



Strasbourg, 7 novembre 2014

AP/CAT (2014) 08  
Original Anglais

## **Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs (EUR-OPA)**

### **Cités interculturelles**

### **Rapport sur**

## **la protection civile dans des sociétés multiculturelles : migrants, demandeurs d'asile et réfugiés dans le contexte de prévention et de gestion des risques majeurs**

**Oliver FREEMAN**

DG II Gouvernance démocratique

[www.coe.int/europarisks](http://www.coe.int/europarisks) et [www.coe.int/interculturalcities](http://www.coe.int/interculturalcities)

## Contenu

1.	Enjeux.....	3
2.	Diversité culturelle et prévention des catastrophes.....	7
2.1.	Groupe cible et évaluation des risques.....	7
2.2.	Information et communication.....	8
2.3.	Compétences communautaires.....	8
2.4.	Capital social.....	8
2.5.	Développement économique.....	9
2.6.	Recommandations d'actions futures.....	9
3.	Diversité culturelle et préparation aux catastrophes.....	10
3.1.	Information et communication.....	10
3.2.	Compétences communautaires et capital social.....	11
3.3.	Développement économique.....	13
3.4.	Recommandations d'actions futures.....	13
4.	Diversité culturelle et réaction face aux catastrophes.....	13
4.1.	Information et communication.....	13
4.2.	Compétences communautaires.....	14
4.3.	Capital social.....	14
4.4.	Développement économique.....	15
4.5.	Recommandations d'actions futures.....	15
5.	Diversité culturelle et reconstruction.....	15
5.1.	La culture, outil d'intervention.....	15
5.2.	Recommandations d'actions futures.....	16
6.	Conclusion.....	16
7.	Annexe I : Contexte.....	18
8.	Annexe II: L'atelier « La protection civile dans des sociétés multiculturelles: migrants, demandeurs d'asile et réfugiés dans le contexte de prévention et de gestion des risques majeurs ».....	19
9.	Annexe III : Résultats préliminaires du questionnaire sur la protection civile dans une société plurielle.....	20

## 1. Enjeux

Il est très difficile d'optimiser la prévention et la gestion des catastrophes dans des sociétés à la culture multiculturelle. Cela soulève des questions fondamentales non seulement sur la vie humaine, les droits fondamentaux et l'égalité de chacun, mais aussi sur les rapports entre les organisations publiques, les différents niveaux administratifs et enfin dans une perspective démocratique, entre l'intérêt public et l'intérêt collectif. Cela conduit à envisager les rapports entre les services de la protection civile, structurés selon un principe hiérarchique de commandement et de contrôle et la société, où l'autorité, l'efficacité et la diversité sont perçues dans des perspectives diverses parfois conflictuelles. Cela amène à reformuler et à approfondir les hypothèses de réaction les plus probables de la population en cas de catastrophe, car elles reposent souvent sur des perceptions dépassées de sociétés stables et culturellement homogènes. Cela remet en cause la capacité même des services de la protection civile de communiquer et de coopérer avec tous ceux qu'elles ont pour vocation de servir.

Une catastrophe majeure peut être qualifiée de situation ou d'événement qui dépasse les capacités locales et qui oblige à faire appel à une assistance extérieure au niveau national, voire international. D'ordinaire, les catastrophes sont classées avant tout en fonction de leurs causes, dans deux catégories : les catastrophes naturelles et les catastrophes technologiques (ou d'origine humaine).

Catastrophes naturelles	Catastrophes technologiques ou d'origine humaine
<ul style="list-style-type: none"><li>• Géophysiques (séismes, glissements de terrain, raz-de-marée, activités volcaniques)</li><li>• Hydrologiques (avalanches, inondations)</li><li>• Climatologiques (cyclones et tempêtes, températures extrêmes, sécheresses, incendies de forêt)</li><li>• Biologiques (épidémies, invasions d'insectes / d'animaux)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Accidents industriels (catastrophes nucléaires, catastrophes chimiques, accidents de transport)</li><li>• Conflits (populations déplacées, famine)</li><li>• Guerre et attentats terroristes.</li></ul>

Un ensemble de facteurs aggravants sont fréquemment mentionnés comme le changement climatique, l'urbanisation sauvage, le sous-développement / la misère qui renforcent la fréquence, la complexité et la gravité des catastrophes. La diversité culturelle des populations affectées n'a été rajoutée que tout récemment à cette liste. Cette évolution découle en particulier du travail réalisé dans le cadre de l'Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs. C'est précisément ce thème qui a été abordé au cours de l'atelier.

Les catastrophes naturelles sont plus ou moins prévisibles. Les tremblements de terre et les éruptions volcaniques se produisent sur les marges des plaques mouvantes de la lithosphère dans certaines régions de la terre. Il est plus probable que les zones côtières et celles qui sont situées dans la partie aval de cours d'eau soient inondées que les régions montagneuses, tandis que celles-ci sont elles-mêmes plus vulnérables aux avalanches et aux glissements de terrain. Les cyclones se forment en général au-dessus de larges étendues d'eau relativement chaude et tendent à frapper les régions situées dans une zone caractérisée à l'échelle mondiale par ses tempêtes près de l'équateur, que l'on qualifie de zone de convergence intertropicale (ZCIT). Le délai entre deux catastrophes de même nature varie considérablement et peut parfois atteindre plusieurs siècles.

Les catastrophes technologiques sont bien plus difficiles à anticiper. Elles sont susceptibles de toucher des régions densément peuplées, dans les lieux où sont concentrés des installations industrielles, des centrales électriques, des pôles d'échange ou des plateformes multimodales et des

symboles de pouvoir. Traditionnellement, les principaux équipements économiques sont situés dans les villes, c'est pourquoi les zones urbaines sont toujours vulnérables sur le plan matériel. Plus récemment, l'évolution démographique a aggravé la vulnérabilité de la population urbaine.

Les villes, qui accueillent une proportion croissante de la population totale, sont de plus en plus vulnérables. L'urbanisation s'est considérablement accélérée depuis le début du siècle dernier et la tendance devrait se poursuivre bien que ce soit à un rythme moins élevé en Europe que dans d'autres régions du monde. Le pourcentage de la population urbaine dans le monde est passé de 13% en 1900 à 29% en 1950, 49% en 2005 et, selon les estimations de la Banque mondiale, il devrait atteindre 60% d'ici 2050<sup>1</sup>. En Europe, les chiffres sont bien supérieurs, soit 51,3% en 1950, 72,9% en 2011 pour atteindre sans doute 83,8% en 2050<sup>2</sup>.

Ces chiffres sont encore plus spectaculaires si l'on considère les rapports entre l'urbanisation et les migrations internationales. En effet, les migrants s'installent avant tout dans les agglomérations urbaines où ils peuvent trouver plus facilement du travail et rencontrer des concitoyens de même origine ethnique. Dans la ville espagnole de Fuenlabrada par exemple, le pourcentage de migrants est passé ces dix dernières années de 3 à 16%. Quasiment partout en Europe, la proportion de migrants est plus élevée dans les villes qu'à la campagne. Si la diversité culturelle est effectivement une cause de vulnérabilité en cas de catastrophes, les villes sont particulièrement exposées. Ce qui est ressorti clairement de l'atelier, c'est que la vulnérabilité des populations multiculturelles en cas de catastrophes dépend dans une grande mesure de la façon dont les pouvoirs locaux coopèrent avec les groupes de migrants vivant dans la ville.

