

gisti, les journées
d'études

CO₂

Réfugiés environnementaux

Exode écologique

Ouragan Katrina

Iles Tuvalu

Quel statut pour les réfugiés environnementaux ?

Déplacés internes

Actes de la journée du 14 décembre 2007

Désertification

Effet de serre

Famines

Changement climatique

Convention de Genève

Réfugiés écologiques

Déforesta

Désertification

Protocole de Kyoto

Désastres écologiques

Pollueur-payeur

Réchauffement climatique

Convention interna

Eau

Réfugiés climatiques

**groupe
d'information
et de soutien
des immigrés**

Protection juridique

Inscrivez-vous à « Gisti-info »

Pour être tenu informé de l'actualité du droit des étrangers, inscrivez-vous à la liste de diffusion électronique du Gisti.

Vous recevrez ainsi la lettre d'information sur l'activité du site, les communiqués et les pétitions de l'association, les informations sur les campagnes lancées et/ou soutenues par le Gisti, les annonces des nouvelles publications et des sessions de formation. Bien évidemment, le Gisti s'engage à ne pas diffuser votre adresse électronique.

Rendez-vous à la page www.gisti.org/gisti-info

Photocopier ce document, c'est mettre en péril le Gisti

Si vous photocopiez ce document et si vous le diffusez sous forme de copies, sachez que vous contribuez à tarir une des sources d'autofinancement du Gisti et que vous le fragilisez.

Si vous voulez aider le Gisti, abonnez-vous à ses publications et incitez vos proches à s'y abonner.

Si vous voulez soutenir le Gisti, vous pouvez aussi lui faire un don.

Pour plus d'informations > www.gisti.org/aider

Journée d'étude du 14 décembre 2007

Quel statut pour les réfugiés environnementaux ?

| | |
|---|----|
| Introduction | 3 |
| Migrations et environnement, état des savoirs sur une relation méconnue François Gemenne, <i>chercheur au Centre d'études et de recherches internationales (Paris) et au Centre d'études de l'ethnicité des migrations (Liège)</i> | 5 |
| De l'exode écologique aux réfugiés environnementaux Quel problème ? Quelles approches ? Chloé Vlassopoulou, <i>maître de conférence en sciences politiques, Université de Picardie</i> | 12 |
| Quelle protection juridique pour les réfugiés écologiques ? Christel Cournil, <i>maître de conférence en droit public, Université Paris XIII</i> | 18 |
| Débat avec la salle | 24 |
| Table-ronde et débat Intervenants du matin + Hélène flautre, <i>parlementaire européenne, groupe des Verts/ALE</i> et Juliette boulet, <i>députée belge, groupe Ecolo et groen !</i> | 30 |

Introduction

Cette journée d'étude n'est pas ordinaire pour le Gisti, et constitue même la première du genre.

C'est la première fois en effet que le sujet choisi est aussi prospectif et, par voie de conséquence, éloigné des dossiers et pratiques que nous avons à connaître dans le cadre de nos activités quotidiennes. Il s'agit donc de philosopher ensemble et de prendre les devants d'une réflexion nationale embryonnaire sur la question des « réfugiés environnementaux ».

Cette première différence en appelle d'emblée une autre qui y est étroitement liée : le Gisti n'est pas expert sur le sujet. Du reste, au sein de l'association, nous avons eu rarement l'occasion d'échanger collectivement sur cette catégorie à dessiner (mis à part un compte-rendu sur le colloque de Limoges, le premier du genre portant sur le sujet, organisé en juin 2005). La présence du point d'interrogation dans le titre est là pour le signifier. Du coup, les intervenants de ce jour sont moins « gistiniens » que d'habitude. Ils ont développé une expertise sur la question dans leur champ disciplinaire respectif, qui est indispensable

pour mener la réflexion.

Enfin, cette journée n'est pas organisée de la même façon que les précédentes. La matinée sera classique avec des interventions alignées sur le format des communications usuelles dans les colloques ; elles seront immédiatement suivies d'un premier débat avec la salle. L'après-midi sera structurée autour d'une table-ronde avec des échanges constants avec le public.

Le titre « *Quel statut pour les réfugiés environnementaux ?* » suscite d'emblée plusieurs interrogations. Réfléchir sur la nécessité d'offrir, si ce n'est un statut car la question est ouverte, du moins une protection aux réfugiés environnementaux implique d'avoir quelques connaissances sur le phénomène des déplacements de population hier, aujourd'hui et demain et d'explorer le lien entre migrations et environnement.

Selon le programme Environnement des Nations unies, la dégradation de l'environnement pourrait conduire jusqu'à 50 millions de personnes de plusieurs régions

du monde à prendre la route de l'exil d'ici 2010. C'est demain. Les départs forcés en raison des conditions climatiques (définitifs ou temporaires) ou des dégradations de l'environnement existent déjà, et ces phénomènes sont étudiés. François Gemenne, chercheur au centre d'études et de recherches internationales à Paris, et au centre d'études de l'ethnicité et des migrations à Liège, dressera un état des lieux à partir de son travail de terrain (notamment à la Nouvelle-Orléans, à la suite de l'ouragan *Katrina* et dans l'État de Tuvalu, archipel du Pacifique qui sera, du fait de la hausse du niveau des océans, le premier à disparaître). Cette présence sur les lieux des dégradations permet de détruire bien des idées reçues et autres préjugés ; elle permet aussi plus largement de porter un regard sur l'accueil des populations, les « modalités » de recherche de terres d'asile ou les perspectives de retour (possible, probable, inenvisageable)...

Le terme de « réfugié environnemental » est-il même adapté ? Le mot « réfugié »

renvoie à des standards de l'après-Seconde Guerre mondiale et à des causes politiques qui ne correspondent pas, de prime abord, aux situations décrites. Plutôt que de se tourner vers la personne, le sujet à protéger, Chloé Vlassopoulou, maître de conférences en sciences politiques, invite à parler en premier lieu des phénomènes et de leurs causes, et donc des exodes contraints par les dégradations environnementales. Cet essai de typologie permet d'attribuer des responsabilités éventuelles (les pays riches, les industriels...). Chloé Vlassopoulou pilote par ailleurs, dans le cadre du réseau TERRA, un pôle de recherche sur le thème de l'environnement et des migrations. Force est de constater que les mouvements de population (à l'intérieur des pays concernés ou impliquant le franchissement des frontières) pour des raisons environnementales, sont encore très peu étudiés. Ils constituent pourtant l'enjeu écologique de demain.

Ces deux premières interventions sont indispensables pour dessiner les différents visages de celui que nous appelons, peut-être à tort, le « réfugié environnemental » ; elles sont là aussi pour apporter les connaissances minimales requises pour continuer la réflexion et se poser plus directement la question de la protection juridique des personnes. Aujourd'hui, aucune protection n'existe sur le plan international, mais beaucoup réfléchissent à la forme qu'elle pourrait prendre : une « révision » de la convention de Genève sous la forme d'un protocole (convention qui, en l'état actuel de ses interprétations, ne s'applique pas aux exodes environnementaux) ou un autre outil internatio-

nal ? Si une protection internationale devait s'imposer, quel serait son contenu et à qui devrait-elle profiter ? Forcément, lorsque l'on connaît la façon dont sont « accueillis » les demandeurs d'asile, on reste dubitatif sur la volonté des pays riches, pourtant plus responsables que les autres dans la dégradation de l'environnement et les dérèglements climatiques, à recevoir des exilés écologiques. On voit là une nouvelle source potentielle d'immigration apte à nourrir les fantasmes et les peurs que les États ne manqueront pas d'exploiter le moment venu. C'est Christel Cournil (maître de conférence en droit public à Paris XIII) qui, après un tour d'horizon de l'état du droit (notamment international), livrera ses réflexions prospectives sur la forme et les éléments d'une protection juridique à destination des réfugiés écologiques.

Mais au fond, faut-il une protection spécifique ? Qui dit protection spécifique invite à tracer des frontières entre les personnes qui peuvent y prétendre et celles qui en sont exclues, entre les « vrais » et les « faux », à jongler entre ces considérations légitimes et d'autres qui ne le seraient pas. Dans beaucoup d'hypothèses, les causes des départs sont pourtant plurielles (politiques, socio-économiques, dégradations environnementales, volontés individuelles...), et vouloir rechercher celle qui a été déterminante, éléments de preuve à l'appui, semble une démarche vouée aux écueils, qu'il vaudrait mieux rejeter.

Dans le deuxième temps de la journée, nous aurons l'occasion d'échan-

ger, dans le cadre d'une table-ronde, sur tout ce qui aura été abordé jusqu'alors. Au préalable, il était prévu d'écouter Hélène Combe, spécialiste des questions de développement durable (dans le cadre de l'observatoire de la décision publique), mais elle a eu un empêchement de dernière minute. Elle nous aurait montré en quoi le développement durable conduit à dessiner un nouveau contrat de société (incluant cohésion sociale, économie plurielle et responsable, environnement et gouvernance), et comment la question des migrations climatiques vient croiser chacune de ces dimensions.

La table-ronde, animée par Claire Rodier et Serge Slama, du Gisti, réunira tous les intervenants du matin ainsi que Juliette Boulet, parlementaire belge (du groupe Ecolo et Groen !) et Hélène Flautre, députée au parlement européen (groupe des Verts/ALE). *Quelle stratégie politique pour avancer sur le terrain de la protection des exilés écologiques, au niveau des instances communautaires et au niveau national ?* sera la question à laquelle ils tenteront de répondre avant de donner la parole à la salle.

On peut remarquer que cette journée d'étude a lieu le jour même où la conférence de Bali, sous l'égide de l'ONU, se termine. Quelque 10 000 délégués ont pour mission d'obtenir, dans le prolongement du protocole de Kyoto, de nouveaux engagements des États (une « feuille de route ») afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Il s'agit, dans le même temps, de convaincre d'autres pays signataires – dits émergents – de prendre eux aussi la voie d'une réduction chiffrée des émissions de gaz. ■

Migrations et Environnement

État des savoirs sur une relation méconnue

Le lien entre migrations et environnement fait l'objet, depuis quelques années, d'une attention accrue dans les médias et les discours politiques. Bien que ce lien ne soit pas neuf, loin de là, l'acuité de la question du changement climatique l'éclaire aujourd'hui d'un jour nouveau, au risque d'occulter certains aspects du problème. Souvent présentés comme une conséquence dramatique du changement climatique, les flux migratoires liés aux perturbations de l'environnement cristallisent les débats, sans qu'une réflexion en profondeur sur le sens de ce concept ait pu véritablement être menée.

Plusieurs obstacles, au premier rang desquels il faut citer un manque criant de recherches, en particulier sur le plan empirique, empêchent aujourd'hui d'examiner le problème dans sa globalité et sa complexité, et d'envisager les solutions les plus appropriées. Les débats actuels génèrent par conséquent leur lot de fantasmes et d'idées reçues, qui risquent de créer un biais dans la direction que prendront de futures recherches. Cette contribution a donc pour objectif de retra-

cer la genèse de l'apparition de cette question dans la recherche, et les principales questions qu'elle soulève. Dans un deuxième temps, elle tentera d'identifier les principaux obstacles qui rendent aujourd'hui difficile une appréhension globale et sereine de ces migrations, et proposera quelques pistes pour lever ces obstacles.

D'où vient-on ?

Dans un premier temps, je vais essayer de dresser une sorte d'idée très générale de l'état des connaissances en la matière, et des nombreux points d'ombre qui subsistent. Comme nous l'avons dit, le lien entre immigration et environnement est un phénomène très ancien. Déjà pendant la préhistoire, ce lien conditionne l'organisation des premières sociétés humaines, puisqu'on sait que les hommes préhistoriques nomades se déplaçaient lorsqu'ils avaient épuisé les ressources dans un environnement donné. Sofos et Özkirimli rappellent que la civilisation turque en Asie

centrale s'est éteinte à la suite de vastes flux migratoires provoqués par un changement climatique et des sécheresses, et a ensuite essaimé à travers le monde. Plus près de nous, des documents relatifs au tremblement de terre de Lisbonne en 1755 mentionnent des flux de réfugiés, comme le rapporte Voltaire dans *Candide*. Plus récemment encore, la migration du *Dust Bowl* aux États-Unis, dans les années 1930, où des orages de poussière et la sécheresse poussent à l'exil les fermiers de l'Okla-homa, de l'Arkansas et du Texas, nous donne un exemple de migration environnementale dont les caractéristiques sont relativement semblables aux migrations qui font l'objet de cette journée d'études. C'est la longue route de ces fermiers vers l'Ouest que John Steinbeck narre si dramatiquement dans *Les Raisins de la Colère* : « 66 is the path of a people in flight, refugees from dust and shrinking land »⁽¹⁾. Le *Dust Bowl* était, jusqu'en 2005, la plus grande migration interne que les États-Unis aient connue. Seu-

(1) « La route 66 est le chemin d'un peuple en fuite, des réfugiés de la poussière et des terres cultivables qui disparaissent. »

le la migration provoquée par l'ouragan *Katrina* a dépassé celle du *Dust Bowl* dans son ampleur : 500 000 personnes ont été déplacées par le *Dust Bowl*, elles furent environ un million et demi à l'être par l'ouragan *Katrina*. De façon très significative, ces deux migrations internes, les plus importantes aux États-Unis, étaient toutes deux directement liées à des dégradations de l'environnement.

Malgré l'ancienneté du phénomène et des témoignages, il faut attendre les années 70 pour que la relation entre les dégradations de l'environnement et les flux migratoires soit évoquée dans la littérature scientifique. Après une timide apparition en 1948⁽²⁾, c'est dans les années 1970 que le concept est popularisé par l'environnementaliste Lester Brown, avant d'être consacré dans un rapport du Programme des Nations unies pour l'environnement, PNUE⁽³⁾. Cette apparition est largement liée à l'importance croissante de l'environnement dans les politiques publiques et les relations internationales. Avec la conférence de Stockholm, en 1972, la naissance des partis écologistes dans les années 1980, le sommet de Rio en 1992 et, bien sûr, le processus de négociation lié à la Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique et au Protocole de Kyoto, l'environnement va s'imposer peu à peu dans l'agenda politique international et éclairer d'un jour nouveau la question déjà ancienne des migrations environnementales. Peu à peu, les « réfugiés climatiques » vont remplacer les « réfugiés environnementaux » dans le débat public, au risque d'occulter et/ou de réduire au seul problème du changement clima-

tique un problème qui est en réalité plus vaste et plus ancien.

Deux catastrophes naturelles récentes vont également contribuer à attirer l'attention sur les relations entre l'environnement et les migrations : le tsunami qui ravage l'Asie du Sud-Est, en décembre 2004, et l'ouragan *Katrina*, qui touche la région du Golfe du Mexique l'année suivante. Ces deux catastrophes vont provoquer des flux migratoires importants, que l'on peut qualifier d'exodes de populations, et vont également sensibiliser les opinions publiques internationales, les décideurs et les chercheurs.

Tensions entre écoles de pensée

Très rapidement, dès la publication des premières études sur la question, va apparaître une tension entre les études portant sur l'environnement et celles portant sur les flux migratoires : tandis que les premières vont se livrer à des prévisions alarmistes sur les mouvements migratoires futurs, les secondes vont adopter une perspective prudente, sceptique par endroits, qui va questionner la causalité directe du lien entre dégradations environnementales et migrations, voire même la réalité de ce lien⁽⁴⁾. Cette tension est le résultat d'agendas de recherche différents : si les études environnementales cherchaient généralement à attirer l'attention des décideurs sur les dégradations de l'environnement et du climat, ce sont les migrants, et non l'environnement, qui constituaient l'objet de recherche des études migratoires, dont un but sous-jacent était souvent de protéger les droits des migrants déjà re-

connus et identifiés.

Ainsi, le terme de « migrations environnementales » ou de « réfugiés environnementaux » apparaît tout d'abord dans les milieux environnementaux. Ce n'est que dans un deuxième temps que l'expression va apparaître dans les études migratoires. En 1990, la question est inscrite sur un agenda de recherche ambitieux, lors de la première réunion du panel appelé à devenir l'Association internationale pour l'étude des migrations forcées (IASFM), principale association professionnelle regroupant des chercheurs travaillant dans le domaine des réfugiés et des migrations forcées.

En 1990, ce panel identifie le changement climatique comme un facteur susceptible de provoquer des flux migratoires importants et il recommande un développement des recherches⁽⁵⁾. En 1996, le premier colloque de l'IASFM ne rassemble encore qu'un faible nombre d'interventions consacrées à la question des migrations environnementales⁽⁶⁾. Pendant de longues années, la recherche dans le domaine des réfugiés reste aveugle aux problèmes environnementaux et, en l'absence d'un corps d'études empiriques suffisamment important sur la question, une série de mythes et de fausses perceptions commence à circuler. De manière assez terrifiante, le constat désolé de 1996 reste valable aujourd'hui : l'abondance de prédictions alarmistes masque mal l'absence d'un véritable corps de recherches empiriques sur le sujet.

Des voies détournées

C'est par des voies détournées que la question des migrations environnementa-

(2) Vogt, W. (1948), *Road to Survival*, New York : William Sloane Associates.

(3) El-Hinnawi, E. (1985), *Environmental Refugees*, Nairobi : UNEP.

(4) Sur ce sujet, on pourra lire Suhrke, A. (1993), *Pressure Points : Environmental Degradation, Migration and Conflict*, Cambridge (MA) : American Academy of Art and Science.

(5) Robinson, V. (1990), « Into the Next Millennium : An Agenda for Refugee Studies. A Report on the First Annual Meeting of International Advisory Panel, January 1990 », *Journal of Refugee Studies* 3 (1), p. 3-15.

(6) Koser, K. (1996), « Changing Agendas in the Study of Forced Migration : A Report on the Fifth International Research and Advisory Panel Meeting, April 1996 », *Journal of Refugee Studies* 9 (4), p. 353-366.

les apparaît d'abord dans les travaux scientifiques, dans la sphère des études migratoires comme dans celle des études environnementales. Dans le champ migratoire, au cours des années 1990, une école de pensée s'articule autour de ce qu'on appelle communément les « conflits verts » c'est-à-dire des tensions liées à la surexploitation des terres et à l'accès aux ressources naturelles, l'eau en particulier. Les travaux de Tomas Homer-Dixon, notamment, aborderont par ce biais la question des migrations environnementales. Une autre approche de la question va s'intéresser aux mouvements migratoires comme cause, et non comme conséquence, de dégradation environnementale. Richard Black, par exemple, s'interrogera d'abord sur l'impact environnemental des camps de réfugiés, avant de considérer la relation inverse, qui voit dans les dégradations de l'environnement une cause plutôt qu'une conséquence des migrations.

Dans le champ environnemental, les études vont rapidement se concentrer sur le changement climatique, et les migrations vont généralement être présentées comme une possible conséquence, particulièrement dramatique, du réchauffement global. Le risque migratoire va faire l'objet d'une instrumentalisation, aux fins – nécessaires et louables par ailleurs – de conscientiser le plus grand nombre, et notamment les décideurs, aux dangers du changement climatique. À partir de ce moment, les estimations les plus alarmistes quant au nombre de réfugiés vont commencer à circuler, la plus fréquemment reprise étant celle établie par l'écologiste Norman Myers en 1995, qui estime à

200 millions le nombre de personnes déplacées d'ici à 2050. De l'aveu même de l'auteur, ce chiffre, qui se fonde sur le nombre de personnes vivant dans des régions menacées par la montée des eaux, requiert des « extrapolations héroïques ». C'est pourtant ce chiffre qui sera le plus fréquemment repris, y compris dans le rapport Stern sur les conséquences économiques du changement climatique.

Comme on l'a dit, ce chiffre reflète simplement le nombre de personnes habitant dans les régions les plus exposées aux effets du changement climatique et singulièrement à la montée des eaux : régions deltaïques et côtières, petits États insulaires, etc. Il ne tient pas compte des efforts qui pourront être faits pour limiter l'élévation du niveau des mers, ni des mécanismes d'adaptation qui pourront être développés par les populations pour faire face à ces situations nouvelles. En ce sens, sans doute sert-il davantage à attirer l'attention du public sur les effets dévastateurs du changement climatique qu'à produire une mesure effective des déplacements de populations engendrés par ceux-ci – et un constat similaire peut être dressé pour de nombreuses autres estimations, construites sur la même méthodologie et le même principe.

Des migrants méconnus, des recherches peu avancées

On a longtemps considéré que les principaux facteurs qui engendraient des flux migratoires étaient d'ordre politique ou économique. Ce n'est que récemment que les facteurs environnementaux

ont également commencé à être considérés comme une cause de migrations, tant par les décideurs que par les chercheurs. On a montré comment s'était développée, parmi les chercheurs, une tension entre une perspective alarmiste, soutenue par les spécialistes de l'environnement, soucieux d'alerter sur les dangers du changement climatique, et une perspective sceptique, défendue par les chercheurs spécialisés en migrations qui tendaient plutôt à considérer l'environnement comme un facteur parmi beaucoup d'autres dans la décision migratoire.

