

**Assemblée générale**

Distr. générale  
7 août 2014  
Français  
Original: anglais

**Conseil des droits de l'homme****Vingt-septième session**

Point 5 de l'ordre du jour

**Organismes et mécanismes de protection des droits de l'homme****Promotion et protection des droits des peuples autochtones  
dans le cadre des initiatives de réduction et de prévention des  
risques de catastrophe naturelle et de planification préalable****Étude du Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones***Résumé*

Dans sa résolution 24/10, le Conseil des droits de l'homme a prié le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones d'élaborer une étude sur la promotion et la protection des droits des peuples autochtones dans le cadre des initiatives de réduction des risques de catastrophe, de prévention et de préparation aux catastrophes, y compris les mesures prises pour consulter les peuples autochtones et coopérer avec eux dans le cadre de l'élaboration des plans nationaux de réduction des risques de catastrophe. La présente étude traite des liens entre la réduction des risques de catastrophe et les droits de l'homme, fournit un aperçu du cadre juridique et directif en la matière au plan international et analyse certains des facteurs qui font que les peuples autochtones sont particulièrement susceptibles d'être affectés par les catastrophes. Elle examine ensuite comment les peuples autochtones peuvent contribuer aux initiatives de réduction des risques de catastrophe et propose des moyens d'accroître leur participation à ces initiatives. Elle se conclut par l'avis n° 7 du Mécanisme d'experts.



## Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–10	3
A. Aléas, vulnérabilité et risques.....	3–6	3
B. La réduction des risques de catastrophe, un levier pour les droits de l’homme .....	7–10	4
II. Cadre juridique et directif international .....	11–25	5
A. Cadre juridique international .....	11–21	5
B. Aperçu des cadres mondiaux pour la réduction des risques de catastrophe ...	22–25	7
III. Pourquoi les peuples autochtones sont-ils particulièrement exposés aux risques? .	26–54	8
A. Facteurs de risque .....	29–44	9
B. Non-participation des peuples autochtones à la prise de décisions et non-reconnaissance des initiatives impulsées par les communautés .....	45–49	14
C. Contribution des peuples autochtones à leur propre résilience et à celle de la nation .....	50–54	15
IV. Comment améliorer la concertation avec les peuples autochtones et leur participation aux initiatives de réduction des risques de catastrophe naturelle, de prévention et de planification préalable? .....	55–72	17
A. Consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.....	56–58	17
B. Partenariat entre les peuples autochtones et les gouvernements.....	59–61	18
C. Stratégies visant à associer davantage les peuples autochtones à la réduction des risques de catastrophe .....	62–72	19
Annexe		
Avis n° 7 du Mécanisme d’experts (2014): Promotion et protection des droits des peuples autochtones dans le cadre des initiatives de réduction des risques de catastrophe.....		23

## I. Introduction

1. Dans sa résolution 24/10, le Conseil des droits de l'homme a prié le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones d'élaborer une étude sur la promotion et la protection des droits des peuples autochtones dans le cadre des initiatives de réduction des risques de catastrophe, de prévention et de préparation aux catastrophes, y compris les mesures prises pour consulter les peuples autochtones et coopérer avec eux dans le cadre de l'élaboration des plans nationaux de réduction des risques de catastrophe, et de lui présenter cette étude à sa vingt-septième session. Le Conseil a également décidé de tenir, à cette même session, une table-ronde d'une demi-journée sur la promotion et la protection des droits des peuples autochtones dans le cadre des initiatives de réduction des risques de catastrophe, de prévention et de préparation aux catastrophes.

2. Le Mécanisme d'experts a invité les États, les peuples autochtones, les acteurs non étatiques, les institutions nationales des droits de l'homme et d'autres parties prenantes à lui soumettre des communications à ce sujet. Les communications pour lesquelles une autorisation de diffusion a été reçue sont disponibles sur le site du Mécanisme d'experts.

### A. Aléas, vulnérabilité et risques

3. Une catastrophe n'est pas toujours ou systématiquement la conséquence inévitable de la manifestation d'un phénomène naturel, tel qu'un tremblement de terre, un typhon ou tout autre type d'événement météorologique ou géologique. Dans les régions où les intérêts humains ne sont pas présents, les phénomènes naturels ne constituent pas un danger et n'entraînent pas de catastrophe. En revanche, ils deviennent des événements dangereux lorsqu'ils se produisent à proximité des populations humaines. Plus les populations sont vulnérables – en raison du lieu où elles vivent, de leur niveau de connaissance des dangers et de sensibilisation et de préparation à ceux-ci, ainsi que des ressources dont elles disposent pour limiter leur exposition aux risques – plus les événements naturels auront des effets néfastes sur leur existence et leurs moyens de subsistance.

4. Bien qu'on ne puisse pratiquement rien faire pour prévenir la plupart des phénomènes naturels ou en limiter l'intensité, l'action de l'homme peut contribuer à augmenter la fréquence et la gravité des aléas naturels. Les États et les populations vulnérables, notamment les peuples autochtones, ont un rôle important à jouer en veillant à ce que leurs propres actions (ou leur inaction) ne contribuent pas à provoquer des catastrophes. Étant donné que des écosystèmes sains sont déterminants pour atténuer ou réduire les risques ou les catastrophes, les interventions humaines qui engendrent la destruction des récifs coralliens ou la déforestation, par exemple, seront susceptibles de diminuer la capacité des écosystèmes de fournir une protection contre les risques naturels<sup>1</sup>.

5. Une catastrophe se définit donc comme une rupture grave du fonctionnement d'une communauté ou d'une société entraînant d'importantes pertes et conséquences humaines, matérielles, économiques ou environnementales que la communauté ou la société affectée ne peut surmonter avec ses seules ressources. Les catastrophes sont souvent décrites comme le résultat d'une combinaison entre l'exposition à un danger, les conditions de vulnérabilité

<sup>1</sup> Organisation des États américains, «What are natural hazards?» Peut être consulté à l'adresse suivante: [www.oas.org/dsd/publications/Unit/oea54e/ch05.htm#1.%20how%20natural%20are%20natural%20hazards](http://www.oas.org/dsd/publications/Unit/oea54e/ch05.htm#1.%20how%20natural%20are%20natural%20hazards) (lien vérifié le 22 avril 2014).

existantes, et l'insuffisance des capacités ou des mesures visant à réduire les éventuelles conséquences négatives ou à y faire face»<sup>2</sup>.

6. Cette définition ainsi que l'ensemble de la terminologie établie par le Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe visent à promouvoir une approche commune dans l'application des méthodes de prévention. Il convient néanmoins de veiller à ce que le point de vue des peuples autochtones soit dûment intégré dans la mise en œuvre des différents moyens de prévention ainsi qu'à toutes les étapes de la conception et de la réalisation des projets et activités centrés sur la réduction des risques.

## **B. La réduction des risques de catastrophe, un levier pour les droits de l'homme**

7. La réduction des risques de catastrophe est la démarche conceptuelle et pratique qui consiste à analyser systématiquement les facteurs à l'origine des catastrophes et à y faire face, notamment en limitant l'exposition aux aléas, en réduisant la vulnérabilité des personnes et des biens, en pratiquant une gestion rationnelle des terres et de l'environnement et en favorisant une meilleure préparation aux événements préjudiciables<sup>3</sup>.

8. Les catastrophes peuvent avoir un impact direct sur les droits de l'homme, notamment lorsque les phénomènes météorologiques extrêmes font peser des menaces sur le droit à la vie, mais leurs effets sont souvent indirects et progressifs, se traduisant par exemple par une surcharge des systèmes de santé et par les situations de vulnérabilité accrue découlant des migrations induites par les changements climatiques (A/HRC/10/61, par. 92). Ce constat vaut pour la quasi-totalité des aléas naturels. La réduction des risques de catastrophe contribue à la protection des droits de l'homme dans la mesure où elle peut aider à limiter l'impact négatif éventuel sur le logement, la santé, les droits fonciers et l'accès à la nourriture, pour ne mentionner que quelques aspects. Elle concourt en particulier à la promotion et à la protection des droits fondamentaux des peuples autochtones qui, en raison du rapport étroit qu'ils entretiennent avec leur milieu naturel, sont particulièrement vulnérables aux risques de catastrophe.

9. Si l'on veut qu'elles soient efficaces, les stratégies de prévention doivent faire appel à la collaboration et à l'apport technique d'un large éventail d'acteurs et doivent intégrer le point de vue des peuples autochtones dont elles sont censées protéger les droits fondamentaux et l'existence. Étant donné qu'aucun organisme ou secteur à lui seul ne peut espérer modifier radicalement la situation, l'élaboration de stratégies fondées sur des partenariats dans le cadre desquels les organismes de protection des droits de l'homme, les spécialistes de la prévention et les représentants des communautés autochtones agissent de concert offre une excellente occasion d'associer plus étroitement les peuples autochtones aux processus de prise de décisions.

10. Tous les États ont l'obligation de protéger les droits de l'homme. Les aléas naturels ne constituent pas en tant que tels des catastrophes. Ils le deviennent, ou non, pour une communauté donnée en fonction de son degré d'exposition aux risques, de sa vulnérabilité et de sa résilience – autant de facteurs sur lesquels l'action humaine (y compris celle des pouvoirs publics) a pris<sup>4</sup>. L'incapacité (des autorités nationales et locales, des organismes

<sup>2</sup> Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe, *2009 UNISDR Terminologie pour la prévention des risques de catastrophe* (Genève 2009), p. 11. Peut être consulté à l'adresse suivante: [www.unisdr.org/files/7817\\_UNISDRTerminologyFrench.pdf](http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyFrench.pdf) (lien vérifié le 22 avril 2014).

<sup>3</sup> Ibid., p. 26.

<sup>4</sup> La Déclaration d'action de Chengdu part du postulat qu'il n'existe pas de «catastrophes naturelles». Les aléas naturels – inondations, séismes, glissements de terrain, tempêtes, etc. – deviennent des catastrophes du fait de la vulnérabilité et de l'exposition des individus et des sociétés, deux facteurs

de prévention, des peuples autochtones et d'autres acteurs) de prendre des mesures raisonnables de prévention pour réduire l'exposition et la vulnérabilité et renforcer la résilience, ainsi que d'intervenir efficacement pour atténuer les risques constitue donc un problème au regard des droits de l'homme.

## II. Cadre juridique et directif international

### A. Cadre juridique international

11. La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (la Déclaration), instrument le plus complet exposant ces droits, devrait être le point de départ fondamental de toute analyse des droits individuels et collectifs de ces peuples. La Déclaration ne traite pas explicitement de la réduction des risques de catastrophe mais plusieurs de ses dispositions ont des implications pour la promotion et la protection des droits des peuples autochtones dans ce domaine et peuvent fournir des orientations pour la conception et la mise en œuvre de stratégies et d'interventions cohérentes axées sur la prévention.

