre 2012, cette initiative s'appuie sur un engagement pris par les Gouvernements norvégien et suisse et soutenu par différents États, pour coopérer avec les États intéressés et les autres intervenants pertinents.

delà des frontières dû à des catastrophes est un défi mondial. Tout État est susceptible d'être confronté à ce type de déplacement, comme pays de destination, de transit ou d'origine.

## L'AGENDA POUR LA PROTECTION

L'Agenda pour la protection qui a été adopté par 109 États en octobre 2015 à Genève, en Suisse, regroupe les résultats d'une série de consultations intergouvernementales régionales et de réunions avec la société civile organisées par l'Initiative Nansen. Pour aider les États et les autres acteurs à améliorer leur préparation et leur capacité d'intervention dans le cadre des déplacements au-delà des frontières liés aux catastrophes, L'Agenda:

- **conceptualise une approche globale des déplacements liés aux catastrophes**, qui vise principalement la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes. Il présente en même temps les mesures destinées à gérer les risques de déplacements liés aux catastrophes dans le pays d'origine ;
- **compile un large éventail de pratiques efficaces** pouvant être utilisées par les États et les autres acteurs pour garantir des réponses futures plus efficaces au problème des déplacements au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes ;
- **met en évidence le besoin de réunir et d'associer différentes politiques et différents domaines d'action pour prendre en compte les déplacements au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes** et leurs causes à la racine, qui jusqu'à présent ont été fragmentés au lieu d'être coordonnés, et qui exigent une plus grande collaboration des acteurs dans ces domaines ; et
- **identifie trois domaines prioritaires pour une amélioration de l'action** par les États, les organisations (sous-)régionales, la communauté internationale ainsi que la société civile, les communautés locales et les populations touchées pour traiter les lacunes existantes.

Plutôt que d'appeler à une nouvelle convention internationale contraignante sur le déplacement au-delà des frontières lié à des catastrophes, cet Agenda pour la protection soutient une approche centrée sur l'intégration de telles pratiques efficaces par les États et les organisations (sous-) régionales dans leurs propres cadres normatifs, conformément à leurs situations et défis spécifiques.

L'Agenda se situe dans un contexte où la reconnaissance régionale et internationale des défis de la mobilité humaine dans le cadre des catastrophes et des changements climatiques est accrue, notamment dans le cadre de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, du Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030, du Programme des Nations Unies pour le développement durable (2030) et du Sommet humanitaire mondial. L'Initiative Nansen a déjà contribué avec succès à des découvertes et conclusions pertinentes dans le cadre de plusieurs de ces processus. Ainsi, l'Agenda pour la protection a pour objectif de compléter et de soutenir, plutôt que de dupliquer, ces domaines d'action, processus et cadres régionaux et internationaux, en fournissant des preuves et des exemples de pratiques efficaces pour prendre en considération des déplacements liés aux catastrophes et leurs causes.

### Protection

Cet Agenda utilise le terme « **protection** » pour parler de toute action positive basée ou non sur des obligations légales, entreprise par les États au nom de personnes déplacées dans le cadre de catastrophes ou de personnes qui risquent d'être déplacées. Ce concept vise « à obtenir le respect total des droits de l'individu, conformément à l'esprit et à la lettre des branches du droit applicable, à savoir le droit humanitaire international, des droits de l'homme et des réfugiés ». Même s'il souligne la nature humanitaire de ce type de protection, cet Agenda n'a pas pour objectif de développer les obligations légales des États en vertu de la loi internationale relative aux réfugiés et aux droits de l'homme pour les personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et les personnes qui risquent d'être déplacées.

## Protection Des Personnes Déplacées Au-Delà Des Frontières Dans Le Cadre De Catastrophes

La protection à l'étranger fournie aux personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes peut prendre deux formes différentes. Les États peuvent soit accueillir ces personnes dans le pays d'accueil et leur permettre de rester du moins temporairement, soit s'abstenir de renvoyer les étrangers dans un pays touché par une catastrophe s'ils étaient déjà présents dans le pays d'accueil au moment de la catastrophe. Dans les deux cas, ce type de protection humanitaire est généralement temporaire, et il est donc nécessaire de trouver des solutions durables pour ces personnes.

Le droit international ne dit pas explicitement si et dans quelles circonstances les personnes déplacées en cas de catastrophe doivent être admises dans un autre pays, ni quels sont leurs droits pendant leur séjour dans le pays concerné, et dans quelles conditions elles peuvent être rapatriées ou trouver une autre solution durable. En l'absence de dispositions claires dans le droit international, certains États, en particulier dans les Amériques, certaines régions d'Afrique et quelques États d'Europe ont élaboré une multitude d'outils leur permettant d'accueillir ou de ne pas renvoyer les personnes déplacées sur leur territoire. Ces mesures de protection humanitaire sont généralement temporaires et peuvent s'appuyer sur le droit relatif à la migration régulière, les catégories d'immigration exceptionnelle, les dispositions relatives à la protection des réfugiés, ou encore des normes similaires de droit international relatives aux droits de l'homme. A cet égard, l'Agenda pour la protection met en évidence de nombreuses pratiques efficaces.

Les personnes déplacées dans le cadre de catastrophes peuvent devoir être accueillies dans un autre pays pour échapper à des menaces réelles pour leur vie et leur santé, ou bénéficier de la protection et de l'aide humanitaires essentielles, dont elles sont privées dans leur pays d'origine. De plus, même sans ces besoins immédiats, les États sont parfois prêts à accueillir, par solidarité internationale, des personnes venant de pays touchés par une catastrophe.

À ce jour, l'impact direct et sérieux d'une catastrophe sur un individu est un élément clé orientant les prises de décision en matière d'admission, y compris des facteurs comme la gravité de l'impact des catastrophes, la vulnérabilité préexistante des personnes, les considérations humanitaires plus larges et la solidarité pour les pays touchés par une catastrophe.

Lorsque des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes sont accueillies dans un pays, il est important de déterminer leurs droits et leurs responsabilités pendant la durée du séjour, en tenant compte de la capacité des États et des communautés d'accueil et de la durée possible du séjour. Ce type de clarification garantit non seulement le respect des droits et des besoins essentiels des personnes accueillies, mais permet aussi de prévenir des risques de déplacement secondaire vers un autre pays.

Les États et personnes déplacées en contexte de catastrophes peuvent choisir de mettre fin aux déplacements au-delà des frontières par un retour volontaire avec une réintégration viable dans la région où elles vivaient avant la catastrophe. Lorsque le retour dans leur ancien lieu de résidence n'est pas possible ou n'est pas souhaité, notamment lorsque la région concernée n'est plus habitable ou qu'elle est trop exposée au risque de catastrophes récurrentes, une autre manière de mettre fin aux déplacements au-delà des frontières liés aux catastrophes est par exemple l'établissement dans un autre endroit de résidence après le retour dans le pays d'origine. En particulier lorsque les conditions à l'origine du déplacement persistent pour une durée prolongée ou qu'elles deviennent permanentes, trouver une solution durable signifie aussi favoriser l'admission permanente dans le pays qui a accueilli ces personnes, ou dans des cas exceptionnels, un pays tiers.

## Gérer les risques de déplacements liés aux catastrophes dans le pays d'origine

Dans le cadre de l'approche globale des déplacements au-delà des frontières liés aux catastrophes, il faut aussi aborder les risques de déplacements liés aux catastrophes dans le pays d'origine. Ainsi, l'Agenda pour la protection traite non seulement des besoins de protection et d'assistance des personnes déplacées

au-delà des frontières en contexte de catastrophes, mais il identifie aussi les mesures de gestion des risques liés aux déplacements en cas de catastrophe dans le pays d'origine. Cela comprend des pratiques efficaces visant à réduire la vulnérabilité et à renforcer la résilience aux risques de déplacements liés aux catastrophes, favoriser la migration, mener une réinstallation planifiée en dehors des zones dangereuses, et répondre aux besoins des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays.

**Réduire la vulnérabilité et renforcer la résilience aux risques de déplacements :** La résilience est un facteur clé pour déterminer si et comment les individus, les familles, les communautés et les États peuvent résister aux impacts des aléas naturels soudains et progressifs et aux impacts des changements climatiques. Les activités de réduction des risques de catastrophe, l'amélioration des infrastructures, la planification urbaine, les mesures d'adaptation aux changements climatiques, la réforme agricole et les autres mesures de développement visant à renforcer la résilience de groupes de personnes ou de personnes vulnérables, sont autant d'actions potentielles permettant d'aider les individus à rester chez eux en toute sécurité en cas d'aléa naturel, et à réduire ainsi considérablement le nombre de personnes déplacées dans le cadre de catastrophes. Ce type d'activité peut aussi permettre de renforcer la capacité des communautés d'accueil à recevoir les personnes déplacées et à trouver plus facilement des solutions durables pour mettre fin aux déplacements en renforçant leur résilience tout en réduisant l'exposition aux risques à venir. Il est donc important de traiter spécifiquement les questions de déplacement, de migration et de réinstallation planifiée dans les stratégies et plans de réduction des risques de catastrophe, d'adaptation aux changements climatiques et dans d'autres stratégies et plans de développement.

**Migration dans la dignité :** Lorsque leurs conditions de vie se détériorent, dans le cadre d'aléas naturels et des effets des changements climatiques, les individus et les familles décident souvent de migrer pour rechercher d'autres solutions dans leur pays ou à l'étranger afin d'éviter les situations susceptibles d'engendrer une crise humanitaire et des phénomènes de déplacement à l'avenir. Gérée correctement, la migration peut être une mesure adéquate pour faire face aux effets des changements climatiques, mais aussi d'autres dégradations environnementales et aléas naturels. La migration temporaire ou circulaire peut générer de nouveaux moyens de subsistance, renforcer le développement économique et la résilience aux risques à venir. En effet, elle peut permettre aux migrants d'envoyer des fonds et de revenir dans leur région d'origine avec des compétences et des connaissances nouvellement acquises. La tendance à la migration permanente est particulièrement marquée dans les petits États insulaires de basse altitude et les autres pays confrontés à des pertes de territoire substantielles ou à des changements climatiques qui laissent de plus en plus de grands terrains inhabitables.

Cependant, la migration contient aussi des risques spécifiques, en particulier pour les femmes et les enfants. Les migrants peuvent être économiquement exploités, exposés à des conditions dangereuses sur leur lieu de travail ou à la maison, confrontés à la discrimination ou devenir des victimes de violence ou du trafic de personnes.

Parmi les mesures visant à favoriser la migration avec dignité depuis les pays ou régions touchés par les aléas naturels ou l'impact des changements climatiques, il y a : révision des accords bilatéraux et (sous-)régionaux existants sur la migration ; adoption de quotas nationaux ou de programmes de travail saisonnier ; formation et éducation pour les migrants potentiels.

**Réinstallation planifiée :** Les risques et les impacts des catastrophes, des changements climatiques et de la dégradation environnementale poussent de nombreux gouvernements de par le monde à réinstaller des personnes ou des groupes de personnes dans des zones plus sûres, et ce, à la fois avant et après les déplacements liés aux catastrophes. Cependant, du fait des nombreux effets négatifs associés aux processus de réinstallation passés (p. ex. défis liés au maintien des moyens de subsistance, des liens culturels, de l'identité et de la connexion avec le pays), la réinstallation planifiée est généralement considérée comme un dernier recours lorsque les autres options ont été raisonnablement épuisées.

L'expérience permet de démontrer que la réinstallation planifiée est plus susceptible d'être viable si

elle est entreprise en consultation et avec la participation des personnes concernées, y compris les communautés d'accueil, et dans le respect total des droits des personnes réinstallées. Parmi les autres facteurs de réussite, il y a la prise en compte des liens communautaires, des valeurs culturelles, des traditions et des liens psychologiques avec le lieu de résidence d'origine, ainsi que la garantie de moyens de subsistance adéquats, de services de base et d'un hébergement dans un nouvel endroit. L'engagement systématique auprès des femmes, en particulier, contribue aussi à une issue favorable du processus de réinstallation. L'établissement de directives claires sur ces questions facilite les processus de réinstallation planifiée.

**Assistance aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays :** Comme la plupart des déplacements liés aux catastrophes se font à l'intérieur des pays, la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDIPP) est cruciale. Pour être efficaces, les mesures prises pour la cartographie des risques, les mesures de réduction des risques de catastrophe, la planification d'urgence, l'intervention humanitaire ainsi que les efforts déployés pour trouver des solutions durables aux déplacements liés aux catastrophes doivent souvent traiter à la fois les déplacements internes et les déplacements au-delà des frontières. Bien que davantage de recherches soient nécessaires pour mieux comprendre ce lien, on a constaté que le déplacement au-delà des frontières à la recherche d'assistance en cas de catastrophe pouvait être évité ou réduit si les PDIPP recevaient la protection et l'aide adéquates à la suite des catastrophes. En particulier, le manque de solution durable est une raison pour laquelle les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays décident d'aller à l'étranger.

Les principes directeurs des Nations Unies sur les déplacements internes, reconnus par la communauté internationale comme « cadre international important pour la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays », incluent ces personnes déplacées en cas de catastrophe. Au niveau régional, les déplacements à l'intérieur du pays en cas de catastrophe et de changements climatiques sont explicitement traités par la Convention de Kampala (Union africaine). Traiter toutes les étapes des déplacements liés aux catastrophes à l'aide de ces normes de gestion des risques de catastrophe ou grâce aux politiques et lois sur les PDIPP, mais aussi clarifier les rôles et responsabilités des acteurs pertinents, sont les éléments clés de la préparation d'une réponse efficace.

## Domaines d'action prioritaire

Prévenir et répondre aux déplacements au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes exige une amélioration de l'action au niveau national, (sous-)régional et international. Ces pratiques efficaces identifiées dans l'Agenda pour la protection fournissent un point de départ pour une action future, et réunissent les nombreuses politiques et domaines d'action existants traités dans cet Agenda, et qui n'étaient que peu coordonnés jusqu'à présent.

Afin de contribuer aux futurs efforts déployés pour traiter les déplacements au-delà des frontières en cas de catastrophe, cet Agenda identifie trois domaines d'action prioritaire visant à soutenir la mise en place des pratiques efficaces qui ont été identifiées :

1. **Collecter les données et améliorer les connaissances** en matière de déplacement au-delà des frontières en contexte de catastrophe ;
2. **Améliorer l'utilisation des mesures de protection humanitaire** pour les personnes déplacées au-delà des frontières en contexte de catastrophe, y compris les mécanismes de solutions durables, par exemple en harmonisant les méthodes au niveau (sous-)régional ;
3. **Renforcer la gestion des risques de déplacements liés aux catastrophes dans le pays d'origine** en :
  - A. Intégrant la mobilité humaine dans les stratégies d'adaptation aux changements climatiques et de réduction des risques de catastrophe, et d'autres processus de développement pertinents ;
  - B. Favorisant la migration dans la dignité comme manière potentiellement positive de faire face aux effets des aléas naturels et des changements climatiques ;

- C. Améliorer l'utilisation de la réinstallation planifiée comme mesure préventive ou comme réponse au phénomène de déplacement et aux risques de catastrophes.
- D. Garantissant que les besoins des PDIPP dans un contexte de catastrophe sont spécifiquement traités par les lois et politiques appropriées relatives à la gestion des risques de catastrophe ou aux déplacements internes.

L'action dans ces trois domaines prioritaires exige des efforts concertés à tous les niveaux. Les États au niveau national doivent établir un leadership institutionnel clairement désigné pour réunir les différentes branches du gouvernement et coordonner les efforts d'intervention et de planification nationale pour les déplacements au-delà des frontières en contexte de catastrophes. En même temps, la mise en place efficace des activités exige l'implication forte et la participation des autorités locales ; des communautés concernées y compris, le cas échéant, les communautés indigènes ; les femmes ; les jeunes ; ainsi que les universités et les organisations de la société civile.

Compte tenu du fait que la plupart des déplacements au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes ont lieu au niveau régional et que les réponses appropriées varient d'une région à l'autre, le rôle des organisations (sous-)régionales, comme par exemple l'Union africaine et les communautés économiques régionales d'Afrique ou le Forum des îles du Pacifique, sont d'une importance primordiale pour l'élaboration de réponses intégrées. Les mécanismes (sous-)régionaux plus spécialisés comprennent les Processus consultatifs régionaux (sur la migration), les mécanismes des droits de l'homme, les centres de gestion des risques de catastrophe, les stratégies d'adaptation aux changements climatiques, ainsi que les marchés communs et les accords sur la libre circulation des personnes, entre autres. Les contributions de la communauté internationale et des partenaires du développement sont aussi importantes.

À l'échelle mondiale, les agences et organisations internationales qui traitent de questions aussi diverses que l'action humanitaire, la protection des droits de l'homme, la gestion de la migration, la protection des réfugiés, la réduction des risques de catastrophe, l'adaptation aux changements climatiques et le développement peuvent aussi y contribuer. Elles peuvent notamment fournir des conseils techniques, un renforcement des capacités et un soutien opérationnel aux autorités locales, nationales et (sous-)régionales pour soutenir la mise en place des trois domaines prioritaires, en fonction de leurs mandats respectifs et de leurs domaines d'expertise. Il faut cependant coopérer plus étroitement et intégrer des travaux dans ces domaines.

Pour faciliter le suivi de l'Agenda et la mise en place des activités identifiées dans les trois domaines d'actions prioritaires visant à répondre efficacement à la problématique des déplacements au-delà des frontières en contexte de catastrophes, il est important de maintenir à disposition des États intéressés, un forum permettant de poursuivre les discussions visant à atteindre un consensus sur la meilleure manière de protéger les personnes déplacées. Il est également essentiel d'améliorer la coopération et la coordination entre les agences et organisations internationales et les autres acteurs pertinents, afin de garantir une approche globale des déplacements au-delà des frontières en contexte de catastrophes.

# INTRODUCTION



Le Bangladesh, touché par des inondations après le passage du cyclone Aila en 2009.

© OIM Bangladesh

## INTRODUCTION

### I. Réalité des déplacements

- [1] Le déplacement lié aux catastrophes et aux effets des changements climatiques est une réalité et l'un des plus grands défis auxquels les États et la communauté internationale doivent faire face au 21e siècle. Chaque année, des millions de personnes sont déplacées en contexte de catastrophes causées par des aléas naturels comme les inondations, les tempêtes tropicales, les tremblements de terre, les glissements de terrain, la sécheresse, l'intrusion d'eau salée, la fonte glaciaire, les crues glaciaires et la fonte du pergélisol. Au total, entre 2008 et 2014, 184,4 millions de personnes ont été déplacées en contexte de catastrophes soudaines, soit une moyenne de 26,4 millions de personnes nouvellement déplacées chaque année.<sup>1</sup> En moyenne, sur ce chiffre, 22,5 millions de personnes par an sont déplacées en raison de d'aléas liés à la météorologie – et au climat. Les autres sont amenées à se déplacer en raison de l'élévation du niveau des mers, de la désertification ou de la dégradation environnementale.
- [2] C'est un phénomène à grande échelle, qui a des effets dévastateurs sur les personnes et les communautés. Il suscite de nombreuses inquiétudes en matière de protection et sape le développement de beaucoup d'États. Ces défis sont aggravés par le fait que les catastrophes amplifient les vulnérabilités déjà existantes. Les personnes blessées et malades, les enfants (en particulier les orphelins et les enfants non accompagnés), les foyers dirigés par des femmes, les personnes avec un handicap, les personnes âgées, les migrants et les membres de communautés indigènes sont souvent parmi les survivants de catastrophe les plus gravement touchés. Les pays les moins développés, les petits États insulaires en développement, les pays africains et les pays à revenu moyen font face à des défis particuliers et leurs populations sont les plus durement touchées. Alors que beaucoup de personnes déplacées peuvent retourner chez elles après un court laps de temps, des dizaines de millions d'entre elles ont besoin de la protection et l'assistance existantes, mais aussi de soutien pour trouver des solutions durables et mettre fin à leurs déplacements.
- [3] La plupart des personnes déplacées dans le cadre de catastrophes restent dans leur propre pays. Cependant, certaines traversent les frontières pour trouver le refuge et/ou la protection et l'assistance nécessaires dans un autre pays. L'Initiative Nansen a identifié au moins 50 pays qui, ces dernières décennies, ont reçu ou se sont abstenus de renvoyer des personnes à la suite de catastrophes, en particulier celles causées par les tempêtes tropicales, les inondations, la sécheresse, les tsunamis et les tremblements de terre (voir Annexe). En raison d'un manque de surveillance systématique des déplacements au-delà des frontières en contexte de catastrophes, ce bilan est loin d'être complet. Les données mondiales disponibles actuellement couvrent « uniquement la fréquence des déplacements, et pas les régions vers lesquelles les personnes déplacées fuient ou dans lesquelles elles s'installent ».<sup>2</sup> Ainsi, les preuves actuelles ne suffisent pas pour déterminer la manière dont de nombreuses personnes traversent les frontières internationales en cas de catastrophe.
- [4] L'Afrique, l'Amérique centrale et l'Amérique du Sud en particulier subissent des déplacements au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes (voir Annexe). En Afrique, ce type de déplacement se fait généralement en cas d'inondation et de sécheresse, mais aussi d'éruption volcanique, alors qu'en Amérique du Sud et en Amérique centrale, ce sont principalement les ouragans, les inondations, les glissements de terrain et les tremblements de terre qui génèrent des déplacements au-delà des frontières. Même si les conséquences des changements climatiques ont déjà commencé à provoquer des mouvements de population dans la région du Pacifique, le déplacement au-delà des frontières n'est pas encore une réalité. Toutefois, les effets de la montée du niveau de la mer, comme la submersion, l'érosion et les inondations côtières affecteront sérieusement l'intégrité territoriale des petits États insulaires en développement et les États avec une zone littorale étendue et proche du niveau de la mer. Ceux-ci sont les plus susceptibles de forcer une part importante de leurs populations à déménager à l'étranger. En tant que continent, l'Asie enregistre le plus grand nombre de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays à la suite de catastrophes, notamment les catastrophes causées par des tempêtes tropicales, des tremblements de terre, des crues glaciaires, des glissements de terrain et des inondations massives. Même si les cas de déplacement au-delà des frontières en contexte de catastrophes sont rares, il semble

que les conséquences des aléas naturels et les effets des changements climatiques contribuent à ce que les personnes migrent à l'étranger. Bien que les tremblements de terre et les inondations aient déplacé un grand nombre de personnes en Europe, très peu d'éléments attestent d'une migration ou d'un déplacement important vers d'autres pays.