Cette tension, loin d'être une simple querelle d'écoles, était également sous-tendue par des agendas de recherche différents, liés à leur objet même, selon que celui-ci était l'environnement ou les migrants. Alors que les « alarmistes » attiraient l'attention sur le risque migratoire du changement climatique, les « sceptiques » craignaient une dilution des mécanismes de protection existants si une nouvelle catégorie de réfugiés, aux contours encore flous, devait voir le jour. Enfin, une des clés pour la compréhension de cette tension est liée à la confusion entre migrations volontaires et migrations forcées : fondamentale quand on parle des migrations, cette distinction était peu prise en considération dans le champ environnemental.

Que sait-on, au juste, de la relation qui existe entre les migrations et l'environnement ? Le lien qui existe entre ces deux phénomènes reste à ce jour mal compris et peu exploré sur le plan empirique. La migration elle-même est un processus d'une complexité croissante, qui fait intervenir une série de variables

tenant au migrant lui-même, mais également aux conditions dans lesquelles il se déplace, au rôle de l'État, à des contextes régionaux et internationaux. Appréhender la migration est donc une opération délicate, y compris dans sa définition : on appelle généralement « migrant » quelqu'un qui se déplace d'un pays à un autre pour une période de temps relativement longue (d'ordinaire supérieure à un an), mais cette définition ne parvient pas à englober ceux qui se déplacent à l'intérieur de leur pays, ou de façon saisonnière, ou parfois même de façon circulaire.

De surcroît, les facteurs environnementaux se mêlent dans la décision migratoire aux facteurs économiques, politiques, culturels, traditionnels, sociologiques. Il est donc très difficile, voire vain, d'isoler un facteur en particulier. Même si on évoque Tuvalu ou l'ouragan *Katrina* à La Nouvelle-Orléans, deux cas traditionnellement présentés par les médias comme emblématiques de migrations environnementales, l'importance de la dégradation environnementale n'annihile pas les autres facteurs migratoires, et ne permet pas d'établir un rapport de causalité directe entre les dégradations environnementales – pourtant évidentes – et les mouvements migratoires qui y sont associés.

Une analyse empirique fait apparaître une réalité plus complexe qu'un simple rapport de cause à effet. Ce sont bien des facteurs socio-économiques, par exemple, qui expliquent pourquoi 15 % de la population de La Nouvelle-Orléans n'ont pas quitté la ville et sont restés coincés par les eaux. Seule la mobilisation d'autres variables, socio-économiques notamment, permet

de comprendre les déterminants de la migration qui a suivi l'ouragan. Laska et Hearn-Morrow, notamment, ont bien montré l'importance de la vulnérabilité sociale, et ont conclu que *Katrina* était, outre une catastrophe naturelle, également un désastre social.

De même, à Tuvalu, minuscule archipel du Pacifique sud menacé par la montée des eaux, l'idée qui prévaut au départ est que la fuite de ses habitants est d'abord motivée par la peur de la submersion et la crainte de voir leur État disparaître. En réalité, bien d'autres variables entrent en jeu dans leur décision de partir : la situation économique de la Nouvelle-Zélande où ils vont émigrer, les salaires qu'ils peuvent y obtenir dans le secteur agricole et horticole, les liens familiaux et traditionnels qu'ils entretiennent avec la communauté tuvaléenne d'Auckland, etc.

La démarche scientifique qui s'impose donc ne consiste pas à isoler le facteur environnemental, mais au contraire à prendre en considération l'ensemble des éléments en jeu dans le choix migratoire, et à replacer le facteur environnemental dans un contexte plus large, en évaluant son importance.

À l'inverse, la dégradation environnementale peut être aussi une conséquence des flux migratoires. Des régions qui doivent faire face à un afflux important de migrants alors qu'elles sont déjà elles-mêmes relativement pauvres et soumises à des problèmes de dégradation environnementale sont susceptibles de voir ces problèmes s'aggraver avec une pression démographique accrue. La situation du Darfour est souvent citée comme un exemple

typique de ce processus cumulatif, où une région déjà fragilisée est incapable de faire face à un afflux de migrants, et où la lutte pour l'accès aux ressources et aux terres dégénère en conflit armé⁽⁷⁾.

Mais on peut aussi envisager la relation entre migration et environnement de manière plus positive et considérer que la migration contribue parfois à son tour à réduire la pression environnementale. C'est le cas des sécheresses, où des migrations saisonnières et circulaires permettent d'éviter que le manque d'eau ne dégénère en famine et en phénomène de désertification plus important. Au cours de cette « jachère migratoire », les populations, parfois spontanément, se déplacent de manière saisonnière et circulaire de façon à laisser respirer la terre et à éviter une surexploitation agricole. Ce déplacement est parfois moins spontané, et certains gouvernements n'hésiteront pas à utiliser le prétexte de la protection de l'environnement pour déplacer contre leur gré certaines populations. Depuis 2002, le gouvernement chinois a ainsi lancé dans la Région autonome de Mongolie intérieure le programme de « migrations écologiques », qui vise à déplacer des populations nomades mongoles dans des villes et agglomérations chinoises, aux fins de lutter contre les avancées du désert de Gobi... et de mener une politique assimilationniste supposée ôter aux Mongols toute velléité autonomiste.

Quelle que soit la situation, la relation entre l'environnement et la migration ne saurait se réduire à une relation causale simple et directe ; d'autres facteurs doivent être mobilisés pour comprendre ses déterminants.

(7) Ki-moon, B. (2007), « A Climate Culprit in Darfur », *The Washington Post*, 16 June, p. A15.

Des migrants particuliers ?

Puisqu'on reconnaît qu'il existe différents facteurs environnementaux susceptibles d'être à l'origine d'une migration, la question de la typologie de ces facteurs fait logiquement suite à ce constat. Ces facteurs sont extrêmement divers : il peut s'agir de phénomènes naturels ou anthropogènes, brutaux ou progressifs, temporaires ou définitifs, locaux ou globaux, etc. La détermination des responsabilités quant au mouvement migratoire ne se posera évidemment pas de la même façon selon la nature du phénomène, la difficulté consistant parfois à définir ce qui est naturel et ce qui est anthropogène. Le désastre de *Katrina*, par exemple, constitue un phénomène mixte, où les dégâts de l'ouragan ont été dramatiquement aggravés par l'insuffisance des digues qui étaient censées protéger la ville.

Les dégradations environnementales peuvent être définitives ou temporaires : dans certains cas, un retour est possible, dans d'autres, l'étendue et l'ampleur de la dévastation ne laissent aucune possibilité de retour. La migration ne sera pas non plus préparée de la même manière selon que la dégradation sera brutale ou progressive, distinction qui affectera également le choix de la destination.

Face à ces facteurs environnementaux différents, divers types de migrations coexistent, et la difficulté va consister à établir la correspondance entre les deux types de phénomènes. Or, il n'y a pas de relation directe et univoque entre un type de dégradation environnementale et un type de mouvement migratoire. Un même phénomène peut

provoquer des mouvements permanents ou temporaires. Si l'on prend l'exemple de *Katrina*, la moitié de la population s'est définitivement réinstallée ailleurs et ne reviendra pas à La Nouvelle-Orléans, alors que l'autre moitié a, quant à elle, choisi de revenir.

De même, certains déplacements sont proactifs et précèdent la catastrophe ou la dégradation environnementale, tandis que d'autres sont réactifs. Beaucoup dépend de la prévisibilité de la catastrophe et de l'information donnée aux habitants. *Katrina* illustre à nouveau ces deux types de déplacements : si certains ont pris leur voiture et sont partis bien avant que l'ouragan n'arrive sur La Nouvelle-Orléans, d'autres sont restés coincés dans la ville et ont dû être évacués. Les distinctions entre les différents types de migrations ne s'arrêtent pas là : certains déplacements peuvent être individuels, d'autres plus collectifs ; certains s'effectuent à l'intérieur des frontières d'un pays, d'autres sont internationaux. Il importe, à ce stade, de signaler que la grande majorité des déplacements liés aux migrations environnementales ne sont pas des déplacements du Sud vers le Nord, comme certains discours politiques ambiants tendraient à le faire croire, mais des migrations du Sud vers le Sud, souvent à l'intérieur d'un même pays. Ces migrations ne sont pas encadrées par des mécanismes de protection, et se produisent donc dans des pays particulièrement vulnérables et déjà fragilisés.

Enfin, une distinction fondamentale concerne le degré de contrainte de la migration : les déplacements peuvent être forcés ou volontai-

res, mais la distinction est très difficile à établir. Comment qualifier, par exemple, la migration de ceux qui quittent Tuvalu aujourd'hui, en prévision de ce qui pourrait arriver à leur île demain ? S'agit-il d'un déplacement volontaire ou y a-t-il déjà un aspect coercitif dans la mesure où ce déplacement se fait en prévision d'une catastrophe annoncée ? Les migrations environnementales accroissent généralement le niveau de contrainte qui pèse sur la décision migratoire, affectant également la manière dont celle-ci s'organise. Cette question nous amène à soulever un paradoxe : bien qu'il soit impossible d'opérer une distinction nette et définitive entre migration forcée et migration volontaire, c'est pourtant cette distinction qui fonde les différences de traitement des migrants dans le droit. Différents types de déplacements donneront dès lors lieu à des types de protection très variables.

Quelle définition ?

Beaucoup de définitions ont été apportées par différents auteurs, sans qu'aucune ne parvienne véritablement à s'imposer. Le débat sur les migrations environnementales reste aujourd'hui très largement handicapé par cette absence de consensus autour d'une définition commune. Or, le nombre de migrants environnementaux dépend très largement de la manière dont on définit ce type de migration : plus la définition sera large, plus le nombre de personnes concernées sera important. Cette question est donc l'objet d'un véritable débat politique.

Dans ce contexte, le projet de recherche européen

EACH-FOR⁽⁸⁾ propose de distinguer les *migrants* environnementaux dont le mouvement est volontaire et proactif, suscité par la peur, des *déplacés* environnementaux dont le mouvement est forcé et réactif, et contient donc un élément de contrainte. Une troisième catégorie, à part, est formée par les personnes déplacées à cause de la mise en œuvre d'un projet de développement : de plus en plus de barrages ou de zones de réserves naturelles, en particulier, impliquent des déplacements de populations. Il s'agit donc ici d'une catégorie très particulière de personnes déplacées, puisqu'elles le sont par leur propre État, à qui incombe la responsabilité de ce déplacement, même si cette responsabilité est rarement reconnue.

Le changement climatique, néanmoins, est une donnée qui bouleverse radicalement l'agenda des migrations environnementales, d'une part parce qu'il recouvre une grande variété de changements environnementaux, d'autre part parce qu'il risque de se trouver à l'origine de flux migratoires futurs considérables si on franchit le seuil fatidique de deux degrés d'augmentation de la température, considéré comme la limite à ne pas dépasser. Le changement climatique donne donc une autre dimension à l'ampleur de ces flux, mais il comporte aussi le risque important d'occulter les migrants environnementaux qui existent déjà, et de ne s'attacher qu'aux aspects futurs du problème.

Enfin, cette question du changement climatique a également pour effet de déplacer celle de la responsabilité. Traditionnellement, on a considéré qu'il était impossible d'attribuer la responsabilité de

catastrophes naturelles à certains États plutôt qu'à d'autres. Dans le cas du changement climatique, la responsabilité des pays émetteurs de gaz à effet de serre est très clairement établie dans les rapports du GIEC [groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat], rendant possible la construction d'une responsabilité environnementale différenciée, y compris pour ce qui concerne les déplacements⁽⁹⁾.

Que faire ?

À partir du constat posé, plusieurs pistes, mutuellement complémentaires, peuvent être explorées.

En ce qui concerne la recherche, il importe d'abord, urgemment, de dépasser le clivage entre alarmistes et sceptiques, qui recoupe largement la division disciplinaire entre les sciences de l'environnement et les études migratoires. Une première priorité devrait donc être de permettre à ces deux champs de recherche de dialoguer et d'élaborer des projets de recherche communs. Ces derniers devraient en priorité porter sur des études de cas empiriques, dont le développement reste encore largement insuffisant aujourd'hui. Le projet EACH-FOR, mentionné précédemment, s'achève en décembre 2008, et devrait livrer une première série de données empiriques comparatives, qui devraient permettre d'amorcer d'autres projets de recherche dans cette voie. Sur le plan théorique, ces projets devraient s'accompagner d'une possible remise en cause de la distinction traditionnelle entre migrations forcées et migrations volontaires qui est pratiquée dans les études migratoires, puisque cette distinction nette est re-

mise en question par les migrations environnementales, au profit d'un continuum dont l'absence de contrainte et la contrainte totale constitueraient les deux extrémités.

En ce qui concerne les politiques à développer, la question du statut sera évidemment centrale : faut-il définir un statut de « réfugié environnemental » ? Et si oui, comment ? Si l'idée d'un statut international est bien sûr une perspective tentante, elle semble néanmoins peu applicable, en particulier parce que la plupart des migrants et déplacés environnementaux restent à l'intérieur de leur pays ; un statut international ne bénéficierait donc qu'à la petite minorité de ceux qui pourraient se déplacer dans un autre pays. Il importera également de développer des processus d'adaptation, non seulement au changement climatique mais également à la contrainte environnementale. Ces processus pourraient intégrer la migration comme une véritable stratégie et non plus seulement comme la reconnaissance d'un échec des processus d'adaptation. Enfin, il serait utile de réfléchir aux questions de justice et d'équité que posent ces migrations. Les premières populations touchées par les effets du changement climatique sont également celles qui portent la moindre responsabilité dans ce phénomène. Il faudrait donc arriver à définir une responsabilité environnementale globale, qui permettrait de reconnaître cette injustice. Des mécanismes de coopération internationale seront nécessaires pour traduire et mettre en œuvre cette responsabilité, et des accords régionaux de partage des coûts (*burden-sharing*)

⁽⁸⁾ EACH-FOR, acronyme de *Environmental Change and Forced Migration Scenarios*, est un projet de recherche européen qui vise à réaliser une étude empirique des liens entre dégradations de l'environnement et migrations forcées, au travers de vingt-quatre études de cas. Pour plus de détails, voir www.each-for.eu.

⁽⁹⁾ Intergovernmental Panel on Climate Change (2007), *Climate Change 2007 - The Physical Science Basis : Working Group I Contribution to the Fourth Assessment Report of the IPCC*, Cambridge : Cambridge University Press.

peuvent être une réponse appropriée. Si de tels mécanismes ne sont pas mis en place, les processus de développement en cours dans les pays touchés sont gravement compromis : ceux-ci ne pourraient pas, et ne devraient pas, assumer seuls les coûts des déplacements de leurs populations provoqués par des changements de l'environnement, et singulièrement par le changement climatique. ■

Références

Black, R. (1998), *Refugees, Environment and Development*. Harlow (UK) : Addison Wesley Longman.

Brown, O. (2008), « Migration and Climate Change », *IOM Migration Research Series*. Genève: International Organisation for Migration.

Homer-Dixon, T. (1991), « On the Threshold. Environmental Changes as Causes of Acute Conflict », *International Security* 16 (2), p. 76-116.

Homer-Dixon, T. (1994), « Environmental Scarcities and Violent Conflict. Evidence from Cases », *International Security* 19 (1), p. 5-40.

Laska, S. and B. Hearn-Morrow (2006), « Social Vulnerabilities and Hurricane Katrina : An Unnatural Disaster in New Orleans », *Marine Technology Society Journal* 40 (3), p. 7-17.

Myers, N. et J.Kent (1995), *Environmental Exodus : An Emergent Crisis in the Global Arena*, Washington DC : Climate Institute.

Sofos, S. et Özkirimli, U. (à paraître 2008), « “Colonizing” the Past : History and Memory in Greece and Turkey », in S. Carvalho et F. Gemenne (eds) *History, Nationalism and the (Re)construction of Nations*, Basingstoke (UK) : Palgrave MacMillan.

Steinbeck, J. (1939), *The Grapes of Wrath*, New York : The Viking Press.

Stern, N. (Dir.) (2007), *Economics of Climate Change*, Cambridge : Cambridge University Press.

Suhrke, A. (1993), *Pressure Points: Environmental Degradation, Migration and Conflict*, Cambridge (MA) : American Academy of Art and Science.

Exodes écologiques et réfugiés environnementaux

Quel problème ? Quelles approches ?

La recherche d'un statut pour les réfugiés environnementaux rend bien visible le principal problème de cet enjeu public mondial. Peut-on ou doit-on établir un statut unique pour ceux qui se déplacent en raison de crises environnementales ? Mais pour pouvoir répondre à cette question, il faut d'abord en poser une autre qui est : qui sont les réfugiés environnementaux ?

En réalité, il n'y a pas de période dans l'histoire de l'humanité qui ne lie pas l'environnement aux déplacements des populations. Pour ne rester que sur l'histoire moderne, nous pouvons citer les nombreuses éruptions volcaniques et séismes qu'ont connus différents pays, mais aussi des cas plus particuliers et territorialement limités comme la maladie de la pomme de terre en Irlande au milieu du XIX^e siècle qui a causé la mort d'environ un tiers des habitants et provoqué la plus forte émigration de l'époque (la moitié des survivants ayant émigré au Canada, aux États-Unis et en Australie). Nous pouvons citer aussi le phylloxera de la vigne en Europe à la fin du XIX^e siècle. Ne serait-ce qu'en Grè-

ce, le phylloxera a provoqué la plus forte vague d'émigration qu'ait connue le pays (près d'un million de personnes vers les États-Unis). Enfin, le phénomène des tempêtes de poussière, le *Dust Bowl*, qui ont touché, dans les années trente, les grandes plaines agricoles des États-Unis et du Canada et qui étaient de véritables catastrophes écologiques, causant plus de trois millions de déplacés⁽¹⁾.

Quelle différence y a-t-il entre ces événements et les phénomènes que nous observons aujourd'hui et qui ont amené depuis une vingtaine d'années à parler d'un nouveau problème, celui des réfugiés environnementaux ? Le principal changement évoqué est que les crises environnementales seraient aujourd'hui moins des caprices de la nature, des catastrophes naturelles que des phénomènes liés au comportement humain. Cependant, la mise en avant de la responsabilité de l'homme n'est pas nouvelle. À titre d'exemple, la principale cause reconnue lors des tempêtes de poussière aux États-Unis dans

les années 30 était la surexploitation des sols.

Ce qui change aujourd'hui, c'est la globalisation des enjeux environnementaux poussée en grande partie par les instances internationales et en particulier celle de l'Environnement qui tendent, depuis la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière en 1977, vers une vision « délocalisée » des crises environnementales.

Les réfugiés environnementaux ne seraient que la version moderne d'un phénomène ancien qui lie le destin de l'homme à celui de son environnement. Je préfère appeler cette corrélation entre l'homme et son environnement « exode écologique » (ou environnemental) et ne pas utiliser le terme de réfugié environnemental. Ceci principalement pour deux raisons : d'abord en raison de la connotation particulière du mot réfugié qui renvoie aux personnes protégées par la Convention de Genève ; ensuite parce que les personnes touchées par des crises environnementales ne se

(1) J.N. Gregory, (1989), *American Exodus. The Dust Bowl Migration and Okie Culture in California*, Oxford Univ. Press.

trouvent pas toutes dans la même situation. Si l'on veut utiliser un terme unique, celui-ci doit plutôt concerner le phénomène de déplacement que les victimes de ce déplacement.

La présentation de certaines définitions proposées pour qualifier les réfugiés environnementaux permet de constater que nous sommes plutôt face à une catégorie « plurielle » au sens où elle est constituée de différents problèmes qui sont difficilement traitables dans un même cadre d'action (I). Trois secteurs d'action publique sont plus ou moins impliqués dans la gestion des problèmes générateurs des migrations environnementales et ont mis en place différentes politiques pour y faire face. Court-circuiter ces organismes ne paraît pas possible et les faire travailler ensemble n'est pas une affaire simple (II).

I. Un problème pluriel

1. Des définitions englobantes...

La première définition proposée par El-Hinnawi en 1985, perçoit les réfugiés environnementaux comme « des personnes forcées de quitter leur habitation traditionnelle et permanente en raison d'une rupture environnementale significative (naturelle ou produite par l'homme) qui met en danger leur existence et affecte leur qualité de vie »⁽²⁾. N. Myers, en 1993, définit les réfugiés environnementaux comme « des personnes ne pouvant plus avoir une vie sûre sur leurs lieux d'habitation quotidiens en raison de sécheresses, érosion du sol, désertification et autres problèmes environnementaux »⁽³⁾. Quant à D. Bates, il adopte, en 2002, une dé-

finition encore plus vague en se référant aux « personnes qui migrent de leur lieux de résidence habituels en raison de changements dans leur environnement non humain »⁽⁴⁾.