12. L'autodétermination, consacrée aux articles 3 et 4 de la Déclaration, revêt une importance déterminante à cet égard. Comme le spécifie l'article 4, «les peuples autochtones, dans l'exercice de leur droit à l'autodétermination, ont le droit d'être autonomes et de s'administrer eux-mêmes pour tout ce qui touche à leurs affaires intérieures et locales, ainsi que de disposer des moyens de financer leurs activités autonomes». Les plans locaux pour la réduction des risques et la prévention relèvent assurément de l'article 4.

13. L'article 18, portant sur le droit de participer à la prise de décisions, ainsi que les articles 19 et 32, qui traitent du consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, peuvent également fournir des orientations dans le contexte de la prévention. Lorsqu'on applique ces articles, il apparaît clairement que les peuples autochtones ont le droit de participer aux processus de prévention et que les États ont l'obligation de les consulter et de chercher à obtenir leur consentement préalable, libre et éclairé, concernant les mesures de prévention susceptibles de les affecter. Selon toute probabilité, la réduction des risques donnera davantage de résultats si les processus de prise de décisions et le savoir traditionnel des autochtones sont respectés.

14. L'article 31 affirme que les peuples autochtones ont le droit de préserver et de protéger leur savoir traditionnel ainsi que les manifestations de leurs sciences et techniques, et que des mesures doivent être prises pour protéger l'exercice de ce droit. Le savoir traditionnel a un rôle irremplaçable à jouer dans la prévention des catastrophes; il devrait donc être reconnu et protégé en conséquence. Trop souvent, les institutions officielles de gestion des catastrophes ont méconnu les connaissances autochtones et beaucoup de pratiques locales efficaces ont ainsi disparu du fait que ces peuples n'avaient pas droit au chapitre. Dans d'autres cas, les pratiques autochtones se sont adaptées en fonction de l'évolution des environnements.

15. L'article 23 dispose que les peuples autochtones ont le droit de définir et d'élaborer des priorités et des stratégies en vue d'exercer leur droit au développement. En particulier, «ils ont le droit d'être activement associés à l'élaboration et à la définition des programmes de santé, de logement et d'autres programmes économiques et sociaux les concernant».

---

auxquels il est possible de remédier par des politiques et des actions énergiques et la participation active des parties prenantes locales.

Selon la même logique, ils ont également le droit d'être activement associés à la conception et à la réalisation d'études de vulnérabilité ainsi qu'à la formulation et à la mise en œuvre de stratégies visant à réduire les risques auxquels ils sont confrontés. De même, l'article 32 dispose que les peuples autochtones ont le droit de définir et d'établir des priorités et des stratégies pour la mise en valeur et l'utilisation de leurs terres ou territoires, ce qui inclurait l'utilisation éventuelle de ces terres dans le cadre d'initiatives visant à la réduction des risques.

16. La préservation et la protection de l'environnement sont étroitement liées à la réduction des risques de catastrophe et la Déclaration offre un cadre normatif solide à cet égard. Aux termes de l'article 29, «les peuples autochtones ont droit à la préservation et à la protection de leur environnement et de la capacité de production de leurs terres ou territoires et ressources». Étant donné l'impact que les catastrophes sont susceptibles d'avoir sur les terres des peuples autochtones et la capacité de production de celles-ci, la mise en place de stratégies efficaces de réduction des risques, à l'élaboration desquelles les peuples autochtones seraient étroitement associés, contribuerait à donner effet à l'article 29.

17. La réduction des risques de catastrophe pourrait, dans certains cas extrêmes, impliquer le déplacement des populations hors de zones jugées dangereuses (par exemple, zone particulièrement exposée aux risques de glissement de terrain, ou située sur les rives d'un fleuve sujet aux inondations). L'article 10 de la Déclaration spécifie que «les peuples autochtones ne peuvent être enlevés de force à leurs terres ou territoires». Aucune réinstallation ne peut avoir lieu sans le consentement préalable – donné librement et en connaissance de cause – des peuples concernés et un accord sur une indemnisation et, lorsque cela est possible, la faculté de retour.

18. La Convention (n° 169) de l'Organisation internationale du Travail (OIT) relative aux peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants ne traite pas expressément de la réduction des risques de catastrophe, mais certaines de ses dispositions s'appliquent dans ce contexte. L'article 4, par exemple, dispose que «des mesures spéciales doivent être adoptées, en tant que de besoin, en vue de sauvegarder les personnes, les institutions, les biens, le travail, la culture et l'environnement des peuples intéressés». Le paragraphe 1 de l'article 7 dispose que les peuples autochtones doivent avoir le droit de décider de leurs propres priorités de développement et doivent «participer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des plans et programmes de développement national et régional susceptibles de les toucher directement». La réduction des risques de catastrophe relèverait manifestement de cette disposition. L'article 16 énonce le droit pour les peuples autochtones de ne pas être déplacés des terres qu'ils occupent et prévoit des garanties lorsqu'un tel déplacement est nécessaire à titre de mesure exceptionnelle.

19. Même si les instruments universels relatifs aux droits de l'homme ne font pas référence explicitement à la réduction des risques de catastrophe ni à un droit spécifique à un environnement sain et sûr (lequel constitue l'un des objectifs de la réduction des risques de catastrophe), les organes des Nations Unies créés en vertu de ces instruments considèrent tous qu'il existe un lien intrinsèque entre l'environnement et l'exercice de plusieurs droits fondamentaux, dont les droits à la vie, à la santé, à l'alimentation, à l'eau et au logement (A/HRC/10/61). La réduction des risques de catastrophe peut contribuer dans une mesure non négligeable à la promotion et à la protection de ces droits.

20. Dans leurs observations finales, certains organes conventionnels ont évoqué la réduction des risques de catastrophe sous l'angle des droits de l'homme. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, par exemple, a souligné qu'il importait d'intégrer une démarche soucieuse d'équité entre les sexes dans les initiatives de

prévention et de favoriser la participation des femmes à de telles initiatives<sup>5</sup>. Le Comité des droits de l'enfant a également abordé la question dans certaines de ses observations finales, en préconisant par exemple que la préparation aux catastrophes soit incluse dans les programmes scolaires<sup>6</sup>. Les observations des deux comités s'appliquent de façon implicite aux femmes et aux enfants autochtones.

21. Les procédures spéciales ont elles aussi prêté une certaine attention à la question de la réduction des risques de catastrophe et à ses implications pour les droits de l'homme. Le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation a recommandé, par exemple, que le Nicaragua mette en place un système d'alerte rapide afin de protéger les peuples autochtones des impacts des événements météorologiques et qu'il les aide à rendre leurs systèmes alimentaires plus résilients face aux changements climatiques (A/HRC/13/33/Add.5, par. 83 h). La Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard a également plaidé pour une approche fondée sur les droits de l'homme en matière de prévention des catastrophes (A/HRC/13/20/Add.3, par. 71).

## **B. Aperçu des cadres mondiaux pour la réduction des risques de catastrophe**

22. Le Cadre d'action de Hyogo<sup>7</sup>, approuvé par les Nations Unies, est un plan décennal (2005-2015) qui définit une approche globale pour la réduction des risques de catastrophe. Il a été adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 60/195 (par. 2). Le Cadre d'action reconnaît l'importance des savoirs traditionnels et du patrimoine culturel mais ne mentionne pas explicitement les peuples autochtones. Toutefois, plusieurs des principes et des stratégies qu'il formule en matière de réduction des risques concernent ces peuples. Il préconise notamment de «mettre en place, à tous les niveaux, notamment au niveau des collectivités, les institutions, mécanismes et capacités qui peuvent aider systématiquement à accroître la résilience face aux aléas, ou [de] les renforcer s'ils existent déjà»<sup>8</sup>, et souligne qu'aux fins de la réduction des risques de catastrophe il importe de tenir compte «de la diversité des cultures, ainsi que des groupes d'âge et des catégories de la population vulnérable»<sup>9</sup> et de doter les collectivités et les autorités locales «des moyens de gérer et de réduire les risques de catastrophe en leur donnant accès aux informations et aux ressources nécessaires et en leur conférant l'autorité voulue pour prendre des mesures propres à réduire les risques de catastrophe»<sup>10</sup>.

23. Bien qu'un certain nombre de facteurs pertinents au regard des droits de l'homme soient évoqués de façon plus ou moins explicite dans le Cadre d'action (âge, sexe, groupes vulnérables, diversité des cultures, moyens de subsistance, structures socioéconomiques, par exemple), d'autres aspects (tels que la discrimination et les inégalités, les droits économiques et sociaux en général et la nécessité d'une participation des collectivités

<sup>5</sup> Voir, par exemple, les observations finales concernant l'Indonésie (CEDAW/C/IDN/CO/5, par. 39), la Grenade (CEDAW/C/GRD/CO/1-5, par. 36 b)), la Jamaïque (CEDAW/C/JAM/CO/6-7, par. 32 b)) et Tuvalu (CEDAW/C/TUV/CO/2, par. 56).

<sup>6</sup> Voir par exemple les observations finales concernant Djibouti (CRC/C/DJI/CO/2, par. 63 h)).

<sup>7</sup> Bureau des Nations pour la réduction des risques de catastrophe, Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015: Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes. Peut être consulté à l'adresse suivante: [www.unisdr.org/files/1037\\_finalreportwcdfrfrench1.pdf](http://www.unisdr.org/files/1037_finalreportwcdfrfrench1.pdf) (lien vérifié le 22 avril 2014).

<sup>8</sup> Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015, par. 12.

<sup>9</sup> Ibid., par. 13.

<sup>10</sup> Ibid., par. 13.

touchées) ne sont pas abordés. De plus, le Cadre d'action ne traite pas explicitement de la situation des peuples autochtones.

24. Aux termes de son mandat, le Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe, qui a remplacé la Stratégie internationale des Nations Unies pour la prévention des catastrophes, fait office de point focal au sein du système des Nations Unies pour coordonner la prévention et garantir les synergies entre les activités menées dans ce domaine. Par le biais d'un réseau de partenariats à l'échelle mondiale, le Bureau offre un instrument pour la coopération entre les gouvernements, les organisations et les acteurs de la société civile, ainsi que les peuples autochtones et leurs organisations, aux fins de la mise en œuvre du Cadre d'action.

