



Strasbourg, 8 avril 2016

AP/CAT(2016)01
Or. anglais

**ACCORD EUROPÉEN ET MÉDITERRANÉEN SUR LES RISQUES MAJEURS
(EUR-OPA)**

**3^E REUNION DU GROUPE DE TRAVAIL
MIGRANTS, DEMANDEURS D'ASILE ET REFUGIES
DANS LE CONTEXTE DE LA PREVENTION ET DE LA GESTION DES RISQUES
MAJEURS**

10-11 MARS 2016

**ENSOSP
ECOLE NATIONALE SUPERIEURE DES OFFICIERS DE SAPEURS-POMPIERS
AIX-EN-PROVENCE, FRANCE**

RAPPORT DE RÉUNION

www.coe.int/euoparisks

1. OUVERTURE DE LA REUNION

M. Tony VARO, Président des correspondants permanents d'EUR-OPA et Président de la réunion, souhaite la bienvenue aux participants.

2. ADOPTION DU PROJET D'ORDRE DU JOUR

Le projet d'ordre du jour (*AP/CAT(2016)OJ01: Draft Agenda*) est adopté.

3. DISCOURS DE BIENVENUE ET PRESENTATION DE L'ENSOSP

Le Colonel Bruno BEAUSSE, responsable du Département Prospective et Professionnalisation de l'ENSOSP, souhaite la bienvenue aux participants et présente le travail de l'ENSOSP, l'Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers.

4. L'ACCORD EUR-OPA : TRAVAIL SUR LES GROUPES VULNERABLES ET LA REDUCTION DES RISQUES DE CATASTROPHES : INTRODUCTION PAR LE SECRETARIAT

Mme Mechthilde FUHRER, Secrétaire exécutive adjointe de l'Accord EUR-OPA sur les risques majeurs, résume les travaux menés par le Conseil de l'Europe à ce jour dans le domaine des groupes vulnérables : migrants, demandeurs d'asile et réfugiés dans le contexte de la prévention et de la gestion des risques majeurs. C'est une initiative importante et originale, non seulement en ce qui concerne la crise actuelle des réfugiés et des migrants en Europe, mais aussi pour les implications en matière de réduction de la vulnérabilité à long terme dans les sociétés multiculturelles diverses. La question figure désormais parmi les priorités du programme politique et le Conseil de l'Europe a créé un nouveau poste de Représentant spécial sur les migrations et les réfugiés.

Mme Fuhrer présente le mandat du groupe de travail et les objectifs de cette réunion finale, qui sont de revoir l'avancement du projet à ce jour, procéder à des échanges de connaissances sur les différents outils, expériences et pratiques, prendre connaissance de la nouvelle session de formation de l'Organisation internationale pour les migrations sur les migrants en temps de crise, et planifier la préparation des conclusions et résultats du projet (document de réflexion, recommandations de politique générale, lignes directrices et compilation de bonnes pratiques) pour la conférence finale, qui se tiendra à Lisbonne le 14 octobre 2016, ainsi que l'adoption formelle par la conférence ministérielle du Conseil de l'Europe.

5. L'ACCORD EUR-OPA : QUESTIONNAIRE : LA PLACE DES MIGRANTS, DEMANDEURS D'ASILE ET REFUGIES DANS LA PREPARATION ET LA GESTION DES CATASTROPHES ET RISQUES MAJEURS

M. Bertrand PAUVERT, de l'institut de recherche CERDACC, en France, présente les résultats du Questionnaire sur la place des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés dans la préparation et la gestion des catastrophes et des risques majeurs, lancé en août 2015. Dix Etats membres (sur 26) et quatre autres Etats ont envoyé des réponses. Il fait remarquer que les réponses officielles des correspondants permanents d'EUR-OPA et les discussions informelles ont révélé que les Etats membres ne prenaient pas en considération les circonstances spéciales des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés dans leur planification de la prévention et de la gestion des risques majeurs. Ces groupes n'existent pas en tant que populations identifiées séparément. Il n'y a pratiquement aucun contact entre la protection civile et les représentants de ces groupes aux niveaux politique ou opérationnel, et il y a actuellement quelques interventions ciblées, mais pas de programme de formation