- [5] La plupart des scientifiques s'accordent à dire que les changements climatiques, avec d'autres facteurs, devraient augmenter les déplacements dans le futur, et que les individus devraient de plus en plus recourir à la migration en réponse aux phénomènes météorologiques extrêmes, à la variabilité et aux changements climatiques à plus long terme.<sup>3</sup> La montée du niveau de la mer, en particulier, devrait forcer des dizaines voire des centaines de millions de personnes à quitter les régions côtières de basse altitude, les deltas et les îles qui ne peuvent pas être protégés (p. ex. mesures d'amélioration de l'infrastructure et de protection de la côte).<sup>4</sup>
- [6] Néanmoins, comme les déplacements liés aux catastrophes ont plusieurs causes, les changements climatiques sont un facteur de contribution important, mais pas le seul. Étant donné qu'ils affaiblissent davantage la résilience et qu'ils aggravent les conséquences des aléas naturels et des changements climatiques, la croissance de la population, le sous-développement, une faible gouvernance, les conflits armés et la violence, ainsi que la mauvaise planification urbaine dans les villes en développement rapide sont des moteurs importants des phénomènes de déplacement et de migration. Du fait des multiples causes du déplacement, et de l'incertitude qui demeure quant à la capacité des États à atténuer et à s'adapter aux changements climatiques, des prévisions précises globales sont difficiles à réaliser.<sup>5</sup> Cependant, il est possible d'identifier des zones particulièrement exposées aux aléas naturels et donc d'identifier les populations qui seraient susceptibles de se déplacer. En particulier, d'importants déplacements internationaux risquent de devenir inévitables pour les populations des États insulaires de basse altitude et des États côtiers, qui perdent des parties de territoire considérables et n'ont pas la possibilité de faire des déplacements internes.
- [7] En dépit de la difficulté des prévisions quantitatives, ces scénarios, tout particulièrement au vu de l'impact des changements climatiques, exigent une *amélioration de la préparation, de la solidarité et de la coopération* par les États, les organisations (sous-)régionales et la communauté internationale pour empêcher et éviter les déplacements liés aux catastrophes, et leurs causes, et pour y répondre, le cas échéant. Étant donné que les catastrophes soudaines peuvent se produire à tout moment et que les catastrophes à évolution lente sont susceptibles de se produire dans de nombreuses régions du monde, le déplacement au-delà des frontières lié aux catastrophes représente un défi mondial. De nombreux États ont déjà été<sup>6</sup> confrontés à ce type de déplacement et ils peuvent presque tous y être confrontés, que ce soit en tant que pays de destination, de transit ou d'origine.

### II. L'Initiative Nansen

- [8] L'Initiative Nansen est un processus consultatif ascendant mené par les États, ayant pour but d'identifier les pratiques efficaces, en s'appuyant sur la pratique et l'expérience actuelles des gouvernements, et de parvenir à un consensus sur les principes et éléments fondamentaux afin de répondre aux besoins de protection et d'assistance des personnes déplacées au-delà des frontières en contexte de catastrophes, y compris des effets néfastes des changements climatiques. Cette Initiative s'appuie sur un engagement pris par les Gouvernements norvégien et suisse et soutenu par différents États, pour coopérer avec les États intéressés et les autres intervenants pertinents.<sup>7</sup> Elle a été lancée en octobre 2012.<sup>8</sup> L'Initiative Nansen se fonde sur le paragraphe 14(f) des accords de Cancun en 2010, de la CCNUCC<sup>9</sup> sur l'adaptation aux changements climatiques, qui appellent à des « mesures propres à favoriser la compréhension, la coordination et la coopération concernant les déplacements, les migrations et la réinstallation planifiée par suite des changements climatiques », ainsi que les principes de Nansen, qui synthétisent les conclusions de la conférence de Nansen de 2011 sur les changements climatiques et le déplacement.<sup>10</sup>
- [9] L'Agenda pour la protection qui a été adopté par 109 États en octobre 2015 à Genève, en Suisse, regroupe les résultats d'une série de consultations intergouvernementales régionales et de réunions avec

la société civile organisées par l'Initiative Nansen. Pour aider les États et les autres acteurs à améliorer leur préparation et leur capacité d'intervention dans le cadre des déplacements au-delà des frontières liés aux catastrophes.<sup>11</sup>

### III. Champ d'application et structure de l'Agenda pour la protection

#### A. Objectif

<sup>[10]</sup> L'objectif de cet Agenda est de favoriser la compréhension, de fournir un cadre conceptuel et d'identifier les pratiques efficaces visant à renforcer la protection des personnes déplacées au-delà des frontières en contexte de catastrophes. Cet Agenda examine en particulier les mesures potentielles que les États peuvent choisir d'adopter et d'harmoniser pour accueillir ces personnes pour des raisons de considérations humanitaires et de solidarité internationale envers les communautés et les pays touchés par une catastrophe. Cet Agenda prétend aussi améliorer les actions visant à gérer les risques de déplacements liés aux catastrophes dans le pays d'origine et empêcher les déplacements en traitant les facteurs de risques sous-jacents, aider les personnes à quitter les zones fortement exposées aux risques d'aléas naturels pour éviter leur déplacement, et répondre efficacement aux besoins des personnes déplacées dans leur propre pays. Cet Agenda met en évidence les domaines d'actions clés que doivent prendre les États, les organisations (sous-)régionales et la communauté internationale. Enfin, l'Agenda pour la protection identifie aussi les différentes manières d'améliorer le rôle crucial des populations touchées, des communautés locales et de la société civile dans la lutte contre les déplacements liés aux catastrophes.

#### B. Champ d'application

- <sup>[11]</sup> Cet Agenda traite des déplacements en cas de catastrophes liées aux aléas hydrométéorologiques et climatologiques comme les inondations, les tornades, les cyclones, la sécheresse, l'intrusion d'eau salée et la fonte glaciaire ainsi que les risques géophysiques comme les tremblements de terre, les tsunamis ou les éruptions volcaniques. Il prend en compte l'impact des aléas naturels soudains et progressifs, y compris en particulier, ceux liés aux conséquences des changements climatiques.<sup>12</sup> La différence importante n'est pas la nature de la catastrophe, mais plutôt si celle-ci provoque un déplacement, c'est-à-dire le mouvement de personnes (essentiellement) forcé, par opposition à la migration (essentiellement) volontaire.
- <sup>[12]</sup> Dans le cadre de l'approche globale des déplacements au-delà des frontières liés aux catastrophes, il faut aussi aborder les risques de déplacements liés aux catastrophes dans le pays d'origine. L'Agenda pour la protection traite donc des besoins de protection et d'assistance des personnes déplacées au-delà des frontières (**Première partie**), et il identifie en même temps les pratiques efficaces visant à réduire la vulnérabilité et à renforcer la résilience aux risques de déplacements liés aux catastrophes, à favoriser la migration hors des zones dangereuses, à mener une réinstallation planifiée et à répondre aux besoins des personnes déplacées dans leur propre pays (**Deuxième partie**). L'Agenda pour la protection se termine par une liste des domaines prioritaires pour une action future aux niveaux national, (sous-)régional et international (**Troisième partie**).
- <sup>[13]</sup> Le processus consultatif de l'Initiative Nansen a identifié les besoins spécifiques en matière de protection et d'assistance des individus qui se trouvent dans une situation de catastrophe à l'étranger. Ces problèmes, traités par l'Initiative Migrants in Countries in Crisis (MICIC, Migrants dans les pays en crise),<sup>13</sup> ne se trouvent pas dans cet Agenda.<sup>14</sup>

#### C. Notions clés

<sup>[14]</sup> Cet Agenda utilise le terme « **protection** » pour parler de toute action positive, basée ou non sur des obligations légales, entreprise par les États au nom de personnes déplacées dans le cadre de catastrophes ou de personnes qui risquent d'être déplacées et « visant à obtenir le respect total des droits de l'individu, conformément à l'esprit et à la lettre des branches du droit applicable, à savoir le droit humanitaire

international, des droits de l'homme et des réfugiés ». <sup>15</sup> Même s'il souligne la nature humanitaire de ce type de protection, cet Agenda n'a pas pour objectif de développer les obligations légales des États en vertu du droit international relatif aux réfugiés et aux droits de l'homme pour les personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et les personnes qui risquent d'être déplacées.

- <sup>[15]</sup> On définit une « **catastrophe** » comme une « rupture grave du fonctionnement d'une communauté ou d'une société impliquant d'importants impacts et pertes humaines, matériels, économiques ou environnementaux que la communauté ou la société ne peut surmonter avec ses seules ressources ». <sup>16</sup> Aux fins de l'Agenda pour la protection, les catastrophes font référence aux bouleversements déclenchés par ou liés à des aléas naturels hydrométéorologiques et géophysiques, y compris les aléas naturels liés au réchauffement mondial anthropique, ainsi que les aléas géophysiques.
- <sup>[16]</sup> Le terme « **déplacement lié aux catastrophes** » fait référence aux situations dans lesquelles les individus sont forcés ou obligés de quitter leur maison ou leur lieu de résidence habituel à la suite d'une catastrophe ou pour éviter l'impact d'un aléa naturel immédiat et prévisible. Ces déplacements surviennent lorsque les personnes concernées sont (i) exposées à (ii) un aléa naturel dans une situation où (iii) elles sont trop vulnérables et n'ont pas la résilience nécessaire pour faire face aux conséquences de cet aléa. Ce sont les *effets* des aléas naturels, y compris les conséquences des changements climatiques, qui peuvent saper la capacité de résilience ou d'adaptation d'une société ou d'une communauté touchée, entraînant une catastrophe pouvant générer des déplacements.
- <sup>[17]</sup> L'explication ci-dessus montre que, comme la catastrophe elle-même est complexe et multi-causale, les déplacements liés à une catastrophe le sont aussi. Outre l'exposition aux aléas naturels, une multitude de facteurs démographiques, politiques, sociaux, économiques et d'autres facteurs développementaux déterminent aussi, dans une large mesure, si les individus peuvent résister aux impacts des dangers ou s'ils doivent quitter leur maison. L'Agenda pour la protection reconnaît donc que le déplacement lié aux catastrophes naturelles se produit dans le cadre de catastrophes et des changements climatiques au lieu d'être causé exclusivement par ces événements.
- <sup>[18]</sup> Les déplacements liés aux catastrophes peuvent se manifester par une fuite spontanée, une évacuation ordonnée ou imposée par les autorités ou un processus de réinstallation planifiée involontaire. Ces types de déplacement peuvent se produire dans un pays (**déplacement interne**<sup>17</sup>) ou au-delà des frontières internationales (**déplacement au-delà des frontières en contexte de catastrophes**).
- <sup>[19]</sup> « **Mesures de protection humanitaire** » font références aux lois, politiques et pratiques utilisées par les États pour autoriser l'admission et le séjour, sur leur territoire, de personnes déplacées au-delà des frontières en contexte de catastrophes.<sup>18</sup>
- <sup>[20]</sup> Le terme de « **migration** » se réfère généralement à une large catégorie de mouvements de population.<sup>19</sup> De manière similaire, la définition proposée par l'Organisation internationale pour les migrations d'un « migrant environnemental » comprend des groupes d'individus variés se déplaçant suivant différents contextes : volontairement ou involontairement, temporairement ou de manière permanente, à l'intérieur de leur pays ou à l'étranger.<sup>20</sup> Pour les fins de cet Agenda, et pour être en accord avec la terminologie proposée dans le paragraphe 14(f) de la Convention cadre de Cancun sur l'adaptation aux changements climatiques,<sup>21</sup> le terme de « migration » fait référence aux mouvements de population qui sont *principalement* volontaires dans la mesure où, même si ils n'ont pas la possibilité d'en décider en complète liberté, les personnes ont eu la capacité de choisir entre différentes options réalistes. Dans le cadre d'aléas naturels et de dégradation environnementale lents et des impacts à long terme des changements climatiques, cette migration est souvent utilisée pour permettre de s'accommoder, « éviter ou s'adapter à »<sup>22</sup> des conditions environnementales qui se détériorent et qui pourraient aboutir à une crise humanitaire ainsi qu'à des déplacements dans le futur.
- <sup>[21]</sup> Les autorités ou, dans certains cas les communautés, peuvent prévoir une réinstallation comme moyen de quitter les régions fortement exposées au risque de catastrophe, ou comme solution lorsque le retour dans les régions touchées par une catastrophe est trop dangereux voire impossible. Cette «

**réinstallation planifiée** » peut être qualifiée de « processus planifié selon lequel des individus ou des groupes d'individus se déplacent ou reçoivent de l'aide pour se déplacer hors de chez eux ou de leur lieu de résidence temporaire, sont installés dans un nouvel endroit et reçoivent les moyens nécessaires pour se reconstruire une nouvelle vie ». <sup>23</sup> La réinstallation planifiée peut être volontaire ou involontaire, et se fait généralement dans le pays de la personne concernée, mais elle peut, dans des cas exceptionnels, dépasser les frontières de l'État.

- [22] Ces trois formes de mouvements mentionnées au Paragraphe 14(f) du Cadre d'adaptation aux changements climatiques de Cancún, à savoir le déplacement (mouvement de personnes essentiellement forcé), la migration (mouvement de personnes essentiellement volontaire) et la réinstallation planifiée (processus de réinstallation de personnes ou de groupes de personnes dans un nouvel endroit), sont mentionnées dans cet Agenda en termes génériques : « **mobilité humaine** ».
- [23] L'Agenda pour la protection emploie la terminologie des domaines de la gestion des risques de catastrophe et des changements climatiques. Le « **risque** » est la « combinaison de la probabilité d'un événement et de ses conséquences négatives ». Il est déterminé par la combinaison entre l'exposition à un aléa naturel et la vulnérabilité d'un individu ou d'une communauté et la nature de l'aléa lui-même. <sup>24</sup> Le terme « **exposition** » fait référence aux « personnes, propriétés, systèmes ou autres éléments présents dans les zones de danger et ainsi sujets à des pertes potentielles ». <sup>25</sup> La « **résilience** » signifie la « capacité d'un système, une communauté ou une société exposée aux risques de résister, d'absorber, d'accueillir et de corriger les effets d'un danger, en temps opportun et de manière efficace, notamment par la préservation et la restauration de ses structures essentielles et de ses fonctions de base ». <sup>26</sup> L'« **adaptation** » est « le processus d'ajustement en réponse à des changements climatiques actuels ou attendus ou à leurs effets », qui « cherche à atténuer ou éviter les dommages ou à en valoriser les bénéfiques ». <sup>27</sup>

#### D. Contexte

- [24] Cet Agenda se situe dans le contexte d'une reconnaissance internationale accrue des défis de la mobilité humaine dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques. La Conférence des Parties de 2010 à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (**Accords de Cancún**) a invité à prendre des mesures propres à favoriser « la compréhension, la coordination et la coopération concernant les déplacements, les migrations et la réinstallation planifiée par suite des changements climatiques », alors que la décision prise à Doha en 2012 sur les pertes et dommages a encouragé à poursuivre les travaux pour favoriser la compréhension de la façon dont les conséquences des changements climatiques affectent « les schémas migratoires, de déplacement et de mobilité humaine ». <sup>28</sup> Le **Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015 - 2030** est particulièrement important, car il appelle à un renforcement de l'action pour éviter et atténuer le déplacement ainsi que pour faire face aux risques de déplacement au-delà des frontières. <sup>29</sup> Le **Programme des Nations Unies pour le développement durable (2030)** reconnaît que les défis mondiaux menacent de « renverser une grande partie des progrès réalisés en matière de développement au cours des dernières décennies ». Il y aurait des « catastrophes naturelles plus fréquentes et plus intenses », mais aussi le « déplacement forcé de la population ». <sup>30</sup> Le processus du **Sommet humanitaire mondial** a également identifié les déplacements liés aux catastrophes comme un défi humanitaire actuel et émergent. <sup>31</sup>
- [25] À l'échelle régionale, le **Cadre de l'Union africaine pour la politique de migration en Afrique (2006)** stipule que la pauvreté et la dégradation de l'environnement sont une des « causes profondes et significatives de migration massive et de déplacement forcé en Afrique ». <sup>32</sup> Dans les Amériques, la **Déclaration et le Plan d'action du Brésil** en 2014 ont reconnu les « défis posés par les changements climatiques et les catastrophes naturelles, ainsi que par le déplacement de personnes au-delà des frontières que ces phénomènes peuvent provoquer dans la région » et la nécessité « d'accorder plus d'attention à ce problème ». <sup>33</sup> Dans le Pacifique, le Sommet des dirigeants du Forum pour le développement des îles du Pacifique a approuvé la Déclaration de Suva sur les changements climatiques (2015) qui stipule que « les effets des changements climatiques ont déjà pour conséquences

des déplacements forcés de populations insulaires ainsi que des pertes de territoires et d'intégrité territoriale et souligne que de telles pertes et dommages conduisent à des atteintes des droits sociaux et économiques. » <sup>34</sup>

- [26] L'Initiative Nansen a déjà contribué avec succès à des découvertes et conclusions pertinentes sur plusieurs de ces processus. <sup>35</sup> Ainsi, l'Agenda pour la protection a pour objectif de compléter et soutenir, plutôt que de copier, ces domaines d'action, processus et cadres régionaux et internationaux, en fournissant des preuves et des exemples de pratiques efficaces pour prendre en compte les déplacements dans le cadre de catastrophes et de leurs causes.