Pour définir un problème, il faut identifier ses causes car elles en indiquent les responsables initiaux et conditionnent les réponses à mettre en œuvre. Quelles sont ces causes ? Force est de constater que les définitions données par les auteurs cités ci-dessus sont très vagues : la catégorie « réfugié environnemental » inclut toute personne déplacée indépendamment du type de problème environnemental en cause ; quant à l'identification des responsables, ces définitions restent également imprécises et ne font pas du tout référence à l'attribution des responsabilités. Seul El-Hinnawi se réfère aux origines « naturelle » et « humaine » des problèmes environnementaux sans plus de précision.

Sans aucun doute, toutes les personnes dont la vie est précarisée en raison des modifications survenues à leur environnement doivent être assistées. Qu'il s'agisse de déplacés internes ou externes, de déplacés permanents ou de déplacés provisoires, de déplacés par milliers ou par centaines. Le critère doit être celui de la souffrance humaine et non celui de la quantité ou de la destination. Mais doit-on pour autant intégrer toutes ces personnes dans un même statut et prévoir une même politique internationale de protection ? Autrement dit sommes-nous face à un problème unifié ?

2. ... aux causalités multiples

L'effort d'imposer sur les agendas politiques l'analyse

d'un problème autonome dit des « réfugiés environnementaux », tout en étant médiatiquement séduisant, se heurte à la pluralité des situations qu'il recouvre. Ces situations sont bien décrites par S. Lonergan (1998)⁽⁵⁾ qui évoque : l'épuisement des ressources naturelles (sol, eau, air, arbres), les accidents industriels, les catastrophes naturelles, les projets d'aménagement, les dommages écologiques militaires. En regardant de près ces problèmes nous constatons que, pour chacun d'eux, les causes qui les génèrent et l'attribution des responsabilités diffèrent considérablement. Dès lors, les politiques publiques à mettre en place ne peuvent pas être les mêmes.

Nous pouvons identifier trois cas de figure : celui où les auteurs de la dégradation de l'environnement sont plus ou moins identifiables et contraints d'assumer les coûts des préjudices qu'ils génèrent ; celui où il ne peut pas y avoir attribution de responsabilités ; enfin, celui où les auteurs sont identifiables mais leur responsabilité est non assumée. Dans chacun de ces scénarios, le mécanisme de prise en charge des personnes déplacées diffère parce que la position des personnes touchées n'est pas la même. D'où la proposition de distinguer entre les victimes, sinistrés et réfugiés environnementaux.

a/ Les dégradations environnementales

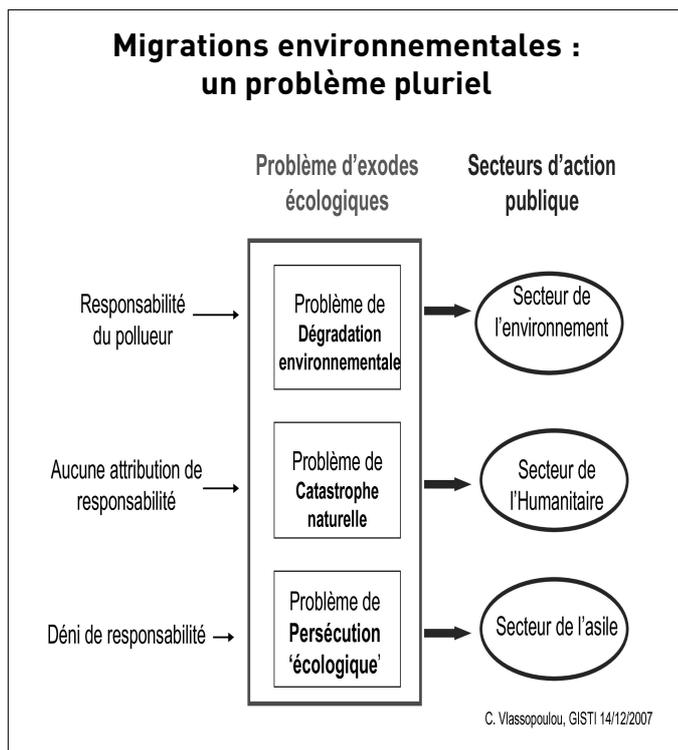
Dans le premier cas de figure, les pollueurs sont reconnus et les autorités publiques élaborent des politiques qui organisent des systèmes de réparation. Ici, nous pouvons inclure la majeure partie des causes mises en avant comme

(2) E. El-Hinnawi (1985), *Environmental Refugees*, UNEP, Nairobi.

(3) N. Myers (1993) « Environmental refugees in a globally warmed world », *Bioscience*, v. 43.

(4) D. Bates, (2002) « Environmental Refugees ? Classifying human migration causes by environmental change », *Population and Environment*, v. 23, n° 5.

(5) Steve Lonergan, « The role of environmental degradation in population displacement », *Environmental Change and Security Project Report*, Issue 4 (Spring 1998), p. 5-15



génératrices de migrations environnementales :

- la *désertification* est un problème avant tout imputé à l'homme et aggravé par certains phénomènes naturels comme une longue période de sécheresse (elle-même en partie liée au comportement humain). La surexploitation des terres et la persistance de pratiques agricoles irrespectueuses de l'environnement sont définies comme les principales origines de l'épuisement des sols et de la réduction de la productivité biologique ;

- la *déforestation* est également définie comme un problème principalement lié au comportement humain. La surexploitation des ressources forestières, la transformation des terres boisées en espaces agricoles, les incendies volontaires font partie de cette catégorie ;

- le *réchauffement climatique* est également imputé majoritairement aujourd'hui à l'activité humaine émettrice de gaz à effet de serre et en grande partie à l'activité indus-

trielle, émettrice de CO². Néanmoins, l'augmentation de la température est aussi due à des phénomènes naturels. D'où le choix des Nations unies d'utiliser le terme de « *variations climatiques* » pour se référer aux modifications climatiques liées aux causes naturelles. Aucun expert n'est capable de dire aujourd'hui quelle part de responsabilité incombe à l'homme et quelle part revient à la nature ;

- les *accidents industriels* constituent un autre cas mettant en cause le comportement des pollueurs bien identifiables. Le XX^e siècle a connu beaucoup d'accidents de ce type (Bhopal, Three Miles Island, Tchernobyl, etc.) ayant entraîné la mort de milliers de personnes et des déplacements de populations plus ou moins définitifs.

b/ Les catastrophes naturelles

Dans ce deuxième cas de figure, il n'y a pas d'attribution de responsabilités car la crise environnementale et le

déplacement des populations sont le résultat de perturbations dites naturelles.

La question qui se pose ici est de savoir quel phénomène doit être considéré d'origine naturelle et lequel est d'origine anthropique. Depuis que la thèse du réchauffement climatique s'est imposée, on a vu se développer une tendance à tout expliquer par la hausse de la température. Seuls les tremblements de terre et les éruptions volcaniques ne seraient pas liés à des phénomènes atmosphériques. C'est ainsi que les cyclones tropicaux sont de plus en plus présentés comme des effets du réchauffement alors que les scientifiques se gardent d'établir des liaisons certaines entre phénomènes météorologiques incontrôlables de courte durée et phénomènes évolutifs de long terme (l'hypothèse avancée est plutôt celle d'un impact sur l'intensité de ces phénomènes).

En tout état de cause, il n'y a pas de consensus. La « Charte internationale espace et catastrophes majeures » de 2000 définit ainsi comme catastrophe naturelle : les cyclones, les tornades, les tremblements de terre, les éruptions volcaniques, les inondations et les feux de forêt.

c/ Les persécutions écologiques

Dans le troisième cas, nous sommes face à un déni de responsabilité au sens où les auteurs des dégradations environnementales refusent de prendre en charge les victimes et où aucune possibilité de contrainte n'existe dans la mesure où ces auteurs sont les autorités censées protéger l'environnement et les personnes sinistrées. Nous pouvons inclure dans ce cas la *réalisation de grands travaux d'amé-*

nagement qui engendrent la disparition de villages entiers et le déplacement de milliers ou millions de personnes qui parfois ne sont pas aidés dans leur réinstallation. Nous pouvons aussi inclure ici la *dégradation stratégique de l'environnement* lors des conflits armés.

II. La pluralité des secteurs impliqués

1. Des politiques publiques existantes

Les problèmes générateurs d'exodes écologiques sont-ils nouveaux ? Ils font déjà l'objet de diverses politiques qui prennent plus ou moins en considération la question des populations touchées. Sans être exhaustifs, nous pouvons citer une série de textes internationaux qui font référence à la fois aux responsables, causeurs de préjudices, et aux territoires et populations concernés.

a/ Les problèmes de l'environnement

Les problèmes de dégradation de l'environnement sont les plus concernés par les politiques internationales.

♦ La désertification est traitée dans le cadre de la Convention sur la lutte contre la désertification. Cette Convention reconnaît explicitement la liaison entre environnement et migrations en parlant de « *la corrélation qui existe entre les phénomènes de désertification, de sécheresse [...] et ceux qui découlent des migrations, des déplacements de populations et de la dynamique démographique* » (Préambule). Parmi les objectifs affichés, elle vise les populations touchées et l'amélioration de leurs conditions de vie, en particulier au niveau des col-

lectivités locales (article 2). Par ailleurs, elle reconnaît le rôle joué par les exploitants des terres et le besoin de les sensibiliser et de les assister en la matière (article 3).

♦ La déforestation est traitée dans différents textes internationaux. La Convention sur la biodiversité reconnaît « *qu'un grand nombre de communautés locales et de populations autochtones dépendent étroitement et traditionnellement des ressources biologiques sur lesquelles sont fondées leurs traditions* [...] ». Elle met surtout l'accent sur « [...] *la situation particulière des pays en développement, notamment de ceux qui sont les plus vulnérables du point de vue de l'environnement, tels que ceux qui ont des zones arides et semi-arides, des zones côtières et montagneuses* » (article 20). Ainsi, des aides aux populations locales sont prévues pour « *concevoir et appliquer des mesures correctives dans les zones dégradées où la diversité biologique a été appauvrie* » (article 10). Le même article reconnaît la responsabilité des exploitants des ressources forestières invités à développer des méthodes d'utilisation durable de ces ressources.

♦ Concernant le réchauffement de la planète, la Convention de Rio et le Protocole de Kyoto mettent explicitement en liaison la production des gaz à effet de serre et leurs impacts néfastes sur certains pays écologiquement vulnérables. Les victimes du réchauffement climatique sont identifiées par la Convention de Rio dans l'article 4 : « *les pays développés [...] fournissent des ressources financières nouvelles et additionnelles [...] pour répondre aux besoins et préoccupations*

spécifiques face aux effets néfastes des changements climatiques [...] notamment dans les pays insulaires ayant des zones côtières de faible élévation, des zones arides et semi-arides, des zones sujettes au dépérissement des forêts, des zones sujettes à des catastrophes naturelles, des zones sujettes à la sécheresse et à la désertification [...] ». Le protocole de Kyoto ajoute à la Convention de 1992 une obligation, pour les pays industrialisés signataires, de baisser leurs émissions de gaz à effet de serre. À cette occasion, une liste précise des secteurs et sous-secteurs responsables du réchauffement est citée en annexe A du Protocole.

♦ La liaison entre accidents industriels et migrations n'est pas faite dans les textes internationaux. Le risque industriel est essentiellement abordé par la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels (1992), qui reconnaît explicitement la responsabilité des exploitants situés dans les pays signataires, et par les principes énoncés dans la Déclaration de Stockholm et dans celle de Rio qui font significativement progresser la reconnaissance des droits et des responsabilités dans le domaine de l'environnement. Ces principes constituent des sources très importantes pour la prise en charge des victimes des dégradations environnementales aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des frontières. Il faut relever, en particulier, le principe 16 du « pollueur-payeur » de la Déclaration de Rio qui prévoit que « *c'est le pollueur qui doit, en principe, assumer le coût de la pollution, dans le souci de l'intérêt public* », mais aussi le principe 13

qui indique que « *les États doivent élaborer une législation nationale concernant la responsabilité de la pollution et d'autres dommages à l'environnement et l'indemnisation de leurs victimes* ». D'autres principes issus de la déclaration de Stockholm peuvent également participer à la prise en charge des migrants environnementaux comme le principe 21 qui énonce la responsabilité des États pour des dommages causés à l'environnement dans d'autres États, et le principe qui reconnaît les responsabilités des pays du Nord envers les pays du Sud.

La spécificité et l'intérêt des politiques environnementales est qu'elles portent à la fois sur des actions *a priori* de prévention de dommages et *a posteriori* d'indemnisation des victimes. Dans de telles crises environnementales, le terme de « *victime* » semble en effet le plus approprié car il renvoie au rapport entre l'acte produit par quelqu'un et son impact sur autrui. Il met donc l'accent sur l'auteur du préjudice.

b/ Les problèmes humanitaires

En ce qui concerne les catastrophes naturelles, étant donné que l'attribution des responsabilités et des coûts n'est pas possible, seules des politiques d'intervention *a posteriori* sont mises en place, au cas par cas, pour assister les sinistrés selon un plan d'aide humanitaire d'urgence. Les personnes touchées par ces catastrophes ne peuvent pas être considérées comme des « *victimes* » dans la mesure où leur souffrance ne découle pas des agissements d'autrui mais de faits inattendus et incontrôlables. Dans ce cas de figure, nous devons plu-

tôt utiliser le terme de « *sinistré* » qui met l'accent sur le fait que quelqu'un est touché par une catastrophe n'impliquant pas la recherche de l'auteur du mal.

c/ Les persécutions écologiques

Il me semble pertinent de considérer certaines personnes déplacées en raison des dégradations de leur environnement comme étant persécutées parce que leur situation les rapproche des réfugiés protégés par la Convention de Genève. Différents auteurs ont d'ailleurs exprimé le besoin de les considérer comme telles⁽⁶⁾. Il s'agit soit de personnes qui sont prises comme cibles par les parties belligères, soit de personnes qui sont pourchassées par leur État. Dans les deux cas, on peut estimer qu'elles ne peuvent pas compter sur l'assistance de leur État. Dans cette situation de « *déni de responsabilité* » et sans avoir à réviser la Convention de Genève, une réflexion doit être menée pour permettre une interprétation de cette Convention afin que ces migrants puissent revendiquer le statut de « *réfugié* ».

Actuellement, à l'exception de la Convention ENMOD sur l'interdiction d'utilisation des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires, souvent violée et peu contraignante, aucun instrument n'existe pour protéger les « *persécutés écologiques* ».

2. La pluralité des secteurs impliqués

Si la question des exodes écologiques touche divers problèmes et politiques publiques, elle concerne également différents secteurs d'intervention.

a/ Le secteur de l'environnement

Tous les textes évoqués plus haut en matière de protection de l'environnement sont portés par le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE). En tant que principal acteur des politiques internationales de l'environnement, il réunit autour de lui certains partenaires, en particulier les ministères de l'environnement des pays membres et les ONG environnementales. En collaboration avec l'Organisation météorologique mondiale (OMM) et le Centre international des unions scientifiques, le PNUE a, le premier, imposé sur l'agenda politique international l'enjeu du réchauffement climatique.

Dernièrement, le PNUE a renforcé ses liens avec le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) pour une meilleure gestion du conflit entre développement et changement climatique. Par ailleurs, un partenariat pour les urgences environnementales est mis en place entre le PNUE et l'Office de coordination des affaires humanitaires (OCHA). Dans le cadre de cette collaboration, l'approche du PNUE consiste surtout en une intervention de prévention *a priori* visant la qualité de l'environnement alors que l'approche de l'OCHA est essentiellement une approche *a posteriori* de prise en charge des personnes.

Ayant sous sa responsabilité les instruments de gestion d'une grande partie des problèmes générateurs de migrations écologiques, le PNUE peut jouer un rôle majeur dans l'amélioration de l'environnement et dans l'organisation du système de dédommagement des victimes.

(6) M. Conisbee & A. Simms (2003), *Environmental Refugees, The Case for Recognition*, NEF Pocketbook.

Mais sa démarche s'arrête lorsqu'il s'agit de gérer les personnes touchées par des urgences environnementales qui relèvent des compétences du secteur humanitaire.

b/ Le secteur de l'humanitaire

Les catastrophes naturelles sont gérées par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU et plus particulièrement par l'OCHA dont la création, en 1998, visait à offrir un centre de coordination pour toutes les interventions humanitaires, mais aussi à combler les lacunes de protection de certaines catégories de population. Les déplacés internes et les sinistrés environnementaux font partie de ces catégories.

Une multitude d'autres acteurs interviennent dans ce secteur comme en particulier le PNUD, qui propose une assistance financière et coordonne l'aide humanitaire dans les pays en crise, le HCR, qui vient en aide aux réfugiés et aux déplacés internes, le PAM (programme alimentaire mondial) qui apporte une aide alimentaire aux victimes des crises, la FAO (organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture) qui appuie la remise en route de la production agricole dans les régions touchées par une catastrophe, etc.

c/ Le secteur de l'asile

Le Comité international de la Croix-Rouge et le Haut Commissariat aux réfugiés sont les deux principales instances ayant pour mandat international d'œuvrer en faveur d'une meilleure protection des personnes touchées par une situation de conflit. Dernièrement, le PNUE s'est

considéré également compétent pour intervenir lors de conflits armés en vue de protéger l'environnement. C'est ce qu'a exprimé le directeur exécutif du PNUE, dans son communiqué de presse en 2003 (n° 82) : « *la protection de l'environnement a un caractère humanitaire [...] Les risques environnementaux menacent la santé et le bien-être de l'homme mais peuvent aussi entraver les opérations d'aide* ». Quant aux personnes déplacées suite à des travaux d'aménagement, elles ne sont pas prises en charge car elles sont considérées comme relevant de la responsabilité des États aménageurs.

S'agissant de personnes qui sont dans l'impossibilité de recourir à l'aide de leur État, la question est de savoir si le HCR devrait les reconnaître comme réfugiées devant être protégées dans le cadre de la Convention de Genève. Le HCR étant par ailleurs responsable, selon la Convention de 1954, des apatrides, il pourrait se charger de certains cas extrêmes comme la disparition d'un État suite à une dégradation grave de son environnement (voir le débat sur certains États insulaires comme Tuvalu). Le rapport du comité exécutif de 2006, qui incite à une meilleure mobilisation pour l'identification, la prévention et la réduction des cas d'apatridie et la protection des apatrides, pourrait en effet servir de moteur pour une évolution dans ce sens.

Conclusion

Devons-nous envisager un statut unique pour toutes les personnes touchées par des crises environnementales ? L'analyse qui précède fait apparaître la multitude des situations aboutissant à des

exodes écologiques. Selon que les responsables sont identifiés et contraints d'assumer le coût de la réparation ou pas, la situation dans laquelle se trouvent les personnes déplacées n'est pas la même : pour les victimes des dégradations environnementales induites par l'activité des pollueurs, des systèmes d'indemnisation financés par ces pollueurs doivent se mettre en place ; suite à une catastrophe naturelle, les sinistrés doivent pouvoir s'appuyer sur l'aide internationale ; lors de cas particuliers de déni de responsabilité de la part d'un État ou lors de la disparition d'un État, les personnes concernées par une dégradation environnementale doivent pouvoir s'appuyer sur la Convention de 1951 ou celle de 1954.

Dans chacun de ces cas, différents groupes d'acteurs se mobilisent dont la rationalité d'action, les priorités et les intérêts ne sont pas nécessairement convergents. Lors de l'inauguration du Forum mondial humanitaire, en septembre 2007, la ministre suisse des affaires étrangères évoquait « *le besoin de créer des liens en éliminant les divisions rigides entre les différents acteurs qui entravent l'efficacité de l'aide humanitaire* ».

Pour ce qui concerne les exodes écologiques reste à trouver comment faire travailler ensemble les secteurs de l'environnement, de l'humanitaire et des réfugiés. ■

Quelle protection juridique pour les « réfugiés écologiques »* ?

À l'échelle de la planète près de 25 millions de personnes sont aujourd'hui forcées de quitter leurs habitations, leurs régions ou leurs pays en raison d'une « cause écologique ». La désertification, la sécheresse, l'augmentation du niveau de la mer et autres catastrophes liées aux changements climatiques entraînent des conséquences humaines dramatiques. Des migrations majeures issues de ces dégradations environnementales sont attendues lors des prochaines décennies. La conception de mesures préventives et de « mitigation » adaptées se heurte à l'absence de scénarii migratoires fiables dans lesquels seraient pris en compte les risques environnementaux, les vulnérabilités et les résiliences sociétales.