spécifique pour le personnel des services d'urgence sur la manière de travailler avec les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés. Tous les Etats ont des centres d'appel (pour certains avec des possibilités de traduction) pour les étrangers dans le besoin, mais ces mesures et autres mesures classiques (par exemple, des brochures pour les touristes) atteignent rarement les migrants, les demandeurs d'asile, les réfugiés ou les sans-abris. Les ressortissants étrangers incluent aussi les personnes possédant un permis de travail dans le pays et les touristes et autres visiteurs temporaires.

Mme Audrey MOREL SENATORE, ENSOSP, présente les résultats du Questionnaire sur la place des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés dans la préparation et la gestion des catastrophes et des risques majeurs, élaboré en commun avec le Secrétariat d'EUR-OPA et diffusé à plus de 50 services départementaux de sapeurs-pompiers et de secours pendant l'été 2015. Elle constate également que les réponses officielles (8) et informelles ont révélé que ces services se préparent et répondent aux urgences quels que soient les différents types ou statuts de victimes, mais il y a quelques exemples de coopération interservices, en particulier pour partager les informations et déterminer quels organismes et interprètes pourraient travailler avec les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés.

6. PROTECTION CIVILE

M. Alessandro BARELLI, du centre spécialisé CEMEC, à Saint-Marin, présente le travail en cours dans le cadre du programme actuel EUR-OPA 2016-17 : le projet ImMigRanT (*Migrants' Immediate Resources and Tools*), qui développe des aides à la communication de base pour transmettre des informations aux migrants, en particulier sur la manière d'accéder aux services de santé. Le projet, qui implique une collaboration entre plusieurs instances du Conseil de l'Europe, en est à ses débuts. Il se consacre essentiellement aux soins de santé pour les migrants, reconnaissant que les systèmes de santé rencontrent des difficultés à s'adapter à la nouvelle situation et que les migrants n'ont pas suffisamment de connaissances et d'informations sur la manière d'accéder aux soins. Le projet a pour but de fournir des informations simples et facilement compréhensibles sur les problèmes de santé, l'accès aux soins, la communication, l'hygiène et le logement, les risques liés à l'alimentation et les questions juridiques. Il développe des outils « non verbaux » avec un contenu essentiellement visuel.

M. Sébastien LEBEL, de la Protection civile française, à Paris, énonce quelques observations fondées sur l'expérience sur le terrain des organisations de protection civile depuis septembre 2015. C'était un type nouveau d'opérations pour lesquelles aucun plan d'urgence et d'organisation des secours n'avait été mis en place, ce qui signifie que les agences ont dû improviser. Les principaux défis à relever ont été la coordination interservices (avec autant d'agences impliquées), la collecte et le partage des données relatives aux migrants, demandeurs d'asile et réfugiés, la recherche de traducteurs pour les équipes d'urgence, la production de matériels d'information accessibles, l'organisation de bilans de santé, et la nécessité d'empêcher la mise en place de grandes concentrations de personnes (en ouvrant un certain nombre de petits centres d'hébergement).

Mme Isabel PIMENTEL, du Service municipal de la Protection civile, à Lisbonne, présente des expériences du travail interculturel effectué par la Ville de Lisbonne avec des migrants et des réfugiés. Elle décrit l'histoire de l'immigration au Portugal, en particulier depuis l'Afrique et le Brésil, et les actions coordonnées prises par les autorités municipales et les ONG pour soutenir et intégrer les immigrés. Parmi elles, un réseau de 148 centres locaux d'accueil, de prise en charge et de soutien, des « guichets uniques » pour les aider à résoudre toute une série de problèmes, des projets éducatifs, un soutien municipal à 31 associations multiculturelles et un engagement auprès d'un vaste éventail d'organisations travaillant avec des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés. La Plateforme de soutien aux réfugiés est un groupe de travail où des familles, des organisations caritatives et des municipalités ont accepté d'accueillir des réfugiés.