Plusieurs études de cas ont été présentées pendant l'atelier :

- La participation des migrants lors de la phase critique du séisme de la côte Pacifique de Tohoku, Japon du 11 mars 2011<sup>3</sup> ;
- L'intervention de la police locale auprès de la population migrante dans la ville de Fuenlabrada, Espagne ;
- Le plan municipal pour l'état d'urgence de la ville de Lisbonne, Portugal ;
- L'élaboration de techniques de communication non verbale par la Fédération nationale de la protection civile, France ;
- La campagne en faveur de la sécurité par le plurilinguisme, menée par l'Institut de langues de l'armée autrichienne ;
- Le diagramme de mesures visant à atténuer les glissements de terrain élaboré par l'Observatoire multidisciplinaire français des instabilités de versants<sup>4</sup> ;
- Les outils de communication adaptés aux migrants élaborés pour les municipalités japonaises par le Centre d'information pour les communautés multiculturelles de Tokai, Préfecture d'Aichi, Japon ;

---

<sup>1</sup> *World Urbanization Prospects: The 2005 Revision*. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, <http://www.un.org/esa/population/publications/WUP2005/2005wup.htm> (dernier accès : le 4 juillet 2014).

<sup>2</sup> *World Urbanization Prospects: The 2011 Revision. Highlights*. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, UN, [http://esa.un.org/unup/pdf/WUP2011\\_Highlights.pdf](http://esa.un.org/unup/pdf/WUP2011_Highlights.pdf) (dernier accès : le 18 juillet 2014).

<sup>3</sup> Ce séisme en mer d'une magnitude de 9,0 a déclenché un tsunami destructeur, qui s'est abattu sur la zone côtière de Sendai et a fait 15 887 morts, 6 150 blessés et 2 612 portés disparus. Près de 4,4 millions de foyers du nord-est du Japon ont été privés d'électricité et 1,5 million se sont retrouvés sans eau. Des centaines de milliers de personnes ont dû être évacuées après la fusion des trois réacteurs de la centrale nucléaire de Fukushima Daiichi.

<sup>4</sup> Observatoire multidisciplinaire des instabilités de versants.

- les mesures d'information et de communication multilingues de l'organisation de planification et de protection contre les séismes de Grèce.

Outre ces études de cas locales, le Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophes (UNISDR) a présenté la **Campagne « Rendre les villes plus résilientes face aux catastrophes »**. Elle vise à rendre les villes plus résilientes face aux catastrophes et plus durables en recourant aux mesures prises par les collectivités locales pour réduire le risque de catastrophes. Elle incite les villes à élaborer des Plans d'action visant à rendre la ville plus résistante au climat et aux catastrophes. Elle fait partie du Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 de l'UNISDR qui considère notamment « *qu'il faut tenir compte de la diversité culturelle, de l'âge et des groupes vulnérables quand on planifie la réduction du risque de catastrophes* »<sup>5</sup>. Un cadre de réduction du risque de catastrophe pour l'après-2015 sera soumis pour approbation à la Troisième conférence mondiale de l'ONU sur la réduction du risque de catastrophes en mars 2015 à Sendai, Japon.

Les résultats d'un questionnaire adressé aux 26 Etats signataires de l'Accord EUR-OPA sur les risques majeurs ont aussi été présentés aux participants<sup>6</sup>. Il en ressort avant tout que la diversité culturelle est rarement considérée comme une question méritant de retenir l'attention dans la planification de la gestion des catastrophes. Cet état de choses est contraire aux résultats de la recherche concernant les effets de catastrophes passées sur des communautés multiculturelles, ce qui montre qu'il faut poursuivre les efforts dans ce domaine.

Si l'on se place davantage dans une perspective comparée, l'atelier a aussi porté sur des questions conceptuelles et théoriques. Il a été noté qu'un des concepts théoriques clés utilisés dans la gestion des catastrophes est la « résilience des populations », défini comme étant « un ensemble de capacités adaptatives mises en réseau » comprenant quatre éléments principaux<sup>7</sup> :

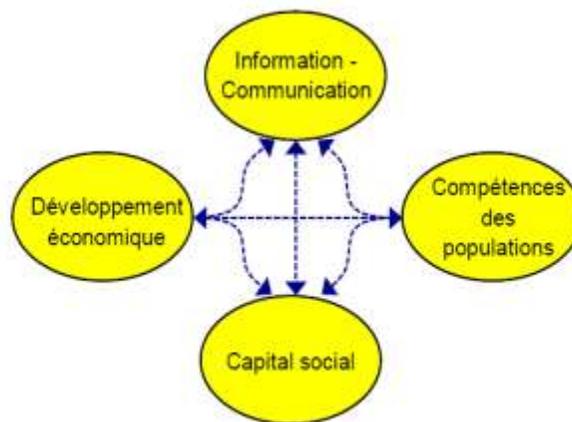


Figure 1 : La quatre composantes de la résilience des populations

<sup>5</sup> Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 : Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes. Extrait du rapport final de la Conférence mondiale sur les catastrophes (A/CONF.206/6), [http://www.unisdr.org/files/1037\\_finalreportwcdrefrench1.pdf](http://www.unisdr.org/files/1037_finalreportwcdrefrench1.pdf) (dernier accès : le 19 septembre 2014).

<sup>6</sup> Les résultats préliminaires du questionnaire sont résumés à la fin du présent rapport.

<sup>7</sup> Norris F.H., Stevens S.P., Pfefferbaum B., Wyche K.F. & Pfefferbaum R.L. (2008). "Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities, and Strategy for Disaster Readiness", *American Journal of Community Psychology*, 41/1-2, pp. 127-150, [http://www.emergencyvolunteering.com.au/ACT/Resource%20Library/CR\\_metaphor\\_theory\\_capacities.pdf](http://www.emergencyvolunteering.com.au/ACT/Resource%20Library/CR_metaphor_theory_capacities.pdf) (dernier accès : le 17 juillet 2014).

En examinant la place occupée par les populations de migrants selon ces quatre critères, il est possible de formuler des propositions générales sur une gestion efficace de la diversité pour réduire la vulnérabilité des populations touchées par des catastrophes naturelles ou technologiques.

Le modèle prévention, préparation, réaction et reconstruction (modèle *PPRR* en anglais) est une approche globale de la gestion des risques utilisée depuis des décennies par les institutions australiennes de gestion des situations d'urgence. Il considère la gestion des catastrophes comme une suite de quatre phases ou comme des phases nécessitant une intervention à court, à moyen et à long terme.

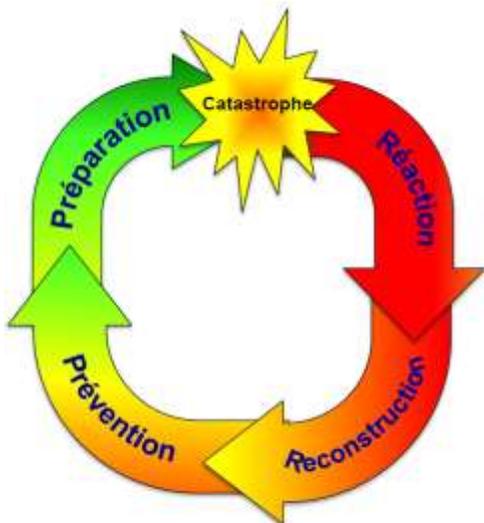


Figure 2 : Le cycle PPRR de gestion des catastrophes

1. **Prévention** – mesures prises pour réduire ou éliminer la probabilité ou les effets d'un incident.
2. **Préparation** – mesures prises avant un incident pour assurer une réaction et une reconstruction efficaces.
3. **Réaction** – mesures prises pour contenir, maîtriser ou minimiser les effets d'un incident.
4. **Reconstruction** – mesures prises pour minimiser la désorganisation et réduire les

En combinant ces deux typologies, on arrive à une matrice utile pour analyser la façon dont la prévention, la préparation, la réaction et la reconstruction peuvent être gérées en cas de catastrophes en tenant compte d'une société multiculturelle.