25. Actuellement, le Bureau coordonne le mécanisme destiné à succéder au Cadre d'action de Hyogo après 2015, le CAH2<sup>11</sup>. Ce nouveau mécanisme s'inspire des recommandations formulées lors des réunions des plates-formes régionales et en particulier de la quatrième réunion du Dispositif mondial pour la réduction des risques de catastrophe, tenue en 2013. Le rapport sur les travaux de cette réunion mentionne plusieurs éléments dont les États aussi bien que les peuples autochtones devraient dûment prendre note: «Le CAH2 doit permettre et encourager la participation à part entière des personnes touchées de façon disproportionnée par les catastrophes et doit incarner les principes d'inclusion sociale et des droits de l'homme. Les perspectives des populations les plus vulnérables doivent être intégrées à la planification ainsi qu'à la mise en œuvre de la réduction des risques de catastrophe, et leurs contributions doivent être prises en compte dans le cadre d'une intégration de la réduction des risques de catastrophe à l'échelle de la communauté. Leurs représentants ont également un rôle majeur à jouer, notamment un rôle de leadership, dans les dispositifs nationaux de réduction des risques de catastrophe. En liaison avec cela, la relation entre la réduction des risques de catastrophe et les droits de l'homme doit être étudiée, et des mesures pratiques doivent être prises pour la renforcer.»<sup>12</sup>. En outre, si l'on veut que les peuples autochtones soient associés pleinement et de façon efficace à ces efforts, il est particulièrement essentiel de solliciter et d'intégrer les points de vue des femmes, des enfants et des personnes handicapées au sein de ces populations, car les formes multiples de discrimination dont les intéressés sont victimes font que bien souvent leurs opinions ne sont pas prises en compte.

### III. Pourquoi les peuples autochtones sont-ils particulièrement exposés aux risques?

26. La plupart des responsables politiques et des chercheurs reconnaissent que le manque de planification, la pauvreté et un ensemble d'autres facteurs sous-jacents engendrent la vulnérabilité, qui se traduit par l'insuffisance des capacités ou des mesures propres à limiter les conséquences potentiellement préjudiciables des risques de catastrophe. Cette vulnérabilité tient aux effets disproportionnés qu'une catastrophe est susceptible d'entraîner pour une communauté donnée au moins autant qu'aux aléas naturels proprement dits. Le fait de ne pas prendre correctement en compte les populations les plus à

<sup>11</sup> Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe, Éléments à prendre en considération dans le cadre post-2015 pour la réduction des risques de catastrophe. Peut être consulté à l'adresse suivante: [www.preventionweb.net/files/35888\\_srsgelementsfr.pdf](http://www.preventionweb.net/files/35888_srsgelementsfr.pdf) (lien vérifié le 22 avril 2014).

<sup>12</sup> Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes, Cadre post-2015 pour la réduction des catastrophes (CAH2): compte rendu des consultations du Dispositif mondial 2013, p. 4. Peut être consulté à l'adresse suivante: [www.unisdr.org/files/35070\\_gordyfr.pdf](http://www.unisdr.org/files/35070_gordyfr.pdf) (lien vérifié le 22 avril 2014).



risque au stade de la planification et de l'intervention contribuera donc probablement à aggraver l'impact des catastrophes.

27. Les peuples autochtones (environ 370 millions de personnes réparties dans 90 pays environ de par le monde<sup>13</sup>) sont en butte à une discrimination systématique. Leurs membres sont exclus des cercles du pouvoir politique et économique et c'est dans leurs rangs que se comptent la plupart des plus pauvres et des analphabètes. Ils sont souvent dépossédés de leurs terres ancestrales et privés des ressources qui leur permettent de survivre, physiquement et culturellement, ce qui affaiblit encore leur capacité de faire face aux catastrophes, qu'elles soient d'origine naturelle ou anthropique (E/C.19/2013/14, par. 2).

28. De nombreuses communautés autochtones ont été confrontées à des catastrophes – séismes, inondations, glissements de terrain, tsunamis, ouragans, érosion côtière et sécheresse – qui ont provoqué des pertes considérables, en termes de vies humaines, de biens et de moyens d'existence. Certes, les peuples autochtones appartiennent souvent à des communautés de taille réduite, étroitement soudées, qui vivent en symbiose avec la terre, comprennent leur environnement et pratiquent des stratégies et des méthodes de réduction des risques qu'elles ont élaborées puis améliorées et transmises au fil des générations. Il n'en reste pas moins que les facteurs énumérés ci-après contribuent à les exposer à des risques particuliers s'agissant des conséquences des catastrophes naturelles.

## A. Facteurs de risque

### 1. Changements climatiques

29. Dans son quatrième rapport d'évaluation, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat<sup>14</sup> déclare que le système climatique mondial connaît un réchauffement et que ce phénomène est imputable essentiellement aux émissions de gaz à effet de serre anthropique. Les rapports du Groupe d'experts intergouvernemental ainsi que d'autres études documentent les incidences des changements climatiques et la façon dont celles-ci affecteront – et affectent d'ores et déjà – la vie dans ses aspects essentiels pour des millions de personnes de par le monde, en entraînant une fréquence accrue des événements climatiques extrêmes, une élévation du niveau des mers, des sécheresses, des pénuries croissantes d'eau et la propagation des maladies tropicales et à transmission vectorielle.

30. Il devient de plus en plus évident que les changements climatiques auront des répercussions sur la jouissance des droits de l'homme. En 2008, le Conseil des droits de l'homme l'a d'ailleurs reconnu dans le préambule de sa résolution 7/23 sur les droits de l'homme et les changements climatiques, où il se dit préoccupé par le fait que les changements climatiques «font peser une menace immédiate et de grande ampleur sur les populations et les communautés de par le monde» en compromettant le droit à une eau potable et à une alimentation saines et suffisantes, le droit à la santé et le droit au logement. De même, l'approche droits de l'homme insiste sur le fait que les changements climatiques frapperont le plus durement les pays et les communautés les plus pauvres, notamment les peuples autochtones.

31. Dans son tout dernier rapport, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat a noté que les moyens de subsistance et les modes de vie des peuples autochtones, des communautés de pasteurs et de pêcheurs, souvent tributaires des

<sup>13</sup> *La situation des peuples autochtones dans le monde* (publication des Nations Unies, numéro de vente 09.VI.13).

<sup>14</sup> Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, quatrième rapport d'évaluation (2007). Peut être consulté à l'adresse suivante: [www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4\\_syr\\_fr.pdf](http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_fr.pdf) (lien vérifié le 22 avril 2014).

ressources naturelles, sont fortement affectés par les politiques relatives aux changements climatiques, en particulier celles qui marginalisent les connaissances, les valeurs et les activités de ces populations<sup>15</sup>. Si l'on analyse la situation dans l'optique des droits de l'homme, il est clair que les effets prévisibles liés aux changements climatiques représentent une menace pour la jouissance effective de différents droits de l'homme, notamment le droit à la vie, le droit à la santé, le droit à l'alimentation ainsi que les droits des peuples autochtones à leurs terres, territoires et ressources naturelles.

32. Tributaires de l'environnement et de ses ressources, avec lesquels ils entretiennent une relation étroite, les peuples autochtones sont de ce fait en première ligne face aux conséquences directes des changements climatiques. L'évolution du climat exacerbe les difficultés auxquelles sont déjà confrontées les communautés autochtones vulnérables et qui incluent notamment la marginalisation politique et économique, la perte de terres et de ressources, les violations des droits de l'homme, la discrimination et le chômage. On pourra citer à titre d'exemple les situations suivantes<sup>16</sup>:

a) Sur les hauts plateaux de l'Himalaya, la fonte des glaces affecte des centaines de milliers de ruraux qui dépendent des écoulements d'eau saisonniers; en effet, si ce phénomène se traduit dans un premier temps par un accroissement des débits, il entraîne à long terme leur réduction, à mesure que les glaciers et le manteau neigeux rétrécissent;

b) En Amazonie, les changements climatiques entraînent la déforestation et la fragmentation forestière, d'où une augmentation du volume de carbone relâché dans l'atmosphère, phénomène qui exacerbe la situation et induit à son tour de nouveaux changements. En 2005, les sécheresses ont provoqué des incendies dans la région occidentale de l'Amazonie. Ces épisodes risquent de se reproduire à mesure que les forêts pluviales disparaissent au profit des savanes, une évolution qui a des incidences énormes sur les moyens de subsistance des peuples autochtones dans la région;

c) Dans la région arctique, les peuples autochtones chassent l'ours polaire, le morse, le phoque et le caribou, élèvent des troupeaux de rennes et se livrent à la pêche et à la cueillette: ces pratiques, dont ils sont tributaires pour se procurer la nourriture sur laquelle repose l'économie locale, constituent aussi le fondement de leur identité culturelle et sociale. Une telle situation est conforme à l'article 20 de la Déclaration, qui dispose que les peuples autochtones ont le droit de se procurer des moyens de subsistance et de se livrer librement à toutes leurs activités traditionnelles ainsi qu'à d'autres activités économiques. Dans cette région, certaines des préoccupations auxquelles doivent faire face les peuples autochtones concernent notamment les mutations observées parmi différentes espèces ainsi que les évolutions affectant la disponibilité des sources d'alimentation traditionnelles, les prévisions météorologiques perçues comme moins fiables et rendant de ce fait plus aléatoires les déplacements sur une glace instable et dans un climat changeant - autant d'éléments qui représentent de sérieux obstacles pour le droit à la santé et le droit à l'alimentation;

d) En Finlande, en Norvège et en Suède, les précipitations et le radoucissement climatique pendant la saison hivernale empêchent souvent les rennes d'avoir accès au lichen, qui constitue pour eux une source d'alimentation vitale. Il en est résulté des pertes massives au sein de ce cheptel, qui joue un rôle essentiel dans la culture, le mode de subsistance et l'économie des communautés samies. Les éleveurs de rennes en sont réduits

<sup>15</sup> Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Technical summary*, p. 8.

<sup>16</sup> *Climate change and indigenous peoples* (2008). Note d'information établie par les Nations Unies. Peut être consultée à l'adresse suivante: [www.un.org/en/events/indigenousday/pdf/Backgrounder\\_ClimateChange\\_FINAL.pdf](http://www.un.org/en/events/indigenousday/pdf/Backgrounder_ClimateChange_FINAL.pdf) (lien vérifié le 22 avril 2014).