7. EXPERIENCES DE LA CROIX-ROUGE

M. Patrice DALLEM, Directeur du service Urgence et Secourisme, Directeur de l'Action sociale p.i. à la Croix-Rouge française, présente des expériences récentes. Il constate des défis concrets et culturels différents dans le travail avec les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés qui veulent partir dans d'autres pays et avec ceux qui souhaitent s'établir en France. L'assistance de la Croix-Rouge au premier groupe inclut les soins de santé, le soutien psychologique, la fourniture de chargeurs pour téléphones portables et la recherche de membres de leurs familles. Le second groupe a besoin d'une aide pour obtenir un statut légal, qui est essentiel pour trouver un emploi. Un site internet de la Croix-Rouge (www.preparezvous.eu) fournit des conseils simples sur les situations d'urgence.

8. LE PORTE-PAROLE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE : LE SECTEUR DES OING DU CONSEIL DE L'EUROPE

A: M. Daniel GUERY, de l'OING MIAMSI, prend la défense d'une plus grande coopération et complémentarité entre les différents types d'organisations – officielles et de la société civile – œuvrant dans le domaine des migrations, de l'asile et du statut des réfugiés. Il devrait y avoir une « vision plurielle » de ces questions. Les flux migratoires exercent des pressions sur les relations sociales. Les organisations de la société civile ont un rôle important à jouer dans la lutte contre les idées reçues et les préjugés et la nécessité d'amener les autres institutions à rendre des comptes. Il devrait y avoir des liens plus forts entre les ONG nationales et internationales. Les interventions à court terme devraient être planifiées en tenant compte de leurs répercussions potentielles à moyen et long terme. Le risque existe de créer des ghettos et d'isoler les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés du reste de la société, ce qui constitue une menace à l'intégration à long terme et à la cohésion sociale.

B: M. Jean-Michel CAUDRON, membre du Bureau de la Conférence des OING, donne un aperçu de la vulnérabilité des migrants, réfugiés et demandeurs d'asile âgés. Il est urgent d'instaurer des partenariats entre tous les acteurs et le processus de création de partenariats devrait commencer immédiatement. Si les identités, expériences et besoins complexes des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés ne sont pas reconnus ni compris, ceux-ci deviendront plus vulnérables et cette situation donnera lieu à des stéréotypes, de l'hostilité et des menaces à leur intégrité physique. Il convient d'évaluer et de mettre à disposition les capacités indispensables pour accueillir les migrants et subvenir à leurs besoins. Idéalement, il faudrait des équipes spécialisées d'action après catastrophes pour les personnes âgées, ainsi que la reconnaissance de leurs expériences et capacités.

C: Mme Khadija QESMOUN, chercheuse dans le domaine des migrations au sein du GREM (groupe de recherche sur les migrations) au CERSS (Centre d'études et de recherche en sciences sociales) décrit les récentes évolutions des politiques d'immigration au Maroc, qui a introduit depuis 2013 une politique plus humaine respectueuse du droit international et des conventions internationales. Plusieurs ministères travaillent sur les questions de migrations. Les caractéristiques de la nouvelle approche incluent la reconnaissance de 20 000 migrants sans papiers dans le pays, la fermeture des camps illégaux pour décourager la traite et le renforcement des frontières avec l'Espagne. Il n'y a pas de consensus dans le pays quant à la meilleure façon de traiter le problème des migrations et la coopération entre le gouvernement et la société civile travaillant avec les réfugiés doit être renforcée.