L'expression de « réfugiés environnementaux » a fait son apparition à la fin des années 80. Il est aujourd'hui courant de l'entendre reprise dans les médias lorsqu'une catastrophe écologique touche un pays dans lequel de nombreux sinistrés sont forcés de quitter leur lieu de vie. Depuis, plusieurs appellations (réfugiés écologiques, réfugiés environnementaux,

éco-réfugiés, migrants de l'environnement, personnes déplacées en raison d'une catastrophe naturelle, réfugiés climatiques, *environmentally displaced persons...*) sont employées selon les « intérêts » des différents acteurs : agences onusiennes (PNUE⁽¹⁾ – Programme des Nations unies pour l'environnement –, HCR, OMI, secrétariat de l'UNFCCC – *United Nations Framework Convention on Climate Change*) ; institutions (Parlement européen⁽²⁾, Conseil de l'Europe⁽³⁾, sénat belge⁽⁴⁾) ; partis politiques⁽⁵⁾ ; universitaires⁽⁶⁾ ; ONG⁽⁷⁾ (*Christian Aid*⁽⁸⁾).

Derrière ces différents termes se cache surtout une réalité multiple. On est confronté à la difficulté d'établir les liens entre les dégradations de l'environnement et les migrations qu'elles suscitent. En effet, les causes migratoires sont complexes en raison de l'interdépendance des motifs de départ (économique, politique, social, écologique, etc.). Aussi, la scénarisation et la

modélisation des migrations en fonction de l'évolution du climat s'avèrent difficiles. On trouve des écarts importants dans les différentes études chiffrées (de 150 millions à 1 milliard en 2050) en raison notamment de la variété des définitions retenues (réfugiés climatiques, réfugiés environnementaux, personnes déplacées, etc.). L'importance d'une définition claire et unanimement reconnue sera donc cruciale tant pour la comptabilisation que pour la recherche de solutions politiques ou de protections juridiques pour les « réfugiés écologiques ». Or, justement, comment agir ? Comment protéger ces « réfugiés écologiques » ? A-t-on les outils juridiques et politiques nécessaires ?

Il conviendra d'abord de relever les insuffisances du droit à offrir une protection directe aux réfugiés écologiques (I). Puis, il sera démontré que si l'idée d'une protection internationale spécifique semble pertinente, elle soulève néanmoins un certain nom-

* On appelle ici « réfugiés écologiques » les personnes qui migrent pour un motif écologique, même si le terme de réfugié est réservé en droit aux personnes qui obtiennent le statut de réfugié au sens de la Convention de Genève.

(1) Pour plus de commodité, toutes les notes ont ici été rassemblées à la fin de l'article, p. 23.

bre de difficultés dans un contexte juridique étreint (II). Enfin, il faudra s'appesantir sur certaines propositions de mesures innovantes qui doivent être discutées afin d'envisager dans le futur de protéger les réfugiés écologiques (III).

I/ Insuffisances du droit à offrir une protection directe

Un rapide panorama des insuffisances des instruments juridiques permet de montrer les limites actuelles du droit à offrir une protection directe et opérationnelle aux réfugiés écologiques.

1. Inadaptation de la Convention de Genève

Les textes « spécialisés » relatifs aux étrangers et aux réfugiés, muets sur la question, sont globalement décevants. Selon la définition de l'article 1^{er} A de la Convention de Genève, le réfugié est celui qui craint « *avec raison d'être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques (...)* ». On n'y trouve aucune référence directe aux victimes de catastrophes ou dégradations environnementales. Même le critère d'« *appartenance à un groupe social* » semble difficilement applicable. Le statut de réfugié conventionnel n'a été reconnu que très exceptionnellement pour des motifs quasi exclusivement écologiques.

Par ailleurs, la notion de « persécution » est difficile à défendre au sens de la Convention de Genève, hormis peut-être le cas des victimes de dégradations environne-

mentales dues aux conflits armés (agent orange) ou celles résultant « d'un choix de développement » des autorités étatiques (construction d'un grand barrage sans relogement des populations). Le caractère individuel de la reconnaissance du statut de réfugié écarte les menaces générales de persécutions : seule la crainte de persécutions *personnelles* peut être retenue. Il est difficile d'apporter la preuve du caractère personnel des « violences » dues aux catastrophes écologiques, qui n'entrent pas dans « l'esprit » du texte de la Convention de Genève.

La Convention de Genève est fortement marquée par la nature *interétatique* du droit international et le respect des souverainetés nationales. Ainsi, un État accorde la protection internationale seulement à des personnes qui ont quitté leur pays, c'est-à-dire uniquement à celles qui n'ont plus de protection étatique. Dès lors, les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays d'origine en raison d'une catastrophe ou dégradation environnementale ne relèveraient pas du champ d'application de la Convention de Genève, et ce, même si le pays touché ne peut leur apporter de protection adéquate.

Enfin, la Convention de Genève est surtout basée sur une approche *individualiste* des motifs d'exil du réfugié. Or, l'approche *prima facie* (collective, par groupe) paraît plus adéquate face aux situations d'urgence que connaîtront la plupart des réfugiés écologiques.

2. Insuffisance du droit communautaire

Le « réfugié écologique » ne trouve pas non plus de protection dans les directives is-

sues de la communautarisation de la politique d'asile. La directive « qualification » de 2004 sur le statut de réfugié conventionnel et la protection subsidiaire n'offre pas de potentialités d'extension aux « réfugiés écologiques ». Seule, éventuellement, une lecture très extensive de la récente protection temporaire communautaire en cas d'afflux massif de déplacés offerte aux ressortissants extra-communautaires pourrait, en cas de grave crise écologique, organiser un accueil sous conditions en Europe, si cette dernière était amendée. Ce qui est peu probable dans le cadre des actuelles négociations sur l'asile en Europe.

Par ailleurs, deux députés européens membres des partis écologistes ont en vain tenté de sensibiliser les institutions européennes en déposant une Déclaration écrite sur les réfugiés écologiques au Parlement européen ; déclaration qui n'a finalement pas été adoptée.

3. La portée relative des autres textes internationaux

D'autres textes régionaux relatifs aux réfugiés ont été adoptés à la suite de l'évolution des migrations internationales. Ainsi, pour le continent africain, la Convention de l'OUA d'Addis-Abeba du 10 septembre 1969 et, dans une certaine mesure, la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés de 1984 pour l'Amérique centrale ont élargi les motifs de reconnaissance de la qualité de réfugié en instituant la possibilité de reconnaître toute personne qui a été victime « *d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant particulièrement l'ordre public dans*

une partie ou une totalité de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité ». Cette large définition permet d'envisager une protection en cas d'afflux massif de personnes déplacées. Les termes « *événements troublant particulièrement l'ordre public* » pourraient offrir une « piste » d'extension de la définition conventionnelle au profit des « réfugiés écologiques ». Toutefois, si ces textes paraissent exploitables, leur effectivité relative, la diversité des cas de refuge écologique ainsi que le nombre important de personnes déplacées en Afrique et en Amérique centrale pour des raisons écologiques relativisent l'application réelle de ces instruments aux réfugiés écologiques.

Notons que le HCR n'est pas encore apte à offrir une protection aux réfugiés écologiques car ses compétences, encore limitées, ne permettent pas d'apporter une assistance systématique à des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays d'origine (même si ces compétences se sont récemment élargies dans ce domaine). La protection des personnes déplacées internes n'est toujours pas reconnue par le droit international positif. Cette notion de « personnes déplacées » a été simplement définie par la doctrine, une protection effective reste donc à construire...

Par ailleurs, si le « droit international humanitaire moderne » né des Résolutions n° 43/131 du 8 décembre 1988 et n° 45/100 du 14 décembre 1990 offre des pistes d'assistance aux victimes de catastrophes naturelles, il ne saurait actuellement répondre à un véritable droit à l'assistance de toutes les victimes de catastrophes ou dégradations écologiques.

En définitive, seule la Convention internationale de lutte contre la désertification de 1994 a très clairement et directement mentionné un lien entre les atteintes à l'environnement et les conséquences migratoires. Toutefois, elle n'offre pas pour autant un statut et une protection spécifiques aux personnes déplacées en raison de la désertification.

II/ Difficultés de la mise en place d'une protection internationale et d'un statut

L'Appel de Limoges du 23 juin 2005 lancé lors du Colloque organisé par le CIDCE (Centre international de droit comparé de l'environnement) et le CRIDEAU (Centre de recherche interdisciplinaire en droit de l'environnement, de l'aménagement et de l'urbanisme) a posé les bases d'une réflexion sur la création d'un statut international du « réfugié écologique ». Si la construction d'un tel statut est séduisante, actuellement l'élaboration d'une définition générale du « réfugié écologique » semble ardue : la variété des causes⁽⁹⁾ de migrations écologiques est telle qu'il sera difficile d'envisager une protection « englobante ». En effet, les causes « écologiques », politiques et socio-économiques qui conduisent au déplacement des populations sont complètement imbriquées, multiples et interdépendantes. Les faits générateurs des départs sont complexes : c'est souvent un faisceau d'éléments qui poussent à partir. Ainsi, l'aboutissement d'un consensus sur une définition des réfugiés écologiques constitue une réelle difficulté.

Par ailleurs, l'état actuel du droit international ne semble pas encore à la hauteur pour proposer une protection ou un statut aux réfugiés écologiques véritablement contraignant et donc efficace. En effet, les limites du droit international des réfugiés ainsi que celles du droit international humanitaire moderne basé sur le respect de la souveraineté des États et sur le principe de non-ingérence et du droit international de l'environnement ne permettent pas encore d'envisager une protection à la hauteur des enjeux. Par conséquent, les limites structurelles⁽¹⁰⁾ du droit international semblent être le principal frein à la mise en place d'une protection spécifique et internationale ; elles devront être dépassées pour offrir une protection à la hauteur d'un tel enjeu de protection.

De surcroît, il faudra être capable de penser une protection qui englobe la variété des lieux de destination des réfugiés écologiques : migration intra-étatique (régionale, locale, périurbaine, etc.) ou inter-étatique (transfrontalière, continentale, etc.). Or les destinations des réfugiés sont très importantes, puisqu'elles n'entraînent pas les mêmes conséquences en droit. Lorsque le refuge est interne, les personnes sont théoriquement placées sous la protection et donc sous la souveraineté de l'État d'origine alors que le refuge inter-étatique permet de déclencher une éventuelle protection internationale.

Plusieurs questions se posent ensuite plus largement. De quelle nature doit être cette protection : assistance sur place ? Aide humanitaire ? Protection internationale unique ou plutôt protection lo-

cale, continentale, etc. ? Statut avec un panel de droits et de libertés permettant de trouver refuge dans un autre pays ? Accueil temporaire lorsque l'environnement d'origine présente une résilience suffisante ? Programmes de relocalisation ou d'installation ? Face à ces multiples formes d'assistance a priori envisageables, se pose plus largement la question de la nécessité d'une gouvernance mondiale pour les « réfugiés écologiques »... Ainsi, devrait-on penser et créer un fonds spécifique, des organismes compétents, un comité de suivi de l'assistance internationale, etc.

La protection des « réfugiés écologiques » passera donc certainement par l'adaptation, l'invention de concepts et la création de nouveaux mécanismes juridiques adaptés à cette complexité.

III/ Quelques pistes de protections à discuter

Plusieurs propositions de protection sont ici retracées.

1. Renforcer la protection des personnes déplacées internes ?

Renforcer la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays d'origine⁽¹¹⁾ permettrait de donner à cette notion une valeur effective en droit international positif et pousserait ainsi les États à insérer dans leur législation des obligations d'accueil pour les personnes déplacées internes (plan d'évacuation, installation provisoire, droit à l'assistance et à la non-discrimination de l'aide ; respect des spécificités locales, protection des camps, possibilité d'envisager un retour raisonnable ou une ré-

installation dans d'autres régions, etc.). Cette piste aurait l'avantage d'offrir une protection à toutes les personnes déplacées internes quel que soit le motif de déplacement et surmonterait la difficulté d'une définition non encore consensuelle des réfugiés écologiques. En revanche, elle aurait pour inconvénient de ne pas permettre de faire émerger des responsables (le volet « justice climatique » pourrait néanmoins se construire en parallèle). Demeure toutefois le problème de l'effectivité de ce droit et de sa mise en œuvre difficile (car très coûteuse) dans les pays pauvres.

2. Ajouter un protocole à la Convention de Genève ?

Cette idée a été développée au colloque de Limoges en juin 2005 et en 2006 dans un colloque aux Maldives⁽¹²⁾. Le principal avantage d'un amendement de la Convention de Genève réside dans son application qui serait mise en œuvre facilement puisque les États parties à la Convention de Genève ont mis en place un système de reconnaissance déjà opérationnel (exemple de l'Ofpra en France). En revanche, un tel mécanisme ne permettrait pas d'inclure les déplacés internes. Or, il n'est pas certain que les réfugiés écologiques arrivent à franchir les frontières et invoquent avec succès cette nouvelle protection. Par ailleurs, l'application de la Convention de Genève par les organismes de reconnaissance des pays du Nord est, depuis quelques années, très restrictive ; en conséquence, il est peu probable que cette solution offre une protection « massive » surtout dans un contexte de repli et de fermeture des frontières. Enfin, la mise en place

d'un tel protocole occulte la question de la responsabilité politique, écologique et économique à l'origine des déplacements. Il faudra imaginer un mécanisme de responsabilité à côté de cette protection.

3. Construire une convention internationale spécifique ?

L'idée de créer une nouvelle Convention internationale est séduisante, elle a été développée dans la thèse de Véronique Magniny⁽¹³⁾ et au colloque de Limoges. Une convention spécifique et autonome de la Convention de Genève présenterait l'avantage de définir les obligations des États pour accueillir les réfugiés écologiques. Pour être pertinente, il faudrait qu'elle dépasse les limites de la Convention de Genève. C'est-à-dire qu'elle offre une protection « englobante » qui protège tous les réfugiés écologiques dans le pays d'origine et hors du pays avec une approche *prima facie*. Elle devrait pouvoir fixer des règles coutumières de non-refoulement ou d'accueil temporaire. On pourrait imaginer une protection à durée variable avec des protections différentes dans le temps selon les catastrophes, les résiliences des milieux ou les stratégies d'adaptation. Toutefois, un tel texte serait difficile à négocier, à écrire et à ratifier au regard du contexte de restriction des politiques de l'asile, de la fermeture des frontières (pays du Nord) et de la complexité des causes écologiques. Par ailleurs, si cette convention était adoptée, sa mise en œuvre effective risquerait de rester lettre morte en raison des lourdes obligations qui pèseraient sur les États parties.

4. Développer une protection « bilatérale » ?

Avant de mettre en place une protection globale, une protection bilatérale pourrait être envisagée. Par exemple, pour l'île Tuvalu, l'un des premiers États menacés de disparaître. La question de la protection et surtout de l'accueil des 11 000 habitants reste entière. Cette disparition soulève d'importantes interrogations aussi bien politiques que juridiques en raison de la disparition d'un État Nation. Disparition qui porte atteinte au principe de la souveraineté des États et aux droits des ressortissants pourtant protégés par l'article 13 § 2 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme : « *toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays* » ; par son article 15 : « *toute personne ne peut être privée arbitrairement de sa nationalité* » ou encore par l'article 12 § 4 du Pacte international des droits civils et politiques : « *nul ne peut être arbitrairement privé du droit d'entrer dans son propre pays* ». Cela soulève par ailleurs la question d'une nouvelle forme d'apatridie. Il s'agirait d'offrir à ces premiers réfugiés des changements climatiques un accueil régi par un accord bilatéral pensé et ratifié avant la catastrophe. Une sorte de protection anticipée qui serait un exemple de manifestation d'une solidarité d'un État voisin à l'égard d'un État menacé de disparaître. Cet accord poserait une politique préétablie d'accueil (nombre de personnes accueillies, droits offerts, lieux d'accueil, droit au travail, respect de la culture locale, de la langue, reconnaissance des traditions, etc.). Des tentatives allant dans ce sens ont été

menées en Australie, avec l'apparition du concept de « droit d'asile environnemental » émis par le Parti travaillleur en 2006. De même, très récemment, la sénatrice australienne Kerry Nettle a proposé, mais en vain, d'amender la loi sur l'immigration en demandant que soit créée une nouvelle catégorie de *Climate refugee Visa* qui permettrait d'accueillir 300 personnes par an de Tuvalu, de Kiribati et d'autres îles du Pacifique... L'instauration d'un tel accord serait sans aucun doute la solution la plus pragmatique. Elle présente néanmoins certaines limites. En effet, pourquoi faire peser le « fardeau » de l'accueil uniquement sur le pays voisin ? La charge risque d'être lourde et de conduire à des blocages politiques dans les négociations à moins que la communauté internationale décide de répartir le poids financier que représente l'accueil de ces populations. De surcroît, en décidant unilatéralement de la destination d'accueil, on prive le réfugié du choix de son futur lieu de migration. Enfin, un tel accord sera difficile à négocier et à conclure en raison de l'inégalité qui pèse entre les parties.

5. Les propositions du *Global Governance Projet*⁽¹⁴⁾

Un groupe de chercheurs propose d'offrir une protection aux seuls « réfugiés climatiques », c'est-à-dire aux personnes qui ont quitté immédiatement ou sont sur le point de quitter dans un futur proche leur lieu de vie en raison d'une soudaine ou graduelle altération du milieu naturel causée par l'un des trois impacts dus aux changements climatiques suivants : conséquences de l'augmentation du niveau de la mer, évé-

nement climatique extrême (cyclone, tempête), sécheresse et raréfaction de l'eau. Ils souhaitent que soit créée une protection *sui generis* avec une reconnaissance légale du concept de réfugié climatique grâce à l'adoption d'un Protocole qui serait annexé à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques de 1992. Ce texte tournerait autour de cinq principes : – relocalisation ou réinstallation, – réinstallation plutôt que protection temporaire, – droits collectifs offerts aux populations locales, – assistance internationale à l'intérieur des États, – répartition internationale du fardeau de l'accueil. Un comité exécutif de reconnaissance et de réinstallation des réfugiés climatiques veillerait à l'application effective de ce protocole grâce à l'instauration d'un fond spécifiquement créé (*Climate Refugee Protection and Resettlement Fund* – CRPRF). Le principal avantage d'une telle solution est qu'il lie la protection des réfugiés écologiques à la responsabilité des États dans les changements climatiques ; toutefois il présente l'inconvénient de réduire la catégorie des réfugiés écologiques à protéger en n'offrant une protection internationale qu'aux seuls réfugiés climatiques.

Conclusion

Au-delà de ces pistes de protection envisageables, de nouveaux concepts juridiques peuvent être débattus pour ouvrir des pistes de réflexion : celui de l'« assistance écologique » ou « ingérence écologique », du « droit d'asile environnemental », de la « force majeure », de la notion d'« État défaillant » ou de

« justice climatique », etc. En définitive, la Communauté internationale est face à de nombreux défis qu'elle devra relever pour imaginer une protection innovante pour les réfugiés écologiques, et ce, dans les toutes prochaines années. ■

(1) El Hinnawi E., *Environmental refugees*, PNUF, Nairobi, 1985, 41 p.

(2) Déclaration au Parlement européen pour un statut communautaire de réfugié écologique du 6 avril 2004.

(3) Motion pour une Recommandation sur la question des réfugiés de l'environnement de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 2006.

(4) Proposition de résolution du Sénat belge visant à la reconnaissance dans les conventions internationales du statut de réfugié environnemental, 2006.

(5) Proposition non adoptée d'un visa pour les réfugiés climatiques de la sénatrice verte australienne Kerry Nettle, juillet 2007.

(6) Appel de Limoges sur les réfugiés écologiques, 23 juin 2005
www.cidce.org

(7) Cf. The Toledo initiative on environmental refugees and ecological restoration 2004, www.liser.org

(8) Christian Aid Report, *Human tide, the real migration crisis*, may 2007, 28 p.

(9) Pour une classification des causes : Keane David (2004), « The environmental causes and consequences of migration : a search for the meaning of "environmental refugees" », *Georgetown international environmental law*, volume 16, pp. 214-215.

(10) Cf. Chemillier-Gendreau Monique, « Faut-il un statut international de réfugié écologique ? », *Revue européenne de droit de l'environnement*, 2006, pp. 446-453.

(11) Brookings Institution-Université de Berne (2005), *Projet sur le déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, Faire face au problème du déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays : cadre normatif précisant les*

responsabilités des États, 41 p. (www.brookings.edu/fp/projects/idp/idp.htm)

(12) First meeting to discuss Protocol on environmental refugees : recognition of environmental refugees in the 1951 Convention and 1967 Protocol relating to the status of refugees 14 et 15 août 2006 Male, Maldives.

(13) Magniny Véronique, *Les réfugiés de l'environnement, hypothèse juridique à propos d'une menace écologique*, Thèse de droit (dact.), Université de droit, Paris, Panthéon Sorbonne, 1999, 645 p.