à nourrir leurs troupeaux avec du fourrage, une solution coûteuse et qui, économiquement, n'est pas viable à long terme;

e) En Afrique, dans le bassin du Kalahari, la hausse des températures, l'extension des dunes, la vitesse accrue des vents et la disparition de la végétation ont des répercussions négatives sur les méthodes traditionnelles d'élevage de bovins et d'ovins des communautés autochtones, qui sont désormais contraintes de vivre à proximité des puits forés par les autorités afin d'avoir accès à l'eau et dont la survie dépend de l'aide gouvernementale;

f) Dans la région du Pacifique, l'élévation du niveau de la mer, l'acidification des océans et la multiplication des événements météorologiques extrêmes (sécheresses, cyclones, etc.) entraînent des risques accrus pour les peuples autochtones<sup>17</sup>;

g) En Asie, dans de nombreuses communautés autochtones, l'évolution du climat a bouleversé le calendrier des activités agricoles, modifiant ainsi les pratiques culturelles qui sont liées aux travaux essentiels régis par ce calendrier.

## 2. Facteurs environnementaux et géographiques

33. La protection de l'environnement et le renforcement des écosystèmes sont indispensables si l'on veut accroître la résilience face aux catastrophes<sup>18</sup>. Parce qu'ils entretiennent un rapport étroit avec leurs terres et leurs territoires, les peuples autochtones sont extrêmement vulnérables face aux bouleversements et aux dégradations de l'environnement. Bien souvent, ces peuples vivent sur des terres sujettes à risque (zones côtières de faible élévation ou pentes montagneuses escarpées, par exemple). Ils sont d'autant plus fragilisés que le développement des infrastructures et l'extraction des ressources s'effectuent fréquemment sur leurs terres et territoires ou à proximité de ceux-ci, alors que leur communauté elle-même n'est généralement pas impliquée dans les activités qui engendrent pour eux ce risque supplémentaire.

34. Le déclin des écosystèmes est imputable à des activités humaines – construction de routes, activités polluantes, aménagement des zones humides, activités extractives non durables, etc. – dont l'impact est souvent de nature à accroître les risques de catastrophe. L'exploitation illégale des forêts, le déboisement pour les besoins de l'agriculture, la destruction des mangroves, les industries extractives, de même que les plantations à grande échelle et les projets énergétiques de grande ampleur contribuent à modifier le climat, une évolution susceptible de représenter une menace pour la santé et les modes de subsistance des peuples autochtones et d'accroître leur exposition aux catastrophes. Au Pérou, par exemple, (pays où l'on dénombre 52 peuples autochtones, qui constituent une fraction importante de la population nationale)<sup>19</sup>, l'ouverture de nouvelles routes sur les pentes orientales des Andes et dans la jungle au centre du pays afin d'étendre les zones cultivées a entraîné depuis les années 1980 une augmentation notable du nombre de glissements de terrain signalés dans la région<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Communication soumise par la Foundation of the Peoples of the South Pacific International.

<sup>18</sup> Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe, *Rendre les villes plus résilientes: manuel à l'usage des dirigeants des gouvernements locaux*. Peut être consulté à l'adresse suivante: [www.unisdr.org/files/26462\\_1102162isdrmayorshandbookintfrelowr.pdf](http://www.unisdr.org/files/26462_1102162isdrmayorshandbookintfrelowr.pdf) (lien vérifié le 22 avril 2014).

<sup>19</sup> Ministère de la culture du Pérou, *Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios*. Peut être consulté à l'adresse suivante: [bdpi.cultura.gob.pe/alcance-de-la-base-de-datos](http://bdpi.cultura.gob.pe/alcance-de-la-base-de-datos) (lien vérifié le 22 avril 2014).

<sup>20</sup> Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe. Réduction des risques de catastrophe: bilan mondial 2009. Peut être consulté à l'adresse suivante: [www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/report/documents/french/GAR\\_Cover\\_2009\\_fr.pdf](http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/report/documents/french/GAR_Cover_2009_fr.pdf) (lien vérifié le 22 avril 2014).

En Asie du Sud-Est, la destruction d'une forêt ombrophile pour faire place à des plantations de palmiers à huile a engendré des risques accrus d'inondations.

### 3. Précarité des moyens de subsistance

35. Comme on l'a indiqué plus haut, les peuples autochtones vivent souvent au sein d'écosystèmes marginaux et fragiles: zones forestières tropicales ou tempérées, basses-terres littorales, régions montagneuses en altitude, plaines alluviales et rives des fleuves, notamment. Or, ces zones comptent parmi les plus menacées par les aléas climatiques et les phénomènes météorologiques extrêmes imprévisibles, lesquels sont susceptibles d'avoir un impact considérable sur la vie des peuples autochtones, dont les modes de subsistance sont directement tributaires de leurs écosystèmes. Étant donné que leurs moyens d'existence dépendent de l'agriculture et de la biodiversité des ressources naturelles, qui sont particulièrement sensibles aux changements climatiques, les peuples autochtones risquent de devoir faire face à une baisse de la productivité agricole et d'avoir un accès réduit à la nourriture et aux autres matériaux provenant du milieu naturel. Leur économie, leur mode d'organisation sociale, leur identité, leurs valeurs culturelles et spirituelles pourront aussi en pâtir<sup>21</sup>.

36. Les peuples autochtones vivant dans les zones rurales risquent d'être plus gravement touchés. En effet, les populations rurales se heurtent à des difficultés en termes de moyens de communication, n'ont pas accès aux institutions gouvernementales et financières et disposent de possibilités réduites pour gagner leur vie. L'expérience de la communauté Tarahumara pendant la sécheresse qui a frappé le Mexique en 2012 est instructive à cet égard. Cette communauté autochtone, dont l'agriculture constitue la seule source de revenus, a enregistré une diminution drastique de ses récoltes de maïs et de haricots en raison de la pénurie d'eau pour l'irrigation, ce qui a eu un impact considérable sur ses moyens de subsistance<sup>22</sup>.

37. Les Punan, une communauté autochtone de chasseurs-cueilleurs vivant dans l'est de la province de Kalimantan, en Indonésie, ont pendant des générations suivi un calendrier lunaire pour planifier leurs activités agricoles et forestières, pratiquer l'assolement ou encore se livrer à la chasse. Avec l'évolution des cycles de migration animale et de maturation des récoltes, ils ne peuvent plus se fier à leurs savoirs traditionnels pour assurer leur survie<sup>23</sup>.

### 4. Extraction des ressources

38. Bien qu'ils vivent sur leurs terres et territoires depuis des siècles, les peuples autochtones ont souvent été privés de leurs droits fonciers légitimes ainsi que de leur droit à l'autodétermination. Les revenus générés par l'exploitation des ressources naturelles dans les régions où vivent les peuples autochtones ne sont pas investis sur place mais les peuples en question doivent continuer de subir les conséquences négatives qu'entraînent ces activités, notamment le risque accru de catastrophes<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Asia Indigenous Peoples Pact, *Indigenous Peoples and Climate Change Adaptation in Asia* (2012), p. 2.

<sup>22</sup> Bureau des Nations pour la réduction des risques de catastrophe, «Indigenous people threatened by Mexico's worst drought in 70 years», 14 août 2012. Peut être consulté à l'adresse suivante: [www.unisdr.org/archive/28019](http://www.unisdr.org/archive/28019) (lien vérifié le 22 avril 2014).

<sup>23</sup> Asia Indigenous Peoples Pact, *Indigenous Peoples and Climate Change Adaptation in Asia* (2012), p. 5.

<sup>24</sup> Corinne Lennox, *Natural resource development and the rights of minorities and indigenous peoples. State of the World's Minorities and Indigenous Peoples 2012*. Minority Rights Group International.

39. Comme il est constaté par le Mécanisme d'experts dans le «Rapport de suivi sur les peuples autochtones et le droit de participer à la prise de décisions, l'accent étant mis sur les industries extractives» (A/HRC/21/55, par. 15): «Au niveau mondial, l'expansion des industries extractives préoccupe fondamentalement les peuples autochtones non seulement parce qu'elle les dépossède de leurs terres, territoires et ressources mais aussi parce qu'elle aboutit à un développement qui n'est pas durable et à une dégradation de l'environnement. Elle va ainsi à l'encontre des modèles traditionnels de développement des peuples autochtones, et tient au fait que les droits de l'homme des peuples autochtones ne sont pas suffisamment reconnus.».

40. Le lien entre les pratiques de développement durable et la réduction des risques de catastrophe a été clairement mis en évidence par le Secrétaire général dans son rapport à l'Assemblée générale intitulé «Application de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes», où il formule ce constat: «On comprend désormais mieux que, pour être durable, le développement doit faire une place à la réduction des risques de catastrophe dans la planification et les investissements privés et publics.» Et d'ajouter: «Les investissements relatifs au développement qui ne prennent pas en compte la réduction des risques de catastrophe ne feront qu'aggraver ces risques.» (A/68/320, par. 69).

## 5. Risques pour la santé

41. La santé est un droit fondamental et tous les pays du monde sont désormais parties à l'un au moins des instruments qui traitent des droits relatifs à la santé. L'article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, par exemple, dispose que toute personne a le droit de jouir du meilleur état de santé physique et morale qu'elle soit capable d'atteindre. L'alinéa 2 de l'article 24 de la Déclaration dispose que les autochtones ont le droit, en toute égalité, de jouir du meilleur état possible de santé physique et mentale et appelle les États à prendre les mesures nécessaires en vue d'assurer progressivement la pleine réalisation de ce droit. Pourtant, il est fréquent que les peuples autochtones souffrent de l'exclusion, de la discrimination et du manque d'accès aux services de santé, surtout s'ils vivent dans des zones écartées où les pouvoirs publics n'investissent pas dans les services sociaux essentiels. En Amérique latine et dans les Caraïbes, par exemple, c'est parmi les peuples autochtones et les autres groupes ethniques que l'on observe les inégalités les plus fortes en matière de santé et de mortalité<sup>25</sup>. Certains peuples, tribus et nations autochtones jouissent d'un droit statutaire à la santé – au demeurant fréquemment bafoué – qui doit être pris en compte dans toute planification visant à réduire les risques de catastrophe.

42. Si les droits des peuples autochtones à la santé sont menacés dans les circonstances «normales», leur vulnérabilité sera d'autant plus grande dans les situations de catastrophe où les facteurs de risque sous-jacents n'ont pas été pris en considération. L'accès aux services de santé, déjà problématique pour de nombreuses communautés autochtones, peut se révéler encore plus aléatoire après une catastrophe, lorsque l'accroissement de la demande et les dégâts causés aux infrastructures de transport et aux équipements sanitaires – dégâts souvent évitables – viennent compliquer les opérations. Les autres risques sanitaires liés aux catastrophes et susceptibles d'affecter de façon disproportionnée les peuples autochtones sont notamment le déclenchement d'épidémies infectieuses, l'augmentation des pathologies à transmission vectorielle ainsi que la pénurie d'eau potable salubre et le manque d'accès à des installations sanitaires adéquates. Il vaut la peine de souligner que les systèmes de sécurité sanitaire des communautés autochtones sont liés à la santé de leurs forêts et de leurs écosystèmes. Le déclin des populations de plantes

<sup>25</sup> Organisation panaméricaine de la santé, *Strategic Plan 2013-2018: Disaster Risk Reduction and Response*. Peut être consulté à l'adresse suivante: [http://www.paho.org/disasters/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=2161](http://www.paho.org/disasters/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=2161) (lien vérifié le 22 avril 2014).

médicinales et la destruction de leurs habitats sont un autre facteur qui contribue à accroître les vulnérabilités et les risques sanitaires.