D: M. Jean-Luc SIMON et M. Mohammed HANNAN, de l'OING *Disabled People's International* (DPI), présentent comment la problématique des réfugiés sera intégrée dans les points généraux à l'ordre du jour dans le cadre de la Conférence internationale : Mise en œuvre de la CDPH dans l'Agenda 2030 : « N'oublier personne », qui se tiendra au Caire, en Egypte, du 19 au 21 mars 2016. Ils soulignent la nécessité d'une plus grande sensibilisation des organisations officielles et du travail avec les migrants et les personnes handicapées pour comprendre et utiliser leurs capacités considérables. De nombreux migrants sont handicapés. Aucune approche ni stratégie ne peut répondre aux besoins et promouvoir les droits d'un groupe aussi divers. Les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés handicapés devraient avoir pleinement accès comme les autres à une protection et à une assistance ; leurs vulnérabilités et capacités devraient être évaluées individuellement (les personnes handicapées sont confrontées à de nombreux défis qu'elles doivent surmonter chaque

jour) et elles ont les compétences et les capacités de contribuer en tant que participants à nos sociétés. La norme minimale devrait être des services d'urgence intégrant le handicap.

M. HANNAN présente aussi son histoire personnelle, lorsqu'il est arrivé pour la première fois en France en tant que réfugié. Il a maintenant la nationalité française.

9. EXPERIENCES DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE POUR LES MIGRATIONS (OIM) : SESSION DE FORMATION SUR LES MIGRANTS ET LES CRISES

M. Lorenzo GUADAGNO, de l'OIM à Genève (MiCiC), présente l'Initiative sur les Migrants dans les pays en crises (MiCiC, *Migrants in Countries in Crisis*). Elle vise à produire un ensemble de principes, de directives et de bonnes pratiques non contraignants, à publier en 2016. Les ressources couvriront tous les types de catastrophes, les phases d'un cycle de catastrophes et les formes de migrations internationales. Elles cibleront avant tout les institutions gouvernementales mais pourront aussi être utilisées par d'autres types d'organisations. Un projet subsidiaire de renforcement des capacités pour réduire la vulnérabilité des migrants dans les situations d'urgence est mené au Myanmar, en Thaïlande, au Guatemala et au Mexique.

Mme Florence BERAUD, formatrice professionnelle, présente l'outil de formation de MiCiC pour l'intégration des migrants lors de la préparation et de la réaction à une crise dans les pays de destination, ainsi que du relèvement post-crise. Il consiste en 8 modules (3 théoriques, 5 pratiques) et utilise une approche participative axée sur l'apprenant. Mme BERAUD et M. GUADAGNO mènent une courte session de formation pour illustrer leur approche (voir annexe 1).

10. CONTRIBUTION D'ORGANISATIONS INTERNATIONALES

M. Luca ROSSI, de l'UNISDR (par Skype), partage les récentes évolutions concernant le suivi du Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (RCC) 2015-2030. Le cadre de Sendai mentionne spécifiquement les connaissances, les compétences et les capacités des migrants et leurs contributions à la résilience des communautés et des sociétés. Il note également la nécessité pour les gouvernements et autres parties prenantes de s'engager auprès des migrants dans la conception et la mise en œuvre de politiques, programmes et normes. Le groupe de travail a discuté des synergies potentielles entre le projet sur les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés dans le contexte de la prévention et de la gestion des risques majeurs et le travail de l'UNISDR sur la RCC et les groupes vulnérables.

11. CONTRIBUTION DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

M. Alex KOPKE, directeur adjoint, DG ECHO, présente les mécanismes de protection civile de l'Union européenne (2001 ; révisée en 2014) ainsi que les nouvelles évolutions (par vidéoconférence). Il constate que les mécanismes ont été appliqués dans de nombreuses situations d'urgence différentes, y compris la crise des migrants et des réfugiés en 2015. En février 2016, le Conseil européen a demandé à la Commission européenne de définir un nouvel instrument d'aide humanitaire à appliquer au sein des Etats membres de l'Union européenne. Cela nécessitera une nouvelle base juridique, qui doit être adoptée le 15 mars 2016. Le Conseil et le Parlement devront ensuite approuver une décision financière et un budget, d'ici à la mi-avril 2016, avec une première tranche de 100 millions d'euros. Les détails finaux doivent encore être élaborés. Outre le soutien aux Etats membres, le nouvel instrument pourrait financer d'autres partenaires institutionnels, comme le HCR, qui disposent déjà d'accords-cadres de partenariat avec la DG ECHO.