#### IV. Lacunes et nécessité d'améliorer les actions entreprises

- [27] Le déplacement lié aux catastrophes crée des défis humanitaires, affecte les droits de l'homme, sape le développement et peut parfois affecter la sécurité. <sup>36</sup> Les prévisions révèlent que les changements climatiques compliqueront encore ces problèmes, en renforçant la vulnérabilité et l'exposition au risque de déplacement lié aux catastrophes, y compris au-delà des frontières internationales.
- [28] Une analyse de la loi, des institutions compétentes et des réponses opérationnelles pertinentes pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières en contexte de catastrophes a révélé un manque général de préparation menant à des réponses ad hoc dans la plupart des cas. On peut identifier notamment les principales lacunes suivantes :
- *Manque de connaissances et de données* : même si les causes, les dynamiques et l'ampleur du déplacement lié aux catastrophes sont mieux comprises depuis les dernières années, ces phénomènes ne sont toujours pas tout à fait compris ni conceptualisés. Il faut donc améliorer les données, les concepts et les éléments de preuve pour pouvoir développer des politiques adéquates. Il est particulièrement nécessaire de développer des outils et des systèmes permettant l'analyse et la collecte systématiques de données fiables sur le déplacement, et plus généralement la mobilité humaine, dans le cadre de catastrophes et sur les effets des changements climatiques.
  - *Lacunes juridiques* : Les personnes qui traversent les frontières internationales en raison d'une catastrophe sont protégées par les droits de l'homme, et le cas échéant, le droit des réfugiés. Cependant, la protection des droits de l'homme ne traite pas des problèmes capitaux comme l'admission, l'accès aux services de base lors du séjour temporaire ou permanent, et les conditions de retour. Alors que de rares États disposent de lois nationales ou d'accords bilatéraux ou (sous-) régionaux traitant spécifiquement l'admission ou le séjour temporaire des personnes déplacées en raison d'une catastrophe, la grande majorité des pays a besoin d'un cadre normatif.
  - *Lacunes institutionnelles et opérationnelles* : Alors que bon nombre d'organisations et d'agences internationales travaillent sur le problème du déplacement lié aux catastrophes, aucune n'est explicitement mandatée pour aider et protéger les personnes déplacées au-delà des frontières en contexte de catastrophes, ce qui sape la prévisibilité et la préparation des interventions. Les organisations et agences internationales n'ont pas non plus établi de mécanismes de coopération transfrontalière, notamment en ce qui concerne la recherche de solutions durables pour les personnes déplacées.
  - *Lacunes de financement* : Alors que les mécanismes de financement existants répondent aux crises humanitaires immédiates en cas de catastrophe, il y a un manque de clarté en ce qui concerne le financement des mesures concernant les déplacements au-delà des frontières en contexte de catastrophes, et le financement des mesures visant à trouver des solutions durables à ces déplacements. Alors que les importantes catastrophes reçoivent généralement des financements humanitaires conséquents, les catastrophes de faible ampleur reçoivent souvent des financements insuffisants au niveau national et international. Enfin, l'expérience est limitée quant à la demande de financement pour faire face aux challenges de la mobilité humaine de la part de ressources financières allouées à l'adaptation. Par conséquent, il faut encore voir dans quelles mesures le financement de l'adaptation aux changements climatiques et les autres financements adaptés seront disponibles pour traiter des problèmes liés à la mobilité humaine.

[29] Voici quelques-unes des contributions clés de l'Agenda pour la protection visant à aider les États à améliorer leur préparation et leur capacité d'intervention pour le traitement des déplacements au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes :

- A. **Conceptualisation d'une approche globale des déplacements au-delà des frontières en contexte de catastrophes**, qui se concentre non seulement sur la protection des personnes déplacées au-delà des frontières en contexte de catastrophes, mais présente aussi des mesures de gestion des risques de déplacements liés aux catastrophes dans le pays d'origine. Ceci comprend notamment les mesures visant à empêcher les déplacements et à aider les personnes à rester dans le pays, ou lorsque le déplacement est inévitable, permettre aux personnes de quitter les zones fortement exposées au risque de catastrophe et améliorer la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays.
- B. **Compiler un large éventail de pratiques efficaces** utilisées par les États et d'autres acteurs, susceptibles d'être utilisées par les États, les organisations (sous-)régionales et la communauté internationale pour garantir des réponses futures plus efficaces au problème des déplacements au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes.
- C. **Mettre en évidence la nécessité de rassembler et d'établir un lien entre les politiques et les domaines d'action pour prendre en compte les déplacements au-delà des frontières lié aux catastrophes et leurs causes à la racine, ces points ayant été, à ce jour, relativement peu coordonnés**, et appeler à une collaboration accrue des acteurs dans ces domaines. Parmi ces domaines, il y a : l'assistance et la protection humanitaire, la protection des droits de l'homme, la gestion de la migration, la réduction des risques de catastrophe, l'adaptation aux changements climatiques et le développement.
- D. **Identifier trois domaines prioritaires pour une amélioration de l'action** par les États, les organisations (sous-)régionales, la communauté internationale et les autres intervenants, y compris la société civile, les autorités locales et les communautés locales, **pour traiter les lacunes existantes**, à savoir : (1) Collecter les données et améliorer les connaissances en matière de déplacements au-delà des frontières en contexte de catastrophes ; (2) Améliorer l'utilisation des mesures de protection humanitaire pour les personnes déplacées au-delà des frontières en contexte de catastrophes, y compris les mécanismes de solutions durables ; et (3) Renforcer la gestion des risques de déplacements liés aux catastrophes dans le pays d'origine.



PREMIÈRE PARTIE:  
PROTECTION DES  
PERSONNES DÉPLACÉES  
AU-DELÀ DES FRONTIÈRES  
EN CONTEXTE DE  
CATASTROPHES

Une famille traverse de l'autre côté de l'île de Kiribati à la quête de bois de chauffage et denrées traditionnelles qui ne sont plus disponibles dans leur village en raison des changements climatiques et de la dégradation environnementale.

© Displacement Solutions

## PREMIÈRE PARTIE : PROTECTION DES PERSONNES DÉPLACÉES AU-DELÀ DES FRONTIÈRES EN CONTEXTE DE CATASTROPHES

[30] L'apport de la protection à l'étranger aux personnes déplacées au-delà des frontières en contexte de catastrophes peut prendre deux formes différentes. Les États d'accueil peuvent admettre ces personnes sur leur territoire et leur permettre de rester, du moins temporairement (section I), ou ils peuvent s'abstenir de renvoyer les étrangers vers un pays touché par une catastrophe alors qu'ils étaient déjà présents dans le pays d'accueil lorsque la catastrophe s'est produite (section II). Dans les deux situations, une protection humanitaire est généralement fournie temporairement, nécessitant de trouver des solutions durables pour les personnes à protéger (section III).

### I. Admission et séjour des personnes déplacées au-delà des frontières en contexte de catastrophes

[31] Le droit international ne dit pas explicitement si et dans quelles circonstances les personnes déplacées en cas de catastrophe doivent être admises dans un autre pays, ni quels sont leurs droits pendant leur séjour dans le pays concerné, et dans quelles conditions elles peuvent être rapatriées ou trouver une autre solution durable. Cependant, plusieurs États reçoivent des personnes déplacées en contexte de catastrophes en fonction de leur législation nationale ou du pouvoir discrétionnaire des responsables de la migration. Dans certains cas, ils basent aussi leurs décisions sur le droit applicable relatif aux réfugiés. Les explications et les exemples suivants portant sur les pratiques efficaces découlent de cette expérience.

#### A. Identification des personnes déplacées

[32] Il n'existe pas de critère universellement reconnu pour déterminer, en cas de catastrophe, le moment où l'on peut caractériser un mouvement de franchissement forcé des frontières. Il peut être difficile de cerner la différence entre la migration et les déplacements, mais il est important de faire la distinction entre les déplacements volontaires et les déplacements forcés. Ce type de distinction est à la base des réponses des États et de la communauté internationale, car on reconnaît généralement que les personnes forcées à quitter leur pays sont très vulnérables et ont donc des besoins de protection et d'assistance spécifiques, y compris sur la manière de trouver une solution durable pour leur déplacement.

#### 1. Identification des personnes déplacées

[33] Voici quelques-uns des facteurs que les États pourraient prendre en compte pour déterminer les critères d'identification des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes afin de leur fournir la protection et l'assistance nécessaires :

- Déterminer l'impact direct et sérieux de la catastrophe sur l'individu. Une personne peut être considérée comme une personne déplacée au-delà des frontières en contexte de catastrophes lorsqu'elle est personnellement et gravement touchée par ladite catastrophe, en particulier pour les raisons suivantes :
  - I. Une catastrophe en cours ou, dans de rares cas, une catastrophe imminente et prévisible dans le pays d'origine constitue un risque réel pour la vie ou la sécurité de la personne concernée.
  - II. Comme conséquence directe de la catastrophe, la personne a été blessée, a perdu des membres de sa famille et/ou a perdu ses moyens de subsistance.
  - III. A la suite de la catastrophe et comme conséquence directe de la catastrophe, la personne est confrontée à un risque réel pour sa vie ou sa sécurité ou à des difficultés extrêmes dans son pays, notamment parce qu'elle n'a pas accès à l'aide et à la protection humanitaires nécessaires dans son pays,
    - A. parce que ce type de protection et d'aide n'est pas disponible, car la capacité du gouvernement à réagir est temporairement entravée et que l'accès humanitaire des acteurs internationaux est impossible ou sérieusement compromis ou

B. parce que les obstacles factuels ou légaux rendent impossible l'accès à la protection et à l'assistance nécessaires.

- Déterminer la gravité de l'impact de la catastrophe. L'évaluation du degré de gravité de l'impact de la catastrophe dépend non seulement de facteurs objectifs (p. ex. degré général de la destruction), mais aussi de la vulnérabilité individuelle préexistante amplifiée par la catastrophe. Par exemple, les personnes blessées et malades, les enfants (en particulier les orphelins et les enfants non accompagnés), les foyers dirigés par des femmes, les personnes avec un handicap, les personnes âgées et les membres de communautés indigènes sont souvent parmi les survivants de catastrophe les plus gravement touchés.
- Déterminer d'autres facteurs. Parmi les facteurs pertinents, il y a la solidarité pour un pays touché, temporairement incapable de protéger et ses citoyens et de les aider de manière adéquate en contexte de la catastrophe, ou les éléments humanitaires, comme les liens forts avec les membres de la famille dans le pays d'accueil.
- Déterminer des facteurs contraires. En vertu de la loi applicable relative aux réfugiés et aux droits de l'homme, et en fonction de l'examen minutieux de chaque situation, il peut y avoir parmi les facteurs justifiant une non-admission, les risques de sécurité nationale posés par l'individu ou son grave tempérament criminel

[34] Voici quelques-unes des pratiques efficaces que les États pourraient prendre en compte pour l'établissement de mécanismes permettant d'identifier les personnes déplacées au-delà des frontières en contexte de catastrophes :

- Mettre au point des critères permettant d'identifier les personnes déplacées au-delà des frontières en contexte de catastrophes (voir para. 33) et les intégrer dans les politiques et lois nationales appropriées.
- Nommer explicitement des autorités compétentes et les autoriser à accorder la circulation, l'admission et le séjour des personnes déplacées en cas de catastrophe, et ce, conformément à ces critères.
- Inscrire leurs obligations et garanties en matière de droits de l'homme, de la protection des réfugiés, de droits de l'enfant et de la protection des victimes du trafic de personnes (paras. 39-40 ; 55-57 ci-dessous) dans les lois et politiques nationales relatives aux personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes.

## 2. Renseignements généraux

### a) Situations et critères

- [35] En cas de catastrophe soudaine, le déplacement au-delà des frontières peut être l'option la plus raisonnable, voire la seule solution raisonnable, pour trouver le refuge ainsi que la protection et l'assistance nécessaires. Dans les régions frontalières, par exemple, la voie la plus proche vers la sécurité peut être un pays voisin. Dans d'autres situations, la protection et l'assistance vitale peuvent ne pas être disponibles dans le pays d'origine en contexte de la large destruction des infrastructures et des services de base (p. ex. bâtiments médicaux). Une catastrophe peut aussi saper les capacités d'intervention des autorités, des acteurs humanitaires internationaux et de la société civile. En particulier en cas de conflits mêlés à des catastrophes, la mise en place d'une aide humanitaire peut être fortement entravée par l'insécurité, le manque de confiance dans les autorités ou la discrimination envers certains sous-ensembles de la population. Ces éléments peuvent donc pousser les personnes touchées par la catastrophe à rechercher l'aide et la protection nécessaires à l'étranger.
- [36] Les aléas naturels à évolution lente sont plus complexes, dans le sens où les mouvements liés à l'érosion progressive de la résilience ou comme stratégie d'adaptation au stress environnemental ont généralement des éléments de choix, et peuvent donc être qualifiés de « migrations ». Néanmoins, lorsque les aléas à évolution lente (sur plusieurs années) atteignent une phase d'urgence en un court laps de temps, par exemple lorsque la sécheresse entraîne « subitement » la famine, la population peut n'avoir d'autre choix que de rechercher la nourriture et l'aide nécessaires à l'étranger. Les aléas à évolution lente, ou l'effet cumulé d'une série de petits aléas survenant rapidement, peuvent aussi saper la capacité d'une communauté à résister à ce qui serait normalement des aléas soudains insignifiants. Ces scénarii catastrophes sont particulièrement pertinents pour les États insulaires de basse altitude, lorsque les habitants sont contraints de quitter leur foyer et de rechercher l'aide et la protection nécessaires à l'étranger de manière provisoire ou, dans les cas extrêmes (lorsque leur région devient inhabitable), de façon permanente.
- [37] Dans ces scénarii, les personnes touchées peuvent avoir besoin d'être admises dans un autre pays pour fuir les risques pour leur vie et leur santé, ou d'accéder à la protection et à l'aide humanitaire essentielles, dont elles sont privées dans leur pays d'origine. De plus, même sans ces besoins immédiats, les États sont parfois prêts à accueillir, par solidarité internationale, des personnes venant de pays touchés par une catastrophe.

### b) Pouvoir discrétionnaire lié à la migration et ses limites

- [38] La possibilité de réguler la circulation, l'admission et le séjour des étrangers sur leur territoire est le droit inhérent de tout pays et l'attribut de sa souveraineté. La flexibilité inhérente au pouvoir discrétionnaire en matière d'immigration permet aux gouvernements d'accorder des autorisations aux étrangers touchés par la catastrophe pour leur permettre de se déplacer, d'être admis dans le pays concerné et d'y rester provisoirement. Le droit international ne précise pas si et quand une personne déplacée doit être reçue par un autre État en cas de catastrophe à évolution lente ou survenant rapidement. Il ne spécifie pas non plus quel statut légal ces personnes obtiennent une fois admises dans le pays. Les États peuvent exercer ce pouvoir avec une large marge de discrétion. En tant que tel, le pouvoir discrétionnaire peut être utilisé contre les étrangers pour leur bloquer l'accès dans le pays, refuser leur permis de séjour ou encore mettre fin à leur permis de séjour. Mais il peut aussi être utilisé en faveur des étrangers pour leur permettre d'entrer dans le pays ou d'y séjourner.
- [39] Cependant, le pouvoir discrétionnaire des États en matière d'immigration n'est pas sans limites, et il doit être exercé dans le respect des règles applicables du droit national et international, qui peut limiter son utilisation dans certaines circonstances. Tout d'abord, le droit international en matière de droits de l'homme, même en l'absence d'une jurisprudence spécifique, peut potentiellement protéger une personne déplacée en contexte de catastrophes contre les mesures de renvoi, dans certains cas limités.<sup>37</sup> Les droits de l'homme régionaux peuvent aller plus loin et empêcher le retour au pays lorsque le manque d'assistance et de protection humanitaires risque d'aboutir à une situation jugée inhumaine.<sup>38</sup> De la

même manière, au moins un tribunal a interprété le principe de « intérêt supérieur de l'enfant » (Article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant) comme un « aspect central » de la procédure de rapatriement. En d'autres termes, un enfant ne peut normalement pas être renvoyé dans son pays si cette décision n'est pas conforme à son intérêt supérieur, y compris si l'enfant est exposé à un risque réel de violation des droits de l'homme.<sup>39</sup> Deuxièmement, le droit des réfugiés protège les personnes contre le retour forcé (*expulsion*)<sup>40</sup> en cas de motifs pertinents de persécution dans le cadre d'une catastrophe (paras. 55-57 ci-dessous). Troisièmement, les personnes touchées par une catastrophe continuent aussi de bénéficier d'une protection appropriée en vertu de la législation internationale, régionale ou nationale relative aux victimes du trafic de personnes.<sup>41</sup> Et pourtant, ces garanties existantes de non-retour ne sont appliquées que de manière exceptionnelle et très limitée en cas de catastrophe.

- [40] Les conventions protégeant les droits de l'homme relatifs aux migrants ne fournissent pas de protection supplémentaire en ce qui concerne l'admission et le non-retour.<sup>42</sup> Néanmoins, les États peuvent être soumis à des accords bilatéraux ou (sous-)régionaux garantissant la libre circulation à certaines catégories de personnes, et qui peuvent aussi être applicables dans le cadre de catastrophes. Certains pays ont aussi commencé à ouvrir un débat préliminaire d'un possible « droit à la migration », qui pourrait éventuellement être adapté aux situations de catastrophe.<sup>43</sup>

## 3. Lacunes et défis

- [41] Alors que certains pays possédant des dispositions légales qui identifient les personnes ayant besoin de protection à l'étranger en cas de catastrophe, la plupart des États manquent de lois et de politiques fournissant des directives sur l'arrivée à la frontière des personnes déplacées en contexte de catastrophes. Même dans les régions où les dispositions légales appropriées sont assez communes, ces méthodes pourraient bénéficier d'un certain degré d'harmonisation pour favoriser la coopération régionale en matière de déplacement lié aux catastrophes.

## B. Préparation

- [42] States, particularly those in regions exposed to high levels of disaster risk, need to prepare for potential cross-border disaster-displacement to avoid being overwhelmed in the event of a sudden or large-scale influx of people in search of protection and assistance abroad.

## 1. Pratiques efficaces

- [43] Voici des exemples de pratiques efficaces liées à la préparation :

- Cartographier les mouvements migratoires et les déplacements au-delà des frontières, en particulier en cas de catastrophe, pour mieux déterminer les régions ou communautés exposées à un risque de déplacement dans le futur.
- Inclure les scénarii de déplacement au-delà des frontières dans les exercices de planification d'urgence bilatéraux ou régionaux en cas de catastrophe.
- Revoir les cadres légaux existants aux niveaux régional et national et, le cas échéant, les harmoniser en ce qui concerne l'accueil des personnes déplacées au-delà des frontières en contexte de catastrophes.
- Dans la mesure où ils n'existent pas ou sont inadaptés, envisager la mise au point de nouveaux cadres légaux et/ou politiques ou la modification des cadres existants avec des procédures et des critères clairs permettant d'identifier les personnes déplacées en raison d'une catastrophe (para. 33 ci-dessus) et permettre la circulation, l'admission et le séjour de ces personnes.
- Renforcer la capacité des autorités d'immigration et des autorités frontalières compétentes par un soutien technique et pédagogique pour appliquer les politiques et les cadres légaux appropriés aux personnes déplacées au-delà des frontières en raison d'une catastrophe.

## 2. Renseignements généraux

[44] Les mesures de préparation peuvent varier en fonction du statut de l'État : pays d'origine, de transit ou d'accueil. Les États qui connaissent déjà le problème des déplacements au-delà des frontières en contexte de catastrophes peuvent s'efforcer d'améliorer et d'affiner leur réponse. Les États qui n'ont pas encore connu ce type de déplacement, mais qui sont susceptibles d'être touchés eux aussi par les changements climatiques, peuvent devoir entreprendre différentes mesures de préparation.

## 3. Défis et lacunes

[45] Rares sont les mécanismes d'intervention et de planification nationaux et régionaux d'urgence qui reconnaissent le potentiel de déplacement au-delà des frontières lié aux catastrophes. De la même manière, beaucoup de pays ne sont ni instruits ni formés sur la manière de gérer l'arrivée des personnes qui fuient une catastrophe dans un pays voisin ou dans un pays plus éloigné.

## C. Mécanismes de protection humanitaire pour l'admission et le séjour des personnes

[46] En l'absence de dispositions claires dans le droit international, certains États, en particulier dans les Amériques, certaines régions d'Afrique et quelques États d'Europe, ont élaboré une multitude d'outils leur permettant d'accueillir les personnes déplacées sur leur territoire. Ces mesures de protection humanitaire peuvent se baser sur le droit relatif à la migration régulière, les catégories d'immigration exceptionnelle, ou les dispositions relatives à la protection des réfugiés ou les normes similaires sur le droit international en matière de droits de la personne.