(14) Biermann Frank et Boas Ingrid (2007), *Preparing for a Warmer World, Towards a Global Governance system to Protect Climate Refugees*, Global Governance Project, november 2007, 39 p.

Cet article est une synthèse de plusieurs articles publiés : Cournil Christel et Mazzega Pierre, « Réflexions prospectives sur une protection juridique des réfugiés écologiques », *Revue européenne des migrations internationales*, 2007, (23), 1, pp. 7-34 et « Catastrophes écologiques et flux migratoires : Comment protéger les "réfugiés écologiques" ? », *Revue européenne de droit de l'environnement*, n° 4, décembre 2006, pp. 417-427 ; Cournil Christel, « Vers une reconnaissance du "réfugié écologique" ? Quelle(s) protection(s) Quel(s) statut(s) ? », *Revue du droit public*, juillet-août 2006, n° 4, pp. 1035-1066.

Débat

Violaine Carrère (Gisti)

Ma question s'adresse à Chloé Vlassopoulou parce que je trouve que cette recherche de définition et de catégorie, qui évidemment a sa place dans notre discussion, pose elle-même tout un tas de questions. J'ai noté par exemple que vous faisiez une distinction entre les accidents industriels, qui sont classés comme dégradations de l'environnement, et les travaux d'aménagements que vous proposez de classer comme persécutions écologiques. Vous constatez que, dans le premier cas, des conventions existent qui permettent de traiter le problème mais que, dans le second, il n'y a rien encore. Et dans ce cas-là, vous proposez – pourquoi pas en effet – d'en renvoyer les victimes à la catégorie asile et à la convention sur les réfugiés. Je me suis alors demandé si finalement le tableau que vous avez présenté de gauche à droite [cf tableau p. 14] n'avait pas été construit de droite à gauche c'est-à-dire en partant des instruments qui existent déjà et des catégories de personnes qu'ils protègent, et non pas des différentes catégories de problèmes. Parce que finalement pour celui qui habite à proximité d'une usine qui explose ou d'une usine qui pollue gravement, ou pour celui qui habite dans une région que des travaux d'aménagement organisés par l'État ont peut-être rendue inhabitable, le facteur responsable est certainement humain et non naturel, il n'y a pas d'ambiguïté. Les règles d'aménagement de l'espace qui les concernent l'un et l'autre auraient pu protéger aussi celui qui est victime d'un accident industriel, et l'État aurait pu prévoir par exemple que telle usine ne pourrait pas être construite là ou que tel produit ne pourrait pas être utilisé dans telle usine... On peut donc penser qu'il devrait y avoir une responsabilité des États pour protéger les populations contre les accidents industriels. Et on sait bien que, sur ce point, il y a de grosses inégalités Sud-Nord.

Ma question est donc : est-ce que, dans tous les cas de figure, y compris en cas d'accident industriel,

la responsabilité des États ne peut pas être engagée beaucoup plus largement que vous ne l'avez évoqué ?

Chloé Vlassopoulou

Oui, les États sont toujours présents dans le débat. Mais le problème c'est que l'État est à la fois l'acteur privé, éventuel auteur d'un incident, et l'autorité responsable de protéger ; on a donc une coïncidence entre l'auteur du dommage et le responsable de la protection. C'est cette coïncidence qui fait que la victime se trouve sans possibilité de recours, alors que, dans le cas industriel, l'État peut effectivement avoir prévu tout un système de protections. Prenons le cas national : il existe pour les industriels une taxe parafiscale à payer pour les pollutions atmosphériques qu'ils émettent. Cette taxe est utilisée pour des recherches permettant de limiter la pollution, mais aussi pour protéger des victimes, par exemple pour gérer la question des asthmatiques qui souffrent de la pollution atmosphérique, etc. Là, c'est l'État qui récupère l'argent de ces industriels, pour protéger ; on peut penser que c'est la même chose avec le fonds d'adaptation international, avec par exemple la quantification des émissions de CO² et les mécanismes de crédits sur ces émissions. On pourrait imaginer une sorte de bourse commune réunissant de l'argent pour dédommager ou protéger ou prévenir des cas de ce type. Mais quand l'État lui-même refuse d'assumer la responsabilité de dommages, on ne peut pas établir ces systèmes-là de protection.

François Gemenne

Je peux peut-être ajouter deux mots sur la question des accidents industriels. Il ne faut pas oublier la règle naturelle en cas d'accident industriel qui est que les conséquences de l'accident peuvent se déplacer d'un État à un autre : généralement aux premières victimes de l'accident immédiat s'ajoutent les victimes secondaires, celles du nuage radioactif dans le cas d'un accident nucléaire par

exemple, ou de la pollution des fleuves et des rivières. Il s'agit là d'un élément important car le changement climatique lui-même peut être vu quelque part comme une catastrophe industrielle.

Je voudrais par ailleurs revenir sur ce qu'évoquait Chloé à la fin de son intervention et qui me paraît intéressant, à savoir le mécanisme de compensation qui vient d'être créé à Bali : il s'agit d'un fonds d'adaptation pour les victimes du changement climatique qui sera financé par une taxe de 2 % prélevée sur les crédits d'émission de carbone achetés dans le cadre des mécanismes de développement propre. De quoi s'agit-il ? Très grossièrement et en caricaturant un peu, les mécanismes de développement propre, c'est un des mécanismes flexibles du protocole de Kyoto qui permet aux États riches industrialisés de se décharger de leurs responsabilités et de financer, dans les pays du sud, ce qu'ils ne veulent pas faire chez eux ; donc là-dessus il y a aura une taxe de 2 % qui sera prélevée et qui sera répartie pour des projets d'adaptation.

Véronique Lassailly Jacob (Université de Poitiers)

Je me demandais si on ne considérait pas trop ces populations comme des victimes et pas suffisamment peut-être comme des acteurs, des acteurs de crises qu'ils ont connues aussi dans le passé. Pourquoi ne pas accorder un peu plus d'importance aux stratégies et aux pratiques qu'ils ont mises en place ? Pourquoi ne pas faire appel à la mémoire de ces populations ? Je pense par exemple aux nomades Sahéliens qui ont bien sûr connu des sécheresses dans le passé et qui ont réussi à y faire face, peut-être sans migrer à ce moment-là. Il y a certainement des études à mener sur l'histoire de ces crises parmi ces sociétés.

Et puis l'autre point que je voulais aborder c'est celui de la catégorisation que l'on met en place et que je trouve beaucoup trop globalisante. Et je rejoins là François Gemenne quand il parle de *Katrina* à la Nouvelle-Orléans et qu'il s'interroge sur quels sont ceux qui partent les premiers ? Ceux qui ne partent pas ? Ceux qui rentrent les premiers et ceux qui ne rentrent pas ? Il y a là des stratégies diverses qui sont mises en place, et comprendre quelles sont les causes de ces retours, de ces non retours permettra de mieux savoir comment assister ces personnes. Il faut partir de cas empiriques, et il me semble que c'est ce qui manque encore actuellement dans l'étude de cette catégorisation.

Un(e) participant(e)

Ma question va dans le prolongement de la question précédente. Il me semble qu'il faudrait

effectivement arriver à compléter ces approches-là qui sont pour l'instant très juridiques et qui prennent les problèmes en aval, au moment où, le dommage étant constitué, les personnes se retrouvent réfugiées, déplacées ou victimes. Il y a quand même beaucoup de travaux qui ont été faits sur tout ce qui se passe en amont, c'est-à-dire sur les capacités d'adaptation des individus, les systèmes de prévention, etc. On peut refaire des études de terrain, mais on peut aussi utiliser celles qui existent, nombreuses en France ou en Europe.

D'autre part, je trouve qu'on a trop tendance, dans la problématique que l'on pose, à faire une distinction entre le naturel et l'anthropique. Au sein de la communauté scientifique qui s'occupe des risques, cette distinction s'efface de plus en plus parce que les choses sont complètement imbriquées les unes dans les autres. Le naturel pur, ça n'existe pas vraiment. Il y a des phénomènes naturels, mais il y a aussi des populations qui s'exposent ou ne s'exposent pas, qui ne sont pas totalement passives par rapport à ces phénomènes. Il y a forcément de l'humain, du social, de la décision. Et en ce qui concerne notre propre droit, on utilise de moins en moins la notion de force majeure, c'est-à-dire qu'il y a toujours des responsabilités qui sont mises en cause. Ce qui fait qu'il y a une différence très importante entre la protection juridique dans les pays très développés et celle qu'il peut y avoir dans les pays du Sud.

Jean-Éric Malabre (Gisti)

Je voudrais davantage faire une observation que poser une question. En fait, c'est un peu du droit fiction qu'on fait, c'est très intéressant parce que c'est créatif, ça n'a pas forcément d'effet à ce jour, aujourd'hui, dans la vraie vie, mais l'idée c'est que ça en aura peut-être demain. Et je ne peux pas m'empêcher de faire le parallèle avec un autre droit qui s'est construit lui aussi peu à peu qui est le droit de l'asile politique. Il y a peut-être quand même aujourd'hui un phénomène, je dirais presque de mode, qui fait qu'un « réfugié vert », finalement, c'est plus joli, plus sympathique qu'un réfugié politique, et on est d'autant plus prêt à l'accueillir qu'il n'est pas encore en train de frapper à nos portes. Mais est-ce qu'on ne va pas avoir la même évolution qu'avec l'asile politique, et comment prévenir cette éventuelle évolution ? Le réfugié politique était éminemment sympathique, nos bras étaient d'autant plus ouverts, dans les années cinquante, soixante, que l'archétype du réfugié politique c'était celui qui était de l'autre côté du rideau de fer, qui arrivait au compte-gouttes parce que les gens qui gardaient ledit rideau de fer savaient bien faire leur travail et qu'il n'y avait pas beaucoup de gens qui passaient. Est-ce que du jour

où les « réfugiés verts » se mettront à exister vraiment, à être là physiquement et qu'on pourra les voir et les toucher, on ne va pas mathématiquement avoir le même type de réaction de rejet ? Et qu'est-ce qu'on peut inventer ou imaginer pour surfer peut-être sur la vague, je ne reprendrai pas ce terme de mode parce qu'il est péjoratif, mais de sympathie qu'on peut avoir aujourd'hui sur ces questions-là, pour éviter peut-être que, dans quelques années, on se retrouve dans la même problématique qu'avec le droit des réfugiés politiques aujourd'hui où tous les instruments politiques, économiques et juridiques sont mobilisés pour fermer le robinet ?

François Gemenne

Ce que vous avez dit est très vrai et je l'ai constaté à la Nouvelle-Orléans et à Houston. Qu'est-ce qu'on a vu dans le cas de la Nouvelle-Orléans ? On a vu Houston accueillir une population entre grosso modo 200 et 300 000 réfugiés très soudains. Dans les premières semaines, on voit les bus débarquer les gens venant de la Nouvelle-Orléans, on mobilise les pom-pom-girls, chaque enfant est scolarisé, reçoit un parrain, est jumelé avec une autre famille, etc. Donc tout se passe très bien pendant quinze jours ou trois semaines. Après ça, on se rend compte que ces gens n'ont pas l'intention de retourner chez eux à la Nouvelle-Orléans parce que la ville est toujours sous l'eau, que les classes sont surpeuplées, qu'il commence à y avoir des problèmes de criminalité, de violence, que ces gens n'ont pas d'emploi, etc. Après six mois, on a des manifestations de Houstoniens qui réclament le retour des gens de la Nouvelle-Orléans chez eux, qui disent aux autorités « ça suffit maintenant, on leur a donné des couvertures, des vivres pendant quinze jours, maintenant ils doivent rentrer chez eux ! » Il faut donc faire très attention à cette question d'effet de mode et de lassitude de la générosité et réfléchir à des mécanismes de long terme qui dépassent les faits un peu émotionnels et humanitaires qu'on peut avoir.

Sur la question de la victimisation des populations, je pense qu'il est très intéressant, très important, notamment quand on considère le changement climatique, de parvenir à considérer la migration comme une stratégie d'adaptation qui peut être mise en œuvre par les populations elles-mêmes pour justement faire face à la crise environnementale. Les travaux sur Tuvalu montrent par exemple que c'est une population qui possède un véritable savoir. On appelle ça le savoir anecdotique, mais je trouve que ce terme ne colle pas avec toute la richesse de l'histoire environnementale. À Tuvalu, il n'y a aucune mesure scientifique de la hausse du niveau de la mer mais c'est quelque chose que les habitants savent, qu'ils

perçoivent du fait de leur propre histoire. Il faut savoir qu'au XIX^e siècle déjà, Tuvalu a cette conscience malthusienne qui la conduit à se dire « nous sommes un tout petit État très vulnérable, il faut un jour qu'on réfléchisse à pouvoir migrer ailleurs ». Donc déjà à l'époque se met en place une politique de contrôle de la natalité, d'avortement forcé parce que les gens se disent : « il ne faut pas qu'on grandisse trop rapidement ». En 1951, les populations de l'île de Waitupu, qui est une des petites îles de l'archipel, décident d'acheter à Fidji une île pour commencer à déplacer la population. 1951 c'est bien avant qu'on ne commence à parler du changement climatique. Il y a donc, dans l'histoire des populations, des trésors que les travaux des anthropologues vont nous décrire, sur les moyens qu'elles ont de faire face aux crises environnementales. Ce savoir, ces stratégies migratoires, doivent être bien davantage mobilisés. Il faut arriver à une sorte de régime de la gouvernance des migrations pour faire face aux crises environnementales.

Pour finir, je voudrais faire part d'une réflexion qui rejoint ce que vous disiez sur la distinction qu'on opère entre phénomène naturel et phénomène anthropique, distinction qui est en réalité tout à fait artificielle, mais simplement utile quand on parle de la question des responsabilités. Mais il est clair que dans des cas typiquement anthropiques comme Tchernobyl par exemple, il y a le phénomène naturel qui est la question de la direction des vents et qui détermine quelles populations il faut évacuer.

Je suis donc d'accord pour dire que c'est une distinction tout à fait artificielle qui est juste utilisée pour régler la question de la responsabilité ; c'est une sorte d'artifice juridique quelque part, qui est créé.

Sécolène Barbou des Places (Université de Picardie)

Je suis enseignant-chercheur à l'Université de Picardie, juriste absolument ignorante des questions de réfugiés environnementaux. Mais en réfléchissant à la notion de statut et en écoutant les interventions de la matinée, je me suis posé quelques questions. Je me demandais d'abord « un statut, pour quoi faire ? » Vous avez d'ailleurs un petit peu évoqué la question du contenu du statut. Et j'ai eu l'impression ce matin que deux questions étaient peut-être mêlées qui ne devaient pas l'être : c'est celle de la protection – évidemment quand on pense à réfugiés ou demandeurs d'asile on pense en termes de protection – et celle de la responsabilité qui, pour moi, évoque plus la

question de la réparation. Si on cherche à mettre en place un statut, peut-on et doit-on mêler ces deux questions ? Il me semble que nos réflexions sur le statut vont rejaillir bien sûr sur la classification, sur les catégories. Finalement, ces catégories doivent-elles découler du but, c'est-à-dire du statut que nous cherchons à offrir à ces réfugiés environnementaux, ou bien ne faut-il pas inverser l'approche, ce qui est peut-être difficile, et partir d'une observation des réalités sociologiques pour essayer de construire des catégories utiles aux juristes notamment, pour édifier des statuts protecteurs ? Peut-être que, si on définit clairement les objectifs recherchés, la réflexion en sera un petit peu simplifiée.

Christel Cournil

En fait, soit on imagine une protection neutre, sans responsable, on se focalise sur l'aspect humanitaire et on offre une protection internationale, soit on imagine un autre type de protection cumulée avec des responsabilités. Les deux positions sont extrêmement liées, mais celle qui consiste à associer responsabilité et protection va être beaucoup plus difficile à faire admettre par les États. Il y a là une tension délicate à dépasser.

Sur les questions du statut, je suis tout à fait d'accord pour dire qu'il est difficile pour le juriste de poser les questions de la catégorisation. Et, paradoxalement, je serais plutôt pour qu'on interroge le sociologue, l'anthropologue qui va observer la réalité, faire des études empiriques, prendre en compte l'histoire aussi peut-être. Ce n'est qu'ensuite que le juriste interviendra. J'ai travaillé avec un géophysicien sur ces questions et je trouve que l'interdisciplinarité est très importante. J'espère qu'un jour – et personnellement je travaille dans ce sens – les sciences sociales intégreront les grands programmes de recherche sur le climat. La question migratoire doit être intégrée dans ces grands projets de réflexion sur le climat.

Jean-Pierre Alaux (Gisti)

Je voulais réagir à l'idée qu'il faudrait étudier les compétences souvent très anciennes d'un certain nombre de populations qui ont su s'adapter à des changements climatiques ou à l'évolution de leur environnement. On parlait de l'achat d'une île par les habitants de Tuvalu, ainsi que des habitants du Sahel qui se sont globalement adaptés. Sauf que je ne crois pas du tout qu'il faille enfermer les gens dans leur passé. Depuis les années 80 environ, la population mondiale, en particulier celle qui est victime d'une souffrance collective, quelle qu'elle soit, a intégré le fait qu'il existait un moyen nouveau d'échapper à son destin qui ne consiste pas

forcément à s'adapter mais à partir. Aujourd'hui, peut-être que les habitants de Tuvalu, parce qu'ils savent qu'ils peuvent partir – c'était effectivement beaucoup plus difficile dans les années 50 – ne vont pas investir dans l'achat d'une île, d'autant que, comme la leur, elle va couler puisqu'elle est à côté. Peut-être vont-ils se dire qu'après tout New York ça coule moins que l'île du voisinage ! Je ne crois pas qu'il faille enfermer les gens dans leur savoir traditionnel. Tout simplement parce qu'il n'y a pas de raison que le savoir des gens du Sud soit plus traditionnel que le nôtre. Ils intègrent, comme les gens du Nord, les nouveaux moyens qu'ils ont de sortir de leur destin quand il est négatif ; et du coup, dans de nombreuses circonstances, c'est le moyen migratoire qu'ils vont adopter en laissant tomber leurs réponses anciennes aux malheurs, parce que c'est plus facile ou plus imaginable aujourd'hui qu'autrefois de s'exiler pour échapper à un mauvais sort.

Ceci m'amène à ma deuxième réflexion sur ce qu'on fait aujourd'hui ici. En gros, ce matin, on s'est demandé quelles étaient les bonnes catégories dans lesquelles on pourrait faire entrer des gens qui sont victimes de différents facteurs qui tournent autour de la dégradation de l'environnement. Je me disais que, si on cherchait à définir de nouvelles catégories, c'est que celles qui existent dans le droit actuel ne marchent pas. Est-ce qu'elles ne marchent pas uniquement parce qu'elles ne correspondent pas à la situation des victimes de la dégradation de l'environnement ? Personnellement, je n'en suis pas sûr. Je pense qu'elles ne marchent pas simplement parce que les États l'ont décidé ainsi. Par exemple, la catégorie du « groupe social », inscrite dans la Convention de Genève, est ce qu'on veut en faire ou ne pas en faire. Aujourd'hui, elle est surtout ce qu'on ne veut pas en faire. Je suis très partisan d'une réflexion comme celle d'aujourd'hui, mais je me dis que les catégories classiques, existantes, s'il y avait eu la volonté politique de les faire marcher, elles auraient marché. Finalement, parce qu'elles ne fonctionnent pas en terme de protection, on a envie de ruser de façon à tromper la non-volonté de protection des États. On est en train de leur dire : « Voilà, on va te mettre une catégorie juridique de plus et, comme ça, on y fera entrer un peu plus de gens ». On ne se fait pas trop d'illusions, je crois. On sait que les États adorent les catégories.

Je suis favorable à ce qu'on fasse entrer les victimes de dégradations environnementales dans la catégorie migratoire plutôt que dans celle des réfugiés, qui est déjà une restriction terrible. Cela aurait le mérite de rehausser les droits de la migration en général.

Notre nouvelle catégorie de réfugiés environnementaux et/ou climatiques va pour

l'essentiel échouer parce que les catégories reposent – comment dire ? – sur des causalités pures. Du style : « celui-là, il peut y entrer parce qu'il est parti uniquement en raison de son allergie au soleil dont l'intensité a augmenté dans son village d'origine ». Mais on n'a jamais des histoires comme ça. On a toujours des histoires extrêmement compliquées. Et, au fond, le demandeur d'asile – appelons-le comme ça –, il va s'adapter aux catégories qui existent et raconter une histoire qui va lui permettre de rentrer dans l'une d'entre elles, qu'elles soient nouvelles ou anciennes. Les États, eux, vont trouver dans son histoire trop d'impuretés pour lui permettre d'entrer dans quelque catégorie que ce soit. Il lui dira « Ecoute, tu n'es pas assez persécuté par le soleil ; tu es aussi persécuté par l'État ; donc ce statut, je ne te le donne pas ». Aujourd'hui, on sait que la persécution étatique ou la non-protection étatique n'est jamais suffisamment pure : elle est souvent trop économique. On se retrouvera dans le même système. Notre discussion porte formellement sur le droit. Tout le monde sait que, en réalité, elle est politique. Elle est le signe d'un formidable échec politique. Je crois qu'il ne faut pas se faire d'illusion : la plupart des victimes ne seront protégées de rien du tout.

