

Note d'orientation n° 2/2023

Intégrer la mobilité humaine dans les lois, les politiques et les stratégies de réduction des risques de catastrophes des États africains

Dr Nicodemus Nyandiko

Juin 2023

A propos de l'auteur

Dr Nicodemus Nyandiko est chercheur principal au Département de gestion des catastrophes et de développement durable de l'Université des sciences et technologies de Masinde Muliro, au Kenya. Il est titulaire d'un doctorat en gestion des catastrophes et développement durable et s'intéresse depuis plus de vingt ans à la sécurité alimentaire, au changement climatique, à la réduction des risques de catastrophe et à la mobilité climatique. Il est membre de l'Africa Science and Technology Advisory Group (Groupe consultatif scientifique et technologique africain pour la réduction des risques de catastrophe). En 2022, il a été nommé au comité consultatif de la Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes. M. Nyandiko est l'actuel coprésident du Réseau de recherche sur la mobilité climatique en Afrique (RRMCA).

Contact: nnyandiko@mmust.ac.ke.

À propos de Climate Mobility Africa Insights

Climate Mobility Africa *Insights* est une publication du Réseau de Recherche sur la Mobilité Climatique en Afrique (RRMCA) – un réseau pluridisciplinaire bilingue (français+anglais) de chercheurs et de décideurs politiques, visant à promouvoir des réponses juridiques et politiques fondées sur des données factuelles en matière de mobilité climatique en Afrique. Climate Mobility Africa *Insights* bénéficie du généreux soutien de la Fondation Robert Bosch. Pour en savoir plus, visitez le site :

www.cmarnetwork.com.

Intégrer la mobilité humaine dans les lois, politiques et stratégies de réduction des risques de catastrophes des États africains

CONTEXTE

L'Afrique est l'une des régions du monde les plus vulnérables au climat. Outre les catastrophes récurrentes, elle connaît en même temps des taux élevés de conflits violents, d'instabilité politique et de crises humanitaires. La plupart des aléas qui se traduisent par des catastrophes sur le continent, notamment les sécheresses, les cyclones et les inondations, sont liés au changement climatique. Ces phénomènes météorologiques extrêmes causent des ravages considérables et ont un effet néfaste sur les moyens de subsistance, les infrastructures et les établissements humains, exposant des millions de personnes au risque de déplacement.

Il est prouvé que les personnes déplacées dans le cadre de catastrophes sont confrontées à des risques importants en matière de droits de l'homme, notamment la perturbation de l'éducation et de la vie communautaire, ainsi que l'accès insuffisant aux commodités de base, aux services de santé et aux documents essentiels. Pour faire face aux effets des catastrophes sur le continent, nombre de gouvernements africains ont élaboré et/ou sont en train d'actualiser des cadres politiques nationaux et régionaux de réduction des risques de catastrophes (RRC) dans le but global de réduire considérablement les pertes et les risques de catastrophes à l'échelle du continent d'ici à 2030. Il s'agit notamment de réduire le nombre de personnes risquant d'être déplacées en raison de catastrophes en Afrique.

La mobilité humaine dans le contexte des catastrophes est une réalité actuelle et l'une des questions clés à traiter par des réponses politiques concrètes et cohérentes aux catastrophes. C'est ce qu'envisage le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030 et d'autres instruments, qui appellent les États à mettre en œuvre des plans d'urgence et des systèmes d'alerte précoce centrés sur les personnes, qui respectent les droits de l'homme de ces dernières. La plupart des cadres de RRC existants en Afrique reconnaissent que les catastrophes ont des effets immédiats et souvent graves sur les mouvements de population, qui interviennent principalement à l'intérieur des États.

Si les cadres africains de RRC abordent une série de risques liés aux catastrophes, peu d'entre eux fournissent des orientations politiques détaillées, et aucun n'établit de règles liant les gouvernements africains en ce qui concerne spécifiquement le traitement des déplacements transfrontaliers liés aux catastrophes. Bien que la nécessité de telles mesures soit reconnue par divers cadres internationaux, notamment le Cadre de Sendai, le Pacte mondial pour les migrations et d'autres conventions relatives aux droits de l'homme, il n'existe pratiquement aucune mesure concrète et contraignante visant à guider les gouvernements dans la fourniture d'une protection et d'une assistance aux personnes déplacées par les catastrophes, surtout au niveau transfrontalier. Cela peut compromettre la protection et l'assistance des personnes déplacées, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des frontières.