	Information - Communication	Compétence des populations	Capital social	Développement économique
PRÉVENTION	long-terme	long-terme	long-terme	long-terme
PRÉPARATION	moyen-terme	moyen-terme	moyen-terme	moyen-terme
RÉACTION	urgent	urgent	urgent	urgent
RECONSTRUCTION	court-terme moyen-terme long-terme	court-terme moyen-terme long-terme	court-terme moyen-terme long-terme	court-terme moyen-terme long-terme

Figure 3 : La matrice gestion des catastrophes / diversité culturelle

## 2. Diversité culturelle et prévention des catastrophes

### ***Quelles sont les mesures pouvant être prises à long terme pour réduire ou éliminer la probabilité ou les effets d'une catastrophe dans une société multiculturelle ?***

#### 2.1. Groupe cible et évaluation des risques

Il convient tout d'abord de définir les groupes cibles, ce qui dépend de la situation locale. Dans certains cas, il peut être utile d'utiliser pour ce faire des catégories administratives comme celles de migrants, demandeurs d'asile ou réfugiés, mais cela peut aussi conduire à un tableau incomplet de la population la plus exposée en raison de facteurs culturels. Il vaudrait sans doute mieux déterminer les groupes cibles en fonction de critères tels que le pays d'origine, la langue qu'ils emploient, la religion qu'ils pratiquent, les lieux qu'ils fréquentent dans leur vie quotidienne et leur travail etc. On pourrait ainsi prendre en considération les personnes qui ne relèvent pas des catégories traditionnelles de gestion des migrations comme les migrants sans papiers, les travailleurs transfrontaliers, les touristes étrangers ou les concitoyens d'origine étrangère. Cela pourrait convenir tout particulièrement dans des villes comme Patras (Grèce), où réside un groupe nombreux de demandeurs d'asile, le Luxembourg, où près de la moitié de la main-d'œuvre est formée de personnes venant des pays voisins<sup>8</sup>, ou des destinations touristiques comme Chypre, la Croatie, Malte ou la Turquie. En partant ainsi de facteurs culturels pour définir les groupes cibles, on brosse un tableau plus complet des groupes dont les caractéristiques (langue, religion, modes de communication, intégration dans la société qui les accueille) peuvent les exposer davantage que le reste de la population en cas de catastrophe. Par commodité, l'ensemble des groupes répondant à ce critère seront qualifiés ci-après à l'aide du terme générique de « groupes de migrants » ou de « migrants ».

Une fois que les groupes cibles sont définis, il convient d'évaluer s'ils sont davantage exposés que le reste de la population. Il convient tout d'abord de noter que les migrants ont souvent des revenus inférieurs à la moyenne et qu'ils vivent dans des quartiers où les logements sont comparativement bon marché. Le prix des logements est déterminé notamment par l'ancienneté et la qualité des constructions, par leur situation par rapport aux risques naturels et par leur proximité des réseaux de transport ou d'autres équipements publics. Il est fort probable que les ménages à bas revenus parmi lesquels figurent une proportion élevée de migrants, seront davantage touchés en cas de grave catastrophe que ceux qui habitent dans des zones plus « sûres » de la ville dans des bâtiments conformes aux normes de sécurité modernes. La municipalité de Lisbonne (Portugal) en est consciente. Pour faire face aux situations d'urgence, le service municipal de la protection civile a établi plusieurs plans locaux qui prennent en considération la vulnérabilité de populations vivant dans les quartiers anciens de la ville, où il est plus probable que les maisons s'écroulent en cas de grave tremblement de terre comme celui qui a détruit la ville en 1755.

Outre les facteurs matériels, les groupes de migrants peuvent être davantage vulnérables que le reste de la population pour des raisons culturelles. Il se peut notamment qu'ils ne maîtrisent pas assez bien la langue locale pour comprendre ce qui se passe ou ce qu'ils sont invités à faire. Une bonne communication peut aussi être gênée par des différences culturelles liées aux rapports entre les sexes, aux croyances religieuses, à la perception des pouvoirs publics ou aux relations familiales. Les services de gestion des catastrophes qui ne tiennent pas compte de la gestion de la diversité

---

<sup>8</sup> Frédéric Schmitz, Guillaume Drevon, Philippe Gerber (dir.), *La mobilité des frontaliers du Luxembourg : dynamiques et perspectives*. Numéro hors-série des Cahiers du CEP/INSTEAD, octobre 2012.

<http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/cahiers-CEPS/2012/hors-serie-FR.pdf> (dernier accès : le 17 juillet 2014). Ce texte est aussi disponible en allemand sous le titre : *Die Mobilität der in Luxemburg beschäftigten Grenzgänger : Dynamik und Perspektiven*.

culturelle dans leurs procédures de planification seront bien moins efficaces que les autres. Il vaut bien mieux faire de la prévention en prenant en considération les facteurs culturels que de se soucier des réactions *a posteriori*. La diversité culturelle et la dynamique de groupe sont des facteurs difficiles à comprendre dont il vaut mieux se préoccuper avant qu'une catastrophe se produise.

## 2.2. Information et communication

En cas de situation d'urgence, la diffusion rapide des informations et l'efficacité de la communication sont déterminantes pour réduire le nombre de victimes et optimiser les opérations de secours. Dans une société multiculturelle, il faut que les organes de la protection civile sachent quelles sont les langues des migrants, comment ils s'informent et comment ils communiquent les uns avec les autres. Ils doivent pouvoir réagir rapidement en disposant d'informations multilingues à jour spécifiques aux différentes cultures. Enfin, il faut qu'ils sachent comment trouver les responsables des diverses populations et être disposés à intervenir auprès d'eux sans faire preuve de condescendance. Bref, ils doivent acquérir des compétences interculturelles.

## 2.3. Compétences communautaires

Les compétences interculturelles sont en effet une condition *sine qua non* pour associer les migrants aux quatre phases de la gestion des catastrophes. Cela peut se révéler difficile pour les services de la protection civile. Lors des inondations de 2014 en Bosnie-Herzégovine et par la suite, les organisations militaires et de sécurité ont joué un rôle clé dans les opérations menées pour y faire face et pour porter secours à la population. Dans bien d'autres pays, les services de la protection civile sont peu à peu devenus indépendants de l'armée, mais ils en conservent certaines caractéristiques comme les grades militaires, les tenues, une hiérarchie verticale stricte et une homogénéité culturelle. Ils se composent avant tout de nationaux, surtout aux postes de responsabilité. C'est pourquoi, ils sont moins sensibles aux questions de minorités et de migrants. Cela aggrave le risque d'incompréhension culturelle, ce qui peut entraîner un nombre de victimes plus élevé et une moindre efficacité des secours apportés aux populations de migrants touchées par les catastrophes. A long terme, la meilleure façon de réduire un tel risque est de recruter le personnel de façon qu'il soit à l'image de la diversité socioculturelle et ethnique de la population locale. Il faut éventuellement surmonter à cette fin la réticence de migrants venant de pays comme la Turquie, qui ne connaissent quasiment pas l'engagement volontaire au sein des organisations de secours ou des pompiers. Cependant, cela suppose une modification de la culture organisationnelle des services de la protection civile et l'acceptation de l'idée selon laquelle la diversité culturelle peut être dans l'intérêt de l'organisation quand elle est confrontée à une catastrophe.