## 1. Pratiques efficaces

[47] Voici quelques-unes des pratiques efficaces que les États peuvent envisager en ce qui concerne l'admission et le séjour des personnes déplacées au-delà des frontières en contexte de catastrophes :

- Accorder des visas qui autorisent la circulation et l'admission des personnes venant de pays touchés par une catastrophe ou suspendre provisoirement des obligations de visas.
- Privilégier et accélérer le traitement des catégories de migration régulières pour les étrangers des pays sinistrés ou dispenser les individus de certaines exigences d'admission pour ce type de catégorie.
- S'appuyer sur des projets de libre circulation (sous-)régionaux ou bilatéraux réguliers pour permettre l'admission et le séjour temporaires des personnes déplacées en raison d'une catastrophe, et permettre la suspension des exigences en matière de documentation en cas de catastrophe, étant donné que ces personnes peuvent ne pas être en possession des documents généralement requis, ou les avoir perdus, et qu'elles ne sont pas en mesure de les obtenir.
- Accorder l'admission et le séjour temporaires des personnes déplacées au-delà des frontières en contexte de catastrophes, notamment par la délivrance de visas humanitaires ou d'autres mesures de migration exceptionnelles.
- Accorder l'admission et le séjour temporaires d'un groupe ou d'un « afflux massif » de personnes déplacées au-delà des frontières en raison d'une catastrophe.
- Elaborer des accords relatifs à la transhumance pour favoriser le déplacement des éleveurs nomades et de leur bétail au-delà des frontières, en particulier lorsque la sécheresse met en danger la vie et la santé des individus et de leurs animaux.
- Examiner les demandes d'asile et accorder le statut de réfugié ou une protection semblable en vertu des droits de l'homme pour les personnes déplacées en contexte de catastrophes répondant aux critères du droit international, régional ou national applicable.
- Examiner aux niveaux régional et sous-régional, le cas échéant, si et dans quelles circonstances les instruments régionaux sur la protection des réfugiés et les protections semblables en vertu des droits de l'homme, peuvent et doivent être interprétés comme s'appliquant aux déplacements au-delà des frontières liés aux catastrophes.
- Revoir et harmoniser les mesures de protection temporaire existantes aux niveaux régional et sous-régional.

## 2. Renseignements généraux

### a. Catégories de migration régulière <sup>44</sup>

[48] Un premier outil utilisé par certains États consiste à accueillir les personnes déplacées au-delà des frontières en contexte de catastrophes en fonction de catégories de migration régulière, par exemple i) en permettant aux individus de pays touchés par une catastrophe de demander aux États d'accueil de privilégier ou d'accélérer le traitement de leurs nouvelles demandes ou de leurs anciennes demandes d'immigration ; ii) en les dispensant de certaines exigences ou de certains frais de demande ; iii) en ayant recours à des critères fondés sur des raisons « humanitaires et charitables » ; iv) en accordant une dispense de visa pour les résidents non nationaux en vue du parrainage de parents issus de pays touchés par une catastrophe ; ou v) en élargissant l'utilisation de quotas de travail provisoires préexistants pour viser les personnes issues de zones touchées par une catastrophe.<sup>45</sup>

### b. Libre circulation des personnes

[49] Dans certaines régions du monde, les personnes déplacées au-delà des frontières en contexte de catastrophes peuvent bénéficier d'accords (sous-)régionaux ou bilatéraux préexistants sur la libre circulation des personnes, qui ont été adoptés pour d'autres raisons, mais qui peuvent permettre aux personnes déplacées en contexte de catastrophes de voyager librement vers un autre pays. Cependant, même lorsqu'ils sont présents, les accords sur la libre circulation ne garantissent pas systématiquement l'admission des personnes déplacées en contexte de catastrophes, en particulier s'ils ont des exigences en matière de documentation auxquelles ces personnes ne sont pas toujours en mesure de répondre. Les accords sur la libre circulation peuvent aussi contenir des clauses de suspension en cas d'afflux massif de personnes.

### c. Mesures de migrations exceptionnelles

[50] Il y a un troisième outil identifié dans la pratique des États : l'accueil des personnes déplacées au-delà des frontières en raison d'une catastrophe en garantissant l'admission et le séjour temporaires sur la base de diverses mesures de migration exceptionnelles.

[51] Rares sont les États qui ont élaboré des mesures légales spécifiques pour accueillir provisoirement les étrangers individuels qui ne peuvent pas retourner en toute sécurité dans leur pays d'origine ou leur pays de résidence habituelle pour cause de « catastrophe environnementale », « catastrophe naturelle » ou « catastrophe environnementale naturelle ou causée par l'homme ». Certaines de ces lois garantissent aux autorités nationales d'immigration le pouvoir discrétionnaire pour déterminer le déclenchement ou non de ce qu'elles appellent un « visa humanitaire », une « protection temporaire » ou le déclenchement ou non d'une mesure semblable, et elles se limitent à certaines catégories d'individus. D'autres pays utilisent le motif « humanitaire » pour accorder une admission et un séjour temporaires de façon ponctuelle (ad hoc) aux individus personnellement et gravement touchés par une catastrophe.

[52] Alors que les mesures de migration exceptionnelles sont souvent accordées sur une base individuelle, plusieurs États ont élaboré des mesures exceptionnelles pour prendre en charge un groupe de personnes ou un « afflux massif » de personnes déplacées pour diverses raisons et ne pouvant rentrer dans leur pays d'origine. Dans d'autres situations de catastrophe, l'admission de groupes de personnes déplacées fuyant des catastrophes a été autorisée ou tolérée sans prendre de décision formelle, ou a été autorisée sur une base ponctuelle (ad hoc) reposant sur des principes de solidarité et des principes humanitaires.

[53] Dans certaines circonstances, les personnes sont évacuées par les frontières internationales en cas de catastrophe survenant rapidement. On emploie largement ce type de mesure pour les personnes qui ont besoin d'une assistance médicale urgente, ainsi que leurs aides-soignants.

### d. Accords sur la transhumance pastorale

[54] Compte tenu du besoin qu'ont les éleveurs nomades de se déplacer pendant les périodes de sécheresse et de stress environnemental pour accéder à l'eau et aux pâturages pour la survie de leur bétail, certains États d'Afrique ont élaboré des accords bilatéraux, multilatéraux ou (sous) régionaux qui autorisent

ou favorisent la circulation le long des routes traditionnelles au-delà des frontières internationales (ECOWAS, CEMAC <sup>46</sup>). Ces accords peuvent inclure la mise à disposition de certificats ou de documents complémentaires garantissant que les personnes qui franchissent une frontière sont en mesure d'apporter des biens (p. ex. véhicules et animaux). Les éleveurs nomades d'Afrique dépendent souvent d'accords informels traditionnels qui favorisent le déplacement au-delà des frontières.

#### e. Droit de la protection des réfugiés et protection semblable en vertu des droits de la personne

<sup>[55]</sup> En général, les situations de catastrophe ne se retrouvent pas en tant que telles dans le domaine d'application des instruments de protection des réfugiés régionaux ou internationaux. Mais dans certains cas, on applique le droit des réfugiés ou une protection similaire en vertu des droits de l'homme. Par exemple, les effets d'une catastrophe peuvent générer des inquiétudes relatives à la protection internationale. En effet, une catastrophe peut entraîner des actes de persécution et de violence, par exemple lorsque la chute d'une autorité gouvernementale déclenchée par la catastrophe entraîne des actes de violence et un certain chaos,<sup>47</sup> ou lorsqu'un gouvernement se sert d'une catastrophe comme prétexte pour persécuter ses opposants.<sup>48</sup> Les autorités compétentes doivent donc toujours examiner minutieusement le cas d'un pays touché par une catastrophe pour déterminer si le statut de réfugié, ou une protection similaire contre le rapatriement en vertu des droits de l'homme, est exigé(e) en contexte des conséquences négatives de la catastrophe.

<sup>[56]</sup> Des notions plus larges de la définition du réfugié comme spécifié par les instruments régionaux peuvent aussi justifier l'application du droit des réfugiés. Lors des périodes de sécheresse de 2011-2012 dans la Corne de l'Afrique, les États de la région avaient appliqué la large définition de réfugié de la Convention des réfugiés de l'Unité africaine (1969) pour la population qui fuyait la Somalie. Cette détermination se basait sur la reconnaissance de prime abord (prima facie) du statut des réfugiés pour les personnes venant de certaines régions de la Somalie. C'est sans doute parce que la famine les mettait en danger de mort, qu'il n'y avait aucune autorité nationale en mesure de les aider, et que le conflit et la violence en cours ont sérieusement entravé la capacité des organisations internationales à protéger et à aider les Somaliens pendant cette période de famine, qu'il a été possible de les considérer comme victimes d'une situation ayant « sérieusement perturbé l'ordre public dans une partie du pays, voire dans tout le pays », et qui les avait « forcés » à chercher refuge à l'étranger.<sup>49</sup>

<sup>[57]</sup> Dans certains pays, les mesures des cadres régionaux ou nationaux de « protection complémentaire » comme la Directive de l'UE sur la protection temporaire<sup>50</sup>, adoptée pour traiter les situations « semblables à celles des réfugiés » des personnes qui fuyaient la violence ou le chaos civil et qui n'étaient pas reprises dans la Convention des réfugiés de 1951,<sup>51</sup> pourraient aussi être adaptées. Néanmoins, s'il n'est pas exclu que ces mesures s'appliquent à d'autres scénarios imprévus, y compris les situations de catastrophe, elles n'ont jusqu'à présent pas été utilisées à cette fin.

### 3. Défis et lacunes

<sup>[58]</sup> Les mécanismes existants au niveau national sont largement imprévisibles, car ils reposent généralement sur le pouvoir discrétionnaire des responsables de la migration par opposition à une obligation légale pour admettre ou autoriser le séjour des personnes déplacées en cas de catastrophe. De plus, à l'échelle régionale, ces mesures sont peu coordonnées / harmonisées, voire pas du tout coordonnées / harmonisées. On ne sait pas précisément dans quelle mesure les instruments régionaux (p. ex. Convention sur les réfugiés en Afrique [1969] ou la Directive de l'UE sur la protection temporaire [2001]) s'appliquent au déplacement au-delà des frontières lié aux catastrophes. Par conséquent, étant donné la nature imprévisible des mesures existantes, il est impossible de dire avec précision quand les personnes déplacées au-delà des frontières en contexte de catastrophes peuvent être admises.

<sup>[59]</sup> Les États peuvent avoir un intérêt à envisager ces mesures d'harmonisation et de protection humanitaire au niveau (sous-)régional. Cette harmonisation peut favoriser la solidarité et la coopération internationales dans des cas où les autorités nationales ne parviennent pas à trouver de solution de leur côté. Cette harmonisation permettrait aussi de garantir que tous les citoyens bénéficient de mesures de protection

humanitaire en cas de déplacement au-delà des frontières en contexte de catastrophes. Et pourtant, à ce jour, ces processus d'harmonisation sont largement absents.

### D. Droits et responsabilités pendant le séjour

<sup>[60]</sup> Lorsque des personnes déplacées au-delà des frontières en contexte de catastrophes sont accueillies dans un pays, il est important de déterminer leurs droits et leurs responsabilités pendant la durée du séjour, en tenant compte de la capacité des États et des communautés d'accueil et de la durée possible du séjour. Ce type de clarification garantit non seulement le respect des droits et des besoins essentiels des personnes accueillies, mais permet aussi d'avertir du risque de déplacement secondaire vers un autre pays.

#### 1. Pratiques efficaces

<sup>[61]</sup> Voici quelques-unes des pratiques efficaces que les États pourraient envisager en ce qui concerne les droits et responsabilités des personnes déplacées au-delà des frontières en raison d'une catastrophe, pendant leur séjour dans le pays d'accueil :

- Garantir que les personnes admises temporairement jouissent du respect total de leurs droits, et qu'elles bénéficient d'une aide répondant à leurs besoins essentiels, y compris : refuge, alimentation, soins médicaux, éducation, moyens de subsistance, sécurité, unité familiale et respect des droits socioculturels.
- Garantir que les informations sur leurs droits et responsabilités soient fournies aux personnes admises de manière intelligible et dans une langue qu'elles comprennent.
- Le cas échéant, délivrer une documentation personnelle précisant le statut en vertu de la législation nationale et du droit de séjour des personnes admises.

#### 2. Contexte

<sup>[62]</sup> Dans le contexte des droits humains internationaux, les États assument le fait qu'ils sont tenus de garantir le respect des droits de la personne pour les individus admis, ou qui se sont présentés autrement, sur leur territoire. De plus, les États doivent prendre en considération les principales inquiétudes relatives à la protection pour les personnes déplacées en contexte de catastrophes. Celles-ci comprennent par exemple : protection de l'intégrité de la personne ; unité familiale ; distribution de nourriture et accès à l'alimentation, santé, refuge, logement adéquat et éducation ; accès aux moyens de subsistance ; liberté de circulation ; respect de la culture et de la langue ; et accès à la documentation personnelle. Les femmes et les enfants en particulier peuvent être exposés à un risque élevé de trafic et d'exploitation, et dans certains cas, les personnes déplacées au-delà des frontières en raison d'une catastrophe peuvent être confrontées à une apatridie de facto potentielle. Idéalement, les mesures de protection doivent tenir compte du fait que les besoins des personnes changent avec le temps, en particulier si le déplacement est prolongé. Enfin, les communautés d'accueil peuvent aussi avoir des inquiétudes spécifiques devant être prises en compte et traitées.

#### 3. Défis et lacunes

<sup>[63]</sup> À moins que les personnes déplacées au-delà des frontières en contexte de catastrophes ne soient admises dans une catégorie d'immigration régulière, rares sont les États ayant énoncé les droits spécifiques de ces personnes durant leur séjour. Les mesures d'admission temporaire qui reposent sur les pouvoirs discrétionnaires ad hoc peuvent manquer de détails relatifs aux droits qui accompagnent le statut. Au niveau bilatéral ou (sous-)régional, il est rare que les États coopèrent pour définir et se concerter sur ces droits et responsabilités préalablement à un déplacement au-delà des frontières.

## II. Non-retour des citoyens à l'étranger au moment d'une catastrophe

[64] Il se peut que les citoyens d'un pays touché soient à l'étranger au moment de la catastrophe. En particulier, si ces personnes doivent quitter le pays ou si elles sont confrontées à une expulsion en vertu de la loi applicable sur la migration, elles peuvent être exposées à un risque réel pour leur vie et leur sécurité ou elles risquent de rencontrer d'énormes difficultés liées à la catastrophe à leur retour dans leur pays d'origine ou leur lieu de résidence habituel. Dans cette situation, mais aussi dans d'autres cas, certains États se sont abstenus de renvoyer ces personnes dans leur pays d'origine ou dans leur lieu de résidence habituel pendant et après une catastrophe, ou leur ont permis de prolonger leur séjour pour des raisons de solidarité internationale et de considérations humanitaires.

### A. Pratiques efficaces

[65] Voici des exemples de pratiques efficaces relatives au non-retour des personnes qui se trouvent à l'étranger au moment où leur pays d'origine est frappé par une catastrophe :

- Fournir à ces personnes des mesures de protection humanitaire comme la suspension de leur expulsion voire l'élargissement ou la modification de leur statut migratoire existant pour des raisons humanitaires, si :
  - elles risquent de rencontrer d'énormes difficultés à la suite de la catastrophe lors de leur retour dans leur pays d'origine ; ou
  - leur pays d'origine a déclaré une catastrophe, et il est provisoirement incapable de gérer le retour de ses habitants.
- Apporter aux personnes ayant droit à des mesures de protection humanitaire les informations adéquates sur la possibilité de jouir de ce type de protection, et sur leurs droits et responsabilités une fois que ladite protection est octroyée

### B. Contexte

[66] Renvoyer chez elles, après une catastrophe, les personnes qui se trouvaient à l'étranger au moment où la catastrophe a frappé leur pays d'origine serait problématique pour bon nombre de raisons. Deuxièmement, les autorités gouvernementales du pays touché par la catastrophe peuvent temporairement ne pas être en mesure de recevoir ses propres citoyens en contexte des impacts de la catastrophe. Leur rapatriement peut mettre leur vie et leur santé en danger ou les exposer à de graves difficultés dues au manque d'accès aux mesures d'aide et de protection nécessaires. Par conséquent, dans certains cas, ces personnes peuvent être considérées comme des personnes déplacées à l'extérieur de leur pays en cas de catastrophe sur place<sup>52</sup> (en anglais dans le texte). Pour identifier ces personnes, les États utilisent souvent les mêmes critères ou des critères similaires, comme expliqué ci-dessus (para. 33).

[67] De plus, les États peuvent s'abstenir de renvoyer les migrants pour leur permettre d'envoyer des fonds pour aider les membres de leur famille restés dans les zones sinistrées.

[68] Ainsi, les mesures de protection humanitaire pour les personnes qui se trouvent déjà à l'étranger protègent non seulement les personnes touchées des conditions de vie difficiles dans leur pays d'origine, mais sont aussi une mesure de solidarité envers un pays sinistré. Les mesures de protection contre le rapatriement peuvent être fournies par la loi fixant leurs conditions d'application ou se fonder sur des décisions ad hoc. Le pouvoir discrétionnaire des États, si large soit-il, est soumis aux limites fixées ci-dessus (paras. 38-40), en ce qui concerne l'octroi d'une protection contre le rapatriement.

### C. Défis et lacunes

[69] Même si de nombreux États s'abstiennent de renvoyer les étrangers dans leur pays d'origine lorsque celui-ci est gravement touché par une catastrophe, il est fréquent que ces mesures ne soient ni prévues par la loi ni utilisées de manière adéquate. Il peut être difficile d'identifier les personnes ayant droit à

une protection contre le rapatriement, notamment si elles séjournent dans le pays de manière irrégulière. Les personnes étrangères peuvent aussi manquer d'informations sur leurs droits et responsabilités si une exemption de retour provisoire leur est accordée (voir paras. 60-63 ci-dessus).

## III. Trouver des solutions durables pour les personnes déplacées au-delà des frontières en contexte de catastrophes

[70] L'admission, le séjour et le non-retour des personnes déplacées au-delà des frontières en contexte de catastrophes sont accordés de manière temporaire. Lorsque ces mesures temporaires prennent fin, les personnes déplacées doivent trouver une solution leur permettant de se reconstruire une vie de manière durable dans leur pays d'origine ou, dans certains cas, dans leur pays d'accueil ou encore, dans des cas exceptionnels, un pays tiers.

### A. Pratiques efficaces

[71] Voici des exemples de pratiques efficaces relatives à la recherche de solutions durables pour les personnes déplacées au-delà des frontières en contexte de catastrophes :

- Élaborer des critères et des mécanismes, de préférence au niveau bilatéral ou (sous-)régional, pour déterminer le moment où le rapatriement dans le cadre d'une catastrophe peut avoir lieu, mais aussi comment faciliter le retour, y compris les procédures de sortie nécessaires et le voyage.
- Garantir la coopération entre les pays d'origine et d'accueil et, lorsque cela est approprié, avec les organisations internationales, afin de s'assurer que les rapatriés sont reçus dans le respect de leur sécurité, leur dignité, conformément à leurs droits, et dans des conditions qui leur permettent de trouver des solutions durables à leur déplacement.
- Autoriser les personnes déplacées à l'extérieur de leur pays en cas de catastrophe à demander un renouvellement d'admission ou une admission permanente, voire leur établissement dans un autre pays lorsque les conditions à l'origine du déplacement persistent.
- Élaborer des mesures pour maintenir les liens familiaux et culturels lorsque le retour dans le pays d'origine est impossible.
- Garantir que les personnes ou les groupes de personnes touchés, y compris les communautés d'accueil, soient informés, consultés et participent à la recherche de solutions durables.
- Intégrer des actions visant à trouver des solutions durables pour les personnes déplacées au-delà des frontières en raison d'une catastrophe dans des plans de développement général à travers des mesures de renforcement de la résilience et un support au relèvement/reconstruction à tous les niveaux pertinents.

### B. Contexte

[72] Les États et personnes déplacées en contexte de catastrophes peuvent choisir de mettre fin aux déplacements au-delà des frontières par un retour volontaire avec une réintégration viable dans la région où les personnes déplacées vivaient avant la catastrophe. Lorsque le retour dans leur ancien lieu de résidence n'est pas possible ou n'est pas souhaité, notamment lorsque la région concernée n'est plus habitable ou qu'elle est trop exposée au risque de catastrophes récurrentes, une autre manière de mettre fin aux déplacements au-delà des frontières liés aux catastrophes est par exemple l'établissement dans un autre endroit de résidence après le retour dans le pays d'origine. En particulier, lorsque les conditions à l'origine du déplacement persistent pour une période prolongée ou deviennent permanentes, dans des circonstances exceptionnelles, une solution durable peut être de favoriser l'admission permanente des personnes déplacées dans le pays d'accueil ou dans un pays tiers.