Chloé Vlassopoulou

Je voulais répondre aux différents arguments qui ont été avancés sur l'attribution des responsabilités. Vous avez lié responsabilités et réparation : il y a effectivement un lien évident, mais on peut aussi faire une liaison entre attribution des responsabilités et politiques de prévention, parce que attribuer des responsabilités et faire assurer des coûts à des pollueurs, à des causeurs de dommages, signifie aussi réunir des fonds pour développer des projets de recherche, organiser, construire des barrages et, sur le terrain, intervenir pour essayer de développer des politiques d'adaptation pour les populations en danger. Donc ce n'est pas seulement une liaison dommages/réparation, c'est aussi une liaison avec une politique de prévention et d'adaptation.

Je voudrais aussi réagir à votre interrogation sur « comment ne pas en arriver là ? ». Il y a eu effectivement un droit d'asile qui est né et on a vu arriver les réfugiés de manière plutôt sympathique, et puis la xénophobie s'est développée. On se demande comment ne pas en arriver là avec les réfugiés environnementaux ? Mais on en est déjà là ! Parce que toute l'argumentation sur les réfugiés écologiques, sur les millions de personnes qui risquent de débarquer a produit la peur. Et par anticipation, la réaction c'est « fermons avant d'ouvrir ».

Je voudrais également répondre sur la question

de la population indigène et de ses pratiques séculaires. C'est effectivement une question très intéressante qui est déjà prise en considération par différents protocoles et conventions qui portent sur la protection, la perpétuation, la continuation des cultures indigènes. Mais il y a aussi la problématique inverse, où l'on constate que des modifications démographiques, climatiques, etc., sont parfois dues à des pratiques indigènes qui épuisent l'environnement et qu'il faut donc changer. Par exemple, la culture sur brûlis qui est beaucoup utilisée en Afrique semble appauvrir extrêmement les sols et participer à la désertification. Autre exemple qui rend les choses complexes : la sur-utilisation du bois et donc sa raréfaction, parce que certaines communautés se sont agrandies par des flux migratoires.

François Gemenne

Je peux dire juste un petit mot, très bref, sur la question du lien entre statut et responsabilité. Si vous êtes juriste, vous serez je pense amusés de lire un papier de Peter Cook publié il y a quelques années et qui a fait un peu scandale. L'idée de Peter Cook, qui était juriste, était de dire : on va appliquer aux réfugiés climatiques, entre guillemets, le même principe que celui qu'on applique au marché des crédits de carbone et dire : « vous, les États-Unis, vous êtes responsables de 20 % des émissions de gaz donc vous prenez 20 % des réfugiés ». À partir de là, il met en place tout un système qui lie très clairement statut et responsabilité et qui, pour lui, est très convainquant. Mais on se rend vite compte qu'on parle d'êtres humains et qu'il faut prendre en compte le choix de leur destination.

Sur la question de l'importance de lier les politiques environnementales et climatiques avec les politiques migratoires, je pense que c'est l'enjeu essentiel de demain. Un des grands absents des négociations autour de Kyoto et de Bali c'est le HCR par exemple. Politique de développement, politique environnementale et politique migratoire doivent être beaucoup plus intégrées qu'elles ne le sont aujourd'hui : c'est vrai dans le domaine politique, c'est aussi vrai dans le domaine académique en terme d'école de recherche et d'agenda de recherche.

Sophie Albert (Ofpra)

Ce débat que nous avons aujourd'hui sur les réfugiés de l'environnement est très spéculatif. On évoque le cas de Tuvalu et de ses 11 000 habitants, mais cela représente très peu de personnes. J'aimerais savoir si, au vu des recherches environnementales et des analyses sur la dégradation de l'environnement et du climat, on peut commencer à évaluer l'importance de la

population qui serait éventuellement concernée par la migration ou bien si c'est trop compliqué et impossible à savoir à court ou moyen terme ? Parce que la réflexion que je me fais, et qui est un petit peu dans la lignée de ce qui existe comme protection de l'asile à l'heure actuelle, c'est qu'on créé des statuts – ça vaut pour la convention de Genève comme pour la protection subsidiaire ou la protection temporaire – une fois qu'on a décelé des besoins de protection. Tant qu'on connaît mal les besoins de ces populations, leurs stratégies, leurs traditions de migration, les raisons qu'elles pourraient utiliser pour partir, les liens qu'elles pourraient avoir avec les pays d'origine, on sort évidemment des chiffres farfelus et contradictoires. Il est donc très difficile dans ces conditions de réfléchir à un statut juridique. Est-ce qu'on a un moyen de mieux connaître les populations éventuellement touchées par ce type de migrations ?

Un participant

Je pense qu'on a fait une très bonne analyse des causes et des différentes catégories de réfugiés environnementaux. Mais dans notre interrogation sur « quel type de protection ? », je pense qu'on a sauté un échelon intermédiaire qui concerne les déplacements de ces populations. Comment, dans le contexte actuel de fermeture des frontières et avec tous les moyens de blocage qui sont mis en amont, ces populations peuvent-elles arriver à atteindre cette protection ? À moins qu'on imagine que la seule protection possible sera celle qui se trouvera dans les pays d'à côté. Mais vu qu'il y a des migrations Sud-Sud mais aussi Sud-Nord, je pense qu'il serait intéressant de poser la question : dans cet élan de sympathie vis-à-vis des réfugiés environnementaux, va-t-on vers une ouverture complète des frontières ? Je ne le pense pas. Je n'imagine pas les choses évoluer de cette façon mais plutôt que la seule manière de se déplacer pour les réfugiés écologiques sera, comme pour les migrants économiques et les réfugiés en général, de traverser des déserts ou la mer afin d'atteindre la protection des pays du Nord.

François Gemenne

Sur la question du comptage, ma réponse à votre question est très simple : il n'est possible ni de compter, ni même d'évaluer les réfugiés potentiels concernés, et cela pour plusieurs raisons. D'abord parce qu'on ne les a pas définis de façon très claire ; ensuite parce ce qu'on peut compter, ce qu'on peut évaluer c'est les populations qui vivent dans des régions à risque, risque de désertification, risque d'inondation. Mais il est impossible de savoir quelle sera la stratégie développée par ces

populations, quelles sont celles qui vont choisir de migrer, celles qui vont rester, celles qui parviendront à s'adapter, celles qui n'y parviendront pas. Il y a toute une série de questions de vulnérabilité, de tradition qui interviennent. Et enfin, une dernière raison pour laquelle il est difficile de faire des prévisions, c'est qu'on parle d'événements futurs, et que la question de la croissance démographique, de l'explosion démographique parfois et de la localisation de ces populations est encore difficile à prévoir.

Par ailleurs, je tiens à signaler que l'Ofpra est à ma connaissance une des seules agences à avoir octroyé un statut de réfugié écologique. Je connais un berger mauritanien qui a fui la désertification et qui a obtenu le statut de réfugié en France en arguant de la dégradation environnementale qui l'a poussé à fuir son pays.

Christel Cournil

La question écologique vient parfois se greffer sur d'autres problèmes comme pour les Tamouls du Sri-Lanka, déplacés par la guerre mais dans l'impossibilité de retourner dans un pays ravagé par le tsunami, ou pour les populations de la région du Cachemire au Pakistan suite au tremblement de terre. On peut avoir un élément climatique, environnemental déclencheur, qui pousse les populations à migrer, mais, dans leur migration interne, elles se trouvent confrontées à des situations qui peuvent relever de la Convention de Genève, parce que les repères sont différents, parce qu'il y aura opposition à une autre population ethnique, religieuse, tribale, clanique. Cela a été le cas au Cachemire pakistanais où finalement des rivalités qui n'existaient pas dans le lieu où les personnes vivaient avant se trouvent exacerbées dans le lieu du refuge interne, ce qui crée une situation qui pourrait relever de la Convention de Genève.

De même, des déplacements internes d'origine environnementale peuvent créer, au sein de populations féminines, des situations de violences intra-familiales relevant de la protection subsidiaire. Il ne s'agit pas là directement de réfugiés environnementaux, ils ne se présentent pas comme tels, et ce n'est pas la dégradation de l'environnement qui va leur permettre d'obtenir le statut, mais ce sont quand même des données qu'il va falloir prendre en considération. ■

Table-ronde et débat

Serge Slama (Gisti)

Doit-on consacrer un statut spécifique pour les réfugiés environnementaux ? Doit-on modifier la convention de Genève, en élargir la définition qu'elle donne du réfugié en y ajoutant un protocole particulier ? Faut-il élaborer une convention spécifique ? ou des accords bilatéraux ?

Toutes ces questions sont intéressantes à traiter aujourd'hui pour que les associations de défense des étrangers et des droits de l'homme puissent proposer le point de vue de la société civile. Il est intéressant également d'interpeller les politiques sur ces questions : c'est la raison pour laquelle nous avons invité à cette table-ronde une députée belge, Juliette Boulet, et une députée européenne, Hélène Flautre. Il faut aussi interpeller les juristes car il n'est pas certain que les instruments de droit actuels ne permettent pas de faire reconnaître les réfugiés environnementaux. Nous avons vu ce matin que l'Ofpra a déjà reconnu – certes de façon très épisodique – comme groupe social des personnes victimes de dégradations de l'environnement. Quand on lit la Charte de l'environnement, par exemple, on se dit qu'il s'agit là d'un instrument qui, combiné avec d'autres, pourrait permettre de reconnaître un statut aux réfugiés environnementaux. L'article premier de cette Charte qui dit que chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré respectueux de la santé est en effet très ouvert. Si on prend le préambule de la Constitution de 1946 sur le droit à mener une vie familiale, ou l'arrêt du Conseil d'État de 1978 sur le même sujet, on constate qu'il y a reconnaissance d'un droit à partir d'une formulation au moins aussi large. On pourrait donc imaginer utiliser les instruments actuels pour contraindre les États à forger ceux de demain.

Avant de donner la parole à nos invités, je voudrais revenir sur une question qui fait souvent débat et qui concerne la nature des migrants. Est-ce

qu'il y a une différence de nature entre les réfugiés politiques, les réfugiés environnementaux et d'autres types de personnes qui demandent l'asile ? On a souvent eu ce débat au Gisti et on s'est souvent demandé s'il existait une hiérarchie parmi les personnes qui quittent leur pays, des migrants plus nobles que d'autres, des « torchons » d'un côté et des « serviettes » de l'autre. En quelque sorte, est-ce que le droit d'asile est un droit qui doit être plus protégé que d'autres formes de mobilité ?

Ce qui est sûr, c'est que lorsqu'une personne craint pour sa vie et est contrainte de partir, elle a besoin d'une protection. C'est la raison pour laquelle le droit d'asile est un droit constitutionnel qui doit être protégé, qu'on défend spécifiquement. Mais, de la même façon, quelqu'un qui part pour des raisons économiques ou pour des raisons environnementales doit aussi être protégé. Et le risque, lorsqu'on évoque la possibilité de créer une convention spécifique pour les réfugiés environnementaux, c'est qu'on crée une nouvelle catégorie de réfugiés un peu privilégiés. Et que ces « bons réfugiés » qu'on accueillera facilement au début, soient, comme cela a été évoqué ce matin, quand on se rendra compte qu'ils restent, aussi mal traités que les autres. On décidera alors de les sélectionner et il aura un Ofpra des réfugiés environnementaux qui fera le boulot de l'Ofpra actuel.

C'est pour cette raison que je serais plutôt favorable à un élargissement de la convention de Genève aux réfugiés environnementaux. Je pense qu'il ne faut pas craindre de parler de réfugiés, ou de droit d'asile environnemental et de revendiquer une amélioration du statut de tous les demandeurs d'asile, de façon générique.

Il existe cependant une différence importante au niveau de ce qu'on appelle l'agent de persécution. Dans le cas des réfugiés « politiques », le débiteur

c'est un État qui persécute ou éventuellement qui n'est pas capable de protéger. Pour les réfugiés environnementaux, le responsable c'est l'humanité, la communauté humaine. C'est donc elle qui doit assumer la responsabilité d'accueillir les réfugiés. Mais comment, dans ces conditions, désigner un débiteur ? Il me semble qu'on a là les deux thématiques qui ont émergé ce matin, à savoir « quel statut ? » et « quelle responsabilité ? ». Ces deux thématiques sont inséparables : définir un statut, c'est accepter d'accueillir, mais c'est aussi reconnaître que quelqu'un est responsable.

Je donne maintenant la parole à Juliette Boulet, très jeune députée dans tous les sens du terme.

Juliette Boulet (députée belge)

Je suis en effet très jeune puisque j'ai 26 ans mais je suis jeune aussi en politique puisque c'est mon premier mandat. J'ai été élue députée aux dernières élections fédérales de Belgique, en juin 2007. Comme vous le savez probablement, nous n'avons toujours pas de gouvernement, donc les institutions fonctionnent au ralenti. On espère vivement avoir un gouvernement avant les fêtes de Noël, mais en attendant tout est un peu entre parenthèses. En ce qui concerne le travail que je mène sur cette thématique des réfugiés environnementaux, il est très difficile de savoir quelle est la bonne stratégie politique, s'il est pertinent de commencer à travailler, de déposer des textes maintenant, ou si on a plus de chances de les voir aboutir plus tard dans la configuration où on participerait éventuellement, temporairement ou non, à un gouvernement. C'est vraiment une situation tout à fait exceptionnelle qui rend les choses assez difficiles.

Donc sur cette question des réfugiés environnementaux, j'ai décidé de travailler au niveau belge, même si la question en effet est mondiale, parce que je me suis dit qu'il était important que les écologistes de Belgique, flamands et francophones puisqu'on travaille ensemble, se positionnent là-dessus clairement. En effectuant mes travaux de recherche, j'ai ainsi trouvé une résolution qui avait été déposée par un de mes collègues socialistes et approuvée lors de la législature précédente : elle demandait la reconnaissance des réfugiés environnementaux, appelés d'ailleurs « réfugiés climatiques », et réclamait pour cela une modification de la loi sur les réfugiés de Genève. Pour ma part, dans le contexte actuel, je serais assez défavorable à cette proposition, de crainte qu'on s'oriente davantage vers une restriction de cette loi que vers son extension.

Une autre proposition de résolution a également été déposée conjointement à la Chambre et au Sénat, par mes collègues écologistes. Elle reprenait

le principe directeur des Nations unies, dont on a parlé tout à l'heure, et demandait qu'on reconnaisse un statut aux réfugiés environnementaux, que la Belgique œuvre au niveau international pour que ces populations soient mieux prises en compte. Elle concernait principalement les personnes déplacées à l'intérieur de leurs frontières. Cette résolution n'a malheureusement pas été adoptée et est même devenue caduque, parce qu'au sein du gouvernement « violet » de l'époque, c'est-à-dire composé de socialistes et de libéraux, les ministres des affaires intérieures et des affaires extérieures, deux libéraux très à droite, s'y sont toujours opposés.

Donc, aujourd'hui, en tant que parlementaire nationale, je travaille sur une nouvelle résolution, seul outil permettant de faire des recommandations. Cette résolution est quasiment prête. Elle réclamerait d'une part la reconnaissance d'un statut, éventuellement international, pour les personnes déplacées pour des motifs environnementaux. On n'utilise pas le terme de réfugiés qui impliquerait de travailler à un élargissement éventuel du mandat du HCR, ce qui, on l'a vu, a été nécessaire lors du tsunami et ce qui supposerait également une extension de ses moyens financiers qui sont assez réduits.

D'autre part, on proposerait un fonds de compensation pour toutes ces personnes via le fonds Kyoto-deux ou via un fonds Bali. En tout cas, des choses existent qui pourraient être précisées.

Enfin, notre conviction est que nous devons agir d'abord au niveau européen. Dans la mesure où il faut s'attendre à une augmentation importante du nombre de personnes déplacées et donc des flux migratoires vers l'Europe, la directive de 2001 sur la protection temporaire en cas d'afflux massif de réfugiés est un outil de travail intéressant qu'il faut approfondir, de même que la directive de 2004 sur la protection subsidiaire. Il faut donc soit améliorer, étendre, préciser ces outils existants, soit partir d'eux pour créer un nouvel instrument, une directive européenne spécifiquement consacrée aux personnes déplacées à cause de phénomènes environnementaux. Cela ne sera pas facile parce qu'aujourd'hui on parle de « réfugiés climatiques », ce qui est une interprétation très restrictive du phénomène et va laisser de côté énormément de populations.

Hélène Flautre

Je vais peut-être commencer par dire pourquoi il me semble qu'il faut s'intéresser plus particulièrement à la question des réfugiés climatiques sinon je crains qu'on mélange tout et qu'on ne puisse pas trouver les modalités efficaces de protection de ces personnes. Les réfugiés sont

bien entendu des personnes qui sont forcées de quitter leur territoire, qui ont besoin d'un refuge, d'une terre d'asile, d'accueil, leur départ étant lié au changement climatique. Les personnes qui sont forcées de quitter leur terre en raison des impacts des dérèglements climatiques, posent des problèmes très différents et n'interpellent pas les mêmes responsabilités, ne mobilisent pas les mêmes instruments que celles qui doivent quitter leur terre parce qu'il y a eu un accident industriel ou qu'on construit un barrage ou une autoroute. Dans ce cas, on peut considérer que, bien sûr, il y a des responsabilités, des responsabilités multinationales, étatiques, des procédures de consultation et de validation publique défailtantes, des modalités de développement outrageusement destructrices pour l'environnement et pour les personnes, mais on reste là à des niveaux de responsabilité davantage nationales. Or, dans le changement climatique, il y a quand même plusieurs éléments qui sont tout à fait caractéristiques : c'est un phénomène qui est massif, parce que souvent les personnes qui doivent quitter leur terre ne sont pas seules, ce n'est pas une personne persécutée, c'est souvent des communautés, des villages entiers, voire au-delà de ça des villes entières, qui sont soit directement menacées soit forcées d'anticiper des phénomènes de désertification ou des difficultés d'approvisionnement en eau potable, et de partir. Ensuite, le phénomène est global parce qu'il affecte toutes les régions du monde, ce qui n'est pas le cas d'autres types d'atteintes à l'environnement en général. Et il y a une question de responsabilité, de justice internationale qui est absolument claire, visible : ceux qui trinquent ne sont pas ceux qui polluent et l'impact sur les populations des dérèglements climatiques fonctionne comme une machine de destruction massive des pauvres de la planète, ni plus ni moins. Si vous regardez les rapports du Giec [groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat] ou un certain nombre d'autres rapports – qui sont cités d'ailleurs dans d'excellents textes que Christel Cournil a pu produire avec Eve ou Pierre Mazzega – c'est complètement terrifiant ! Demain, une partie extrêmement importante de la population habitera dans des zones à risque c'est-à-dire dans lesquelles il peut se produire un événement climatique extrême, lié au dérèglement climatique. Et, en fonction de la nature de ces dérèglements, une personne pauvre aura entre cent fois et mille fois plus de risques de mourir qu'une personne riche. Il y a donc une dimension d'inégalité, d'injustice, un caractère global et massif du phénomène, qui nécessite à mon avis qu'on porte un regard particulier sur les réfugiés climatiques.

Qu'est-ce qu'il se passe aujourd'hui pour les gens qui doivent partir de chez eux parce que ça se désertifie, parce que les terres sont inondées, parce que les eaux se salinisent, parce que les cyclones deviennent de plus en plus fréquents, de plus en plus intenses ? On peut faire le tour de la planète – c'est d'ailleurs exactement la démarche du Collectif Argos⁽¹⁾ : les membres de ce collectif ont sillonné le monde, des îles Tuvalu aux villages de Shishmaref chez les Inuits, en passant par l'Himalaya, le Bangladesh, et ils ont regardé comment ça se passait. Ils ont constaté en fait que les dérèglements climatiques ont des formes très variées, ce qui rend les choses compliquées. Ils peuvent être brutaux ou au contraire très lents, très spectaculaires ou totalement insidieux, définitifs ou temporaires. Donc du fait de cette diversité, ne s'intéresser qu'à cette question c'est déjà s'attaquer à un sujet extrêmement complexe.