## 2.4. Capital social

Le capital social est fondamentalement une idée économique concernant les rapports entre personnes et entités qui contribuent à l'intérêt commun. Les groupes et sociétés fonctionnent parce l'on se fait confiance et qu'on n'est disposé à coopérer. Le capital social augmente avec la diversité et la qualité des relations des individus ou des groupes les uns avec les autres. Les migrants qui sont socialement isolés coopèrent essentiellement avec leurs proches ou avec des membres de leur communauté, car ils ont peu de capital social. Cela est particulièrement vrai pour les nouveaux arrivants, les travailleurs temporaires, les demandeurs d'asile ou les migrants irréguliers. Il faut du temps pour établir de nouvelles relations et apprendre à se faire confiance. L'effort nécessaire peut ne pas en valoir la peine si le migrant « n'est qu'un hôte de passage » ou s'il est considéré comme tel par la société qui l'accueille. Le manque de capital social aggrave la vulnérabilité des migrants. Etant donné qu'ils ont peu de contacts avec la société d'accueil quand bien même ils en comprennent la

langue, certains migrants n'ont pas accès à des informations essentielles dont ils ont besoin pour faire face à une situation d'urgence. A l'inverse, et c'est là quelque chose d'important dans une optique interculturelle, les membres des groupes de migrants entretiennent souvent des rapports étroits et la solidarité à l'intérieur du groupe est souvent bien plus forte qu'au sein de la société d'accueil. Les liens de parenté, la langue commune, les symboles partagés, la pratique religieuse et enfin les mêmes modes de communication rassemblent souvent les communautés d'expatriés, quel que soit leur situation économique. Il importe donc, comme cela été indiqué précédemment, de s'adresser aux responsables de communauté et aux militants œuvrant parmi les migrants.<sup>9</sup>

## 2.5. Développement économique

Sur le plan économique, les services de la protection civile doivent être conscients de la façon dont les ressources sont réparties au sein de la société. Les personnes aux moyens limités sont davantage exposées en situation de crise. Elles peuvent ne pas avoir de voiture ou de moyen de transport privé pour quitter une zone menacée par une catastrophe imminente. Elles peuvent avoir trouvé un logement bon marché dans une zone à risque. Les membres de leur famille peuvent ne pas avoir les moyens ou la possibilité de leur offrir immédiatement les produits de première nécessité après la catastrophe. Les migrants sont particulièrement mal placés à cet égard. Cela peut leur être d'autant plus difficile qu'ils ne comprennent pas ce qui se passe ou qu'ils ne savent pas vers qui se tourner. Ils risquent donc d'être touchés davantage sur le plan personnel ou matériel si leur handicap économique et culturel n'est pas pris en considération dans la planification de la gestion des catastrophes.

## 2.6. Recommandations d'actions futures

Pendant la phase de prévention, c'est en comprenant bien la diversité culturelle de la population que les services de la protection civile peuvent avant tout renforcer la résilience. Il ne s'agit pas d'avoir des connaissances théoriques, mais des connaissances empiriques de la dynamique interne des divers groupes qui vivent dans la ville. Alors seulement, il est possible d'examiner les possibilités d'intervention et de coopération planifiées et de vérifier qu'elles sont susceptibles de toucher l'ensemble des habitants de la ville.

*Les pouvoirs publics au niveau national, régional et local pourraient envisager de recenser les divers types d'informations liées à l'immigration, aux pratiques culturelles, aux lieux et à l'organisation et en utiliser les résultats comme outil pour instaurer une planification de la gestion des catastrophes tenant compte de la dimension culturelle. Le travail réalisé par la Fondation ASCAR à Barcelone est un bon exemple de la façon dont un recensement numérique interactif peut contribuer à sensibiliser davantage et à mieux connaître la diversité culturelle.<sup>10</sup>*

*Les organisations de gestion des catastrophes pourraient envisager de lancer des cours de formation sur la communication interculturelle et la sensibilisation pour le personnel à tous les niveaux de la hiérarchie. Ces cours pourraient reposer sur une base empirique et comprendre des discussions avec des migrants de diverses origines ethniques et sociales.*

<sup>9</sup> A cet égard, on peut soutenir que le fort potentiel de mobilisation des groupes de migrants en situation de crise compense dans une certaine mesure la faiblesse du capital social de chacun des migrants pris individuellement.

<sup>10</sup> <http://oslo.geodata.es/acsar/estudi-immigracio.php> (dernier accès : le 24 juillet 2014).

### 3. Diversité culturelle et préparation aux catastrophes

#### ***Quelles sont les mesures pouvant être prises avant un incident pour assurer l'efficacité de la réaction et de la reconstruction dans une société multiculturelle ?***

Etre prêt pour une catastrophe, c'est pouvoir réagir et disposer de personnes pour intervenir le plus souvent à brève échéance de manière à en réduire les effets. Les stratégies de préparation comprennent les mesures suivantes : planifier les situations d'urgence, prévoir des dispositifs d'évacuation et d'alerte, préparer le personnel aux alertes, assurer une coopération efficace entre toutes les institutions et organisations dont l'intervention pourrait être utile, et vérifier la disponibilité des équipements et services nécessaires en cas de catastrophe. Ces mesures techniques pourraient toutefois se révéler peu efficaces si rien n'est fait en matière de diversité culturelle ou si aucune mesure n'est prise pour préparer les groupes de migrants et les minorités. Cela ne peut se faire à courte échéance, mais il faut pour ce faire mener un travail de longue haleine auprès de la population de migrants. Ainsi que cela a été indiqué précédemment, la coopération suppose de la confiance et la confiance ne se décrète pas.

#### 3.1. Information et communication

L'information et la communication sont des éléments capitaux de la préparation aux catastrophes. Dans une société multiculturelle, cela implique non seulement d'obtenir des informations appropriées avant que la catastrophe ne se déclenche, mais aussi de savoir comment transmettre ces informations aux groupes cibles le plus efficacement possible. Ce qui est en jeu ici, c'est l'égalité d'accès à des informations dignes d'intérêt. D'où qu'ils viennent et quel que soit leur statut juridique, les migrants ont tout autant le droit, ni plus ni moins que la population d'accueil, d'être informés des risques potentiels et de ce qu'il faut faire pour réduire les dommages causés par une catastrophe.

Pour que les informations atteignent les groupes de migrants, il importe de les rédiger dans des langues qu'ils comprennent. Cela ne signifie pas simplement qu'il faille traduire des documents dans d'autres langues. Dans un contexte pluriculturel, les traductions littérales peuvent causer des incompréhensions et même induire parfois en erreur. Les idéogrammes qui sont fréquemment employés dans la communication sur les situations d'urgence afin de transmettre des informations essentielles peuvent facilement ne pas être du tout compris par certains selon leur origine. Les pays n'ont pas tous les mêmes codes de couleur. Un idéogramme employé dans un pays peut avoir un sens différent ailleurs. Tout comme la traduction de documents écrits, l'utilisation de symboles graphiques est culturellement marquée, si bien qu'on ne peut considérer que la compréhension des symboles va de soi.

Une fois que des informations sont disponibles dans des langues comprises par les groupes de migrants, il reste à entrer en contact avec ces groupes. Il faut recourir à cette fin à divers moyens de communication : radio, télévision, brochures, Internet, médias sociaux etc. Au Japon, l'association pour les relations inter-nationalités de Sendai, basée dans la ville du même nom, a diffusé par CD et sur Youtube une vidéo multilingue sur la prévention des catastrophes donnant des conseils pratiques en dix langues sur la façon de réagir aux tremblements de terre.<sup>11</sup> Pour que les enfants soient moins effrayés devant les secouristes en tenue, le Bureau municipal de la protection civile de Lisbonne a adopté une mascotte, un chien à taille humaine baptisé Tinoni, qui assiste aux événements organisés dans le cadre du programme éducatif municipal pour enfants sur la protection civile. Il est capital de faire passer les informations essentielles par les différents moyens de communication disponibles.