[73] Pour une approche globale permettant aux personnes déplacées de se reconstruire une vie de manière viable, il faut des informations précises sur les besoins de ces personnes, mais aussi des mécanismes garantissant leur consultation et leur participation efficaces. Les solutions durables exigent aussi des

mesures qui garantissent, entre autres, l'accès à un logement adéquat, aux services essentiels ainsi qu'à l'éducation et le rétablissement des moyens de subsistance.<sup>53</sup>

- [74] Il est important de reconnaître que, même si le déplacement lié aux catastrophes constitue principalement un défi humanitaire et en matière de droits de l'homme, il comporte des défis et des opportunités de développement non négligeables. La capacité des personnes touchées à conserver ou retrouver leur autosuffisance est un élément essentiel dans la recherche de solutions durables au déplacement. Les mesures de renforcement de la résilience sont particulièrement importantes. Elles cherchent à établir et à renforcer la capacité de ces communautés, institutions et groupes les plus touchés par le déplacement lié aux catastrophes à se remettre d'une telle perturbation, en temps opportun et de manière efficace, et à permettre aux personnes touchées de s'aider elles-mêmes. Répondre au déplacement lié aux catastrophes par le biais d'actions en faveur du développement durable peut donc être bénéfique non seulement pour les populations déplacées en contexte de catastrophes, mais aussi pour leurs communautés d'accueil.

### C. Défis et lacunes

- [75] Si leur résilience face au stress environnemental et aux catastrophes à venir n'est pas renforcée, les rapatriés peuvent rester exposés à un risque élevé de crises à répétition et de déplacements récurrents. Les efforts de reconstruction et de redressement lents ou inefficaces, souvent entravés par la recherche de nouveaux sites de réinstallation, par la résolution des problèmes de propriété foncière ou le financement de constructions avec des normes plus strictes permettant la résilience aux catastrophes futures, peuvent retarder le rapatriement de plusieurs mois, voire de plusieurs années. De plus, il est souvent difficile de faire un nouveau départ réussi et de soutenir le plus tôt possible le développement de moyens de subsistance variés pour encourager les individus et les familles à vivre de manière autonome. En général, les modèles locaux de gouvernance rencontrent des difficultés pour garantir l'intégration des personnes déplacées en contexte de catastrophes dans les projets de services communautaires, qui pourraient remplacer les systèmes d'aide humanitaire parallèles et souvent problématiques. Le soutien international pour le redressement et la reconstruction, qui permet aux personnes déplacées en contexte de catastrophes de trouver des solutions durables, est souvent insuffisant ou inefficace à cause des importantes différences conceptuelles, opérationnelles et institutionnelles entre les approches respectives des acteurs humanitaires et du développement, et leurs modalités et mécanismes de financement respectifs.



DEUXIÈME PARTIE:  
GÉRER LES RISQUES DE  
DÉPLACEMENTS LIÉS AUX  
CATASTROPHES DANS LE  
PAYS D'ORIGINE

Personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et installées dans le camp de Dali, Darfour Nord. Elles cultivent une terre affectée par la sécheresse en 2011.

© Albert Gonzalez Farran/UNAMID

## DEUXIÈME PARTIE : GÉRER LES RISQUES DE DÉPLACEMENTS LIÉS AUX CATASTROPHES DANS LE PAYS D'ORIGINE

[76] Il existe plusieurs mesures que les États peuvent prendre pour gérer le risque de déplacement lié aux catastrophes dans le pays d'origine, afin d'aider les personnes à rester, à sortir des zones à risque et à répondre aux besoins particuliers de ceux qui ont été déplacés à l'intérieur de leur propre pays. Les options politiques disponibles pour réduire la vulnérabilité et renforcer la résilience des personnes exposées au risque de déplacement lié aux catastrophes comprennent la réduction des risques de catastrophe, l'adaptation aux changements climatiques et des mesures de développement global. Ensuite, lorsque le déplacement est inévitable, les options politiques incluent la favorisation de la migration et la réinstallation planifiée afin d'éloigner les personnes des zones dangereuses avant qu'une catastrophe se produise et pour les aider à faire face aux conséquences des aléas naturels et des effets néfastes des changements climatiques. Enfin, l'action humanitaire intégrée, la gestion des risques de catastrophe et les actions en faveur du développement sont essentielles pour protéger ceux qui ont été déplacés à l'intérieur de leur propre pays et pour trouver des solutions durables pour eux. Alors que la plupart de ces outils sont utilisés à l'intérieur du pays d'origine, la favorisation de la migration dans la dignité nécessite une coopération avec les pays de destination.

### I. Réduire la vulnérabilité et renforcer la résilience face aux risques de déplacement

[77] L'État est notamment tenu de se préparer aux catastrophes prévisibles et de prendre des mesures raisonnables pour empêcher les menaces auxquelles sont exposés l'existence et les biens des individus, en évitant entre autres le déplacement de la population.<sup>54</sup> Dans une certaine mesure, le déplacement lié aux catastrophes est prévisible tant que l'on peut déterminer les zones particulièrement exposées aux catastrophes et évaluer l'impact attendu des aléas naturels sur les populations touchées, y compris les risques de déplacement, afin de mettre au point des mesures visant à réduire l'exposition et la vulnérabilité, ainsi qu'à renforcer la résilience.

#### A. Pratiques efficaces

[78] Voici des exemples de pratiques efficaces que les États pourraient prendre en compte lorsqu'ils prennent des mesures pour réduire la vulnérabilité et renforcer la résilience vis-à-vis du risque de déplacement :

- Élaborer ou revoir les stratégies, les lois, ou les plans, séparés ou communs, de gestion des risques de catastrophe et d'adaptation aux changements climatiques, à tous les niveaux, en étroite coopération avec les gouvernements locaux et les communautés touchées, afin d'intégrer spécifiquement les risques de déplacement lié aux catastrophes et les besoins de protection. .
- Prendre des mesures pour identifier les personnes exposées à un risque de déplacement dans l'immédiat et à moyen terme, et élaborer des réponses appropriées, notamment en :
  - Encourageant les communautés locales à élaborer et institutionnaliser des méthodologies et des instruments de cartographie des risques de catastrophe classiques et communautaires pour établir des plans de préparation et de réponse avec l'aide des autorités locales et nationales, de la société civile et du secteur privé, notamment pour identifier les zones potentiellement adaptées à l'évacuation et, le cas échéant, à la réinstallation planifiée.
  - Établissant des systèmes de préparation et de première alerte qui décrivent clairement les risques, qui identifient les populations les plus exposées au risque de déplacement, qui déterminent les sites et les couloirs d'évacuation, et qui veillent à ce que les informations parviennent de façon intelligible aux communautés concernées.
  - Accordant la priorité à l'amélioration des infrastructures comme les digues, barrages, murs de protection et bâtiments parasismiques dans les zones identifiées comme étant les plus exposées aux risques de déplacements.
  - Investissant dans des mesures, comme l'amélioration du logement, la diversification des moyens de subsistance, l'éducation, la sécurité alimentaire et les soins de santé, qui améliorent la

résilience et la capacité d'adaptation des personnes et des groupes de personnes exposés au risque de déplacement, de ceux qui doivent se déplacer ou qui ont déjà été déplacés, ainsi que des communautés d'accueil.

- Améliorer la capacité de réduction des risques de catastrophe et d'adaptation aux changements climatiques des autorités et des communautés locales.
- S'assurer que, si besoin, les pays ont l'accès adéquat au financement pour l'adaptation aux changements climatiques pour les activités et les programmes liés à la mobilité humaine.
- Élaborer des plans d'urgence régionaux et binationaux qui identifient les scénarii de risques transfrontaliers et déterminent des actions globales de gestion des risques de catastrophe pour réduire la vulnérabilité et renforcer la capacité à répondre aux déplacements au-delà des frontières.

#### B. Contexte

[79] La résilience est un facteur clé pour déterminer si et comment les individus, les familles, les communautés et les États peuvent résister aux impacts des aléas naturels soudains et progressifs et aux impacts des changements climatiques. Le potentiel qu'a un aléa naturel de se transformer en catastrophe et d'entraîner des déplacements de populations dépend fortement du niveau de développement de la communauté. Les faibles niveaux de développement ou un développement inégal qui accentue les inégalités, au lieu de les réduire, contribuent également à accroître la vulnérabilité face à un risque de catastrophe.<sup>55</sup> Non seulement les populations pauvres sont plus exposées au risque de déplacement en cas de catastrophe, mais les communautés pauvres dans leur ensemble ont moins de chance d'avoir des niveaux suffisants de gouvernance, d'infrastructure, de planification urbaine, de codes du bâtiment, de préparation aux catastrophes et d'intervention leur permettant de résister à l'impact des aléas naturels.

[80] Cela met en évidence l'importance d'assurer un développement solide, durable et inclusif afin de mieux gérer tous les types de risques de déplacement, avant, pendant et après les catastrophes. Les États utilisent actuellement une large palette d'options politiques pour améliorer la résilience des populations aux aléas naturels. Le développement couvre les mesures économiques, comme la création de possibilités d'emploi ; les mesures sociales, comme l'éducation, la santé et le logement ; les priorités de gouvernance, comme l'inclusion sociale et l'État de droit ; et l'aménagement du territoire, notamment l'urbanisation et les politiques de développement rural et urbain. La mise en œuvre de ces activités de développement est cruciale pour aider les personnes à rester chez elles en toute sécurité lorsqu'elles sont confrontées à des aléas naturels et pour réduire le risque de déplacement. Ce type d'activité peut aussi permettre de renforcer la capacité des communautés d'accueil à recevoir les personnes déplacées et de trouver plus facilement des solutions durables pour mettre fin aux déplacements en réduisant l'exposition aux risques et en renforçant la résilience aux risques à venir.

[81] Le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030 reconnaît que le grand nombre de personnes déplacées durant ces dernières années est l'un des effets dévastateurs des catastrophes. Ce cadre souligne, entre autre, le besoin de « garantir une réponse rapide et efficace aux catastrophes et aux déplacements qui y sont liés, y compris l'accès à un abri sûr, à l'approvisionnement de nourriture et aux approvisionnements de secours non alimentaires », et il encourage les États à adopter, aux niveaux national et local, « des politiques et des programmes traitant de la mobilité humaine liée aux catastrophes pour renforcer la résilience des personnes concernées et celle des communautés d'accueil conformément aux circonstances et aux lois nationales ». Ce cadre exige aussi la coopération au-delà des frontières pour gérer les risques de déplacement dans les zones à écosystème courant, comme les bassins fluviaux ou les zones côtières. L'intégration de ces principes dans les stratégies de réduction des risques de catastrophe aux niveaux régional et national est une étape importante pour la mise en pratique de la capacité de la stratégie GRD à empêcher les déplacements dans la mesure du possible, ou de les limiter lorsqu'ils sont inévitables.

[82] Dans certaines régions du monde, les effets négatifs des changements climatiques contribuent déjà au

déplacement, à la migration et à la réinstallation planifiée. C'est pourquoi les mesures d'adaptation et de limitation des changements climatiques peuvent également jouer un rôle important dans la réduction des déplacements liés aux catastrophes. Le Cadre de l'adaptation de Cancún de la CCNUCC, en 2010, exige de nombreuses activités pour aider à renforcer la résilience des communautés face aux impacts des changements climatiques, comme des évaluations des impacts et de la vulnérabilité, en renforçant les capacités institutionnelles et en renforçant les systèmes de connaissances, d'information et de données.<sup>56</sup> Le mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et aux préjudices liés aux incidences des changements climatiques identifie aussi le déplacement comme conséquence potentielle des changements climatiques. Le plan de travail initial du Mécanisme, d'une durée de deux ans, approuvé lors de la vingtième session de la Conférence des Parties de la CCNUCC, cherchera à favoriser la compréhension et l'expertise - et leur application - de la façon dont les changements climatiques affectent les schémas migratoires, de déplacement et de mobilité humaine.

[83] L'Agenda 2030 pour le développement durable contient un engagement « à coopérer internationalement afin de garantir [...] un traitement humain », *inter alia*, des « personnes déplacées »<sup>57</sup>, et de renforcer la résilience, *inter alia*, de ceux en situation précaire en raison d'autres catastrophes et d'événements extrêmes liés au climat.<sup>58</sup> À cet égard, le But 13 – Prendre des mesures urgentes pour combattre les changements climatiques et leurs impacts – innove. L'intention de « ne laisser personne derrière », lorsque les buts sont mis en œuvre pour garantir l'égalité, la non-discrimination, l'équité et l'inclusion, ainsi que la référence aux personnes déplacées et aux migrants parmi les groupes vulnérables, établissent un lien évident entre le déplacement, les changements climatiques, les aléas naturels et le développement.

### C. Défis et lacunes

[84] D'habitude, les stratégies existantes de réduction des risques et d'adaptation aux changements climatiques ne reconnaissent ni ne reflètent la réalité selon laquelle de très grandes quantités de personnes sont déplacées chaque année en contexte des catastrophes et ne traitent donc pas correctement les problèmes de mobilité humaine.<sup>59</sup> Là où il existe des mécanismes régionaux ou bilatéraux de gestion des risques liés aux catastrophes, le risque de déplacement au-delà des frontières en contexte de catastrophes n'est généralement pas pris en compte dans la planification d'urgence ou les plans d'intervention.

[85] Certains États ont réclamé des directives spécifiques sur la manière d'intégrer convenablement les questions de déplacement, de migration et de réinstallation planifiée dans les politiques régionales et nationales d'adaptation aux changements climatiques. De plus, la mise en œuvre des problèmes de mobilité humaine dans le cadre de Plans d'adaptation aux changements climatiques nationaux et régionaux, dans les politiques et dans les stratégies, peut nécessiter un financement pour l'adaptation, notamment de la part de l'entité opérationnelle du mécanisme de financement fourni dans le cadre de la CCNUCC et d'autres mécanismes de financement.

[86] Le déplacement lié aux catastrophes est non seulement une question humanitaire fondamentale, mais aussi un problème de développement. Un autre défi persistant dans le cadre de la réduction des risques de catastrophe et des mesures de renforcement de la résilience est de combler les lacunes entre la phase d'intervention humanitaire et les initiatives de développement. Au niveau national, ce défi illustre le besoin de coordination entre les départements gouvernementaux et l'intégration accrue des éléments de plans de gestion des risques de catastrophe dans les politiques de développement et les plans nationaux d'adaptation aux changements climatiques. Au niveau local, il est nécessaire de renforcer la capacité des autorités ainsi que des communautés et de leur donner les moyens d'agir.

## II. Favorisation de la migration dans la dignité en contexte d'aléas naturels et des changements climatiques

[87] Les aléas naturels (p. ex. inondations saisonnières, augmentation du niveau des mers et sécheresse ou invasion d'eau salée) peuvent avoir un impact négatif sur les moyens de subsistance, la santé et la sécurité physique. Lorsque leurs conditions de vie se détériorent, les individus et les familles décident souvent de migrer pour rechercher d'autres solutions dans leur pays ou à l'étranger afin d'éviter les situations susceptibles d'engendrer une crise humanitaire et des phénomènes de déplacement à l'avenir. Les éleveurs nomades en particulier ont depuis longtemps recours à la migration pour accéder à l'eau et aux pâturages en cas de stress environnemental.

### A. Pratiques efficaces

[88] Voici des exemples de pratiques efficaces relatives à la favorisation de la migration dans la dignité en tant que manière potentiellement positive de faire face aux effets des aléas naturels, de la dégradation environnementale et des changements climatiques :

- Revoir les accords bilatéraux et (sous) régionaux sur la migration pour déterminer comment ils peuvent favoriser la migration comme moyen d'adaptation, y compris les problèmes comme les documents des douanes et les voyages simplifiés. En l'absence de tels accords, négocier et mettre en œuvre de nouveaux accords pour favoriser la migration dans la dignité.
- Élaborer ou adapter des politiques nationales qui prévoient des quotas de permis de séjour ou des programmes de travail saisonnier, conformément aux normes de travail internationales, pour privilégier les personnes venant de pays ou de régions confrontés aux impacts des aléas naturels ou des changements climatiques.
- Assurer la formation et l'éducation nécessaires, notamment par la mise en conformité des accréditations et des qualifications, pour permettre aux individus venant de pays confrontés aux impacts des aléas naturels ou des changements climatiques de se battre pour obtenir des possibilités d'emploi qualifié sur le marché du travail régional ou mondial et, à cet égard, de coopérer étroitement avec les employeurs.
- Offrir aux migrants munis de papiers des cours d'orientation culturelle et d'autres formations préliminaires au départ, afin de les aider à se déplacer en toute sécurité et dans la dignité.
- Réduire les coûts des transferts de fonds provenant des communautés de diaspora et utilisés pour soutenir et renforcer la résilience des familles qui restent chez elles.
- Encourager la pratique traditionnelle des éleveurs nomades, qui se déplacent à l'intérieur de leur propre pays et traversent les frontières internationales pour accéder à l'eau, aux pâturages et aux marchés régionaux lors de périodes de sécheresse, grâce, par exemple, au développement d'accords sur la transhumance ou de permis de circuler spéciaux pour faciliter le déplacement du bétail au-delà des frontières.

### B. Contexte

[89] La migration, lorsqu'elle est gérée convenablement, peut être une mesure adaptée pour faire face aux effets néfastes des changements climatiques, à toute autre dégradation environnementale et aux aléas naturels. La migration temporaire ou circulaire peut générer de nouveaux moyens de subsistance, renforcer le développement économique et la résilience aux risques à venir. En effet, elle peut permettre aux migrants d'envoyer des fonds et de revenir dans leur région d'origine avec des compétences et des connaissances nouvellement acquises. Les transferts de fonds et les investissements réalisés par la diaspora dans les pays d'origine particulièrement exposés aux catastrophes peuvent également jouer un rôle important dans le relèvement rapide et fournir une base pour des solutions de développement sur le long terme. La migration offre non seulement aux individus et aux familles des possibilités pour l'avenir, mais elle peut aussi contribuer à favoriser la pression démographique dans les zones très vulnérables,

comme les petites îles de basse altitude, les côtes érodées, les zones de haute montagne ou les zones exposées à la désertification.

- [90] Le risque de migration permanente est particulièrement marqué dans les petits États insulaires de basse altitude et les autres pays confrontés à des pertes de territoire substantielles ou à des changements climatiques qui laissent de plus en plus de grands terrains inhabitables.
- [91] Même si la migration peut être très bénéfique, elle contient aussi des risques spécifiques, en particulier pour les femmes et les enfants. Les migrants peuvent être économiquement exploités, exposés à des conditions dangereuses sur leur lieu de travail ou à la maison, confrontés à la discrimination ou devenir des victimes de violence ou de trafic de personnes. Ceci se vérifie particulièrement chez les personnes qui migrent de manière irrégulière, mais aussi pour les migrants en situation régulière. Les recherches révèlent que la migration peut aussi exacerber les circonstances négatives des individus et des familles pauvres, non qualifiés ou autrement vulnérables en les mettant dans une situation plus précaire que s'ils étaient restés dans leur région d'origine.<sup>60</sup> La migration d'un nombre conséquent de membres d'une communauté ou d'une famille peut saper leur résilience.
- [92] En outre, dans certains cas, les personnes dans les situations les plus désespérées peuvent manquer de ressources pour se déplacer, ce qui les force à rester dans des zones dangereuses.<sup>61</sup>

### C. Défis et lacunes

- [93] À quelques exceptions près, les méthodes cohérentes et planifiées pour reconnaître, favoriser, gérer et tirer parti des avantages de la migration comme moyen pour faire face aux effets néfastes des changements climatiques, à la dégradation environnementale et aux aléas naturels sont absentes de la plupart des régions et des pays. De même, lorsque la mobilité humaine est incluse dans les stratégies nationales ou régionales d'adaptation aux changements climatiques, la migration est généralement vue comme une chose à éviter, plutôt que reconnue comme une stratégie d'adaptation potentiellement positive. Il existe un manque d'accords régionaux ou bilatéraux traitant ou régulant spécifiquement la migration comme réponse aux effets négatifs des changements climatiques et d'autres aléas naturels.

## III. Planification de la réinstallation conformément aux droits des peuples

- [94] Les risques et les impacts des aléas naturels, des changements climatiques et de la dégradation environnementale ont poussé plusieurs gouvernements dans le monde à déplacer et installer des personnes ou groupes de personnes dans des endroits plus sûrs, avant et après le déplacement lié aux catastrophes.<sup>62</sup> Cependant, du fait des nombreux effets négatifs associés aux processus de réinstallation passés (p. ex. défis liés au maintien des moyens de subsistance, des liens culturels, de l'identité et de la connexion avec le pays), la réinstallation planifiée est généralement considérée comme un dernier recours lorsque les autres options ont été raisonnablement épuisées.