Prenons l'exemple des îles Tuvalu qui est quand même un cas totalement emblématique. On sait qu'il y a toujours eu des événements météorologiques exceptionnels, qu'il y a toujours eu des cyclones ; il est donc difficile de distinguer entre les impacts directement liés aux changements climatiques et ceux dus aux événements climatiques ordinaires. Mais ce qui est sûr, c'est que la montée des eaux est totalement liée au réchauffement de la planète. Ce qui veut dire que des îles sont à terme condamnées même si, dans un sursaut, la conférence de Bali décidait de fermer le robinet des émissions de gaz à effet de serre. Le mal est déjà en partie fait et des populations vont devoir partir. C'est certain et c'est en grande partie prévisible, contrairement à un accident industriel par exemple ou à un événement climatique exceptionnel parce qu'une bonne part de ce changement est bien évidemment due à l'action humaine. Si on dépasse le seuil de 2 degrés d'augmentation de la température, on entre ensuite dans un scénario que plus personne n'est capable de prévoir à cause des enchaînements non maîtrisables. Mais si on reste sur une politique hyperactive, fondée sur des accords internationaux, qui permettrait par exemple de diviser les émissions de gaz à effet de serre par quatre d'ici 2050 ou quelque chose de cet ordre-là, on aboutirait probablement à frôler les 2 degrés. C'est du moins ce que disent les experts du Giec. Donc l'aspect prévisible des changements, c'est aussi une caractéristique de la situation des réfugiés climatiques, qui plaide pour qu'on s'intéresse particulièrement à leur question, parce que du coup la responsabilité engagée n'est pas la même que dans bien d'autres situations.

Donc sur les îles Tuvalu, au large de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie, des îles qui sont condamnées, chacun le sait, il n'y a pas beaucoup de

monde : 11 000 personnes. Le phénomène n'est donc pas ingérable. Des responsables politiques australiens ont d'ailleurs fait des propositions pour que soit créé un statut de réfugiés climatiques mais ces propositions n'ont pas trouvé d'écho au niveau gouvernemental. Peut-être les choses vont-elles bouger avec la nouvelle composition politique de l'Australie.

En attendant, ce qui est proposé aux habitants des îles Tuvalu c'est des dispositifs de protection, d'adaptation, d'anticipation, pour faire face à la montée des eaux. Mais, à terme, il faudra qu'ils partent, sinon ils seront sous le niveau de la mer. Il y a donc eu négociation de contrats individuels sur la base de dispositifs de droit commun relatifs à l'émigration économique. Ce n'est quand même pas très satisfaisant, d'une part parce qu'il s'agit d'une réponse à la carte, individuelle, d'autre part parce qu'une population entière c'est aussi une culture, des modes de vie, une richesse dans la diversité ethnologique, anthropologique de notre planète, qui s'effondre par ce type de réponses.

Donc même dans une situation que j'appellerais idéale typique, c'est-à-dire clairement liée au réchauffement climatique, qui ne concerne pas beaucoup de gens, qui est donc totalement gérable, où il est tout à fait possible d'envisager des solutions adéquates collectives qui permettraient à ces populations de poursuivre ailleurs leur vie sociale, culturelle, économique, même dans cette situation, on voit bien que les réponses apportées ne sont pas satisfaisantes et que la proposition faite par les parlementaires australiens n'a pas abouti. On peut aller ensuite se promener au Bangladesh : là on a un phénomène qui cumule la montée des eaux qui salinise l'eau douce, la fonte des neiges de l'Himalaya, des cyclones à répétition (le dernier, dramatique, il y a un mois, au moins 3500 personnes sont mortes noyées). Je considère que ça, c'est très visible. Mais on peut attendre le prochain cyclone, parce qu'il y en aura un, et plusieurs milliers de Bangladeshis vont mourir si rien n'est fait.

Ce qui est assez terrible aussi, c'est que ces personnes, notamment dans les régions qui ont été durement affectées récemment, savaient parfaitement ce qu'était le changement climatique. Elles avaient des petites brochures à la maison, des petites pièces de théâtre utiles qui leur expliquaient comment ça allait se passer. Et elles avaient fait preuve de beaucoup d'intelligence parce qu'elles avaient transformé leurs pratiques économiques : alors qu'avant elles étaient éleveurs et agriculteurs sur leurs terres, elles élevaient maintenant des crevettes. Elles s'étaient donc adaptées à la salinisation des eaux. Mais, malgré cela, malgré l'information, l'adaptation, il y en a quand même

3 500 qui sont mortes il y a quelques semaines. Les réponses en termes de politique d'adaptation sont donc forcément limitées. Ça peut marcher dans certaines circonstances, sur certaines terres de la planète, mais il y a aussi des moments où ces politiques d'adaptation qui sont financées déjà dans le cadre de Rio et des conventions afférentes à Rio pour lutter par exemple contre la désertification, ont des limites. Et au Bangladesh, les limites sont claires. On peut donc se dire que les personnes vont continuer à faire preuve de beaucoup d'intelligence, de compréhension et éventuellement migrer par anticipation pour ne pas subir le prochain cyclone. Mais où vont-elles aller ? Toutes les régions alentour sont confrontées au même type de problème. Il n'y a donc pas de réponse à l'échelle régionale. C'est la communauté internationale qui est ici directement interpellée.

Geneviève Decrop (sociologue)

Il me semble qu'on va un peu dans les deux sens, c'est-à-dire d'une part une sorte de désignation qui diluerait les responsabilités, et d'autre part un combat pour un statut de réfugié. Je ne suis pas complètement persuadée que ce combat soit le premier à mener. Je me demande s'il ne peut pas avoir des effets assez pervers qui consisteraient finalement à ce que tout le monde se défasse, à ce qu'on crée des sortes de réfugiés de seconde zone, comme vous dites, qu'on pourrait parquer dans des camps pendant des années et des années et que, d'une certaine manière, cela soit une élimination du problème, à faible coût. On a déjà vu ça dans l'histoire. Ne faut-il pas reprendre les questions en amont : ce qu'on peut faire du point de vue de la résilience, de l'adaptation, de la prévention, de la responsabilisation, de l'alerte, etc. ? Je crains que beaucoup d'acteurs ne se ruent sur la question d'un sous-statut de réfugiés environnementaux et s'en contentent. Et on sait ce que c'est quand il y a un statut, les bagarres politiques pour coller au statut ; c'est pas forcément les bons qui sont dedans mais ceux qui ont le plus de poids politique. Voilà, ma question est davantage l'expression d'une perplexité par rapport à la stratégie qu'il faut mener.

Jean-Eric Malabre (Gisti)

Je vais revenir sur une question qu'on a déjà abordée ce matin je crois, mais je suis toujours aussi perplexe sur deux choses et je n'ai aucune réponse. Je suis perplexe sur la question du statut. Faut-il un statut ? Parce qu'un statut, ça sert à inclure des gens, mais ça sert tout autant à exclure ceux qu'on n'inclut pas ; et j'essaie encore de raisonner par rapport au peu que je connais, aux réfugiés politiques, à la convention de Genève. Il y a aujourd'hui, si on le voulait – mais le problème c'est

qu'on ne veut pas – tout ce qu'il faut dans divers instruments internationaux pour un statut ; je ne connais pas de phrase plus vague que « appartenance à un certain groupe social ». On pourrait mettre qui on voudrait là-dedans ! Alors, est-ce qu'il faut un statut différent pour dire qu'on va y mettre d'autres gens ? Un exemple tout bête, toujours par rapport à la convention de Genève : pendant les années 1950, il y a eu un pays, seul au monde, la France, avec l'Ofpra et le Conseil d'État, qui lisait dans la convention de Genève qu'il fallait que la persécution vienne de l'État. Or, on peut tourner cette convention dans tous les sens, à l'endroit, à l'envers, entre les mots, ça n'est écrit nulle part, mais ce n'est pas grave, c'était l'interprétation franco-française. Et on en est arrivé à avoir un texte de loi français disant expressément qu'on allait inclure dans la convention de Genève les gens persécutés par un État. On arrivait à créer, non pas un statut, mais un texte de loi, à faire dire à un texte ce que l'on était les seuls à interpréter dans un sens inverse à tous les autres pays du monde. Alors est-ce qu'il faut passer par la création d'un statut ? Je ne sais pas.

Et ma deuxième perplexité concerne la responsabilité, la question du partage. Je suis intellectuellement entièrement d'accord avec ce que dit Serge Slama sur le « pollueur payeur ». C'est déjà un principe de droit d'ailleurs qu'on pourrait appliquer aux réfugiés environnementaux climatiques. Après tout, les États-Unis sont plus responsables, ils doivent accueillir plus de monde, on doit accueillir finalement en proportion de ce qu'on pollue, de ce qu'on crée comme déséquilibres mondiaux. Je suis intellectuellement d'accord, sauf que ça, ça ne marche pas, à cause encore de la convention de Genève. La France n'a pas plus ou moins signé que le Congo ou l'Inde. Et quel est le pourcentage de réfugiés correspondant à la définition de la convention de Genève, accueillis par la France, la Belgique, l'Allemagne, les États-Unis ? On sait très bien où ils sont les « réfugiés Genève » ou les personnes déplacées : ils sont à 90 % dans les pays qui ont le moins les moyens de les accueillir, ils sont au Congo, aux Congo au pluriel, ils sont en Inde, etc. Et donc sur la question de la responsabilité, du portage du fardeau, je suis, là aussi, un peu perplexe. Est-ce que ça marcherait mieux si on disait : « c'est l'humanité ». Moi non plus je ne sais pas ce que c'est que l'humanité, mais pourquoi pas ? La seule question c'est : qu'est-ce qu'on peut faire aujourd'hui pour que ça marche mieux que les statuts qu'on a inventés jusqu'à présent ? Je ne suis pas sûr qu'il y ait une réponse ou, s'il y en a une, qu'elle soit simple. Mais pour y réfléchir, j'ai envie de procéder à l'anglo-saxonne : ne pas se dire

qu'on va d'abord faire un statut ou décider que le pollueur sera le payeur, mais commencer en se demandant ce qui pourrait marcher ou ce qui, peut-être, dans nos expériences antérieures, semble marcher, et qui permettrait du coup de créer un statut, en texte ou en principe ?

Mathieu André (Forum réfugiés)

Je voudrais revenir sur la question « qu'est-ce qui pourrait marcher ? » L'Assemblée générale des Nations unies a, il me semble, étendu le mandat du HCR aux personnes qui sont contraintes de quitter leur pays pour cause de guerre, de guerre civile ou de catastrophes causées par l'homme ; il y a là un point de départ intéressant. Maintenant, est-ce que les politiques, les décideurs seront d'accord pour adopter ce texte international, le décliner en convention, le préciser, le transposer dans des législations internes ? Est-ce que la société civile sera assez unie pour accepter une définition qui sera forcément restrictive, ou qui sera précise et donc exclura des gens ? Je crois qu'il faut qu'on s'interroge. Hier, on parlait de la mobilisation contre la peine de mort ; c'est un sujet qui a créé un consensus. Aujourd'hui est-ce que les réfugiés environnementaux pourront créer un consensus ? C'est plus difficile.

Jean-Pierre Alaux (Gisti)

Il me semble qu'on pourrait poser les choses d'une autre manière. Dans la réflexion qui se développe ici ce matin et ailleurs, sur les réfugiés, qu'ils soient environnementaux ou climatiques, ce qui ressort c'est qu'il faut échapper à l'examen individuel. Et je me dis qu'à tout prendre, pourquoi cette conception, que je considère comme salutaire, on ne l'appliquerait pas à ce qu'on appelle les persécutés ou les réfugiés politiques ? Parce que pour se situer par rapport à l'asile classique et au futur asile éventuel environnemental, je crois qu'il faut se demander comment ça se passe pour les exilés, quelle qu'en soit la cause. Et, quand j'essaie de faire un bilan de ce que je comprends ou j'entends des réfugiés depuis un certain temps, j'ai toujours le sentiment que le demandeur d'asile moyen, c'est quelqu'un qui se déplace, pas forcément parce que c'est lui qui est la victime, mais parce qu'il appartient à une société victime et que, dans cette société qui a été persécutée à un titre ou à un autre d'ailleurs, économiquement, politiquement, climatiquement, etc., il y a une souffrance collective et il y a des gens qui partent. Mais les gens qui partent ne sont pas forcément ceux qui souffrent le plus. Ce sont ceux qui ont compris qu'il n'y a pas de solution chez eux et qu'il y a peut-être des solutions ailleurs. Il me semble que celui qui rencontre des

demandeurs d'asile s'aperçoit assez vite de ça. La plupart du temps, le vrai persécuté ne bouge pas. Et c'est un ras-le-bol de persécution mais pas de sa propre persécution, pas de ses propres emmerdements, de l'emmerdement collectif, qui pousse les plus malins à partir. Il me semble que ce raisonnement, on peut le comprendre ici, en regardant ce qui se passe du point de vue de l'économie : la délocalisation dont on parle tant, est-ce que ce sont les entreprises les plus faibles qui se délocalisent ? Pas du tout, elles font faillite. C'est les plus opportunistes, c'est celles qui se disent qu'elles peuvent être plus prospères ailleurs, ce sont elles qui foutent le camp. Les plus faibles, les plus martyrisées par la concurrence, elles crèvent sur place, elles ne bougent pas. Bon, on a à peu près le même système avec les exilés. Et du coup, depuis longtemps je me dis qu'on a peut-être là l'occasion d'avoir un seul cadre juridique qui vaille pour tous les malheurs du monde, à condition de sortir de l'examen individuel.

Chloé Vlassopoulou

Je voudrais juste faire une réflexion sur le rapport entre le pollueur et la victime tel qu'on l'a évoqué et qui me paraît un peu caricatural. Je pense qu'il faut le détailler un peu et qu'on ne peut pas dire « tel État pollue beaucoup, donc il prendra beaucoup de réfugiés » ou « tant de CO² égale tant de réfugiés ». Non, on ne mesure pas les tonnes pour attribuer des réfugiés.

Par contre, étant donné qu'on a les instruments qu'il faut pour mesurer les tonnes de CO², les tonnes de méthane, les tonnes de différents polluants qui provoquent les changements climatiques, on peut dire que tant de CO² ça fait dix milliards de dollars à payer par les industries qui polluent. Dix milliards de dollars ça veut dire quoi ? Ça veut dire qu'on a organisé un système de gestion qui va faire que cet argent va aller à la construction de barrages, à l'éducation, éventuellement à l'aide aux déplacements, etc. Il y a énormément de choses à faire avec dix milliards de dollars. Donc le rapport pollueurs-payeurs n'est pas un rapport direct, argent contre unités de réfugiés. Cela veut dire constituer un système d'aide, qui peut être une aide à un réfugié, mais qui peut être aussi une aide à un État pour se protéger, à des collectivités pour éduquer la population sur certains comportements, etc. Je voulais juste dire que ces liaisons entre responsables et victimes sont un peu plus complexes qu'on ne l'a dit.

Une participante

Tout d'abord, sur la question du statut, je serais vraiment favorable à une définition du réfugié environnemental plus que du réfugié climatique

même si on doit arriver à une définition beaucoup plus stricte. C'est pour moi le premier combat à mener. À mon sens, il ne faut pas se situer dans la convention de Genève parce que, quand on parle du réfugié environnemental, il faut inclure les personnes déplacées à l'intérieur de leur contrée et qui n'ont pas du tout envie d'être considérées comme des réfugiés. J'ai entendu dire, par exemple, que les gens de la Nouvelle-Orléans ne voulaient absolument pas être considérés comme des réfugiés et qu'ils trouvaient même vexant de porter cette appellation-là. Il faudrait donc pouvoir discuter d'un statut qui engloberait ces différences.

D'autre part, on se demandait tout à l'heure si tout ce qui existe déjà en terme de conventions, de protocoles, etc., ne suffisait pas pour une première reconnaissance. Une des difficultés que je vois, c'est que, dans les textes existants, il y a des dispositions qui ne sont pas contraignantes. Une autre difficulté, c'est qu'on ne peut pas dire à une personne : « vous êtes réfugiée ou déplacée parce que votre environnement a changé », parce que, en général, ces personnes peuvent aussi être considérées comme des réfugiés économiques. Il y a un lien évident entre les causes : quand il y a une catastrophe environnementale, il y a des retombées économiques. Mais, malgré ces difficultés, je trouve qu'on a déjà énormément d'éléments, tant sur les questions environnementales que sur la reconnaissance des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et des réfugiés pour constituer un statut international.

Sur la question de la responsabilité, je serais assez favorable au principe pollueur-payeur. Mais je me demande si on ne pourrait pas étendre ce principe à la question de la dette en envisageant, dans certaines circonstances et en guise de compensation, de l'annuler. C'est juste une réflexion. Je n'ai pas de réponse.

Quant à la suppression de l'examen individuel, je ne suis pas convaincue qu'on puisse y procéder. Il y a effectivement des gens qui partent et des gens qui restent. Sur quelle base ? Je pense qu'un examen individuel est nécessaire parce qu'il y a des personnes qui vont accepter de subir cette difficulté-là parce qu'elles la trouveront encore supportable alors que d'autres la trouveront tellement insupportable qu'elles partiront. Il n'est donc pas possible de considérer cela d'une façon collective.

Sophie Albert (Ofpra)

J'interviens là à titre personnel parce que l'Ofpra n'a pas développé de politique sur la question. À propos de la nécessité d'engager la responsabilité de l'État, d'établir un lien entre cette responsabilité et l'accueil de réfugiés, je pense que c'est un terrain très dangereux, parce que si on pousse le

raisonnement jusqu'à l'absurde, on a la Chine qui pollue beaucoup et qui, de ce fait, va devenir la terre d'asile pour un certain nombre de réfugiés. On tombe là dans une configuration complètement irréaliste. Si on veut engager la responsabilité des États, il peut y avoir un discours moral et de conscientisation des opinions publiques, cela semble juste. Mais on voit mal se dérouler des négociations terre à terre pour déterminer qui a fait quoi et donc qui accueille qui. Non seulement, cela paraît très compliqué mais ce système ne permet pas aux réfugiés de choisir le pays où ils veulent aller. De plus, l'État d'accueil aurait tendance à minimiser les risques encourus par les personnes accueillies en cas de retour. C'est donc un terrain miné.

Pour ce qui est du choix du statut, je trouve que ce qui manque à l'heure actuelle, la zone grise du droit des réfugiés, c'est l'asile humanitaire. Et comment faire une différence entre quelqu'un qui va fuir une situation d'inondation, de montée des eaux, qui va partir concrètement pour cette raison-là et quelqu'un qui ne sera pas menacé physiquement par le phénomène mais va être affecté économiquement ? Ce dernier n'aura pas le statut. C'est donc un sujet délicat. En réalité, il faudrait permettre aux États d'accorder un asile humanitaire. Or, cela n'existe pas dans la législation communautaire. La protection temporaire n'est pas adaptée parce qu'elle n'entre en jeu qu'en cas d'afflux massif aux frontières, ce qui est rarement le cas.

Une participante

La critique qui est faite à la convention de Genève est qu'elle serait appliquée de façon trop restrictive par les États. Ce sont donc les États qu'il faut blâmer. Or, cette convention peut tout à fait être appliquée de façon large. Si on prend l'exemple des boat-people, dans les années 70, il y avait un asile *prima facie* [par groupe], on allait chercher les gens et on leur reconnaissait le statut. Si le terme de réfugié est aujourd'hui dévoyé, c'est à cause de ce qu'en ont fait les États. Mais on peut très bien imaginer que le terme « réfugié » soit un terme noble et qu'on puisse l'appliquer aux réfugiés environnementaux. Donc, à mon avis, cet argument ne tient pas pour balayer l'élargissement de la convention de Genève.

La question de fond c'est aussi : y a-t-il, chez les réfugiés environnementaux, suffisamment de spécificités pour justifier une convention particulière ? Si ce n'est pas le cas, ne pourrait-on alors imaginer une sorte de protocole additionnel à la convention de Genève, comme il y a eu le protocole de 1967 [*qui a étendu l'application de la convention de Genève aux personnes devenues réfugiés par suite d'événements survenus après le*

1^{er} janvier 1951 - ndlr]. Parmi les spécificités, il y a, c'est vrai, le caractère collectif des déplacements : ce sont des groupes, des communautés qui bougent, et parfois toute la communauté d'un coup. Mais est-ce que, par exemple, le caractère prévisible des dérèglements climatiques est une spécificité ? Ne peut-on en dire autant d'une dictature dont on peut s'attendre à ce qu'elle produise des réfugiés politiques ?

Sur la question de la responsabilisation des États qui polluent, l'idée de fixer des quotas de réfugiés à accueillir va à l'encontre de la volonté individuelle du réfugié, à sa liberté d'aller et venir, à la possibilité qu'il doit avoir de choisir où demander l'asile. Je pense donc que c'est une idée à écarter.