## 6. Migration

43. Partout dans le monde, l'exode vers les zones urbaines s'accélère à un rythme sans précédent. Selon les estimations, d'ici à 2030, 6 personnes sur 10 vivront dans une ville et, en 2050, ce seront 7 personnes sur 10 qui vivront en zone urbaine<sup>26</sup>. De nombreuses populations autochtones suivent cette tendance, comme aux États-Unis où, en 2000, les villes accueillait près de 67 % des personnes se définissant comme autochtones d'Amérique ou d'Alaska, exclusivement ou en association avec une autre appartenance raciale<sup>27</sup>. La tendance à l'urbanisation de cette population a été reconnue pour la première fois en 1970 et, depuis, la part des autochtones vivant en ville n'a cessé d'augmenter.

44. Les facteurs à l'origine de la migration des peuples autochtones vers un cadre urbain sont étroitement liés aux violations de leurs droits fondamentaux, qui les contraignent à quitter leurs terres et territoires, soit parce qu'ils en ont été dépossédés, soit pour des considérations environnementales ou encore en raison de l'insécurité engendrée par un conflit<sup>28</sup>. Les autochtones qui vivent dans des zones urbaines se heurtent à des difficultés particulières pour exercer leurs droits, notamment s'agissant de l'accès au logement, à l'eau salubre et à l'assainissement. Une fois en milieu urbain, les autochtones s'installent généralement dans des habitats précaires, où ils courent des risques accrus en cas d'événements météorologiques extrêmes (E/C.19/2013/14). Ils sont totalement déconnectés de leurs terres, de leurs territoires et de leurs ressources, ce qui a un impact désastreux sur leur spiritualité du fait des liens d'ordre cosmique qui les unissent à ces éléments.

## B. Non-participation des peuples autochtones à la prise de décisions et non-reconnaissance des initiatives impulsées par les communautés

45. Comme on l'a examiné plus haut, les peuples autochtones ont le droit de participer à la prise de décisions sur les questions qui les concernent. Ils devraient donc être activement associés aux initiatives visant à la réduction des risques de catastrophe, à la prévention et à la planification préalable, en particulier s'il est probable que de telles mesures interviennent sur leurs terres et leurs territoires ou aient des incidences sur ceux-ci ainsi que sur les ressources qu'ils contiennent. Les peuples autochtones peuvent aussi apporter une grande contribution aux initiatives dans ces domaines: les États devraient donc saisir l'occasion de s'informer sur les pratiques autochtones validées par une longue expérience et nées d'une relation étroite à l'environnement, afin d'intégrer ces enseignements dans leur planification.

46. Idéalement, ce processus d'inclusion permettrait de jeter des passerelles pour une collaboration entre les communautés autochtones et les organismes gouvernementaux responsables de la prévention, qui contribuerait à l'amélioration des stratégies de réduction des risques. Au lieu d'imposer des processus de façon directive, il importe de respecter la culture de la communauté à risque; une planification efficace visant à réduire les risques ne

<sup>26</sup> Organisation mondiale de la Santé, Urban population growth. Peut être consulté à l'adresse suivante: [www.who.int/gho/urban\\_health/situation\\_trends/urban\\_population\\_growth\\_text/en/](http://www.who.int/gho/urban_health/situation_trends/urban_population_growth_text/en/) (lien vérifié le 22 avril 2014).

<sup>27</sup> United States Census Bureau, The American Indian and Alaska Native Population: 2010. Peut être consulté à l'adresse suivante: [www.census.gov/prod/cen2010/briefs/c2010br-10.pdf](http://www.census.gov/prod/cen2010/briefs/c2010br-10.pdf) (lien vérifié le 22 avril 2014).

<sup>28</sup> ONU-Habitat, *Securing Land Rights for Indigenous Peoples in Cities: Policy Guide to Secure Land Rights for Indigenous Peoples in Cities* (Nairobi, 2009), p. 14.

peut être menée à bien sans la participation des intéressés eux-mêmes, qui doivent conserver la maîtrise des stratégies convenues.

47. Si l'on veut réduire les risques de catastrophe et la vulnérabilité des peuples autochtones, ces derniers doivent être associés étroitement à toutes les étapes de la planification et à l'ensemble du processus. La démarche consistant à imposer des solutions centralisées pour régler des problèmes locaux (dont beaucoup sont déjà susceptibles de solutions efficaces à l'échelon local) peut amoindrir la capacité de la communauté de réduire les risques et de sauver des vies. Les membres de la communauté doivent avoir la possibilité de définir leurs propres stratégies et d'exercer leur droit de participer à l'élaboration des politiques aux niveaux national et international, comme prévu dans la Déclaration.

48. Le fait de ne pas reconnaître sur le plan juridique les droits collectifs des peuples autochtones contribue aussi à accroître leur vulnérabilité et à restreindre leur participation. Cette absence de reconnaissance et de protection de la part des États fait que la sécurité des autochtones et de leurs biens ainsi que la propriété de leurs terres et de leurs ressources sont systématiquement menacés par les projets d'aménagement, qui mettent également en danger leurs savoirs traditionnels.

49. La communauté internationale devrait associer les peuples autochtones aux stratégies de prévention. Des efforts supplémentaires sont requis si l'on veut que ces initiatives se traduisent par des programmes concrets et pérennes qui promeuvent une approche fondée sur les droits de l'homme pour réduire les risques de catastrophe. L'Organisation panaméricaine de la santé, qui est le bureau régional de l'Organisation mondiale de la Santé pour les Amériques, met sur pied une initiative pilote de collaboration avec les responsables des collectivités autochtones dans l'ensemble des Amériques afin d'améliorer la gestion des risques de catastrophe. Dans ce cadre, un questionnaire a été diffusé pour collecter les données initiales et une consultation à l'échelle de l'hémisphère, portant sur l'implication des peuples autochtones dans la prévention, est prévue au milieu de l'année 2014. Cette concertation devrait permettre de définir des approches efficaces pour réduire les risques de catastrophe et d'autres événements soulevant des problèmes de santé publique à l'échelle internationale, et d'élaborer des stratégies pour surmonter les obstacles qui entravent leur mise en œuvre universelle.

### **C. Contribution des peuples autochtones à leur propre résilience et à celle de la nation**

50. Comme on l'a vu plus haut, l'article 31 de la Déclaration définit un cadre pour la prise en compte et la protection des savoirs traditionnels des peuples autochtones. En outre, aux termes de l'alinéa j de l'article 8 de la Convention sur la diversité biologique, chaque Partie contractante «respecte, préserve et maintient les connaissances, innovations et pratiques des communautés autochtones et locales qui incarnent des modes de vie traditionnels présentant un intérêt pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique»<sup>29</sup>.

51. Les communautés autochtones possèdent des connaissances fondées sur une longue expérience ainsi que des méthodes d'adaptation élaborées grâce au lien intime avec leur milieu ambiant, ce qui les rend résilientes face aux aléas et catastrophes naturels liés au climat. Ces connaissances n'ont rien de figé et peuvent s'adapter en fonction de l'évolution des situations. «Comprendre les relations entre les sociétés autochtones et la nature,

<sup>29</sup> Art. 8 j) Connaissances, innovations et pratiques traditionnelles. Peut être consulté à l'adresse suivante: [www.cbd.int/traditional/](http://www.cbd.int/traditional/) (lien vérifié le 22 avril 2014).

lesquelles ont résisté au passage du temps et se sont révélées durables et efficaces dans la réduction des risques, figure au nombre des connaissances autochtones.» (E/C.19/2013/14, par. 39).

52. On aurait donc tort de percevoir les peuples autochtones uniquement comme des peuples vulnérables aux changements climatiques: ce sont aussi des peuples enracinés dans un écosystème donné, qui connaissent bien leur environnement et ont développé avec celui-ci des liens étroits. Les peuples autochtones vivent au sein d'écosystèmes qui figurent parmi les plus fragiles de la planète et se sont dotés de stratégies uniques pour faire face aux variations climatiques extrêmes, en modifiant par exemple les modes d'occupation des sols et d'implantation et en diversifiant les cultures, de façon à minimiser les risques de mauvaises récoltes. Ces stratégies consistent aussi à modifier les cycles de chasse et de cueillette en fonction de l'évolution des cycles de migration des animaux et de maturation des récoltes, à constituer des banques d'aliments et de semences, à créer des réseaux d'échange entre les communautés et à préserver les forêts et les bassins versants, notamment en restaurant les écosystèmes<sup>30</sup>.

53. Pourtant, ces connaissances n'ont pas reçu la place qu'elles méritaient dans les politiques de gestion des catastrophes formulées par les États et ce, parce que la pensée dominante était celle des technocrates mais aussi en raison du manque de liens entre les responsables, majoritairement non autochtones, et la population autochtone. De nombreux arguments plaident en faveur d'une prise en compte des connaissances traditionnelles dans la réduction des risques de catastrophe mais on retiendra plus particulièrement les quatre points suivants:

a) Les pratiques auxquelles ont recours les autochtones pour réduire les risques de catastrophe et atténuer les effets de telles catastrophes sont souvent transposables par d'autres communautés dans des situations ou des environnements analogues;

b) Le recours aux pratiques traditionnelles d'une communauté peut encourager la participation de cette dernière et l'inciter à prendre la tête des initiatives de réduction des risques;

c) Les connaissances et les pratiques traditionnelles peuvent fournir des informations utiles sur le contexte local aux partenaires d'exécution des projets, notamment aux organismes gouvernementaux travaillant à la réduction des risques;

d) La diffusion des connaissances traditionnelles selon des canaux non formels offre un modèle pour les activités de sensibilisation et d'éducation portant sur la prévention<sup>31</sup>.