### A. Pratiques efficaces

- [95] Voici des exemples de pratiques efficaces relatives à la réinstallation planifiée :

- Élaborer des directives internationales et régionales, ainsi que des lois et des politiques publiques au niveau national, pour soutenir des processus efficaces et viables de réinstallation planifiée, adaptés au contexte local et dans le respect total des droits des personnes ou des groupes de personnes touchés, y compris les membres des communautés d'accueil.
- Identifier les terrains adéquats ainsi que les espaces vitaux et les mettre en jachère en vue d'une réinstallation planifiée dans le cadre d'une mesure de préparation aux situations de catastrophes et d'adaptation aux changements climatiques.
- Garantir que les sites de réinstallation planifiée n'exposent pas les individus réinstallés à de plus grands risques de catastrophe, et proposer des mesures de gestion des risques en cas de catastrophe future.
- Mettre en place la réinstallation planifiée d'une façon qui :
  - prend en compte tous les facteurs sociaux, économiques, culturels et démographiques pertinents, notamment les besoins spécifiques des femmes et des enfants, des personnes particulièrement vulnérables et, le cas échéant, les peuples indigènes ;
  - fait participer les personnes ou groupes de personnes réinstallés ainsi que les communautés d'accueil à la consultation, la planification, la mise en place et l'évaluation des programmes et projets de réinstallation planifiée ;
  - prend en compte les liens, les valeurs culturelles, les traditions et les liens psychologiques de la communauté avec son lieu de résidence d'origine ;
  - garantit des moyens de subsistance, des services de base et un logement adéquats sur le nouveau site ;
  - fournit des systèmes de protection et des mécanismes adéquats pour empêcher et résoudre les conflits, liés par exemple au territoire ou à d'autres ressources, ainsi qu'un accès aux services et aux moyens de subsistance ; et
  - utilise la réinstallation planifiée de façon à atteindre les objectifs de développement.

### B. Contexte

- [96] Les options de réinstallation planifiée dans le cadre de catastrophes et des effets des changements climatiques peuvent être pertinentes, chacune possédant ses propres défis :
1. En tant que mesure préventive dans le pays d'origine pour limiter le risque de déplacement dans le futur en déplaçant les personnes hors des zones particulièrement exposées au risque de catastrophe soudaine (p. ex. inondations ou glissements de terrain) ou hors des zones qui deviennent inhabitables en contexte de la dégradation environnementale ou des impacts des changements climatiques (augmentation du niveau de la mer, sécheresse, érosion des côtes ou fonte du pergélisol).
  2. Comme solution durable dans le pays d'origine pour permettre aux individus déplacés en contexte de catastrophes de reconstruire leur vie si les conséquences de la catastrophe ou le risque de

catastrophes futures ont rendu leur lieu d'origine inhabitable.

3. Comme solution durable dans un pays d'accueil dans le cas extrême où les aléas naturels ou les changements climatiques ont rendu inhabitables de grandes parties d'un pays, voire un pays entier (p. ex. États insulaires de basse altitude).

[97] L'expérience révèle que la réinstallation planifiée se heurte à une certaine résilience ou qu'elle n'est pas viable si elle est entreprise sans la consultation ni la participation des personnes concernées, y compris les communautés d'accueil, et si les questions sur les moyens de subsistance, la cohésion communautaire et les traditions culturelles sont négligées.<sup>63</sup> Un engagement systématique avec les femmes, en particulier, contribue souvent à une issue favorable au processus de réinstallation.

### C. Défis et lacunes

[98] Alors que la réinstallation planifiée peut renforcer la résilience aux aléas naturels et la sécurité générale des communautés vulnérables, la garantie de moyens de subsistance, d'une infrastructure et d'un soutien social adéquats est un défi commun dans le cadre des processus de réinstallation. Les processus de réinstallation manquent souvent de méthodes participatives, transparentes et inclusives, qui comprennent la consultation des communautés touchées tout au long du processus de planification et de mise en place, mais aussi l'engagement avec ces communautés. De plus, il n'existe pas de directives ou de critères clairs pour déterminer quand la réinstallation planifiée est une option politique appropriée ou nécessaire en cas de catastrophe et de changements climatiques, et de quelle façon cette réinstallation doit être mise en œuvre.<sup>64</sup>

## IV. Répondre aux besoins des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays en contexte de catastrophes

[99] Comme la plupart des déplacements liés aux catastrophes se font à l'intérieur des pays, la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDIPP) est cruciale. Pour être efficaces, les mesures prises pour la cartographie des risques, les mesures de réduction des risques de catastrophe, la planification d'urgence, l'intervention humanitaire ainsi que les efforts déployés pour trouver des solutions durables aux déplacements liés aux catastrophes doivent souvent traiter à la fois les déplacements internes et les déplacements au-delà des frontières. Bien que davantage de recherches soient nécessaires pour mieux comprendre ce lien, on a constaté que le déplacement au-delà des frontières à la recherche d'assistance en cas de catastrophe pouvait être évité ou réduit si les PDIPP recevaient la protection et l'aide adéquates à la suite des catastrophes. En particulier, le manque de solution durable est souvent une raison pour laquelle les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays décident d'aller à l'étranger.

### A. Pratiques efficaces

[100] Voici des exemples de pratiques efficaces pour protéger et aider les PDIPP en cas de catastrophe :

- Revoir la législation ou les politiques nationales sur le déplacement interne pour identifier si la notion de PDIPP inclut les personnes déplacées en cas de catastrophe et, si ce n'est pas le cas, envisager d'élargir cette notion, conformément aux principes directeurs des Nations Unies sur les déplacements internes et aux instruments (sous-)régionaux pertinents.
- Revoir la législation ou les politiques nationales sur la gestion des risques de catastrophe pour identifier si elles contiennent des dispositions spécifiques et adéquates traitant toutes les étapes du déplacement interne en cas de catastrophe et, si ce n'est pas le cas, réviser ces lois et politiques, conformément aux principes directeurs des Nations Unies sur les déplacements internes et aux instruments (sous-)régionaux pertinents.
- Intégrer spécifiquement les points à examiner liés à la protection des PDIPP, et clarifier les rôles et responsabilités des acteurs pertinents dans les plans d'action humanitaire et de réduction des risques

de catastrophe, mais aussi dans les plans de développement pertinents, conformément aux droits de la personne des PDIPP.

- Renforcer la capacité institutionnelle et les ressources des autorités nationales et locales pour améliorer la protection et le soutien des PDIPP au moyen d'une méthode basée sur les droits de la personne.
- Veiller à ce que les projets et les programmes concernant l'aide humanitaire, le relèvement rapide et les solutions viables en cas de catastrophe donnent des informations pertinentes et permettent de consulter et de faire participer les personnes ou groupes de personnes touchés par le déplacement, ou les personnes exposées au risque de déplacement et les communautés d'accueil.

[101] Voici des exemples de pratiques efficaces relatives à la recherche de solutions durables pour les PDIPP en contexte de catastrophes :

- Établir en continu des liens entre la phase d'urgence et la phase de redressement pour permettre aux PDIPP de trouver des solutions durables, comme en abordant le déplacement interne dans les plans de redressement, de reconstruction et de développement après la catastrophe.
- Utiliser des groupes thématiques ou des groupes de travail sectoriels durant la phase de réhabilitation, de redressement et de reconstruction en réponse aux catastrophes. Ils devront s'appuyer sur ceux utilisés lors de l'action humanitaire afin de garantir une transition efficace.
- Garantir que les individus touchés, notamment les femmes, les enfants et, le cas échéant, les membres de peuples indigènes et les communautés d'accueil sont informés, consultés et participent.
- Mettre l'accent sur le rétablissement des moyens de subsistance et des services de base en complément de la reconstruction de logements et d'infrastructures dans le cadre de stratégies de solutions durables.
- Intégrer dans le développement sur le long terme des mesures de planification qui soutiennent les solutions durables, en particulier dans les zones de rapatriement, et permettent aux PDIPP de mieux résister aux aléas naturels futurs, à la dégradation de l'environnement et aux effets néfastes des changements climatiques.

### B. Contexte

[102] Les États ont comme devoir principal de protéger et d'aider les PDIPP, conformément au droit international en matière de droits de la personne, et, le cas échéant, au droit humanitaire international. Les principes directeurs des Nations Unies sur les déplacements internes, qui ont été reconnus par la communauté internationale comme un « cadre important pour la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays »<sup>65</sup>, fixent cette responsabilité.<sup>66</sup> Ils décrivent les PDIPP comme des « personnes ou groupes de personnes qui ont été forcés ou contraints à fuir ou à quitter leur foyer ou leur lieu de résidence habituel » notamment en contexte de « catastrophes naturelles ou causées par l'homme », et qui n'ont pas franchi de frontière internationale.<sup>67</sup> Les États doivent également trouver des solutions durables pour les PDIPP. Parmi les solutions durables, citons (a) retour volontaire avec réintégration durable là où les personnes déplacées vivaient avant la catastrophe ; (b) intégration locale là où les personnes ont été déplacées ou (c) établissement ailleurs dans le pays. Mais surtout, trouver des solutions durables pour les PDIPP crée des problèmes particuliers qui, s'ils ne sont pas résolus, peuvent laisser les personnes dans des situations de déplacement prolongé.

[103] Rares sont les États qui ont élaboré des lois et politiques nationales sur le déplacement interne qui s'appliquent spécifiquement au contexte des catastrophes. Au niveau (sous-)régional, les catastrophes et les changements climatiques sont explicitement couverts par la Convention de l'Union africaine pour la protection et l'assistance aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays en Afrique (Convention de Kampala de l'UA), de 2009, et par le Protocole sur la protection et l'assistance aux PDIPP dans la région des Grands Lacs, de 2006.<sup>68</sup>

### C. Défis et lacunes

- [104] Bien qu'ils reconnaissent largement les Principes directeurs des Nations Unies relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, la plupart des États ne disposent ni de lois ni de politiques concernant spécifiquement les déplacements à l'intérieur du pays, et ils n'abordent pas non plus les déplacements dans leurs cadres légaux sur la gestion des catastrophes et l'intervention en cas de catastrophe. Lorsque les États adoptent des instruments spécifiques aux PDIPP, le défi consiste à les appliquer sur le plan opérationnel. De plus, la responsabilité institutionnelle pour la protection des PDIPP au niveau international peut ne pas être assez claire. Par exemple, le leadership international pour le soutien des autorités nationales avec les activités de protection pendant une intervention en cas de catastrophe n'est pas prévisible, si ce type de soutien n'est pas activé.<sup>69</sup>
- [105] Les efforts de reconstruction et de redressement lents ou inefficaces, souvent entravés par la recherche de nouveaux sites de réinstallation, par la résolution des problèmes de propriété foncière ou le financement de constructions avec des normes plus strictes permettant la résilience aux catastrophes futures, peuvent retarder le rapatriement de plusieurs mois, voire de plusieurs années, avec le risque de laisser les PDIPP dans des refuges de transitions pendant parfois plusieurs années. De plus, le leadership chargé de trouver des solutions viables n'est pas toujours clair ni prévisible parmi les institutions gouvernementales ou les organisations internationales, notamment en ce qui concerne les rôles respectifs des acteurs humanitaires et des acteurs du développement, ainsi que leurs mécanismes de financement.

A young girl with dark, curly hair and a nose ring is looking directly at the camera. She is holding a lit candle in her right hand, which is illuminated by the candle's light. The background is dark and blurry, suggesting an outdoor setting at night with some foliage.

## TROISIÈME PARTIE : DOMAINES D'ACTION PRIORITAIRES

Le cyclone Mahasen venait de passer au-dessus d'eux les nuits précédentes. Des enfants comme Sharmin (11 ans) ont grandi dans la baie du Bengale, témoins des cyclones dévastateurs et des raz-de-marée.

© Din Muhammad Shibly/COAST Trust

## TROISIÈME PARTIE : DOMAINES D'ACTION PRIORITAIRES

- [106] Le déplacement au-delà des frontières lié aux catastrophes exige une amélioration de l'action aux niveaux national, (sous-)régional et international. Plusieurs pratiques efficaces ont été identifiées comme contribuant à une approche globale du déplacement au-delà des frontières lié aux catastrophes, notamment par le biais de la gestion du risque de déplacement lié aux catastrophes dans le pays d'origine. Ces pratiques efficaces peuvent donner de l'inspiration aux États et aux autres acteurs pertinents qui cherchent des approches plus cohérentes et plus efficaces au sujet du déplacement au-delà des frontières lié aux catastrophes dans le futur. Elles constituent également un point de départ pour rassembler les nombreux domaines d'action et politiques existants présentés dans cet Agenda, qui ont été relativement peu coordonnés à ce jour.
- [107] Le processus consultatif qui a amené à cet Agenda avait pour objectif de parvenir à un consensus sur les principes et éléments fondamentaux afin de répondre aux besoins de protection et d'assistance des personnes déplacées au-delà des frontières sur le plan politique, au lieu de se concentrer sur la mise en œuvre. Pour contribuer aux futurs efforts déployés pour traiter les déplacements au-delà des frontières en cas de catastrophes, cet Agenda identifie trois domaines d'action prioritaires visant à soutenir la mise en place des pratiques efficaces identifiées :
1. **Collecter les données et améliorer les connaissances** en matière de déplacements au-delà des frontières en contexte de catastrophes.
  2. **Améliorer l'utilisation des mesures de protection humanitaire** pour les personnes déplacées au-delà des frontières en contexte de catastrophes, y compris les mécanismes de solutions durables, par exemple en harmonisant les méthodes au niveau (sous-)régional.
  3. **Renforcer la gestion des risques de déplacements liés aux catastrophes dans le pays d'origine** en :
    - A. Intégrant la mobilité humaine dans les stratégies d'adaptation aux changements climatiques et de réduction des risques de catastrophe, et d'autres processus de développement pertinents.
    - B. Favorisant la migration dans la dignité comme manière potentiellement positive de gérer les effets des aléas naturels et des changements climatiques.
    - C. Améliorer l'utilisation de la réinstallation planifiée comme mesure préventive ou comme réponse au phénomène de déplacement et aux risques de catastrophes.
    - D. Garantissant que les besoins des PDIPP déplacées en cas de catastrophe sont spécifiquement traités par les lois et politiques appropriées relatives à la gestion des risques de catastrophe ou aux déplacements internes.
- [108] Ce type d'action sera crucial pour générer une demande plus large et plus systématique des nombreuses pratiques efficaces actuellement employées par les États et les autres intervenants. En particulier, ce type d'action nécessite une compréhension commune et des approches coordonnées au sujet du déplacement au-delà des frontières lié aux catastrophes qui rassemblent et établissent un lien entre l'action humanitaire, la protection des droits de l'homme, la gestion de la migration, la protection des réfugiés, la réduction des risques de catastrophe, l'adaptation aux changements climatiques et les actions en faveur du développement.
- [109] L'action dans ces trois domaines prioritaires exige des efforts concertés à tous les niveaux. Les États au niveau national doivent établir un leadership institutionnel clairement désigné pour réunir les différentes branches du gouvernement et coordonner les efforts d'intervention et de planification nationale pour les déplacements au-delà des frontières en contexte de catastrophes. En même temps, la mise en place efficace des activités exige l'implication forte et la participation des autorités locales ; des communautés concernées y compris, le cas échéant, les communautés indigènes ; les femmes ; les jeunes ; ainsi que les universités et les organisations de la société civile.

- [110] Compte tenu du fait que la plupart des déplacements au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes ont lieu dans les régions et que les réponses appropriées varient d'une région à l'autre, le rôle des organisations (sous-)régionales, par exemple l'Union africaine et les communautés économiques régionales d'Afrique ou le Forum des îles du Pacifique, sont d'une importance primordiale pour l'élaboration de réponses intégrées, notamment des politiques et des stratégies et, le cas échéant, des cadres normatifs pour prendre en compte des trois axes prioritaires. Les mécanismes (sous-)régionaux plus spécialisés comprennent les Processus consultatifs régionaux (sur la migration), les mécanismes des droits de l'homme, les centres de gestion des risques de catastrophe, les stratégies d'adaptation aux changements climatiques, ainsi que les marchés communs et les accords sur la libre circulation des personnes, entre autres.
- [111] À l'échelle mondiale, les agences et organisations internationales qui traitent de questions aussi diverses que l'action humanitaire, la protection des droits de l'homme, la gestion de la migration, la protection des réfugiés, la réduction des risques de catastrophe, l'adaptation aux changements climatiques et le développement peuvent aussi y contribuer. Elles peuvent notamment fournir des conseils techniques, un renforcement des capacités et un soutien opérationnel aux autorités (sous-)régionales, ainsi que locales et nationales particulièrement dans les pays les plus vulnérables, pour soutenir la mise en place des trois domaines prioritaires, en fonction de leurs mandats respectifs et de leurs domaines d'expertise.

## I. Collecter des données et améliorer les connaissances sur le déplacement au-delà des frontières lié aux catastrophes

- [112] Les connaissances et les données sur le déplacement au-delà des frontières lié aux catastrophes augmentent, notamment en ce qui concerne les concepts, les chiffres et les dynamiques régionales. Dans le même temps, malgré les efforts des institutions universitaires, ainsi que des organisations et des agences gouvernementales internationales et non gouvernementales, des données globales, fiables et à jour sur le déplacement au-delà des frontières lié aux catastrophes ne sont toujours pas disponibles. De même, des connaissances supplémentaires sont nécessaires sur la migration liée aux catastrophes et les processus de réinstallation planifiée.
- [113] Afin de répondre à ces problèmes et de combler ces lacunes, et pour encourager et favoriser la collecte de données ainsi que l'amélioration des connaissances, les actions principales suivantes sont proposées :
- I. Mettre en place de nouveaux systèmes ou s'appuyer sur ceux existants pour :<sup>70</sup>
    - A. Collecter, consolider et analyser des données ventilées sur le sexe - et l'âge - concernant le nombre total de personnes déplacées en cas de catastrophe, que ce soit à l'intérieur de leur propre pays ou au-delà des frontières internationales, selon des critères clairs et des méthodes efficaces.
    - B. Identifier les populations risquant d'être déplacées en contexte de catastrophes, notamment au-delà des frontières internationales.
    - C. Déterminer dans quelle mesure les hommes et les femmes comptent déjà sur la migration comme stratégie pour faire face aux effets des aléas naturels et des changements climatiques, et quelles leçons peuvent être tirées pour améliorer les avantages de la migration et gérer les risques qui en découlent en matière de protection.
    - D. Collecter, analyser et évaluer des pratiques efficaces pour les processus de réinstallation planifiée dans le cadre de catastrophes et des effets des changements climatiques.
  - II. Établir un mécanisme interorganisations pour une meilleure collecte des données sur le déplacement lié aux catastrophes visant à renforcer les synergies entre les acteurs, à combler les lacunes et à rendre les rôles et responsabilités plus clairs.
  - III. Analyse de l'efficacité des mécanismes de protection humanitaire existants en réponse aux besoins en matière de protection des personnes déplacées au-delà des frontières suite à une catastrophe (UNOCHA, UNHCR, OIM).