---

<sup>11</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=N86fw1D-8-8> (dernier accès : le 24 juillet 2014).

L'expérience montre que le moyen le plus efficace de communiquer est d'entamer des contacts directs. La communication verbale, notons-le, est souvent plus courante au sein des groupes de migrants que parmi les membres de la société hôte. Il peut donc être utile que les organes de gestion des catastrophes repèrent des personnes qui maîtrisent les langues des groupes de migrants et surtout qui sont respectées et ont de bonnes relations avec la communauté dans son ensemble. Ces personnes n'assument pas nécessairement des responsabilités au sein d'ONG ou d'autres organisations. Ce qui compte, c'est leur entregent et l'effet qu'elles peuvent avoir pour faire passer un message.

Les services de gestion des catastrophes ont aussi besoin de savoir où les migrants se réunissent selon l'heure de la journée. Il faut donc qu'ils tiennent à jour une liste d'organisations, d'institutions, de responsables de communauté, de médias ethniques etc. susceptibles de transmettre rapidement les informations si nécessaire. A Fuenlabrada (Espagne), la police locale a formé une équipe de gestion de la diversité, qui a constitué au sein de la population de migrants un réseau de contacts qui peuvent être joints très rapidement si nécessaire. En Italie, la ville de Milan tient à jour un site web d'adresses et de personnes de contact de toutes les organisations offrant des cours d'italien aux migrants.<sup>12</sup> En quelques minutes seulement, il est possible d'envoyer un message à toutes les organisations, qui peuvent le faire suivre ensuite aux élèves des cours de langues. Dans les villes qui ne disposent pas de réseaux ou de bases de données de cette nature, il est très possible que des informations essentielles atteignent trop tard les groupes de migrants pour qu'ils puissent réagir comme il convient.

L'atelier a notamment fait ressortir que les problèmes de communication peuvent se produire au sein des organisations de secours œuvrant sur le terrain et entre celles-ci. Cela est dû à deux facteurs principaux ; d'une part, la diversité culturelle s'est accrue au cours des dernières décennies au sein des organisations de gestion des crises. Cela a conduit par exemple l'armée autrichienne à offrir des cours d'allemand au personnel militaire d'origine étrangère. D'autre part, à l'époque de la mondialisation, la gestion des catastrophes suppose souvent davantage d'actions transfrontalières et de coopération entre des organisations qui ne parlent pas nécessairement la même langue. Même quand c'est le cas, la communication peut être problématique en situation de crise quand l'environnement est trop bruyant ou que les secouristes doivent porter des masques. Pour surmonter ce problème, l'association française B4Com a élaboré ToxCom, un dictionnaire d'environ 120 signes manuels qui permettent aux secouristes de communiquer même dans des conditions dégradées.<sup>13</sup>

### 3.2. Compétences communautaires et capital social

Dans une société multiculturelle, la gestion effective des catastrophes suppose que les organisations de secours possèdent une compétence interculturelle. Cela n'implique pas seulement de connaître les groupes de migrants, de savoir comment ils communiquent ou comment ils sont susceptibles de réagir dans certaines circonstances. Cela suppose avant tout d'associer les groupes de migrants à tout le cycle de gestion des catastrophes, ce qui peut se faire de différentes façons.

Les groupes de migrants peuvent être invités à prendre part à des exercices de secours et à formuler des suggestions sur la prise en compte dans la limite du raisonnable de leurs spécificités culturelles en cas de crise (par exemple, exigences liées au régime alimentaire, au sexe ou à des usages religieux). Cela peut impliquer des concessions en matière de multiculturalisme. Par ailleurs, ces

---

<sup>12</sup> <http://milano.italianostranieri.org/> (dernier accès : le 24 juillet 2014).

<sup>13</sup> [www.b4com.eu](http://www.b4com.eu). Notons que les personnes recrutées pour donner des formations sur ToxCom sont sourdes et qu'elles peuvent seulement communiquer avec les participants en langue des signes.

concessions sont fréquemment nécessaires afin d'établir les relations de confiance nécessaires pour obtenir la coopération des groupes de migrants.

Selon le modèle interculturel d'intégration, le personnel des organisations publiques devrait refléter la diversité culturelle de la population dans son ensemble. Le recrutement de collaborateurs d'origine migrante dans les services de gestion des catastrophes renforcera la compétence interculturelle de l'organisation et facilitera la communication et le règlement des conflits avec les groupes de migrants avant, pendant et après une catastrophe.

Il convient cependant de souligner que les groupes de migrants disposent de certaines compétences qui peuvent se révéler extrêmement utiles en cas de crise. La première chose qui vient à l'esprit, c'est leur capacité de communiquer avec les autres membres de leur communauté. Les migrants ont pourtant d'autres compétences dont il arrive souvent que les services de la protection civile ne tiennent pas compte. Ils possèdent souvent un éventail d'expériences et de compétences pour faire face aux situations d'urgence et ils peuvent surmonter l'adversité et manifester une grande résilience dans les situations difficiles. Il suffira de penser aux conditions dans lesquelles la plupart des demandeurs d'asile se rendent en Europe ou aux conditions de vie des migrants en situation irrégulière.<sup>14</sup> Les groupes de migrants se caractérisent souvent par une forte solidarité interne. Ils tendent à valoriser davantage les relations familiales que les membres de la société hôte. Les services de la protection civile qui ont établi des relations de confiance avec les groupes de migrants pourront diffuser plus facilement les informations à ces groupes qu'aux membres de la société hôte qui peuvent avoir des relations sociales plus diversifiées tout en menant un mode de vie plus individualiste.

L'un des facteurs culturels qui peuvent gêner la coopération des migrants lors des opérations de prévention et de secours est l'absence d'expérience du travail bénévole dans leur pays d'origine. Dans certains pays, la coopération se limite à la famille ou au clan. En dehors de ces réseaux, la méfiance prévaut et les relations mutuelles sont dictées par des gains matériels. Il peut donc être assez difficile d'amener des groupes de migrants à participer à des stages, à des exercices et à des organisations bénévoles de protection civile. Plusieurs propositions ont été faites pendant le séminaire pour surmonter ce genre de réticences culturelles. Depuis 2011, par exemple, le Luxembourg a instauré des « contrats d'intégration » que les migrants signent et qui impliquent la participation à un stage de formation de trois jours.<sup>15</sup> Il a été proposé que le stage comprenne un module sur la protection civile. Ou d'ajouter une introduction sur ces questions aux cours obligatoires sur les premiers secours suivis fréquemment par les migrants pour obtenir un permis de conduire valable. Dans la mesure où la plupart des écoles organisent des exercices d'évacuation pour les élèves, il est aussi proposé d'associer les parents à ces exercices dans les écoles situées dans des zones largement habitées par une population de migrants.

Les migrants peuvent participer avant tout à l'action menée lors de situations d'urgence en mobilisant leur capital social au sein de leur groupe ethnique. En associant activement les migrants aux phases de prévention et de préparation, les services de gestion des catastrophes peuvent contribuer à élargir les réseaux sociaux des migrants au-delà de leur communauté. Cela facilite aussi la coopération des migrants avec les membres de la société hôte pour rechercher des solutions en situation d'urgence.

---

<sup>14</sup> Cela ne signifie pas, cela va sans dire, qu'ils puissent bénéficier de moins de ressources que les membres de la société hôte.

<sup>15</sup> <http://www.olai.public.lu/en/accueil-integration/mesures/contrat-accueil/index.html> (dernier accès : le 23 juin 2014).