54. Auparavant mésestimées et méconnues, les connaissances et pratiques traditionnelles des peuples autochtones sont à présent de plus en plus considérées comme importantes et nécessaires à la conservation de la diversité biologique ainsi qu'à la réduction des risques de catastrophe. Comme l'a souligné l'Instance permanente sur les questions autochtones, les relations culturelles et spirituelles des peuples autochtones fondées sur le développement durable ainsi que leurs savoirs millénaires, transmis au fil des générations, concernant les méthodes de chasse et de culture, la gestion rationnelle des terres, l'utilisation durable de l'eau, les techniques et l'architecture liées à l'agriculture, jouent un rôle indispensable dans la conservation de la diversité biologique; les préserver

<sup>30</sup> Asia Indigenous Peoples Pact, *Indigenous Peoples and Climate Change Adaptation in Asia* (2012), p. 2.

<sup>31</sup> Adapté de la publication du Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe, *Indigenous Knowledge for Disaster Risk Reduction: Good Practices and Lessons Learned from Experiences in the Asia-Pacific Region* (2008). Peut être consulté à l'adresse suivante: [www.unisdr.org/we/inform/publications/3646](http://www.unisdr.org/we/inform/publications/3646) (lien vérifié le 22 avril 2014).



doit donc constituer une priorité essentielle si l'on veut lutter efficacement contre les catastrophes environnementales ou alimentaires et le réchauffement planétaire<sup>32</sup>. La reconnaissance et le respect des droits des peuples autochtones à l'autodétermination et à leurs terres, territoires et ressources ainsi que la protection de leurs savoirs traditionnels auront un impact positif sur l'environnement<sup>33</sup> et sur les initiatives en matière de réduction des risques, de prévention et de planification préalable.

#### **IV. Comment améliorer la concertation avec les peuples autochtones et leur participation aux initiatives de réduction des risques de catastrophe naturelle, de prévention et de planification préalable?**

55. Outre qu'elle constitue un droit, la participation des peuples autochtones est déterminante pour l'efficacité des initiatives de réduction des risques, de prévention et de planification préalable.

##### **A. Consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause**

56. Le Mécanisme d'experts a souligné que le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause est une notion centrale, notant que pour les peuples autochtones, le droit au consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause est une condition et une manifestation de l'exercice de leur droit à l'autodétermination tel qu'il est défini dans le droit international des droits de l'homme (A/HRC/EMRIP/2010/2, par. 34). La Déclaration contient un certain nombre de dispositions portant sur le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause et six de ses articles formulent des exigences explicites à cet égard (art. 10, 11, 19, 28, al. 1, 29, al. 2, et 32). Ce principe revêt une importance fondamentale pour la participation des peuples autochtones à la prise de décisions et définit le cadre pour toutes les consultations relatives à des projets qui affectent les peuples autochtones, y compris dans le domaine de la réduction des risques de catastrophe. L'obligation pour les États d'obtenir le consentement préalable des peuples autochtones, donné librement et en connaissance de cause, permet à ces derniers de déterminer de manière effective l'issue des prises de décisions qui les affectent, et pas seulement de participer à ces processus. Un tel consentement doit être obtenu par une consultation et une participation authentiques.

57. Comme le Mécanisme d'experts l'a souligné à diverses reprises (voir, par exemple le document A/HRC/18/42), le principe du consentement préalable, libre et éclairé entraîne les implications suivantes:

- a) *Libre* implique l'absence de coercition, d'intimidation ou de manipulation;
- b) *Préalable* signifie que le consentement est obtenu avant le début de l'activité liée à la décision à prendre, et vise notamment le délai nécessaire pour permettre aux peuples autochtones de mettre en œuvre leurs propres processus de prise de décisions;
- c) *Éclairé* veut dire que les peuples autochtones ont reçu toutes les informations relatives à l'activité et que ces informations sont objectives, exactes et présentées d'une manière et sous une forme compréhensibles par les peuples autochtones;

<sup>32</sup> *La situation des peuples autochtones dans le monde* (publication des Nations Unies, numéro de vente 09.VI.13), p. 42 et 43.

<sup>33</sup> ONU-Habitat, *Securing Land Rights for Indigenous Peoples in Cities: Policy Guide to Secure Land Rights for Indigenous Peoples in Cities* (Nairobi, 2009), p. 21.

d) *Consentement* implique que les peuples autochtones ont donné leur accord à l'activité qui fait l'objet de la décision pertinente, ce qui peut également être soumis à condition<sup>34</sup>.

58. Un débat en cours dans le cadre du Programme de collaboration des Nations Unies sur la réduction des émissions liées au déboisement et à la dégradation des forêts dans les pays en développement (ONU-REDD) illustre certains des enjeux liés à l'application du principe du consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, dans le contexte de la réduction des risques de catastrophe. ONU-REDD a été conçu comme un mécanisme pour obtenir des résultats allant dans le sens du développement durable au profit des forêts tropicales et de leurs populations, tout en contribuant à l'atténuation des effets des changements climatiques<sup>35</sup>. ONU-REDD souscrit au principe du consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause; depuis que ce mécanisme a été mis en place, des consultations ont donc été menées afin de faire en sorte que ses objectifs soient atteints. L'une de ces consultations, tenue en partenariat avec le Programme de développement des Nations Unies, l'Université des Nations Unies et le Centre international des peuples autochtones pour l'éducation et la recherche sur les politiques (Fondation Tebtebba) et le secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, s'est tenue à Baguio (Philippines) en novembre 2008. Les principes et recommandations issus de cette consultation, qui préconisaient notamment de privilégier la démarche fondée sur le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, ont servi à élaborer les directives opérationnelles d'ONU-REDD concernant l'implication des peuples autochtones et des autres collectivités tributaires des forêts<sup>36</sup>. Ce document d'orientation a été diffusé au personnel d'ONU-REDD, aux membres des équipes de pays des Nations Unies et à leurs interlocuteurs au sein des services nationaux et de la société civile impliqués dans toute activité relevant du Programme et susceptible d'avoir une incidence sur les droits et les moyens d'existence des peuples autochtones ou d'autres collectivités tributaires des forêts. Cette adhésion au consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, montre assez l'enjeu que représente ce principe, d'où la nécessité de s'y tenir dans le cadre des initiatives de réduction des risques, de prévention et de planification préalable.

## **B. Partenariat entre les peuples autochtones et les gouvernements**

59. Pour pouvoir être efficaces, les initiatives de réduction des risques nécessitent les efforts concertés de l'ensemble des parties prenantes. Il est donc essentiel que des partenariats solides s'instaurent entre les peuples autochtones et les organismes gouvernementaux qui interviennent dans ce domaine. Mais il faut aussi que le droit pour les peuples autochtones de participer à la prise de décisions soit respecté dans le cadre de tels partenariats – ce qui suppose qu'ils soient consultés et associés à toutes les étapes des initiatives mises en œuvre.

60. L'État de Washington, au nord-ouest des États-Unis d'Amérique, s'est doté d'un dispositif de prévention et d'intervention unique en son genre, qui reconnaît les 26 tribus indiennes de l'État enregistrées au niveau fédéral et reconnaît aussi que chacune de ces tribus souveraines entretient une relation indépendante avec les autres tribus et avec l'État.

<sup>34</sup> Pour une interprétation du consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, voir E/C.19/2005/3.

<sup>35</sup> Voir [www.un-redd.org](http://www.un-redd.org).

<sup>36</sup> Ce document peut être consulté à l'adresse suivante: [www.un-redd.org/Portals/15/documents/events/20090309Panama/Documents/UN%20REDD%20IP%20Guidelines%2023Mar09.pdf](http://www.un-redd.org/Portals/15/documents/events/20090309Panama/Documents/UN%20REDD%20IP%20Guidelines%2023Mar09.pdf) (lien vérifié le 22 avril 2014).

Le Centennial Accord<sup>37</sup> (Accord du centenaire) a été conclu en 1989 entre les nations/tribus et l'État de Washington afin qu'ils soient plus à même d'atteindre les objectifs mutuels grâce à une meilleure relation entre leurs instances souveraines. Dès sa mise en œuvre, l'Accord a fourni un cadre pour les relations intergouvernementales. La Commission pour les interventions d'urgence (Emergency Response Commission), mise en place par l'État de Washington dans le cadre de cet Accord, reconnaît également qu'il importe d'établir des partenariats avec les nations/tribus et leurs commissions respectives chargées des interventions d'urgence. Elle s'attache à encourager les partenariats entre les comités locaux de planification des interventions d'urgence et les nations/tribus, lesquelles sont investies des mêmes responsabilités que les États en vertu de la loi sur la planification des interventions d'urgence et le droit à l'information des collectivités (Emergency Planning and Community Right-to-Know Act), adoptée par l'État de Washington en 1987. Certaines tribus ont mis en place leurs propres commissions pour les interventions d'urgence, tandis que d'autres ont choisi de conclure des accords avec les comités locaux de planification des interventions d'urgence.

61. Au Canada, les traités comportent une clause relative à la famine, qui a été appliquée dans le cadre d'un accord conclu récemment entre les Crees de Maskwacis et la ville de Wetaskiwin portant sur des services conjoints en matière d'interventions d'urgence et de lutte contre les incendies. En outre, le Gouvernement canadien a annoncé la mise en œuvre d'une nouvelle approche de la gestion des urgences dans les réserves indiennes, visant à renforcer le soutien apporté aux collectivités des Premières Nations dans ce domaine. Lorsque la ville de Calgary a été frappée par des inondations majeures en 2013, cette approche a conduit à des partenariats plus poussés entre les autorités fédérales, provinciales et celles des Premières Nations, qui ont permis de lancer rapidement les opérations de relèvement et d'accroître les capacités des Premières Nations grâce à une formation et à l'élaboration de plans communautaires pour les interventions d'urgence.

### **C. Stratégies visant à associer davantage les peuples autochtones à la réduction des risques de catastrophe**

62. Le lien entre la réduction des risques de catastrophe et la promotion et la protection des droits des peuples autochtones est un champ d'étude relativement récent. Il n'existe pas de démarche unique pour promouvoir la participation des autochtones. Dans son Rapport final sur l'étude concernant les peuples autochtones et le droit de participer à la prise de décisions (A/HRC/18/42), le Mécanisme d'experts propose différents exemples de bonnes pratiques permettant aux peuples autochtones de participer à la prise de décisions et souligne que l'implication des autochtones dans leur mise au point est un gage d'efficacité. Ces pratiques devraient être appliquées à la réduction des risques de catastrophe. Par exemple, grâce à des évaluations participatives (portant à la fois sur les capacités et les vulnérabilités) et à des processus d'élaboration des politiques combinant connaissances locales et méthodes scientifiques, les collectivités peuvent être à même de miser sur leurs propres savoirs traditionnels pour définir des stratégies intégrées qui seront institutionnalisées, voire transposées ailleurs dans des contextes analogues.