## II. Améliorer l'utilisation des mesures de protection humanitaire pour les déplacements de personnes au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes

- [114] Certains États possèdent des dispositions légales qui prévoient explicitement des mesures de protection pour les personnes déplacées au-delà des frontières en contexte de catastrophes. Cependant, la plupart des États manquent de lois et de politiques qui offriraient des conseils et une réponse prévisible si ces personnes arrivaient à leurs frontières ou étaient sur leur territoire. Même dans les régions où des dispositions légales appropriées existent, ces méthodes gagneraient à être mieux harmonisées pour favoriser la coopération régionale en matière de déplacement lié aux catastrophes. Il est également nécessaire d'améliorer la responsabilité pour la protection et l'assistance aux personnes déplacées au-delà des frontières en contexte de catastrophes, y compris pour la recherche de solutions durables.
- [115] Afin de répondre à ces problèmes et de combler ces lacunes, ainsi que pour encourager et favoriser la mise en place de pratiques identifiées comme efficaces garantissant la protection et l'assistance aux personnes déplacées au-delà des frontières en contexte de catastrophes (voir paras. 33-34 ; 43 ; 47 ; 66 ; 65 ; 71), les *actions principales* suivantes sont proposées :
- I. Revoir les lois, les politiques et les stratégies nationales existantes pour déterminer dans quelle mesure elles permettent l'admission, le séjour ou le non-retour, ainsi que les solutions durables pour les personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes, et les réviser si elles sont inappropriées, en prenant en compte les besoins particuliers des femmes et des enfants, des personnes particulièrement vulnérables et, le cas échéant, les membres des peuples indigènes.
  - II. Explorer la nécessité d'harmoniser les approches au sujet de l'admission, du séjour et du non-retour de personnes déplacées au-delà des frontières en contexte de catastrophes, à des niveaux (sous-) régionaux.
  - III. Explorer la nécessité de développer de nouveaux mécanismes nationaux, bilatéraux ou (sous-) régionaux d'intervention humanitaire et de gestion des risques de déplacement au-delà des frontières en contexte de catastrophes, ou réviser et harmoniser les mécanismes existants pour s'assurer que ceux-ci intègrent les risques de déplacement au-delà des frontières lié aux catastrophes.
  - IV. Explorer la nécessité de développer des mécanismes bilatéraux ou (sous-)régionaux de coopération qui favorisent le retour et la réintégration durable des personnes déplacées au-delà des frontières en contexte de catastrophes, afin de trouver des solutions durables.
  - V. Établir des mécanismes de soutien aux gouvernements au niveau de l'équipe de pays des Nations Unies ou de l'équipe de pays pour l'action humanitaire pour déterminer les rôles et responsabilités respectifs des organisations et agences internationales, et ce, afin de répondre aux besoins de protection et d'assistance des personnes déplacées au-delà des frontières en contexte de catastrophes dans le pays d'accueil.

## III. Renforcer la gestion du risque de déplacement lié aux catastrophes dans le pays d'origine

- [116] Il existe plusieurs mesures que les États peuvent prendre pour gérer le risque de déplacement lié aux catastrophes dans le pays d'origine, afin d'aider les personnes à rester, à sortir des zones à risque et à répondre aux besoins particuliers de ceux qui ont été déplacés à l'intérieur de leur propre pays.

### A. Intégrer les aspects de la mobilité humaine dans les stratégies de réduction des risques de catastrophe et d'adaptation aux changements climatiques, ainsi qu'à d'autres processus de développement pertinents

- [117] Même si l'adaptation aux changements climatiques, la réduction des risques de catastrophe et d'autres stratégies de développement peuvent également aider à éviter le déplacement en renforçant la résilience des personnes vivant dans des zones confrontées aux aléas naturels, à la dégradation environnementale et aux effets néfastes des changements climatiques, les lois, politiques, stratégies et activités opérationnelles existantes ayant un lien avec la réduction des risques de catastrophe et l'adaptation aux changements climatiques ne traitent pas, à quelques exceptions près, le déplacement, la migration et la réinstallation planifiée. De plus, les impacts actuels et prévus des aléas naturels ainsi que des effets néfastes des changements climatiques laissent penser que les efforts pour traiter les risques de déplacement et les catastrophes, ainsi que pour renforcer la résilience, doivent être intensifiés afin de répondre aux défis présents et futurs.
- [118] Afin de répondre à ces problèmes et de combler ces lacunes, mais aussi afin d'encourager et favoriser la mise en place de pratiques identifiées comme pouvant efficacement réduire la vulnérabilité et renforcer la résilience face aux risques de déplacement (voir para. 78), les *actions principales* suivantes sont proposées :
- I. Élaborer des lignes directrices et offrir un soutien technique ainsi qu'une aide au renforcement des capacités aux autorités locales et nationales, ainsi qu'aux organisations (sous-)régionales afin de mettre en place les priorités pertinentes du Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe en vue de répondre aux déplacements, à la migration et à la réinstallation planifiée.
  - II. Élaborer des lignes directrices et offrir aux autorités locales et nationales, ainsi qu'aux organisations (sous-)régionales un soutien technique ainsi qu'une aide au renforcement des capacités afin de soutenir l'intégration des questions de mobilité humaine dans les stratégies et les politiques d'adaptation aux changements climatiques, notamment grâce à des collaborations, si nécessaire, avec les processus et les corps de la CCNUCC.<sup>71</sup>
  - III. Continuer à inclure les considérations des déplacements, de la migration et de la réinstallation planifiée au sein des activités en cours de la Conférence des Parties de la CCNUCC.
  - IV. Réviser les lois, les politiques, les stratégies et les plans portant sur la réduction des risques de catastrophe, l'adaptation aux changements climatiques et au renforcement de la résilience globale, en vue d'intégrer les aspects de la mobilité humaine.
  - V. Garantir que l'accès au financement est sécurisé et favorisé pour financer les mesures associées à la mobilité humaine dans le cadre des activités et plans locaux, nationaux et régionaux d'adaptation aux changements climatiques, de réduction des risques de catastrophe et de renforcement de la résilience.

### B. Favoriser la migration dans la dignité en tant que manière potentiellement positive de faire face aux effets des aléas naturels et des changements climatiques

- [119] Sous réserve d'une gestion et d'un soutien adaptés, la migration peut aider les populations vivant dans les régions exposées aux aléas naturels, à la détérioration environnementale et aux impacts négatifs des changements climatiques à éviter des situations susceptibles d'engendrer une crise humanitaire et un phénomène de déplacement. Cependant, dans de nombreuses régions du monde, ce type de voie migratoire régulière est peu répandu, voire inexistant. En raison d'un manque d'opportunités pour

une migration régulière, certaines personnes touchées par les aléas naturels peuvent avoir recours à la migration irrégulière et toutes les conséquences négatives qu'elle comporte, en particulier pour les femmes et les enfants.

- [120] Afin de répondre à ces problèmes et de combler ces lacunes, ainsi que pour encourager et favoriser la mise en place de pratiques identifiées comme efficaces pour favoriser la migration dans la dignité en tant que manière potentiellement positive de faire face aux effets des aléas naturels, de la dégradation environnementale et des changements climatiques (voir para. 88), les *actions principales* suivantes sont proposées :
- I. Revoir, adapter ou élaborer la législation nationale, ainsi que les accords bilatéraux ou (sous) régionaux, afin de favoriser la migration temporaire, circulaire ou, le cas échéant, permanente en tant que moyen de faire face aux effets des aléas naturels, de la dégradation environnementale et des changements climatiques.
  - II. Préparer les personnes qui envisagent la migration comme une stratégie positive d'adaptation pour renforcer leur capacité à être compétitives sur le marché du travail.
  - III. Revoir les accords régionaux, sous-régionaux et bilatéraux de libre circulation des personnes pour déterminer dans quelle mesure ces accords facilitent déjà la migration internationale, ou comment ils pourraient la faciliter davantage.

### C. Améliorer l'utilisation de la réinstallation planifiée comme mesure préventive ou comme réponse au phénomène de déplacement et aux risques de catastrophes

- [121] La réinstallation planifiée de personnes ou de groupes de personnes est reconnue comme une mesure préventive ou une réponse au phénomène de déplacement et aux risques de catastrophes, y compris aux effets néfastes des changements climatiques. Dans certains cas, la réinstallation planifiée a été identifiée comme nécessaire, mais elle ne pouvait pas être menée à bien en contexte de restrictions politiques, institutionnelles, financières et autres. Dans d'autres situations, des processus de réinstallation planifiée sont entrepris sans bénéficier d'une capacité et d'instructions suffisantes pour garantir que le processus est viable et qu'il respecte pleinement les droits des personnes ou groupes de personnes réinstallés et des communautés d'accueil.
- [122] Afin de répondre à ces problèmes et de combler ces lacunes, ainsi que pour encourager et favoriser la mise en place de pratiques identifiées comme efficaces, pour la réinstallation planifiée, en tant que mesures préventives ou réponses au phénomène de déplacement et aux risques de catastrophe (voir para. 95), les actions principales suivantes sont proposées :
- I. Élaborer des lignes directrices internationales et (sous-)régionales pour soutenir les processus efficaces et viables de réinstallation planifiée en rapport avec les risques de catastrophe et les changements climatiques.<sup>72</sup>
  - II. Revoir ou développer les instruments pertinents et la capacité institutionnelle, en particulier dans les domaines de la gestion des risques de catastrophe, de l'adaptation aux changements climatiques et du développement, afin d'intégrer la réinstallation planifiée comme outil potentiel pour gérer les effets des aléas naturels, la dégradation environnementale et les changements climatiques, et de garantir que la réinstallation planifiée, lorsqu'elle est menée à bien, respecte les droits des personnes réinstallées et des membres des communautés d'accueil.
  - III. Apporter un soutien technique et renforcer la capacité ainsi que le leadership des autorités locales et nationales pertinentes, et des communautés, afin de mener à bien, au besoin, une réinstallation planifiée qui prend en compte les besoins particuliers des femmes et des enfants, des personnes particulièrement vulnérables et, le cas échéant, des membres des peuples indigènes.

### D. Garantir que les besoins des PDIPP déplacés en situation de catastrophe sont traités par des lois et politiques pertinentes

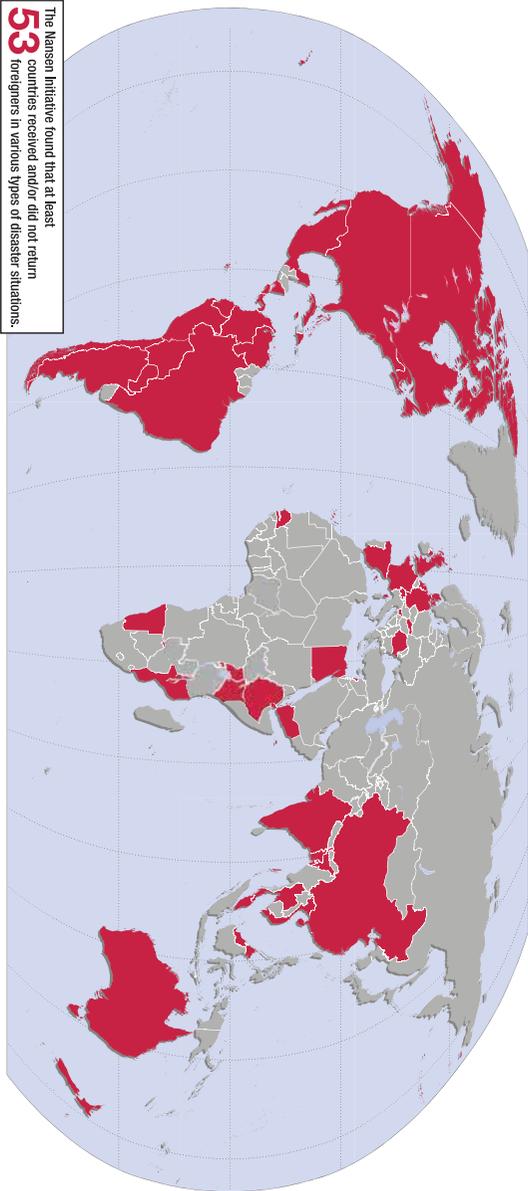
- [123] Comme la plupart des déplacements liés aux catastrophes se font à l'intérieur des pays, la protection des PDIPP est un élément important de la gestion des risques de déplacement, mais les lois, politiques et stratégies nationales pertinentes répondent rarement aux besoins particuliers de ces personnes. Dans le même temps, la responsabilité institutionnelle internationale en soutien aux gouvernements pour la protection des PDIPP dans le cadre d'une réponse spécifique aux catastrophes est rarement prévisible.
- [124] Afin de répondre à ces problèmes et de combler ces lacunes, et pour s'assurer que les PDIPP déplacés en situation de catastrophe sont couverts par des lois et politiques pertinentes (voir paras. 100-101), les *actions principales* suivantes sont proposées :
- I. Revoir ou développer les instruments pertinents et la capacité institutionnelle afin de garantir que le déplacement interne en cas de catastrophe est intégré dans la gestion nationale des risques de catastrophes ou dans des lois, politiques et stratégies de protection des PDIPP.
  - II. Revoir les mandats et les rôles potentiels des organisations et agences internationales, en prévision de catastrophes futures, afin de garantir un leadership international prévisible, opportun et responsable pour aider les gouvernements à protéger les PDIPP et à trouver des solutions durables.
  - III. Garantir que les mécanismes de financement pour la recherche de solutions durables au déplacement interne en cas de catastrophe peuvent être activés dès la réponse humanitaire.

### IV. Prochaines actions possibles

- [125] Pour faciliter le suivi de cet Agenda et la mise en place d'activités identifiées dans les trois domaines prioritaires concernant le déplacement au-delà des frontières lié aux catastrophes, il sera important de :
- I. Créer un forum pour le dialogue entre les États intéressés afin de parvenir davantage à un consensus sur la meilleure façon de protéger et d'aider les personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes, et de prévenir les déplacements liés aux catastrophes quand c'est possible.
  - II. [ii] Favoriser la coopération et la coordination entre les organisations, agences internationales et autres acteurs pertinents, afin de garantir une approche globale du déplacement au-delà des frontières en contexte de catastrophes.

ANNEXE I

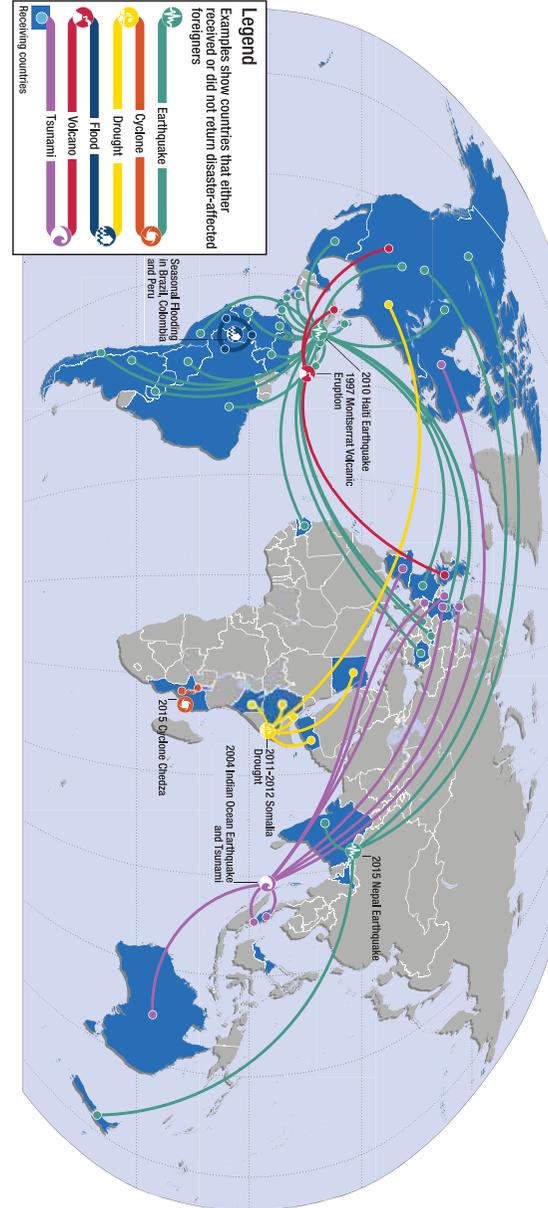
CARTES DES PAYS AYANT REÇU, OU N'AYANT PAS RENVOYÉ, DES ÉTRANGERS AFFECTÉS PAR DES CATASTROPHES



© Stephane Kluser

ANNEXE II

CARTE D'EXEMPLES DE DÉPLACEMENT AU-DELÀ DES FRONTIÈRES DANS LE CADRE DE CATASTROPHES



© Stephane Kluser

## NOTES DE FIN

- 1 Centre de surveillance des déplacements internes (IDMC), « Global Estimates 2015: People displaced by disasters » (Estimations globales en 2015 : personnes déplacées en raison de catastrophes) juillet 2015, p. 8. Remarque : les estimations de l'IDMC (Centre de surveillance des déplacements internes) n'incluent pas la sécheresse et les autres incidents liés à la dégradation environnementale.
- 2 *Ibid.*, p. 17.
- 3 GIEC, « Résumé pour les législateurs : changements climatiques en 2014 : impacts, adaptation et vulnérabilité ». Contribution du groupe de travail II au cinquième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur les changements climatiques, Cambridge University Press : 2014, p. 20.
- 4 Par exemple, Michael Freilich, directeur de la division Sciences de la terre de la NASA, a confié en se basant sur une simulation informatique de la montée du niveau de la mer, que « plus de 150 millions de personnes, principalement en Asie, vivent dans des zones situées à moins d'un mètre de l'actuel niveau des mers ». <http://www.abc.net.au/news/2015-08-27/sea-levels-set-to-rise-nasa-says/6728008>. Voir aussi <https://www.nasa.gov/press-release/nasa-science-zeros-in-ocean-rise-how-much-how-soon>.
- 5 GIEC *supra* remarque 3, p. 20.
- 6 Voir Annexe pour une description plus détaillée et quelques exemples.
- 7 Lors d'une rencontre entre les ministres des États membres des Nations Unies, organisée par l'UNHCR en décembre 2011, la Norvège et la Suisse ont prononcé la déclaration suivante : « Une approche plus cohérente et logique au niveau international est nécessaire pour répondre aux besoins de protection des personnes déplacées à l'extérieur de leur pays en raison de catastrophes survenant subitement, y compris là où les changements climatiques jouent un rôle. Nous nous engageons donc à coopérer avec les États intéressés, l'UNHCR et les autres acteurs pertinents dans le but de mieux comprendre ces mouvements transfrontaliers à des niveaux régionaux et sous-régionaux pertinents, en identifiant les meilleures pratiques et en parvenant à un consensus sur la meilleure façon d'aider et de protéger les personnes touchées ».
- 8 L'Initiative Nansen est dirigée par les gouvernements de Norvège et de Suisse. Le groupe de pilotage se compose de neuf États membres : Australie, Bangladesh, Costa Rica, Allemagne, Kenya, Mexique, Norvège, Philippines et Suisse auxquels viennent s'ajouter l'OIM et l'UNHCR, en tant qu'invités permanents. L'Union européenne et le Maroc, en tant que coprésidents du Groupe des amis, se joignent au groupe de pilotage. Le comité consultatif, de par son expertise, fournit des informations sur le processus.
- 9 Le paragraphe 14(f) invite les États à renforcer leurs actions en matière d'adaptation, y compris en adoptant des « mesures propres à favoriser la compréhension, la coordination et la coopération concernant les déplacements, les migrations et la réinstallation planifiée par suite des changements climatiques, selon les besoins, aux niveaux national, régional et international ». United Nations Framework Convention on Climate Change Decision (Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques) 1/CP.16, *The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention (Les Accords de Cancun : résultats des travaux du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention)*, FCCC/CP/2010/7/Add.1 (15 mars 2011), disponible sur <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf>.
- 10 La conférence Nansen sur les changements climatiques et le déplacement au 21e siècle s'est tenue à Oslo, du 5 au 7 juin 2011. Le neuvième principe Nansen appelle à une « approche plus cohérente et logique au niveau international [...] pour répondre aux besoins de protection des personnes déplacées à l'extérieur de leur pays en raison de catastrophes survenant subitement ».
- 11 Au cours de la période 2013 - 2015, des consultations régionales intergouvernementales ont été organisées dans le Pacifique (les îles Cook), en Amérique centrale (Costa Rica), dans la Corne de l'Afrique (Kenya), en Asie du Sud-Est (les Philippines) et en Asie du Sud (Bangladesh). Des réunions de la société civile ont été organisées dans le Pacifique (Fidji), en Amérique centrale (Guatemala), dans la Corne de l'Afrique (Kenya), en Asie du Sud-Est (Thaïlande) et en Asie du Sud (Népal). Des consultations supplémentaires ont été tenues sur l'Afrique occidentale (Allemagne), l'Afrique du Sud (Afrique du Sud) et l'Amérique du Sud (Équateur). Vous trouverez les rapports et conclusions de ces réunions sur [www.nanseninitiative.org](http://www.nanseninitiative.org).
- 12 Alors que cet Agenda pour la protection est limité à la mobilité humaine dans le cadre de catastrophes résultant d'aléas naturels et des changements climatiques, les pratiques efficaces identifiées peuvent également s'appliquer mutatis mutandis aux catastrophes déclenchées par des facteurs humains comme les accidents industriels. Cependant, il ne s'applique pas aux catastrophes causées par la violence et les conflits armés.
- 13 Voir <https://www.iom.int/micic>.
- 14 Veuillez consulter le volume II, qui inclut le résumé des conclusions des consultations régionales de l'Initiative Nansen, avec des conclusions sur les migrants qui se trouvent dans une situation de catastrophe à l'étranger.
- 15 Le CPI, établi en 1991 dans la résolution GA 46/182, a adopté cette définition utilisée et convenue au cours des ateliers ICRC. Ce type de protection peut comprendre des activités destinées à empêcher ou arrêter la violation des droits et

mettre fin aux dommages, apporter des solutions lorsque les droits ont été bafoués et promouvoir un environnement global propice au respect de ces droits. Ce type de renforcement peut donc être à la fois écologique, correctif et responsable. Voir IASC, Protection of Internally Displaced Persons, Policy Paper Series (CPI, Protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, Série de documents d'orientation), New York, décembre 1999.