12. EXPERIENCES DES ENTITES NATIONALES DE PROTECTION CIVILE

Une table ronde présente les contributions des correspondants permanents et des experts.

M. Georgi PETROV, ministère de l'Intérieur, de la Sécurité incendie et de la Protection civile, Bulgarie, parle des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés dans le cadre de la protection civile en Bulgarie. Il expose un certain nombre d'actions potentielles pour intégrer les groupes vulnérables aux programmes de protection civile : elles incluent la collecte de données, des équipes communes travaillant avec les groupes vulnérables, les messages et avertissements spécialement conçus pour eux et l'identification des ONG représentant les groupes vulnérables.

M. Natalino BEZZINA, de la Protection civile de Malte, présente les expériences faites à Malte pour accueillir et protéger les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés arrivant à Malte depuis l'Afrique du Nord et en route pour l'Europe. Les activités incluent les sauvetages en mer, la mise en place de centres d'hébergement, la prestation de services spécialisés pour les enfants et les adolescents et l'organisation d'une évaluation des risques pour les centres de réfugiés.

Mme Ana FREITAS, de la Protection civile du Portugal, présente les expériences des agences de protection civile dans l'aide internationale aux autres pays méditerranéens en cas de catastrophe. Elle constate que le Portugal accueille relativement peu de réfugiés car ce n'est pas un pays de destination ni de transit, mais il s'attend à accueillir entre 4 500 et 10 000 réfugiés en 2016-17. Deux mesures importantes sont l'octroi du permis de séjour, qui permet l'accès à l'emploi et aux services sociaux, et les cours de portugais. Les programmes sont développés au niveau national, mais des responsabilités ont été déléguées au niveau local.

13. CONFÉRENCE FINALE

La conférence finale pour le projet sur les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés dans le contexte de la prévention et de la gestion des risques majeurs doit se tenir à Lisbonne le 14 octobre 2016, à l'invitation des autorités portugaises. Le projet d'ordre du jour de la Conférence est examiné.

14. RECHERCHE

M. John TWIGG, de l'University College London, rapporteur général, fait part de ses observations sur les discussions dans les ateliers (voir annexe 2).

15. CLÔTURE DE LA RÉUNION

Mme Mechthilde FUHRER clôt la réunion. Elle remercie les participants de leur contribution active à ce groupe de travail.

ANNEXE 2

OBSERVATIONS FINALES DE M. JOHN TWIGG, UNIVERSITY COLLEGE LONDON

Les migrations internationales sont en hausse comme conséquence de la mondialisation, des changements climatiques, des conflits et autres facteurs. En 2010, les migrants internationaux se chiffraient à 2 010 millions de personnes, soit 3,1 % de la population mondiale.¹ Ces mouvements de population constituent un défi présent et futur pour la réduction de la vulnérabilité. Les migrations sont en outre essentiellement un problème urbain, car les villes sont les principales destinations des migrants, réfugiés et demandeurs d'asile.

Pour tous ceux qui travaillent actuellement dans la protection civile en Europe, c'est un phénomène nouveau. Il n'y a guère de fondements validés (recherche et pratique), que ce soit en Europe ou au niveau mondial. Les politiques et pratiques de la gestion des risques de catastrophes devront s'ajuster à la plus grande mobilité des populations et à une relation de plus en plus complexe entre les risques et la mobilité. Cela nécessitera des approches plus flexibles et plus imaginatives.

Les résultats des questionnaires des deux experts présentés lors de cette réunion révèlent que les organisations de protection civile ne tiennent pas compte des besoins spécifiques des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés dans leurs interventions. Il ne semble guère y avoir de contacts institutionnels, voire aucun, avec ces groupes. Les discussions en atelier indiquent qu'il existe même une certaine incertitude quant à la manière de définir ou de catégoriser les différents groupes de personnes déplacées ou migrants. Il n'est pas toujours facile de savoir quelles sont les institutions responsables des différents types de « non-ressortissants », et notamment de leurs différents besoins.