### 3.3. Développement économique

Sur le plan économique, les services de gestion des catastrophes devraient être prêts à affecter les ressources nécessaires après une catastrophe dans les lieux où les besoins se font sentir le plus. Dans certains cas, ce peut être précisément les lieux où les migrants sont concentrés. C'est justement parce que les ressources prévues pour l'évacuation étaient affectées en priorité aux districts blancs de la Nouvelle Orléans que l'ouragan Katrina a été qualifié de « catastrophe multiculturelle » par l'*American Psychological Association*.<sup>16</sup>

### 3.4. Recommandations d'actions futures

Les catastrophes mettent à rude épreuve les organisations et, si elle n'est pas pris en considération à l'avance, la diversité culturelle / ethnique peut aggraver les contraintes d'une situation déjà problématique. C'est en tenant compte de la diversité culturelle dans les stratégies de préparation que l'on peut contribuer à atténuer les contraintes structurelles qui s'exercent inévitablement en cas de catastrophe.

*Les pouvoirs publics au niveau national, régional et local pourraient envisager de prendre des mesures pour faire en sorte que les personnes d'origine migrante soient associées à l'ensemble du processus de réduction du risque de catastrophe et que dans la mesure du possible, leur point de vue soit pris pleinement en considération. Le personnel des organisations de gestion des catastrophes d'origine migrante devrait être recruté à des fonctions d'encadrement pour faire en sorte que la diversité culturelle fasse partie intégrante de la planification stratégique de la gestion des catastrophes.*

## 4. Diversité culturelle et réaction face aux catastrophes

### ***Que peut-on faire pour contenir, maîtriser ou minimiser l'impact pendant et immédiatement après une catastrophe majeure dans une société multiculturelle ?***

Pendant la phase de réaction, tout s'accélère et les choses ne se passent jamais réellement comme cela était anticipé en dépit du travail réalisé en amont. Les différences culturelles peuvent conduire à différentes réactions face aux événements critiques. L'incertitude s'aggrave si la diversité culturelle n'est pas prise en considération pendant les phases de prévention et de préparation.

#### 4.1. Information et communication

Quand une situation d'urgence se produit, il importe de diffuser très rapidement des informations précises aux personnes concernées, car cela peut sauver des vies et atténuer les épreuves endurées. Si les informations destinées à un groupe de migrants donné sont aisément disponibles et que des moyens de communication efficaces ont été déterminés avec soin, ainsi que le suggèrent les chapitres précédents, il y a tout lieu de penser que les migrants ne seront pas plus touchés que les autres membres de la société hôte placés dans des conditions comparables. A cet égard l'expérience

<sup>16</sup> *Hurricane Katrina: A Multicultural Disaster.* American Psychological Association, 2006, <http://www.apa.org/pi/oema/resources/communique/2006/03/katrina-special-section.pdf> (dernier accès : le 17 juin 2014).

de la ville de Sendai (Japon) au lendemain du séisme de 2011 constitue un bon exemple des rapports entre prévention, préparation et réaction.

En 1990, la municipalité de Sendai a créé l'Association de relations internationales de Sendai (SIRA) afin de promouvoir les échanges et les relations interculturelles au sein de la population locale. En 2000, la SIRA a lancé le programme des « interprètes volontaires en cas de catastrophe à Sendai » afin d'associer les résidents étrangers à la gestion du risque de catastrophe. Un grave tremblement de terre avait frappé la région en 1978 faisant 28 morts et 1 325 blessés. Les pouvoirs locaux savaient que l'éventualité d'un autre séisme n'était qu'une question de temps et en 2010 elles ont chargé la SIRA de créer un Centre de soutien multilingue en cas de catastrophe. Par chance, le Centre a commencé à fonctionner moins de deux mois seulement avant que le grand séisme de la côte Pacifique de Tohoku, Japon, ne frappe la péninsule le 11 mars 2011. Grâce aux diverses activités qu'elle avait réalisées, la SIRA avait développé un large réseau au sein de la population de migrants. Quand le tremblement de terre s'est produit, beaucoup de migrants se sont portés spontanément volontaires pour remettre des questionnaires et diffuser des informations en langue étrangère. La coopération directe entre la SIRA et les migrants avait créé la confiance mutuelle nécessaire pour s'entendre. C'est ce qu'Akiyoshi Kikuchi, le coordinateur pour la société multiculturelle de la SIRA, a expliqué à merveille pendant l'atelier : *« Il est vrai que les liens étroits noués avec ces gens nous ont permis de gérer le Centre avec efficacité même peu de temps après le séisme. En d'autres termes, le travail en réseau est plus important qu'un manuel parce que la catastrophe est une situation exceptionnelle face à laquelle un manuel est de peu d'utilité. »*

L'expérience de la SIRA souligne l'importance de disposer d'une organisation qui s'intéresse aux multiples aspects de l'intégration des migrants dans la ville. La SIRA offre des cours de langue, un soutien aux enfants d'origine étrangère et des orientations générales aux résidents étrangers qui vivent à Sendai. Elle réalise des travaux de recherche, organise des festivals interculturels et publie des périodiques, des guides et un bulletin électronique mensuel.<sup>17</sup> Grâce au large éventail de services qu'elle offre, la SIRA a mis en place en plus d'une vingtaine d'années d'activités un réseau étroit au sein de la population de migrants. C'est pourquoi, il était beaucoup plus facile de mobiliser les migrants après le tremblement de terre de 2011 que si la SIRA n'avait pas existé. Mais ils se sont en outre portés spontanément volontaires. Cela montre dans quelle mesure les villes ou les régions qui offrent des services analogues, que ce soit par le biais d'ONG ou d'entités administratives chargées spécifiquement des multiples aspects de l'intégration, sont mieux placées pour faire face à une catastrophe dans un contexte pluriculturel que celles qui ne font rien.

#### 4.2. Compétences communautaires

Lorsque les migrants sont associés à la phase de réaction de la gestion des catastrophes, ils ont aussi l'avantage de pouvoir proposer des solutions qui n'avaient pas été envisagées par les services de la protection civile. Bien que ceux-ci aient su définir un éventail de priorités préétablies, ils doivent rester ouverts aux suggestions de la société civile en général et des migrants en particulier.

#### 4.3. Capital social

L'expérience de Sendai montre que le travail réalisé par la SIRA a renforcé le capital social des migrants, qui se sont sentis suffisamment en confiance pour se porter volontaires afin de porter assistance après le tremblement de terre. Dans les lieux où ce genre de structures manquent ou bien où les pouvoirs publics ne mènent pas de politique inclusive visant à l'intégration, les groupes de

---

<sup>17</sup> Pour les activités de la SIRA, voir : <http://www.sira.or.jp/english/activity/index.html> (dernier accès : le 18 juin 2014).

migrants peuvent être plus méfiants à l'égard des institutions officielles et plus difficiles à mobiliser. Il faut donc plus de ressources pour les toucher en cas de situation d'urgence, ce qui peut beaucoup prêter à controverse quand les ressources sont exploitées au maximum et que les divers groupes sociaux se les disputent.

#### 4.4. Développement économique

Faire participer des migrants aux organisations de la protection civile ou les associer à leur action pendant la phase de réaction, cela permet aussi d'évaluer plus facilement les besoins et de répartir les ressources en conséquence. Il est probable qu'ils aient connaissance des membres de leur communauté qui sont particulièrement vulnérables ou qui ne disposent de ressources matérielles ou sociales pour faire face à l'adversité. Ils peuvent jouer un rôle déterminant pendant la phase de reconstruction en tant que médiateurs lorsque l'opinion critique la répartition des ressources.

#### 4.5. Recommandations d'actions futures

L'efficacité de la gestion des catastrophes dans une société plurielle est conditionnée avant tout par le travail réalisé avant que les crises se produisent.