16 D'après l'UNISDR, « Les catastrophes sont souvent décrites comme le résultat d'une combinaison entre : l'exposition à un aléa ; les conditions de vulnérabilité qui sont présentes ; et l'insuffisance des capacités ou des mesures visant à réduire ou à faire face aux éventuelles conséquences négatives. Les catastrophes peuvent inclure mort, blessures, maladies et autres effets négatifs sur le physique, le mental et le bien-être social, ainsi que des dommages à la propriété, la destruction de biens, la perte de services, des bouleversements sociaux et économiques, ainsi que la dégradation de l'environnement ». « Terminology », UN Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR) (Terminologie, Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe), <http://www.unisdr.org/we/inform/terminology#letter-d>

17 D'après les principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, « les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays sont des personnes ou des groupes de personnes qui ont été forcés ou contraints à fuir ou à quitter leur foyer ou leur lieu de résidence habituel, notamment en raison d'un conflit armé, de situations de violence généralisée, de violations des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme ou pour en éviter les effets, et qui n'ont pas franchi les frontières internationales reconnues d'un État ». doc. des Nations Unies E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 février 1998.

18 Les mesures de protection humanitaire ne doivent pas être assimilées à une protection complémentaire et subsidiaire, généralement employée dans le cas des réfugiés ou dans des cas similaires, même si dans certaines circonstances, ces formes de protection peuvent aussi être adaptées aux situations de catastrophes. Voir paras. 55 à 57 du texte.

19 L'OIM définit la migration comme « le mouvement d'une personne ou d'un groupe de personnes, soit au-delà des frontières internationales, soit à l'intérieur d'un état. C'est un mouvement de population quelle que soit sa durée, composition et raison ; cela inclut la migration des réfugiés, des personnes déplacées, des migrants économiques, et des mouvements se déplaçant pour d'autres raisons, y inclut pour réunification familiale. » Organisation Internationale pour la migration, *Glossary on Migration* (2011).

20 La définition de l'OIM déclare : « Les migrants environnementaux sont des personnes, ou des groupes qui, pour des raisons de changements soudains ou progressifs de l'environnement qui ont affecté leurs conditions de vie, sont obligés de quitter leur foyer, ou choisissent de le quitter, temporairement ou de manière permanente, et qui se déplacent à l'intérieur des frontières de leur pays, ou au-delà, 'Discussion Note: Migration and the Environment MC/INF/288-1' (2007).

21 Voir paras. 22 and 24 dans le text.

22 Barnett, Jon et Webber, Michael, « Migration as Adaptation: Opportunities and Limits » dans Jane McAdam (ed), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary perspectives* (Hart, Oxford: 2010).

23 Brookings, Université de Georgetown et UNHCR, « Guidance on Planned Relocation within National Borders: To Protect People from Impacts of Disasters and Environmental Change, Including Climate Change » (Directives sur la réinstallation planifiée à l'intérieur des frontières nationales : protéger les individus de l'impact des catastrophes et des changements environnementaux, y compris les changements climatiques), brouillon, 5 juin 2015. Voir aussi : IASC, *IASC Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters*. Le projet Brookings-Bern sur le déplacement interne (2011). « The act of moving people to another location in the country and settling them there when they no longer can return to their homes or place of habitual residence. »

24 UNISDR, terminologie, <<http://www.unisdr.org/we/inform/terminology#letter-r>>

25 UNISDR, Terminology, <<http://www.unisdr.org/we/inform/terminology#letter-e>>

26 UNISDR, terminologie, <<http://www.unisdr.org/we/inform/terminology#letter-r>>

27 GIEC, 2014 : annexe II : glossaire [Mach, K.J., S. Planton et C. von Stechow (éd.)]. dans « Climate Change 2014: Synthesis Report ». Contribution des groupes de travail I, II et III au cinquième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur les changements climatiques [équipe de rédaction principale, R.K. Pachauri et L.A. Meyer (éd.)]. GIEC, Genève, Suisse, p. 118.

28 Rapport de la Conférence des Parties dans sa dix-huitième session, qui s'est tenue à Doha du 26 novembre au 8 décembre 2012, décision 3 / CP.18, *approches pour faire face aux pertes et dommages associés aux conséquences des changements climatiques dans les pays en développement qui sont particulièrement vulnérables aux effets négatifs des changements climatiques afin d'améliorer la capacité d'adaptation*, FCCC/CP/2012/8/Add.1.

29 Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015 - 2030, adopté lors de la troisième Conférence mondiale sur la réduction des risques de catastrophe à Sendai, au Japon, le 18 mars 2015 (doc. des Nations Unies /V/CONF.224/CRP.1).

30 UNDP, *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development (PNUD, Transformer notre monde : le Programme de 2030 pour le développement durable)*, (version préliminaire non éditée) para. 14 <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/7891Transforming%20Our%20World.pdf>.

31 World Humanitarian Summit Synthesis Report (Rapport de synthèse du sommet humanitaire mondial / SHM), à venir, 2015. Voir aussi le WHS, Final Report, Regional Consultation for the Pacific (SHM, rapport final, consultation régionale

pour le Pacifique), Auckland, 30 juin - 2 juillet 2015, p. 24-27.

**32** African Union, *The Migration Policy Framework for Africa* (Union africaine, Cadre pour la politique de migration en Afrique) p. 1. Voir aussi la cinquième plateforme africaine pour la réduction des risques de catastrophe (2014), qui stipule que « les catastrophes ne sont pas limitées par les frontières administratives et exigent des politiques et des programmes transfrontaliers. Les mouvements de population induits par les catastrophes (à évolution lente et rapide) et les conflits violents à long terme requièrent une coopération transfrontalière ».

**33** Déclaration au Brésil, « Un cadre pour la coopération et la solidarité régionale pour le renforcement de la protection internationale des réfugiés, des personnes déplacées et des apatrides en Amérique latine et aux Caraïbes », Brasilia, le 3 décembre 2014.

**34** Le Secrétariat du Forum pour le développement des îles du Pacifique *Suva Declaration on Climate Change*, 4 septembre 2015, p.2 at <http://pacificdf.org/wp-content/uploads/2013/06/PACIFIC-ISLAND-DEVELOPMENT-FORUM-SUVA-DECLARATION-ON-CLIMATE-CHANGE.v2.pdf>

**35** L'Initiative Nansen a notamment contribué au Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe, au processus du Sommet humanitaire mondial, aux négociations de la CCNUCC, à la Déclaration et au Plan d'action du Brésil et à la Stratégie pour le développement de la résistance aux catastrophes et aux changements climatiques dans le Pacifique. L'Initiative Nansen a également contribué à l'élaboration de l'outil d'auto-évaluation de l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe) pour aider les nations à mieux se préparer aux effets transfrontaliers des catastrophes (Secrétariat de l'OSCE, Département des menaces transnationales, Unité frontalière, 2013) et qui traite, entre autres, du franchissement des frontières lié aux catastrophes.

**36** Pour cet Agenda, 'sécurité' se réfère à la sécurité physique des personnes affectées par les catastrophes

**37** Voir par exemple l'Article 6, paragraphe 1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui oblige les États parties non seulement à respecter le droit à la vie, mais aussi de protéger la vie, obligation que le Comité des droits de l'homme a interprétée comme empêchant les États parties ayant aboli la peine de mort d'extraire une personne vers un État où elle risquerait la peine capitale (voir *Kindler v. Canada*, Communication No. 470/1991, U.N. Doc. CCRPR/C/48/D/470/1991 (1993)) ou d'extraire les demandeurs d'asile déboutés vers des pays où ils courraient un risque réel d'être tués. À ce jour, les États ne reposent pas explicitement sur les obligations internationales en matière de droits de l'homme ou sur les mécanismes de protection complémentaires comme base légale pour recevoir les personnes déplacées en cas de catastrophe. Ils se basent plutôt sur leur pouvoir discrétionnaire, souvent pour des « raisons humanitaires ». Voir McAdam, Jane, « *Climate Change, Forced Migration, and International Law* » (Oxford University Press : Oxford, 2012) p. 49.

**38** Voir p. ex., *M.S.S. v Belgium and Greece*, ECtHR, n° 30696/10 (2011), et *Sufi and Elmi v United Kingdom*, ECtHR, n° 8319/07 et 11449/07 (2011).

**39** Voir par exemple, le jugement de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Advisory Opinion on Rights and Guarantees of Children in the Context of Migration and/or in Need of International Protection* (2014) série A, n° 21, para. 222, 231-232.

**40** La règle relative aux réfugiés est l'Article 33 de la Convention des réfugiés. Les dispositions de protection complémentaire relatives à l'expulsion découlent généralement des dispositions des traités internationaux sur les droits de la personne.

**41** Voir, par exemple, le protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants (2000), qui stipule à l'Article 7 sur le statut des victimes du trafic de personnes dans les États d'accueil, que « chaque État partie envisagera l'adoption de mesures législatives ou d'autres mesures appropriées permettant aux victimes du trafic de personnes de rester sur leur territoire, de manière provisoire ou permanente, dans des cas particuliers » et qu'il faut « accorder l'attention nécessaire aux facteurs humanitaires et charitables ».

**42** Voir la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, doc. A/RES/45/158, 18 décembre 1990.

**43** Nansen Initiative, South American Regional Consultation Outcome Report (Initiative Nansen, Rapport final de la consultation régionale d'Amérique du Sud), septembre 2015. D'autres pays ont inclus dans leur législation le droit de ne pas devoir migrer pour des raisons de manque de développement.

**44** Les exemples de cette section viennent principalement des recherches commandées par l'Initiative Nansen et le processus consultatif. Voir David J. Cantor, « Law, Policy and Practice Concerning the Humanitarian Protection of Aliens on a Temporary Basis in the Context of Disasters: States of the Regional Conference on Migration and Others in the Americas », Initiative Nansen, décembre 2014 ; Robert Freeman, « Southern Africa Background Paper », Initiative Nansen, juin 2015 ; François Gemenne, Julia Blocher, Florence de Longueville, Nathalie Perrin, Sara Vigil, Caroline Zickgraf, Dalila Gharbaoui & Pierre Ozer, « Catastrophes, Changement Climatique et Déplacements forcés Dynamiques régionales de mobilité en Afrique de l'Ouest » Initiative Nansen, 2014 ; Nicolás Rodríguez Serna, « South American Background Paper », Initiative Nansen, juin 2015. Patricia Weiss Fagan, « Receiving Haitian Migrants », Initiative Nansen, décembre 2013 ; Tamara Wood, « Protection and Disasters in the Horn of Africa: Norms and practice for addressing cross-border displacement in disaster contexts », Initiative Nansen, 2014.

**45** Initiative Nansen, « Discussion Paper: Draft Elements of a Guide to Effective Practices on Admission and Stay for

Persons Moving across Borders in the Context of Disasters », Regional Workshop on Temporary Protection Status and/or Humanitarian Visas in Situations of Disaster (Atelier régional sur le statut de protection temporaire et/ou les visas humanitaires en cas de catastrophe), février 2015.

**46** Pour en savoir plus sur les accords de transhumance de la Communauté économique d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et la Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC), voir F.A. Abiola, A. Teko-Agbo, C. Biaou et M. Niang. « Socio-Economic and Animal Health Impact of Transhumance » (Impact de la transhumance sur l'économie sociale et la santé animale), Conf. OIE 2005, 105 à 119. <http://www.oie.int/doc/ged/d3248.pdf>.

**47** Par exemple, quelques États (Panama, Pérou), ont révélé que les demandeurs d'asile d'Haïti avaient la « crainte fondée d'être persécutés par les acteurs non gouvernementaux en raison du vide des autorités gouvernementales après le séisme en Haïti », appliquant alors la Convention des réfugiés de 1951.

**48** En Nouvelle-Zélande, la Section d'appel concernant les demandes de statut de réfugié a révélé qu'une activiste birmane avait la crainte fondée d'être arrêtée et condamnée, parce qu'après le cyclone Nargis, elle avait apporté l'aide humanitaire réclamée par les étrangers soutenant un parti d'opposition. Appel des réfugiés n° 76374, décision du 28 octobre 2009 (B.L. Burson [membre]), disponible en ligne sur [https://forms.justice.govt.nz/search/PT/Documents/RefugeeProtection/pdf/ref\\_20091028\\_76374.pdf](https://forms.justice.govt.nz/search/PT/Documents/RefugeeProtection/pdf/ref_20091028_76374.pdf) (date du dernier accès : le 4 mars 2015).

**49** Voir Tamara Wood, « Protection and Disasters in the Horn of Africa: Norms and practice for addressing cross-border displacement in disaster contexts », Initiative Nansen, 2014, p. 32 à 33.

**50** Voir le Conseil de l'Union européenne, la Directive du conseil 2001/55/CE du 20 juillet 2001 sur les normes minimales relatives à l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées, et sur les mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis entre les États membres pour accueillir ces personnes et faire face aux conséquences de cet accueil.

**51** Voir aussi UNHCR, « Guidance Note on Temporary Protection or Stay Arrangements », division des services de la protection internationale, janvier 2014.

**52** Ces circonstances peuvent survenir si elles s'appliquent par analogie aux circonstances dans lesquelles une personne devient réfugiée *sur place*. « Une personne qui n'était pas réfugiée au moment où elle a quitté son pays, mais qui devient réfugiée plus tard, est appelée réfugiée « sur place ». Une personne devient réfugiée « sur place » en raison de circonstances qui surviennent dans son pays d'origine en son absence. » UNHCR, « Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié en vertu de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 sur le statut des réfugiés » HCR/IP/4/Eng/REV.1, réédition, Genève janvier 1992, UNHCR, 1979, para. 94 à 96.

**53** « IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons » (Cadre du CPI sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays), Projet sur le déplacement interne de la Brookings Institution et de l'Université de Bern, avril 2010.

**54** Voir le Projet d'article 16, Obligation de prévention des risques de catastrophe, Commission du droit international, Protection des personnes en cas de catastrophe, Projets d'articles 16-17, doc des Nations Unies. A/CN.4/L.815, 23 juillet 2013. Voir aussi le Principe II de la conférence de Nansen : « Les États ont comme devoir principal de protéger leur population et d'accorder une attention particulière aux besoins spécifiques des individus les plus vulnérables et les plus touchés par les changements climatiques et les autres aléas environnementaux, y compris les communautés déplacées, les communautés d'accueil et celles qui risquent d'être déplacées ». UNHCR (Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés), « Summary of Deliberations on Climate Change and Displacement », avril 2011.

**55** UNISDR, Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2015, <http://www.unisdr.org/we/inform/publications/42809>.

**56** CCNUCC, note 9 ci-dessus, para. 14 (b)(c)(h).

**57** PNUD, note 27 ci-dessus, para. 35.

**58** Ibid, But 1.5.

**59** Voir par exemple Petz, Daniel, « Strengthening Regional and National Capacity for Disaster Risk Management: The Case of ASEAN » (novembre 2014) ; projet Brookings-LSE sur les déplacements internes ; Internal Displacement Monitoring Centre / IDMC (Centre de surveillance des déplacements internes), « Neglected Displacement: Human Mobility in Pacific Disaster risk Management and Climate Change Adaptation Mechanisms », septembre 2013 ; et IOM (Organisation internationale pour les migrations / OIM), « No 18 International Dialogue on Migration: Climate change, Environmental Degradation and Migration » (2012) p. 34 à 36.

**60** Koko Warner, Tamer Afifi, Kevin Henry, Tonya Rawe, Christopher Smith, et Alex de Sherbinin, « *Where the Rain Falls (Là où tombe la pluie) : changements climatiques, sécurité alimentaire et des moyens de subsistance et migration* », rapport sur la politique globale, UNU-EHS, novembre 2012, p. 17

**61** Prévision, *migration et changement environnemental mondial*, rapport final sur le projet, Bureau gouvernemental pour la science, Londres, 2011.

**62** Voir les exemples en Annexe, et Daniel Petz, « Planned Relocations in the Context of Natural Disasters and Climate Change: A Review of the Literature », Brookings Institution, 2015. <http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2015/06/planned-relocations-climate-change/brookings-planned-relocations-annotated-bibliography-june-2015.pdf>

**63** Brookings, Université de Georgetown et UNHCR, « Planned Relocations, Disasters and Climate Change: Consolidating Good Practices and Preparing for the Future », Sanremo Consultation Report, 12 au 14 mars 2014. <<http://www.unhcr.org/53c4d6f99.pdf>>

**64** Pour le moment, le projet Planned Relocation, Disasters and Climate Change (Réinstallation planifiée, catastrophes et changement climatique), mené par la Brookings Institution, l'Université de Georgetown et l'UNHCR, est en train d'élaborer ces directives. Voir la note 20 ci-dessus.

**65** Voir les résolutions de l'assemblée générale : A/RES/62/153, para. 10 ; A/RES/64/162, para. 10 ; A/RES/66/165, para. 12. A/RES/68/180 para. 16 ; Conseil des droits de l'homme : Res. 6/32 para. 5 ; Document final du Sommet mondial de 2005, A/RES/60/1, 24 octobre 2005, para. 132 ; résolutions du Conseil des droits de l'homme : A/HRC/RES/6/32, para. 5 ; A/HRC/RES/14/6, para. 9 ; A/HRC/RES/20/9, para. 1 ; A/HRC/RES/23/8, para. 12.

**66** Voir les résolutions de l'assemblée générale : A/RES/62/153, para. 10 ; A/RES/64/162, para. 10 ; A/RES/66/165, para. 12. A/RES/68/180 para. 16 ; Conseil des droits de l'homme : Res. 6/32 para. 5 ; Document final du Sommet mondial de 2005, A/RES/60/1, 24 octobre 2005, para. 132 ; résolutions du Conseil des droits de l'homme : A/HRC/RES/6/32, para. 5 ; A/HRC/RES/14/6, para. 9 ; A/HRC/RES/20/9, para. 1 ; A/HRC/RES/23/8, para. 12.

**67** Guiding Principles on Internal Displacement (UN Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 février 1998).

**68** Conférence internationale sur la région des Grands Lacs, Protocole sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, 2006.

**69** Dans le cadre de l'approche groupée du comité directeur interorganisations pour l'action humanitaire internationale de coordination, l'UNHCR est le chef des groupes de protection mondiale. Cependant, en cas de catastrophe à l'échelle nationale, le leadership du groupe de protection est déterminé au cas par cas entre l'UNHCR, l'OHCHR et l'UNICEF, sous la direction du coordinateur humanitaire des Nations Unies. D'autres activités pour fournir une protection et une assistance aux PDIPP en cas de catastrophe sont également incluses dans tous les groupes sectoriels, notamment le groupe de gestion et de coordination des camps mené par l'OIM (catastrophes) et le groupe chargé des abris d'urgence, convoqué par la FICR (catastrophes). Voir le Groupe mondial de la protection : <http://www.globalprotectioncluster.org/en/areas-of-responsibility/protection-in-natural-disasters.html>.

**70** Depuis 2008, l'IDMC collecte des données globales sur le déplacement lié aux catastrophes et il développe des modèles pour prévoir les déplacements futurs liés aux catastrophes. La Matrice de suivi des déplacements de l'OIM collecte des données sur les déplacements en situation de catastrophe, là où l'organisation réalise des opérations sur le terrain.

**71** L'OIM élabore actuellement des lignes directrices sur l'intégration de la mobilité humaine dans les plans nationaux d'adaptation. Voir <http://environmentalmigration.iom.int/integrating-human-mobility-issues-within-national-adaptation-plans>.

**72** Voir les notes 20 et 59 ci-dessus.

# THE NANSEN INITIATIVE

DISASTER-INDUCED CROSS-BORDER DISPLACEMENT



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération Suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Département fédéral des affaires étrangères DFAE



NORWEGIAN MINISTRY  
OF FOREIGN AFFAIRS



german  
humanitarian  
assistance  
DEUTSCHE HUMANITÄRE HILFE



MacArthur  
Foundation