Les agences de protection civile ont donc encore beaucoup à apprendre. Elles commencent à développer, piloter et introduire de nouvelles approches mais à ce jour, nous possédons peu d'éléments constitutifs de « bonnes pratiques ». De nombreuses agences semblent réagir aux situations plutôt que de les anticiper.

Les « voix » des migrants, demandeurs d'asile réfugié font défaut dans ces discussions. C'est une lacune importante, qui a des implications sur les bonnes politiques et pratiques. Nous savons très peu de choses sur eux : leurs histoires, leurs points de vue, leurs besoins, leurs priorités et les défis qu'ils doivent affronter. Il nous faut collecter bien plus de données de recherche et améliorer notre compréhension. Comme n'importe qui d'autre, ils ont le droit de participer à des décisions qui les concernent, en tant que participants et pas simplement comme bénéficiaires.

Les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés ont des statuts juridiques différents même s'ils doivent bien souvent faire face à des problèmes similaires, qu'ils partagent parfois avec d'autres groupes marginalisés, défavorisés et socialement exclus. Leurs vulnérabilités sont différentes mais se recoupent, en fonction de différences liées au sexe, à l'âge, à l'origine ethnique, à l'éducation, à la classe socio-économique, etc. Les défis qu'ils doivent relever varient également selon les différentes étapes dans leurs voyages (déplacement/vol – transit – installation). Ils ont des identités complexes, que des personnes extérieures ne peuvent pas facilement imaginer ni comprendre : tout comme ils peuvent être des « personnes extérieures » pour les agences de soutien, les personnels de ces agences sont aussi des « personnes extérieures » pour eux. Ils ont leur propre réseau et leur capital social, qui sont souvent invisibles pour les agences officielles. Ils possèdent également des capacités et des ressources considérables pour leur permettre de faire face à l'adversité, de s'adapter aux situations difficiles et de se reconstruire : il importe de capitaliser sur ces facteurs.

Par conséquent, il ne saurait y avoir d'approche ni de stratégie unique à ce problème. Une approche globale, inclusive et flexible est indispensable, qui aille au-delà de la crise de réfugiés actuelle. L'amélioration de la communication est fondamentale et les approches existantes

¹ Foresight (2011), *Migration and Global Change: final project report*. London: Government Office for Science

doivent être développées et intensifiées. Mais avant tout, il devrait y avoir une approche intégrée, allant au-delà d'une collaboration interservices classique. La protection civile devrait travailler avec de nombreuses autres organisations et groupes de soutien (par exemple, ceux travaillant sur les droits et l'action sociale, les organisations culturelles et religieuses), y compris les organisations formelles et informelles des migrants, réfugiés et demandeurs d'asile eux-mêmes. Les organisations de la société civile de tous types ont un rôle important à jouer pour apporter une aide, une solidarité et des échanges culturels concrets.

La confiance est une question clé. Il n'est pas surprenant que les migrants, demandeurs d'asile et réfugiés ne fassent pas confiance aux représentants officiels ni aux organisations officielles. De nouvelles relations doivent être établies entre ces groupes. C'est un défi à relever, en particulier en raison des stéréotypes des médias et des discours politiques qui créent un climat d'hostilité.

Même si les enjeux sont difficiles, en particulier dans un contexte dynamique évoluant rapidement, il y a aussi des raisons d'être optimistes. La question des vulnérabilités et des capacités des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés a fait son apparition dans les discussions et déclarations politiques publiques (par exemple, le Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe) et les gouvernements et les organisations de protection civile cherchent des moyens de relever ce défi. Il existe aussi des précédents dans la gestion des problèmes de réfugiés et de migrants à une telle échelle en Europe : plus de 60 millions de personnes ont été déplacées pendant et après la Seconde Guerre mondiale, et une grande diversité d'organisations, officielles et informelles, ont joué un rôle capital pour les nourrir, les héberger et prendre soin d'elles.