*Les organisations de gestion des catastrophes pourraient envisager de prendre des mesures pour faire en sorte qu'elles soient toujours tenues au courant des informations concernant le contexte culturel et multilingue et qu'elles soient en mesure de diffuser rapidement ces informations en faisant appel aux réseaux de migrants avant que les situations de crise se produisent. Idéalement, une telle tâche devrait être confiée à un fonctionnaire ou à une organisation intéressée par l'intégration qui s'efforce de satisfaire les besoins des migrants et jouit donc de la confiance nécessaire pour bénéficier d'une bonne coopération et assurer une communication efficace.*

*Dans une société multiculturelle, les organisations de gestion des catastrophes pourraient envisager de faire en sorte que les praticiens de l'intégration interculturelle ayant un accès direct aux groupes de migrants soient rattachés aux centres de coordination créés pour gérer les catastrophes à grande échelle. Ces personnes pourraient être les responsables de services administratifs chargés de l'intégration ou des ONG chargées par les pouvoirs publics au niveau local ou régional de traiter sur le terrain les questions liées à l'intégration.*

### 5. Diversité culturelle et reconstruction

***Quelles sont les mesures pouvant être prises pour réduire les délais de désorganisation et de reconstruction dans une société multiculturelle ?***

#### 5.1. La culture, outil d'intervention

L'efficacité de la gestion des catastrophes dans les sociétés multiculturelles est conditionnée avant tout par le travail réalisé avant que les crises ne se produisent. Toutes les remarques faites ci-dessus, en particulier celles qui concernent la compétence interculturelle des services de gestion des catastrophes et leur capacité de coopérer avec des populations d'origine culturelle diverse s'appliquent aussi à la phase de reconstruction.

Les catastrophes peuvent causer des destructions matérielles étendues, faire des morts, créer des conditions de vie difficiles. La façon dont les gens réagissent à ces situations peut aussi être conditionnée par des facteurs culturels. Les populations ayant une forte religiosité peuvent s'organiser elles-mêmes autour d'institutions religieuses comme les églises, les synagogues, les mosquées ou les temples et créer des services d'assistance pour leurs coreligionnaires. Les prières ou les cérémonies religieuses peuvent servir de bons outils d'intervention dans la mesure où elles aident les fidèles à surmonter leur douleur et à revenir finalement à la vie normale. Là encore, la compétence interculturelle suppose de reconnaître l'importance de la vie religieuse dans certains groupes et d'intervenir auprès des responsables religieux pour diffuser les informations et rechercher les meilleures solutions permettant de satisfaire des besoins spécifiquement culturels.

## 5.2. Recommandations d'actions futures

*Outre l'affectation de ressources et d'une aide aux secours en fonction des besoins, les organisations de gestion des catastrophes pourraient envisager de reconnaître le rôle éventuel des croyances et des coutumes dans le travail de deuil et la réaction face à l'adversité.*

## 6. Conclusion

En conclusion, il semble bien que l'efficacité des dispositifs de gestion des catastrophes dans une société multiculturelle soit conditionnée par la politique publique globale concernant la diversité. Si les migrants sont considérés et traités comme une population dont la présence est temporaire (modèles des travailleurs immigrés), la diversité ne sera pas prise en considération dans l'élaboration de politiques et il est probable que les migrants souffrent davantage que le reste de la population en cas de catastrophe. Si la diversité est niée et que les migrants sont censés s'assimiler au sein de la culture dominante (modèle assimilationniste), ils risquent, quand ce n'est pas le cas, d'être exclus des programmes de prévention et de secours. Inversement, si la diversité est exagérée et que la société est considérée comme divisée en groupes culturels distincts (modèle multiculturel), cela encouragera des attitudes opportunistes considérant l'absence de coopération comme une stratégie rationnelle.

Le modèle interculturel d'intégration élaboré par le Programme de cités interculturelles du Conseil de l'Europe constitue un cadre plus approprié pour l'élaboration de politiques concernant la gestion des catastrophes.<sup>18</sup> Il reconnaît véritablement qu'il importe de permettre à chaque culture de survivre et de s'épanouir, mais il souligne aussi le fait que les cultures ne se développent bien que si elles sont en contact les unes avec les autres et non si elles sont isolées. Il vise à renforcer les relations interculturelles pour renforcer la confiance et resserrer le tissu social. Une plus grande sensibilité culturelle, l'encouragement des relations interculturelles et de la mixité sont considérés comme relevant non d'un service ou d'une personne spéciale, mais comme constituant un aspect essentiel du fonctionnement de l'ensemble des services municipaux.

Pour être efficace, la gestion des catastrophes dans une société multiculturelle suppose une large coopération non seulement entre organisations, mais aussi entre les organisations et les divers groupes culturels qui forment la société. La prise de décisions de haut en bas dans ce domaine

<sup>18</sup> Phil Wood (dir.) (2010), *Cités interculturelles - Vers un modèle d'intégration interculturelle*, Conseil de l'Europe, 2010, [http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/cities/ICCMModelPubl\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/cities/ICCMModelPubl_fr.pdf) (dernier accès : le 26 septembre 2014).

Conseil de l'Europe (2013), *La cité interculturelle pas à pas*, Guide pratique pour l'application du modèle urbain de l'intégration interculturelle, Conseil de l'Europe, 2013, [http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/cities/ICCstepbystep\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/cities/ICCstepbystep_fr.pdf) (dernier accès : le 26 septembre 2014).

aggrave le risque d'un biais ethnocentrique et en conséquence celui d'un traitement inégal. L'élaboration de politiques dans un souci d'inclusion tenant compte des facteurs culturels réduit la vulnérabilité des groupes de migrants et ce faisant, contribue à l'efficacité des programmes de gestion des crises au sein des sociétés plurielles.

## 7. Annexe I : Contexte

Les sociétés multiculturelles sont-elles plus vulnérables aux catastrophes majeures que les sociétés monoculturelles et si oui, que peut-on faire pour améliorer la résilience de ces sociétés situation de crise ? Quelles sont les spécificités des populations de migrants à prendre en considération quand on conçoit des dispositifs de protection et d'évacuation ? Comment les organes de la protection civile touchent-ils les groupes de migrants qui ne comprennent pas la langue employée par l'administration ou les médias locaux ? Comment les équipes de secours des différents pays communiquent-elles avec efficacité quand elles coopèrent après une catastrophe de grande ampleur qui suppose une réaction internationale ? De quelles compétences ont besoin les services de la protection civile pour intervenir avec efficacité dans un environnement caractérisé par sa diversité culturelle ? Comment la société hôte peut-elle recenser et mobiliser les ressources spécifiques des populations de migrants pour gérer avec efficacité une catastrophe avant qu'elle se produise, pendant la crise et par la suite ? Telles étaient certaines des questions auxquelles se sont intéressés les participants de l'atelier organisé les 12 et 13 juin 2014 à Strasbourg par l'Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs (EUR-OPA) et le Programme des cités interculturelles du Conseil de l'Europe.

**L'Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs** (EUR-OPA) est une plateforme de coopération dans le domaine des catastrophes naturelles et technologiques majeures entre l'Europe et le Sud de la Méditerranée.<sup>19</sup> En 2011, le Comité des Correspondants permanents d'EUR-OPA a adopté des *Principes éthiques pour la réduction des risques de catastrophes et la résilience des personnes*<sup>20</sup>. En 2012, le Comité a décidé de mettre l'accent sur son travail concernant les grandes orientations de la pratique opérationnelle auprès de trois catégories : personnes handicapées ; enfants ; et migrants, demandeurs d'asile et réfugiés.