63. Les stratégies visant à améliorer la participation des peuples autochtones au processus de réduction des risques devraient avoir pour point de départ un dialogue avec les membres de la communauté afin de déterminer comment ils appréhendent et définissent les

<sup>37</sup> État de Washington, Bureau du Gouverneur pour les affaires indiennes, Centennial Accord Between the Federally Recognized Indian Tribes in Washington State and the State of Washington. Peut être consulté à l'adresse suivante: [www.goia.wa.gov/Government-to-Government/Data/CentennialAccord.htm](http://www.goia.wa.gov/Government-to-Government/Data/CentennialAccord.htm) (lien vérifié le 22 avril 2014).

notions essentielles (risque, vulnérabilité, etc.). Leurs définitions concorderont, ou non, avec celles qu'utilisent couramment les professionnels de la prévention: il faudra donc parvenir à une appréhension commune des notions essentielles, faute de quoi il sera difficile de mettre en œuvre des programmes et les tentatives pour en mesurer l'efficacité seront vouées à l'échec.

64. Il faudrait tirer parti des initiatives et plateformes régionales et internationales qui mettent en relief et promeuvent les thématiques relatives aux peuples autochtones, de façon que les collectivités et nations autochtones aient accès aux pratiques optimales et aux enseignements tirés et que la communauté internationale prenne conscience que l'expérience et le savoir détenus par les autochtones représentent une contribution précieuse à la réduction des risques de catastrophe.

65. La participation des peuples autochtones est indispensable si l'on veut protéger et promouvoir leurs droits dans le cadre des initiatives de réduction des risques, de prévention et de planification préalable. Actuellement, il est nécessaire d'établir avec les peuples autochtones et les collectivités non autochtones un dialogue visant à comprendre les risques de catastrophe – qu'ils concernent spécifiquement les peuples autochtones ou qu'ils menacent aussi d'autres groupes – et à réduire ces risques.

## 1. Éducation et sensibilisation

66. L'éducation et la sensibilisation sont l'un des moyens essentiels de renforcer la participation des peuples autochtones à la réduction des risques de catastrophe. Les peuples autochtones ont le droit de recevoir des informations pour réduire leur exposition aux risques et leur vulnérabilité et pour se protéger, eux-mêmes ainsi que leurs biens et leurs moyens d'existence.

67. L'importance de l'éducation en tant qu'outil pour réduire les risques de catastrophe est reconnue dans le Cadre d'action de Hyogo, qui définit comme l'une des priorités essentielles pour la période 2005-2015 l'objectif suivant: «Utiliser les connaissances, les innovations et l'éducation pour instaurer une culture de la sécurité et de la résilience à tous les niveaux». Comme il est noté dans le Cadre, «les catastrophes peuvent être en grande partie prévenues si les populations sont bien informées et acquises à une culture de la prévention et de la résilience»<sup>38</sup>. Dans le cas des peuples autochtones, l'éducation à la réduction des risques de catastrophe, qui devrait être intégrée aux programmes scolaires, pourrait en outre être dispensée dans le cadre de leurs propres systèmes et établissements scolaires, conformément à l'article 14 de la Déclaration.

## 2. Renforcer la participation des peuples autochtones à l'élaboration des plans pour la réduction des risques de catastrophe

68. L'importance de renforcer la participation des peuples autochtones a été mise en relief dans les conclusions de la 130<sup>e</sup> Assemblée de l'Union interparlementaire<sup>39</sup>, qui a demandé à ses 164 parlements membres de «commencer immédiatement à réviser la législation existante en matière de réduction des risques». L'Assemblée a en outre adopté une résolution dans laquelle elle souligne que «la réduction des risques de catastrophe et la protection des populations relèvent de la responsabilité de tous les représentants élus». Lors d'une manifestation antérieure de l'Union interparlementaire centrée sur les parlements et la participation effective des minorités et des peuples autochtones à la vie politique, l'Assemblée avait déclaré: «Nous ne pouvons nous résigner à ce que les membres des

<sup>38</sup> Cadre d'action de Hyogo, par. 18.

<sup>39</sup> Union interparlementaire. Pour un développement résilient face aux risques: prendre en compte l'évolution démographique et les contraintes naturelles (2014). Peut être consulté à l'adresse suivante: [www.ipu.org/conf-f/130/res-2.htm](http://www.ipu.org/conf-f/130/res-2.htm) (lien vérifié le 22 avril 2014).

minorités et des peuples autochtones soient les personnes les plus vulnérables de nos sociétés et à ce qu'ils demeurent exclus de la prise des décisions qui affectent leur vie et l'avenir de nos pays.»<sup>40</sup>. Ces deux résolutions, affirmant qu'il incombe aux responsables gouvernementaux au niveau national de réduire les risques et qu'ils ne peuvent exclure les peuples autochtones de la prise de décisions, sont des déclarations fortes, qui devraient pousser à agir. C'est par ce genre de délibérations, qui influent sur les législations et les politiques nationales, que l'on parviendra à réduire durablement les risques. À l'échelle nationale, le Guatemala a rendu compte d'activités de cartographie du risque et de la vulnérabilité menées avec la participation des peuples autochtones<sup>41</sup>.

69. Il faut associer les peuples autochtones au renforcement des mesures nationales de prévention à tous les niveaux, notamment en procédant comme suit:

- a) Soutenir la reconnaissance juridique des droits collectifs et intergénérationnels des peuples autochtones à leurs terres, territoires et ressources naturelles, qui est déterminante pour la garantie des moyens de subsistance, l'identité culturelle et la capacité de peser sur le plan politique;
- b) Promouvoir l'accès aux ressources financières pour le développement des services essentiels dans les territoires autochtones;
- c) Proposer, dans des supports appropriés, du matériel de sensibilisation et d'information sur les facteurs qui contribuent aux risques de catastrophe et d'évolution climatique et sur les mesures de prévention;
- d) Encourager la tenue de forums au sein des communautés autochtones et entre elles, pour recenser et mutualiser les mécanismes traditionnels permettant de faire face aux variations climatiques et aux aléas naturels, et analyser leur efficacité potentielle dans le cadre des scénarios envisageables à l'avenir en matière de changements climatiques;
- e) Promouvoir l'accès aux connaissances technologiques et scientifiques générées par les acteurs non autochtones;
- f) Intégrer la participation de tous les peuples autochtones dans les systèmes régionaux d'alerte rapide<sup>42</sup>.

70. On évoquera l'exemple du peuple autochtone des Bethechilokonos, à Sainte-Lucie, qui collabore de façon croissante avec l'Organisation nationale de gestion des urgences dans le cadre de la révision du Plan national de gestion des urgences entreprise par les autorités du pays. Les Bethechilokonos préconisent la collecte de données désagrégées sur leur communauté et les risques auxquels elle est exposée et plaident pour que le Plan prenne en compte les dispositions des instruments internationaux concernant l'obligation de respecter les droits des peuples autochtones lors de la conception et de la mise en œuvre des programmes de relèvement destinés à atténuer les effets des catastrophes naturelles<sup>43</sup>. À cette fin, ils proposent que des représentants, désignés par la communauté, participent aux travaux de l'ensemble des comités et organes consultatifs locaux et nationaux s'occupant de la prévention et de la gestion des urgences. En Australie, les peuples autochtones ont contribué à l'élaboration de la Stratégie nationale de gestion des urgences

<sup>40</sup> Union interparlementaire. «Les parlements, les minorités et les peuples autochtones: participation effective à la vie politique» (2010). Peut être consulté à l'adresse suivante: [www.ipu.org/splz-f/chiapas10.htm](http://www.ipu.org/splz-f/chiapas10.htm) (lien vérifié le 22 avril 2014).

<sup>41</sup> Communication soumise par le Guatemala.

<sup>42</sup> Marilise Turnbull, Charlotte L. Sterrett et Amy Hilleboe, *Toward Resilience: A Guide to Disaster Risk Reduction and Climate Change Adaptation* (Rugby, Royaume-Uni, Practical Action Publishing, 2013).

<sup>43</sup> Communication soumise par le Centre ALDET, Sainte-Lucie (2014).

pour les communautés autochtones des zones reculées, dispositif qui vise à améliorer la résilience de ces communautés<sup>44</sup>.

### 3. Participation des peuples autochtones à la conception et à la mise en œuvre des systèmes d'alerte rapide

71. L'objectif premier d'un système d'alerte rapide est de fournir des informations afin que les individus puissent prendre des décisions en connaissance de cause et agir de façon à éviter les risques pour leur vie, leur santé et leurs biens ou, à tout le moins, réduire ces risques. Pour être efficace, un dispositif d'alerte aux catastrophes doit: a) déterminer le risque ou l'événement (ouragan, éruption volcanique, feux de forêts, etc.); b) déterminer quels sont les individus vulnérables face à ce risque; et c) communiquer l'alerte à ces individus de façon qu'ils en comprennent la teneur et soient suffisamment impressionnés pour prendre des mesures concrètes visant à minimiser leurs risques avant l'événement anticipé et durant son déroulement. Dans le cas des peuples autochtones, il est fondamental que les systèmes d'alerte rapide tiennent compte de leurs besoins linguistiques et culturels. Dans les territoires français d'Outre-mer qui comptent des peuples autochtones (Guyane française, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis et Futuna, Mayotte), les messages d'alerte pendant les événements météorologiques extrêmes sont diffusés dans les langues autochtones<sup>45</sup>. Le Mexique a également fait état d'un programme par le biais duquel 120 messages d'information ont été enregistrés et diffusés dans les langues autochtones locales de huit États particulièrement exposés aux risques de catastrophe<sup>46</sup>.

72. Pour que les systèmes d'alerte rapide remplissent leurs fonctions, il est indispensable que les peuples autochtones participent à leur conception et à leur mise en œuvre, ce qui aidera à garantir que ces systèmes sont pertinents sur les plans culturel et linguistique et bien adaptés aux risques et circonstances spécifiques auxquels doivent faire face les peuples concernés. En outre, grâce à leurs connaissances traditionnelles, les autochtones peuvent apporter beaucoup à l'élaboration des dispositifs. En Ouganda, par exemple, les communautés karamojongs participent activement à un système d'alerte précoce en cas de sécheresse et le mettent à profit. La diffusion des alertes et des recommandations se fait par la radio et par textos (SMS). La sensibilisation au sens large fait appel à des saynètes et des chansons. Chaque mois, des troupes de théâtre sensibilisent les communautés à l'importance d'écouter les messages d'alerte diffusés à la radio et de suivre les recommandations formulées par les autorités du district afin d'éviter les pertes de vies humaines et de biens ou de les minimiser<sup>47</sup>.

<sup>44</sup> Communication soumise par l'Australie.

<sup>45</sup> Communication soumise par la France.