PROBLEMATIQUE

DEFICIT D'INTEGRATION DE LA MOBILITÉ HUMAINE DANS LES LOIS, STRATÉGIES ET POLITIQUES DE RRC

Les lois, stratégies et politiques de réduction des risques de catastrophes (RRC) constituent la pierre angulaire des réponses gouvernementales aux risques associés aux catastrophes. Elles définissent l'orientation stratégique officielle du renforcement de la résilience de la société face aux catastrophes, y compris les déplacements dus aux catastrophes. Pour être efficaces, les stratégies de RRC doivent comporter des objectifs, des échéances et des indicateurs clairs permettant de mesurer les progrès accomplis en matière de réduction des risques et des pertes dans les communautés touchées par les catastrophes. Les stratégies et les politiques de RRC devraient viser à réduire les risques existants et nouveaux et prévoir des mécanismes de gestion des risques résiduels, c'est-à-dire les risques qui subsistent après les efforts déployés par la société pour contrôler les risques au moyen de stratégies d'atténuation, de réduction et de transfert des risques. Cela nécessite une approche holistique de la RRC. En effet, des approches mobilisant l'ensemble de la société et du gouvernement sont essentielles pour consolider les rôles et responsabilités des différentes parties prenantes et renforcer la résilience de la société.¹

Au niveau régional, l'Union africaine (UA), les communautés économiques régionales (CER) et les États membres ont adopté une position commune sur l'élaboration de cadres de RRC visant à prévenir, réduire au minimum et traiter les déplacements. En 2004, l'UA a adopté la Stratégie régionale africaine pour la réduction des risques de catastrophes, la première du genre sur le continent. En 2015, l'UA a mobilisé ses États membres en faveur de l'adoption du Cadre de Sendai, donnant ainsi une impulsion importante à la gouvernance des risques de catastrophe sur le continent. Elle a élaboré des programmes d'action successifs, le dernier en date étant le Programme d'action 2017 pour la mise en œuvre du Cadre de Sendai 2015-2030 pour la réduction des risques de catastrophe, qui vise à réduire de manière substantielle les risques de catastrophe et les pertes continentales d'ici à 2030.²

Le cadre de Sendai - et, dans une moindre mesure, le programme d'action actuel - fait référence à la mobilité humaine, notamment au déplacement, en documentant le nombre de personnes déplacées par des catastrophes dans le passé. Par exemple, le paragraphe 33 du cadre de Sendai appelle les États à :

Les cadres de RRC des États africains devraient aborder toutes les dimensions de la mobilité humaine, notamment le déplacement, la migration et la réinstallation planifiée, et ce, en adoptant des approches fondées sur les droits de l'homme et sensibles au genre. En outre, ces cadres devraient aborder toutes les phases du déplacement en cas de catastrophe, y compris la prévention du déplacement, la protection pendant le déplacement et les solutions durables (notamment le retour, la réinsertion et la réinstallation planifiée).

¹ UNDRR, Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015 - 2030 (2015).

² CUA, Programme d'action pour la mise en œuvre du Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030 en Afrique (2017).

promouvoir, dans le cadre de la préparation aux catastrophes, des interventions et du relèvement après une catastrophe, l'organisation périodique d'exercices – d'évacuation entre autres –, de séances de formation et la mise en place de systèmes d'appui de proximité, afin d'assurer la rapidité et l'efficacité des interventions en cas de catastrophe et de déplacement de populations, y compris s'agissant de l'accès à des lieux sûrs et de la distribution de vivres et d'autres secours essentiels, selon les besoins au niveau local.