Le **Programme de cités interculturelles** du Conseil de l'Europe aide des villes à élaborer des politiques et stratégies destinées à une gestion efficace de la diversité dans un souci de cohésion et de développement local.<sup>21</sup> Actuellement 25 villes d'Europe participent au programme et 60 sont des villes associées. Elles partagent toutes l'idée que bien gérée, la diversité culturelle offre plus d'avantages à la société hôte qu'elle ne crée de problèmes. Le programme constitue un capital de connaissances dans différents domaines d'action aidant les villes à concevoir ou à redéfinir des mesures afin de faire participer les migrants et de leur faire prendre des initiatives dans toutes les sphères de la vie publique.

---

<sup>19</sup> <http://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/> (dernier accès : le 17 juillet 2014).

<sup>26</sup> Etats membres à l'accord EUR-OPA risques majeurs : Albanie, Algérie, Arménie, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, Géorgie, Grèce, Liban, Luxembourg, Malte, Maroc, République de Moldova, Monaco, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, Saint-Marin, Serbie, Espagne, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Turquie et Ukraine.

<sup>20</sup> Prieur, Michel, *Principes éthiques pour la réduction des risques de catastrophes et la résilience des personnes*, Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2012.

<sup>21</sup> [www.coe.int/interculturalcities](http://www.coe.int/interculturalcities) (dernier accès : le 17 juillet 2014).

<sup>25</sup> villes participent actuellement au Programme. Elles sont situées dans 19 pays : Chypre, Danemark, France, Allemagne, Grèce, Irlande, Israël, Italie, Malte, Pologne, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Fédération de Russie, Serbie, Espagne, Suède, Suisse, Ukraine et Royaume-Uni. Il y a aussi 60 membres associés, y compris Montréal et Mexico.

## 8. Annexe II: L'atelier « La protection civile dans des sociétés multiculturelles: migrants, demandeurs d'asile et réfugiés dans le contexte de prévention et de gestion des risques majeurs »

EUR-OPA et les Cités interculturelles ont réuni leurs compétences pour organiser cet atelier afin de réfléchir à l'accès et à la participation des migrants, réfugiés et demandeurs d'asile aux mécanismes de prévention, de protection et de réaction lors des catastrophes et la contribution qu'ils peuvent apporter pour adapter ces mécanismes à leurs besoins. L'atelier était organisé avec le soutien de la Fondation du Japon.

Des représentants des institutions de la protection civile des Etats membres d'EUR-OPA, des villes membres du Réseau des Cités interculturelles, la Fondation du Japon, des organisations internationales, et des universitaires ont participé à l'atelier.

Au cours de l'atelier, les participants ont échangé de bonnes pratiques et de points de vue sur les outils conceptuels nécessaires pour appréhender les dimensions multiples de la gestion des catastrophes dans des sociétés multiculturelles. Cette confrontation d'expériences pratiques et de bases théoriques a semblé très utile étant donné que le sujet est quasiment une *terra incognita*. En effet, ce n'est que tout récemment, surtout depuis les séquelles de l'ouragan Katrina de 2005 en Louisiane (Etats-Unis), que les organisations internationales, les services de la protection civile et les institutions de recherche ont commencé à se pencher sérieusement sur les rapports entre la gestion des catastrophes et la diversité culturelle.<sup>22</sup> L'atelier avait donc des fins exploratoires. Après les exposés, les participants ont travaillé en quatre groupes selon la méthode du « café du monde ». Ils étaient invités à répondre aux questions suivantes :

- Quel est le degré de préparation aux catastrophes / situations d'urgence des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés dans votre pays / région ?
- Qu'en est-il actuellement de la participation des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés à la protection civile dans votre pays / région ?
- Dans quelle mesure les premières personnes appelées à réagir / les gestionnaires de crise sont-ils sensibilisés actuellement à la dimension interculturelle ou possèdent-ils une compétence en la matière dans votre pays / votre région / votre organisation ?
- Quelles sont les mesures à prendre pour améliorer la préparation / résilience d'une société multiculturelle confrontée à une situation d'urgence ou à une catastrophe ?

---

<sup>22</sup> L'ouvrage sans doute le plus détaillé sur la question est le suivant : Emergency Management Australia : *Guidelines for Emergency Management in Culturally and Linguistically Diverse Communities*, Australian Emergency Manual Series, Manual number 44, 2007.

<http://www.em.gov.au/Documents/Manual44GuidelinesforEmergencyManagementinCulturallyandLinguisticallyDiverseCommunities.pdf> (dernier accès : le 4 juillet 2014).

## **9. Annexe III : Résultats préliminaires du questionnaire sur la protection civile dans une société plurielle**

### Aspects techniques

Le questionnaire a été envoyé en français et anglais aux membres du Comité des Correspondants Permanents de l'Accord EUR-OPA le 24 février 2014. En même temps, il a été envoyé au réseau des Cités interculturelles du Conseil de l'Europe. Il comprenait neuf questions ouvertes.

Dix-huit réponses de quinze pays ont été reçues : Azerbaïdjan, Arménie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Croatie, Espagne, Géorgie, Grèce, Luxembourg, Maroc, Monaco, Portugal, Turquie, et Ukraine.

#### **Question 1 – Risques potentiels**

Réponses variées (par ex. risques naturels, accidents technologiques, catastrophes d'origine humaine).

#### **Question 2 – Services administratifs / organisations chargés de la prévention et de la gestion des risques**

Réponses variées (avant tout institutions d'Etat et pouvoirs publics au niveau national, régional et local)

#### **Question 3 – Besoins spécifiques des migrants ne maîtrisant pas la langue**

Les réponses, très variées, vont de « pas de besoins spécifiques, car la plupart des migrants parlent la langue du pays d'accueil » à « problème constaté et pris en considération » en passant par « problème inexistant » et « activités spécifiques en place ou prévues ».

#### **Question 4 – Besoins des migrants et questions culturelles pris en considération dans les plans concernant les situations d'urgence et l'évacuation de la population**

Les plans pour les situations d'urgence et pour l'évacuation de la population et les cartes de risques existent dans tous les pays (ou les régions) qui ont répondu au questionnaire.

La prise en compte des migrants ayant une maîtrise limitée de la langue du pays d'accueil, ou même qui ne la comprennent pas et d'autres questions culturelles va de « pas besoin de spécification, car les plans s'appliquent indépendamment des différences culturelles » à « les questions linguistiques et autres d'ordre culturel sont recensées et prises en considération dans l'ensemble des plans » en passant par « des activités comme une information multilingue sur les risques sont élaborées ou envisagées ».

#### **Question 5 – Informations pour migrants concernant les risques existants**

La large palette de réponses, depuis « pas d'informations / d'activités spécifiques (par ex. parce que les migrants sont informés à l'aide des mêmes médias que la population majoritaire) » à « exposés spéciaux sur la préparation aux crises organisés à l'intention de groupes de migrants » en passant par « ressources pour une information sur les risques (comme des sites web et des publications) dans différentes langues (fournie pour partie lors de l'entrée dans le pays) ».

#### **Question 6 – Participation des migrants/ organisations de migrants à la planification de l'évacuation**

La plupart des réponses ne font état d'aucune participation à ce jour, mais plusieurs réponses indiquent des projets d'activités pour remédier à cette situation.

**Question 7** – Participation des organisations de migrants aux exercices d'évacuation et dispositions pour les y encourager

Les réponses indiquent avant tout qu'il n'y a ni participation spécifique des migrants ni mesures destinées à les encourager à le faire, mais plutôt une planification tenant compte de cette caractéristique. Les migrants participent de même que la population aux exercices obligatoires (par ex. à l'école).

**Question 8** – Identifier des experts travaillant sur le sujet de la protection civile par rapport aux migrants, aux demandeurs d'asile et aux réfugiés ?

-

**Question 9** – Identifier des participants potentiels ?

-