<sup>46</sup> Communication soumise par le Mexique.

<sup>47</sup> Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe, *Africa Informs: Disaster Reduction in Africa: Special Issue on Drought 2012*. Peut être consulté à l'adresse suivante: [www.unisdr.org/we/inform/publications/26438](http://www.unisdr.org/we/inform/publications/26438) (lien vérifié le 22 avril 2014).

## Annexe

### **Avis n° 7 du Mécanisme d'experts (2014) Promotion et protection des droits des peuples autochtones dans le cadre des initiatives de réduction des risques de catastrophe**

#### **A. Généralités**

1. La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones fournit le cadre juridique pour la promotion et la protection des droits de ces peuples dans le contexte des initiatives de réduction des risques de catastrophe, de prévention et de planification préalable. En particulier, l'article 29 appelle à «la préservation et à la protection de leur environnement et de la capacité de production de leurs terres ou territoires et ressources». Réduire le risque que représentent les aléas naturels pour les terres, les territoires et les moyens de subsistance des peuples autochtones peut être considéré comme un moyen de contribuer à la réalisation d'autres droits de ces peuples, dont le droit à la vie, le droit à la santé et le droit à l'alimentation. Pour que les initiatives de réduction des risques de catastrophe aient véritablement une incidence positive sur les droits des peuples autochtones, il est fondamental que ces derniers y participent pleinement et de façon effective. De plus, ces initiatives devraient respecter le droit des peuples autochtones à l'autodétermination, leurs droits relatifs aux terres, territoires et ressources ainsi que leur droit de participer à la prise de décisions.

2. Les aléas naturels ne sont pas, en tant que tels, des catastrophes. Ils le deviennent, ou non, en fonction du degré d'exposition d'une collectivité donnée, de sa vulnérabilité et de sa résilience – autant de facteurs sur lesquels l'action humaine (notamment celle de l'État) a prise. L'incapacité des pouvoirs publics et d'autres acteurs de prendre des mesures raisonnables de prévention pour réduire l'exposition aux risques et la vulnérabilité et renforcer la résilience, ainsi que d'intervenir efficacement pour atténuer les risques constitue un problème au regard des droits de l'homme.

3. L'avis ci-après vise à promouvoir et protéger les droits des peuples autochtones dans le contexte des initiatives de réduction des risques de catastrophe, de prévention et de planification préalable.

#### **B. Avis à l'intention des États**

4. Les États devraient mettre à profit toutes les possibilités pour que les peuples autochtones contribuent à l'élaboration et à la concrétisation des initiatives de réduction des risques de catastrophe, de façon qu'ils y participent pleinement et efficacement et que leurs connaissances ainsi que les besoins ou les situations qui leur sont propres soient expressément pris en compte. Les États, et en particulier les organismes chargés du développement national devraient s'engager à assurer la participation pleine et entière et effective des peuples autochtones, en établissant avec eux des partenariats dans le cadre des stratégies nationales de prévention.

5. Les politiques nationales devraient intégrer les points de vue autochtones qui reflètent l'évolution des conceptions dans le contexte de la réduction des risques, afin de définir un cadre d'action stratégique qui donne aux peuples autochtones les moyens de renforcer leur résilience, tout en respectant leur droit à l'autodétermination en ce qui concerne leurs terres, territoires et ressources naturelles, leur droit de participer à la prise de décisions ainsi que leur droit de protéger leur connaissances culturelles.
6. Les efforts de gestion des risques devraient être amplifiés pour atteindre les nombreux peuples autochtones à risque et les autres groupes vulnérables<sup>48</sup>. Les États devraient prendre des mesures, en coopération avec les peuples autochtones, pour promouvoir l'exploitation durable des terres et garantir la sécurité des ressources en eau.
7. Les systèmes d'alerte rapide devraient être conçus et mis en œuvre avec la participation des peuples autochtones de façon à être adaptés sur les plans linguistique et culturel.
8. Les États devraient envisager l'impact que l'aménagement des infrastructures et les politiques et activités en matière d'extraction de ressources sont susceptibles d'avoir sur les droits des peuples autochtones d'une manière générale, et sur leur vulnérabilité face aux catastrophes en particulier.
9. Les États devraient prendre des mesures pour promouvoir la participation des peuples autochtones aux instances régionales et internationales de réduction des risques de catastrophe, notamment le cadre mondial post-2015 pour la réduction des risques de catastrophe (CAH2).
10. Dans toutes les régions du monde, il faudrait établir des liens et des partenariats, sur la base des instruments en vigueur, entre les organismes gouvernementaux compétents travaillant à la réduction des risques de catastrophe et les peuples autochtones, afin d'élaborer des stratégies de prévention à l'échelon national et local qui prennent en compte le point de vue de ces peuples.
11. La collecte et la désagrégation des données sur la réduction des risques devraient être améliorées afin de fournir une image plus précise de la vulnérabilité des peuples autochtones face aux catastrophes.
12. Les États devraient mener des concertations avec les peuples autochtones et s'efforcer d'obtenir leur consentement préalable, libre et éclairé, lorsqu'ils mettent en œuvre des mesures de prévention qui risquent d'avoir une incidence sur les terres, territoires et ressources naturelles de ces peuples.
13. Il importe que les États élaborent et appliquent, en matière d'activités extractives, des politiques qui visent à mesurer les risques et à les réduire. Ils pourront notamment être amenés à interdire les projets d'exploitation minière qui seraient susceptibles d'accroître les risques de catastrophe.
14. Comme il est suggéré dans le Cadre d'action de Hyogo, les États devraient «fournir aux habitants, en particulier dans les zones à haut risque, des informations faciles à comprendre sur les risques de catastrophe et les moyens de protection possibles, afin de les encourager à prendre des mesures pour réduire les risques et devenir plus résilients et de leur en donner la possibilité»<sup>49</sup>. Cette recommandation est particulièrement pertinente dans le cas des peuples autochtones. Le cadre d'action de Hyogo demande aussi que les

<sup>48</sup> Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe, *2011 Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*. Peut être consulté à l'adresse suivante: [www.unisdr.org/we/inform/publications/19846](http://www.unisdr.org/we/inform/publications/19846) (lien vérifié le 22 avril 2014).

<sup>49</sup> Cadre d'action de Hyogo, par. 18.



informations incorporent les savoirs autochtones, qu'elles soient adaptées aux publics visés et tiennent compte des facteurs socioculturels.

### **C. Avis à l'intention des peuples autochtones**

15. Les peuples autochtones devraient se mobiliser pour obtenir d'être associés plus étroitement aux initiatives de prévention aux niveaux local, national et international, en invoquant à cet effet les dispositions pertinentes de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, en particulier celles qui concernent le droit à l'autodétermination, les droits relatifs aux terres, territoires et ressources, le droit de participer à la prise de décisions ainsi que le respect et la protection des savoirs traditionnels.

16. Les peuples autochtones devraient, avec la participation de l'ensemble de la communauté, se doter de plans et de stratégies de prévention et de réduction des risques à l'échelon de la collectivité, qui incluraient des dispositifs d'urgence à activer afin de protéger les vies, les biens et les infrastructures indispensables.

17. Les peuples autochtones devraient diffuser et promouvoir les éléments contenus dans ces plans et stratégies, qui traduisent une perspective autochtone, afin de susciter une meilleure prise de conscience aux niveaux national et mondial.

18. Les peuples autochtones devraient envisager d'investir dans la formation de la jeunesse aux nouvelles technologies utilisées dans les dispositifs actuels d'alerte rapide et les travaux de cartographie du Système d'information géographique; il pourrait notamment être fait appel aux anciens pour expliquer comment adapter les connaissances traditionnelles dans ce contexte contemporain.

19. Les connaissances, les valeurs et les cultures autochtones traditionnelles sont en elles-mêmes des outils importants pour la réduction des risques et devraient donc être incorporées dans les stratégies nationales et internationales de prévention, conformément à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Les connaissances autochtones devraient être valorisées et largement partagées entre communautés autochtones ainsi qu'avec les États et les institutions internationales.

### **D. Avis à l'intention des entités internationales et régionales œuvrant à la réduction des risques de catastrophe**

20. Les entités et organisations internationales qui s'attachent à réduire les risques de catastrophe devraient mettre en commun les bonnes pratiques et l'expérience fondées sur l'action menée avec les peuples autochtones aux niveaux régional et international.

21. Si l'on veut que les peuples autochtones continuent de prendre des mesures pour gérer et réduire les risques de catastrophe, il convient de veiller à ce qu'ils disposent d'informations sur les notions et principes communs dans un langage facile à comprendre et culturellement approprié.

22. Dans le cadre de toutes les initiatives de réduction des risques, des mesures devraient être prises pour garantir la participation pleine et entière et effective des peuples autochtones ainsi que la reconnaissance et la promotion de leurs droits, notamment le droit à l'autodétermination, les droits relatifs aux terres, territoires et ressources, le droit de participer à la prise de décisions, et le respect et la protection des savoirs traditionnels, conformément à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Ces initiatives ne devraient pas confondre participation des peuples autochtones et participation des organisations issues de la société civile.

23. Le CAH2 devrait continuer d'insister sur la prise en compte des conceptions et des savoirs traditionnels autochtones en matière de réduction des risques, particulièrement pour ce qui est des questions relatives aux changements climatiques, et plaider pour qu'une approche fondée sur les droits de l'homme soit intégrée dans les politiques et programmes de prévention, comme recommandé dans le rapport sur la quatrième réunion du Dispositif mondial pour la réduction des risques de catastrophe.

24. Il faudrait combler les lacunes relevées dans le Cadre d'action de Hyogo en ce qui concerne certains aspects intéressant les droits de l'homme, notamment la discrimination et les inégalités, les droits économiques et sociaux en général, les droits à l'alimentation, au logement, à la santé et à la propriété, ainsi que la nécessité d'une participation pleine et entière et effective des peuples autochtones.

25. Les organisations internationales et régionales devraient s'attacher à déterminer des espaces et des moyens appropriés pour impulser un dialogue productif qui reflète et exploite les synergies potentielles entre la réduction des risques de catastrophe, les droits de l'homme et les questions autochtones.

26. Les organisations internationales et régionales devraient, en coopération avec les peuples autochtones, élaborer des programmes de formation à la réduction des risques de catastrophe visant à renforcer la participation de ces peuples au processus de prévention et à améliorer leur résilience face aux risques de catastrophe.

27. Les organisations internationales peuvent jouer un rôle déterminant en favorisant le dialogue entre les peuples autochtones et les États aux fins de la promotion et de la protection des droits de ces peuples dans le contexte des stratégies de réduction des risques de catastrophe.

---