Malgré cet appel lancé aux États, les invitant à anticiper et à planifier la mobilité humaine liée aux catastrophes au niveau national, la majorité des cadres de RRC des États membres de l'UA ne contiennent, au mieux, que de vagues références à la mobilité humaine. Ils ne reconnaissent pas explicitement et globalement la mobilité humaine comme l'un des effets des catastrophes. Moins de la moitié des États africains ont élaboré des stratégies ou des plans nationaux de RRC qui intègrent explicitement les questions de déplacement ou fournissent des orientations sur la manière de réagir en cas de déplacement.³ Un examen récent des lois et politiques nationales de RRC dans la région de l'IGAD a révélé que seuls quelques États ont inclus dans leurs politiques et stratégies des références explicites à la mobilité humaine dans le cadre des catastrophes⁴, d'où la nécessité de mieux intégrer la mobilité humaine dans les cadres nationaux de RRC.

Le cadre de Sendai fixe également un objectif de réduction substantielle du nombre de personnes touchées par les déplacements dus aux catastrophes d'ici à 2030. Il s'agit notamment de réduire le nombre de personnes déplacées, réinstallées et/ou évacuées à la suite d'une catastrophe. Toutefois, le système de suivi du cadre de Sendai ne prévoit pas d'indicateurs spécifiques pour mesurer l'évolution des déplacements dus aux catastrophes.

Les cadres de RRC des États africains devraient aborder toutes les dimensions de la mobilité humaine, notamment le déplacement, la migration et la relocalisation planifiée, et ce, en adoptant des approches fondées sur les droits de l'homme et sensibles au genre. En outre, ces cadres devraient aborder toutes les phases du déplacement en cas de catastrophe, y compris la prévention du déplacement, la protection pendant le déplacement et les solutions durables (notamment le retour, la réinsertion et la réinstallation planifiée).⁵

DEFICIT D'INTEGRATION DE LA MOBILITÉ HUMAINE DANS LA RRC, EN PRATIQUE

Une approche globale de la mobilité humaine dans les cadres de RRC des États africains permettrait de renforcer les pratiques visant à assurer la protection et l'assistance aux personnes déplacées par les catastrophes, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des frontières, y compris les groupes vulnérables tels que les femmes enceintes, les personnes âgées, les enfants, les personnes handicapées et les personnes atteintes d'une maladie en phase terminale. Le fait que les cadres de RRC n'intègrent pas

³ Rapport biennal sur le programme d'action pour la mise en œuvre du cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe en Afrique sur la période 2016-2018 (2020) du Rapport biennal sur le programme d'action pour la mise en œuvre du cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe en Afrique 2016-2018 (2020).

⁴ N Nyandiko and R Freeman, 'Disaster Risk Reduction, Climate Change Adaptation and Development Policies and their consideration of Displacement and Human Mobility in the IGAD Region' (PDD, 2020)

<<https://disasterdisplacement.org/portfolio-item/drr-cca-development-policies-and-disaster-displacement-human-mobility-in-igad>>. Les États membres de l'IGAD sont Djibouti, l'Éthiopie, l'Érythrée, le Kenya, la Somalie, le Sud-Soudan, le Soudan et l'Ouganda,

⁵ UNDRR, Words Into Action guidelines – Disaster Displacement: How to Reduce Risk, Address Impacts and Strengthen Resilience. A companion for Implementing the Sendai Framework Target (E) (2017).

pleinement la mobilité humaine liée aux catastrophes sous toutes ses formes affaiblit, dans la pratique, les réponses des États aux déplacements dus aux catastrophes.

Lorsqu'ils sont correctement appliqués, des lois, stratégies, plans et mesures efficaces peuvent réduire le nombre de personnes exposées au risque de déplacement ainsi que la durée du déplacement. Cependant, le manque d'orientations politiques compromet l'efficacité des réponses apportées aux déplacements dus aux catastrophes, y compris les déplacements dus à des catastrophes soudaines telles que les inondations. Cette situation induit peu de possibilité de collaboration entre les partenaires et un manque de mécanismes de coordination spécifiques pour faire face aux déplacements lorsqu'ils interviennent en cas de catastrophe, y compris au-delà des frontières.

Enfin, le partage d'informations et de bonnes pratiques entre les États africains est limité, entraînant ainsi des réponses ponctuelles sur le continent. On note également un manque de données ventilées sur les déplacements dus aux catastrophes, susceptibles d'être utilisées pour éclairer les politiques. Cela est dû en grande partie à la faiblesse des capacités institutionnelles.