Il reste donc tout un ensemble de questions : à quel niveau agir ? Au niveau international, des Nations unies ? Au niveau communautaire ? Dans le cadre du Conseil de l'Europe ? La Convention européenne des droits de l'homme fonctionne plutôt bien donc on pourrait imaginer un instrument équivalent. Faut-il agir aussi au niveau national ? Selon quelle stratégie ? Faut-il faire du contentieux dès l'arrivée du premier réfugié environnemental afin de provoquer la création d'instruments pérennes ? C'est une stratégie que le Gisti a mise en œuvre sur le droit de mener une vie familiale qui a d'abord été un principe général du droit puis est devenu un principe de valeur constitutionnelle inscrit dans la loi. On peut donc très bien imaginer être dans ce type de démarche juridique. Mais on peut aussi se situer dans une démarche strictement politique de revendication d'un statut de réfugié.

Hélène Flautre

François Gemenne nous a fait un jour un exposé sur le prix à payer pour la tonne de CO² émise. C'est clair que c'est un bon système : plus vous polluez, plus vous payez. Mais, après, il y a deux questions : qui gère cet argent ? Avec quelle collaboration avec les populations ? Est-ce pour assigner les populations dans des camps humanitaires gérés par des grandes organisations qui risquent de ne demander que ça ? Voilà à peu près la réponse qu'on donne aujourd'hui mais ce n'est pas ce que je souhaite et vous non plus, j'en suis sûre. Donc une fois qu'on a récupéré des fonds à travers le prix élevé d'une tonne de CO² émise, toute la réflexion sur quelle politique, quelle installation, quelle réinstallation, quelle protection, quelle adaptation, quelle prévention, toutes ces questions doivent faire l'objet d'un processus démocratique large avec la participation des populations. Je pense qu'elles seront essentielles dans la discussion, si on ne veut pas produire des réponses qui, sous couvert de protection, soient liberticides. Ce sont les populations, les peuples autochtones, ceux qui sont

les premiers menacés, qui doivent contribuer à l'élaboration de solutions, comme d'ailleurs les populations des îles Tuvalu – mais je ne suis pas sûre que les processus démocratiques et de réflexion soient très élaborés sur les îles Tuvalu. À Shishmaref, on l'a vu, ils ont réfléchi collectivement et émis des vœux.

Je suis absolument convaincue que la convention de Genève n'est pas du tout adaptée parce que si elle ne dit pas que les persécutions doivent venir de l'État, elle dit encore moins que les persécutés doivent être accueillis par les pays persécuteurs. On est là complètement à front renversé par rapport à la convention de Genève. C'est donc un outil qui n'est pas du tout adapté à la situation.

Et c'est la même chose quand on parle des droits à l'alimentation, à l'accès à l'eau, à la vie, au logement, à l'éducation. Tous les droits économiques, sociaux et culturels du pacte international sont menacés directement et de plus en plus précisément par les dérèglements climatiques. Parce que les États qui ont ratifié ce pacte [*et qui sont principalement des pays d'émigration* - ndlr] doivent garantir l'exercice effectif de ces droits sur le territoire qui est sous leur responsabilité. Or, dans un très grand nombre de situations – et là je repense au Bangladesh – étant donné l'ampleur des dérèglements à venir, les États vont être défaillants. Défaillants mais pas forcément responsables. On est donc dans un schéma complètement nouveau du point de vue du droit international. On pourrait alors imaginer que ces États déclarent leur faillite à rendre possible l'exercice des droits par leur population, et que cette déclaration fasse l'objet d'un devoir d'ingérence écologique, c'est-à-dire que l'État dise : « je déclare que je suis face à un problème à l'échelle de mon pays que je ne suis pas foutu de résoudre, parce qu'il a une ampleur, une permanence, une durabilité et des conséquences que je ne peux pas contrôler et je somme la communauté internationale d'intervenir ». On le voit, il y a une grande diversité, une grande complexité de situations et de réponses possibles, et sans doute aucune, ni celle du statut, ni celle de l'adaptation ne sera satisfaisante à elle seule.

Pour sa part, l'Union européenne pourrait déjà montrer l'exemple en utilisant les directives et les conventions qu'elle a déjà sous la main comme la directive sur la protection temporaire en cas d'afflux massif, sauf que l'UE a toujours considéré qu'il n'y avait pas d'afflux massif. Donc, tant qu'il n'y a pas une conscience partagée et des opinions publiques mobilisées, on aura beaucoup de mal à utiliser tous les instruments de protection qu'on a déjà, y compris la convention de Genève, et encore plus à

en inventer et en construire de nouveaux. Il faut reconnaître qu'on assiste à l'émergence d'une prise de conscience, à un début de mobilisation des sociétés civiles sur lesquelles il faut absolument s'appuyer pour faire avancer la réflexion. Mais il faut également savoir qu'il faut faire face à une gestion humanitaire des questions, c'est-à-dire que ce dont on parle, ce qu'on nous montre, ce sont les événements dramatiques, catastrophiques, brefs et brutaux, mais que jamais un journal télévisé n'ouvrira le 20 heures sur la désertification qui pourtant crée nettement plus de morts, de conflits, de difficultés à vivre, de contraintes de quitter ses terres qu'un cyclone. C'est comme les marées noires : ça fait la une du journal télévisé, mais le dégazage quotidien, on ne le voit jamais. Et cette gestion des phénomènes, ça fait aussi obstacle à la compréhension du processus.

Mathieu André (Forum réfugiés)

On pourrait, par analogie, prendre la situation des réfugiés irakiens : ils sont 2,5 millions en Syrie et Jordanie. Or, ces pays reconnaissent qu'ils sont défaillants. Ces réfugiés ont des droits s'ils arrivent sur notre territoire. Le problème, c'est que les frontières sont fermées. Comment leur ouvrir les frontières ? Le seul instrument qui existe à l'heure actuelle, c'est la réinstallation mais elle ne marche que sur une base tout à fait volontaire. Donc ça ne marche pas : en 2006, seuls 4500 Irakiens ont été réinstallés. Si on crée un statut et des droits pour les réfugiés environnementaux, la même question se posera : comment atteindront-ils nos territoires où ils pourront faire valoir leurs droits ? Parce que des droits, on peut imaginer en créer par une convention internationale, par des actions contentieuses, mais il faudra quand même qu'ils arrivent sur notre territoire.

Claire Rodier (Gisti)

On est vraiment là dans l'illustration de l'existence ou non d'une volonté politique. Hélène Flautre parlait tout à l'heure de prise de conscience de la société civile. Cette prise de conscience sur les désastres écologiques, elle commence à exister, il y a plein d'articles là-dessus, mais est-ce que le lien est fait avec les déplacements de population ? Je n'en suis pas sûre et je me demande si, dans ce domaine-là comme dans d'autres, la solution n'est pas, plutôt que de solliciter la bonne volonté des États ou la bonne conscience des sociétés civiles, de montrer l'imminence du danger s'il n'y a pas une autorégulation des déplacements des populations pour que les gens qui sont en train de crever aillent où ils veulent et pas là où on décide qu'ils aillent. Si on se projette vingt ans ou trente ans plus tard, que les périls sont tels qu'on nous les décrit, et que les

solutions sont aussi fragiles que celles dont on parle aujourd'hui, je ne vois franchement pas tellement d'autres solutions raisonnables.

Un des arguments que Dominique Voynet utilise pour expliquer le réchauffement de la planète c'est de dire qu'un des premiers pays touchés, à notre échelle à nous, Européens, ça serait les Pays-Bas. Les Hollandais l'ont d'ailleurs si bien compris qu'ils achètent en masse dans le midi de la France et que bientôt, on n'aura plus de place pour nous. L'intérêt de l'argument, c'est qu'il touche directement les gens, plus que quand on leur parle du Bangladesh ; sur le Bangladesh, ils vont pleurer en regardant Paris Match, et c'est tout. Mais si la région de Toulouse doit être envahie par les Hollandais, ils se diront qu'on a vraiment intérêt à diminuer l'effet de serre, parce qu'ils sont chassés de chez eux, que les prix augmentent et que ce n'est pas bien pour eux. Il faut qu'on sente que c'est pas bien pour nous. Donc, par analogie, je me demande si le seul argument qui marche n'est pas de dire que les gens qui ont besoin de partir chez eux et qu'on cherche à empêcher de venir chez nous viendront de toutes façons si on ne fait pas quelque chose maintenant pour qu'ils n'aient pas besoin de partir.

Je voulais aussi répondre à Jean-Pierre Alaux, qui pense qu'une des solutions serait de sortir de l'examen individuel des demandes d'asile : il faut se rappeler que l'examen individuel a été instauré par la convention de Genève de 51 ; avant, c'était le système du *prima facie*, avec ses conséquences. Pas d'examen individuel, ça veut dire que les gens sont traités comme des groupes, des masses de population déplacées, avec tout ce que ça implique, notamment l'absence de liberté de mouvement, et le placement dans des camps. Les camps, pour les déplacés, c'est la solution la plus facile, il n'y a qu'à voir comment ça se passe en Afrique. On tombe dans des systèmes qui ne permettent pas aux gens de choisir l'endroit où ils veulent aller, ce sont les administrations des États, ou des administrations supra-étatiques qui gèrent leurs déplacements. Prenons garde aussi, avec des approches collectives et non pas individuelles de la question des réfugiés, aux résonances idéologiques. Serge Slama donnait tout à l'heure l'exemple des *boat people* : quand les pays ont le choix de décider quels réfugiés ils prennent, on entre dans des logiques de tri sur la base des options politiques.

Enfin, je voulais demander à Hélène Flautre ce qu'elle va proposer au Parlement européen, ou plutôt, ce qu'elle va suggérer que l'Union européenne propose aux Nations unies. De façon concrète. Parce qu'il faut trouver des traductions institutionnelles aux questionnements qui sont posés ici...

Véronique Lassailly-Jacob (Université de Poitiers)

Juste pour aller dans le sens de ce qui a été dit tout à l'heure, le terme de réfugiés est extrêmement péjoratif pour certaines populations. J'ai travaillé avec des réfugiés mozambicains en Zambie et je peux vous dire qu'ils étaient extrêmement stigmatisés. Réfugié cela veut dire « celui qui n'a pas de maison », ça veut dire « celui qui a fui la guerre », donc c'est le lâche, « celui qui ne sait pas où habiter », et ce terme de réfugiés aussi les a coupés d'une réalité ancienne où ils étaient liés aux populations qui étaient de l'autre côté de la frontière. Et je peux aussi vous dire que, dès que la paix est revenue, ces populations d'origine rurale qui avaient des terres, des troupeaux, sont aussitôt rentrées parce qu'il n'était pas question de rester dans le pays voisin, il fallait qu'ils retournent sur leurs terres. Je pense donc que le terme de réfugié s'applique essentiellement aux urbains, à ceux qui veulent continuer leur route, pas aux ruraux.

Ségolène Barbou des Places (Université de Picardie)

J'ai un peu l'impression qu'on a du mal à se comprendre et je me demande si nos origines disciplinaires différentes n'y sont pas pour quelque chose. Il y a ici des juristes, des sociologues, des environnementalistes, des spécialistes de l'asile ou de l'immigration et je vois que ça bute sur la question du statut. Je me demandais si on n'aurait pas intérêt à distinguer deux choses, deux statuts : le statut du réfugié, ou appelons-le sinistré si vous voulez, et le statut de la responsabilité du fait de la dégradation environnementale.

Si on prend le statut du réfugié ou du sinistré, la question qui se pose est celle de la protection : quels droits ? Peut-on parler d'un droit d'entrée sur le territoire d'un autre État que le sien ? Est-ce qu'on consacre un principe de non refoulement ? Qu'en est-il de la question des droits sociaux ? Du principe de non-discrimination ? Et là, je suis d'accord avec Serge Slama pour imaginer que le débiteur c'est l'humanité au sens de la société internationale. C'est elle qui va avoir la responsabilité d'édicter le texte qui va prévoir ce statut. Après, viennent se greffer de multiples questions comme : Y a-t-il des spécificités suffisamment importantes pour qu'il faille distinguer le réfugié ou le sinistré environnemental du réfugié au sens de la convention de Genève ? Et à côté de ce statut, il y a la question de la responsabilité du fait de la dégradation environnementale. Comment organiser le financement de la prévention de la dégradation ? Comment financer la réparation ? Comment soutenir financièrement les pays qui vont recevoir les réfugiés ? Qui est le débiteur ? Ce n'est peut-être plus l'humanité mais le pollueur ? Là on

revient à des techniques qui relèvent du droit environnemental alors qu'avant on était dans celles du droit d'asile. On va parler alors de financement, de fonds, de péréquation et non plus de droit d'entrée.

Jean-Eric Malabre (Gisti)

Est-ce que ce problème nouveau, cette façon de poser la question nouvelle, celle du réfugié environnemental, climatique, ne peut pas être l'occasion de deux choses : la première, de reposer à plat un statut unique, statut du réfugié ou du sinistré. Au lieu de rajouter une nouvelle strate de complexité avec un nouveau type de statut qui s'appliquera aux réfugiés environnementaux ou qui sera pour les climatiques, mais pas pour les Genève, etc. On sait très bien faire ça en France en droit des étrangers : on rajoute des strates de complexité tant et si bien qu'à la fin, personne ne comprend plus rien à rien et plus personne n'accède à aucun droit : « ah mais oui, au bout de deux ans, vous avez frappé à la porte du guichet asile climatique, pas de chance il fallait aller au guichet asile des personnes déplacées ou au guichet asile humanitaire »... Donc, est-ce qu'on n'a pas là l'occasion de réfléchir à une notion de statut unique et est-ce que, comme l'a dit très justement Jean-Pierre Alaux, on n'a pas aussi l'occasion de réfléchir à cette idée d'examen individuel ? Ça veut dire quoi l'examen individuel ? Qui est le réfugié idéal absolu qui craint avec raison des persécutions ? C'est celui qui est mort. Lui c'est bon, on est sûr que c'était un vrai et il est bien

pratique parce qu'il ne viendra jamais, puisqu'il est mort. On n'a pas de soupçon à son encontre, soupçon qu'on va toujours renvoyer à ceux qui arriveront jusqu'ici : « Vous êtes sûr ? Vous avez vraiment des craintes climatiques ou personnelles ou politiques ? Comment êtes-vous arrivés jusqu'ici ? Comment ça se fait que vous soyez encore vivants ? ... » Donc, est-ce qu'on n'a pas là l'occasion de se reposer la question de la méthodologie et de l'examen individuel qui ne mène finalement pas bien loin ou qui mène à la situation qu'on connaît aujourd'hui de l'asile politique.

Christel Cournil

Le problème du terme de sinistré, c'est qu'il ne renvoie pas à la migration d'entrée. Donc si on choisit d'imaginer un statut pour ceux qui migrent, on ne s'intéresse qu'aux migrants, et les victimes qui restent sur place, les personnes qui ne migrent pas, qu'est-ce qu'on fait pour elles ? Quel type de politique publique ? Quelle action internationale ? Quelles ingérences écologiques ? Il est certain qu'il faudra choisir soit de se diriger vers une protection globale du sinistré en général, celui qui migre et celui qui ne migre pas, soit de définir un statut des personnes qui se déplacent mais en laissant de côté toute une catégorie de victimes. C'est là, à mon sens, le plus gros problème. ■

(1) www.collectifargos.com

Dans la même collection...



Face aux attaques portées par le gouvernement contre le système de protection sociale, le Gisti a choisi d'organiser une journée d'étude sur ce sujet. *Accès aux soins des étrangers : entre discriminations et inégalités* rassemble les actes de cette journée du 15 octobre 2003.

Au moment où le gouvernement multipliait les attaques contre le système de protection sociale, cette journée était l'occasion de s'interroger sur l'idée de solidarité à laquelle est attaché en principe tout système de protection sociale : Qu'est-ce qui doit déterminer le droit à être protégé par la collectivité ? Quels sont les critères d'application des droits sociaux ?

Février 2004, 36 pages, 7 € + 1,7 € de frais d'envoi
ISBN 2-914132-27-1



Jusqu'à maintenant, on avait tendance à dénoncer une Europe qui autorise la libre circulation des marchandises et interdit celle des personnes (plus exactement : la libre circulation des ressortissants des États tiers). Désormais, le risque est plutôt de voir se construire une Europe qui entend faire circuler les personnes comme des marchandises, c'est-à-dire en les réduisant à l'état de force de travail.

C'est ce constat qui a incité le Gisti à organiser le 21 mars 2005 une journée d'étude, sur le thème : « Immigration et marché du travail en Europe : Les politiques migratoires au service des besoins économiques ». L'idée qui s'en dégage, c'est que, aux fausses alternatives entre sélection selon la nationalité ou selon la profession, il convient d'opposer l'affirmation du droit des migrants à être protégés par l'État qui les accueille et à bénéficier des mêmes droits que les autres citoyens.

Immigration et marché du travail en Europe : Les politiques migratoires au service des besoins économiques rassemble les actes de cette journée d'étude.

Juin 2005, 72 pages, 8 € + 1,7 € de frais d'envoi
ISBN 2-914132-39-5

Les événements dramatiques de Ceuta et Melilla qui ont vu, à l'automne 2005, des migrants subsahariens payer de leur vie leur tentative de franchissement de la frontière entre le Maroc et l'Espagne ont mis en lumière la façon brutale dont l'Union européenne délègue la gestion de sa politique d'asile et d'immigration.

Alors que la dimension européenne de ces questions prend une place de plus en plus grande dans la définition des politiques nationales, les orientations actuelles de l'UE et l'importance qui est désormais donnée au volet « externe » de l'asile et de l'immigration sont particulièrement inquiétantes. Elles traduisent une tendance nette de celle-ci à reporter sur des pays tiers la responsabilité de la gestion des flux migratoires pour protéger en amont ses propres frontières, au mépris, parfois, de ses obligations internationales.

L'analyse des dispositifs mis en place et de leurs conséquences sur les migrants, les réfugiés et, plus généralement, le respect des droits fondamentaux a été le sujet de d'une journée d'étude que le Gisti a organisée le 20 mars 2006 et dont les actes sont rassemblés dans *Externalisation de l'asile et de l'immigration : après Ceuta et Melilla, les stratégies de l'Union européenne*.

Juin 2006, 44 pages, 8 € + 1,7 € de frais d'envoi
ISBN 2-914132-47-6



Présentation détaillée et bon de commande
>>> www.gisti.org/actes

Qu'est-ce que le Gisti ?

Défendre les droits des étrangers

Le Gisti est né en 1972 de la rencontre entre des travailleurs sociaux, des militants associatifs en contact régulier avec des populations étrangères et des juristes. Cette double approche, à la fois concrète et juridique, fait la principale originalité du groupe. Le Gisti s'efforce de répondre, sur le terrain du droit, aux besoins des immigrés et des associations qui les soutiennent. Ce mode d'intervention est d'autant plus nécessaire que la réglementation relative aux étrangers est trop souvent méconnue, y compris des administrations chargées de l'appliquer.

Défendre l'État de droit

Défendre les libertés des étrangers, c'est défendre l'État de droit.

Le Gisti publie et analyse un grand nombre de textes, en particulier ceux qui ne sont pas rendus publics par l'administration.

Il appuie de nombreux recours individuels devant les tribunaux, y compris devant la Commission et la Cour européennes des droits de l'homme. Il prend aussi l'initiative de déférer circulaires et décrets illégaux à la censure du Conseil d'État.

L'ensemble de ces interventions s'appuie sur l'existence d'un service de consultations juridiques par téléphone et par courrier, et sur une permanence d'accueil hebdomadaire où des juristes bénévoles conseillent et assistent les étrangers qui rencontrent des difficultés pour faire valoir leurs droits.

Participer au débat d'idées et aux luttes de terrain

Mais le droit n'est qu'un moyen d'action parmi d'autres : l'analyse des textes, la défense de cas individuels, les actions en justice n'ont de sens que si elles s'inscrivent dans une réflexion et une action globales.

Le Gisti entend participer au débat d'idées, voire le susciter, à travers la presse, des colloques et des séminaires, des réunions publiques. Il s'investit également dans des actions collectives défensives, mais aussi offensives visant à promouvoir l'égalité des droits entre migrants communautaires, migrants des pays tiers et nationaux. Le Gisti agit ici en relation avec les associations immigrées, les associations de défense des droits de l'homme, les organisations syndicales et familiales aux niveaux national ou européen.

Le GISTI est agréé par la Fondation de France. Les dons qui lui sont adressés sont déductibles des impôts à hauteur de 66 % dans la limite de 20 % du revenu imposable. Si ces dons sont supérieurs à 20 %, l'excédant est reporté successivement sur les années suivantes jusqu'à la cinquième année comprise et ouvre droit à la réduction d'impôt dans les mêmes conditions. Vous avez aussi la possibilité de lui faire des dons par prélèvements automatiques (n'hésitez pas à nous écrire pour obtenir de plus amples informations : Gisti, 3 villa Marcès, 75011 Paris).

Collection Les journées d'étude
www.gisti.org/actes
Directrice de la publication : Nathalie Ferré

Gisti
3, villa Marcès 75011 Paris

www.gisti.org

Jun 2008
ISBN 2-914132-56-5

8 € + 1,5 € de frais d'envoi