DÉFIS PARTICULIERS LIÉS AU TRAITEMENT DES DÉPLACEMENTS TRANSFRONTALIERS DUS AUX CATASTROPHES

Les déplacements internes et transfrontaliers dus à des catastrophes peuvent avoir de graves répercussions sur la santé, l'éducation, les possibilités d'emploi et les solutions durables. Cependant, les personnes déplacées par-delà les frontières internationales sont confrontées à des défis particuliers, notamment la difficulté d'accéder aux postes-frontières officiels ; la faiblesse de la collaboration et de la coordination transfrontalières bilatérales pour faciliter l'admission et le séjour des personnes déplacées à la suite d'une catastrophe ; le manque de clarté concernant les dispositions politiques en matière d'assistance et de protection des étrangers se déplaçant sur le territoire d'un autre État en prévision d'une catastrophe (ou pendant celle-ci) ; la rigidité des lois sur la migration exigeant des personnes qui se déplacent un document de voyage valide comme condition pour leur admission et leur séjour. Cette exigence, en particulier, peut être impossible à satisfaire pour de nombreuses personnes déplacées, étant donné que certaines catastrophes peuvent avoir endommagé leurs effets personnels, notamment les documents d'identité.⁶ Les personnes se déplaçant de manière irrégulière s'exposent à des risques accrus d'abus, de violations des droits de l'homme, de violences sexuelles et sexistes (SGBV)⁷ et de traite, ainsi qu'à une vulnérabilité accrue à de futures catastrophes et d'autres crises.

On déplore en outre un manque de cohérence politique entre les cadres de RRC et les autres cadres régissant la mobilité transfrontalière. Par exemple, la politique de RRC peut considérer la mobilité humaine comme un moyen de soutenir la résilience face à des processus à évolution lente tels que la sécheresse, alors que les mouvements transfrontaliers sont assujettis à des politiques migratoires nationales et régionales généralement non conformes aux objectifs de RRC en Afrique. Les institutions de RRC disposent de peu d'espace pour s'impliquer dans l'entrée, l'admission, le séjour et le retour des personnes déplacées à la suite d'une catastrophe transfrontalière. Il est donc difficile

⁶ Voir A O Jegede, "Climate mobility and protection of vulnerable groups under African human rights law", CMARN Policy Brief 1/2023 (2023).

⁷ Voir O Adejowo, "Addressing Sexual and Gender-Based Violence against Women and Girls in the Context of Climate Mobility in Africa", CMARN Policy Brief 3/2023 (2023).

pour ces institutions de soutenir les personnes qui se déplacent. Une plus grande implication des institutions de RRC dans les zones frontalières désignées pourrait également faciliter l'échange d'informations entre les États sur les menaces liées aux catastrophes, les populations à risque et les besoins de soutien et de protection des personnes déplacées par-delà les frontières.

La collaboration bilatérale et la coopération entre les agences gouvernementales compétentes, notamment les agences de gestion des urgences, de gestion des risques de catastrophe et de lutte contre le changement climatique, aux postes frontaliers désignés, pourraient compléter les efforts des autorités migratoires et policières pendant les catastrophes ou en prévision de celles-ci. Cette collaboration est également cruciale pour le partage d'informations sur les risques entre les États, ainsi que sur les réponses exemplaires au déplacement transfrontalier.

RECOMMANDATIONS

1. Les États africains devraient prendre des mesures urgentes pour intégrer la mobilité humaine dans leurs lois et politiques nationales de réduction des risques de catastrophe, conformément aux cadres mondiaux. Cela permettrait de soutenir les actions visant à réduire au minimum ainsi qu'à éviter le risque de déplacement et de garantir la protection et l'assistance aux déplacés.
2. L'UA et les CER devraient aider les États membres à revoir leurs mécanismes de coordination transfrontalière afin de créer un espace pour les autorités chargées de la RRC et de renforcer la capacité des autorités chargées de la gestion des frontières à répondre à la mobilité transfrontalière en cas de catastrophe.
3. Les États devraient veiller à la cohérence entre les politiques et stratégies de RRC d'une part et celles liées au développement, au changement climatique et aux migrations d'autre part afin de faciliter les interventions intégrées en matière de mobilité et de renforcer les synergies entre les domaines d'action.