

Exodes écologiques et réfugiés environnementaux

Quel problème ? Quelles approches ?

Chloé Vlassopoulou

(Univ. de Picardie, CURAPP/CNRS - <http://terra.rezo.net/rubrique125.html>)

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 sont ils 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 connu différents pays, mais aussi des cas plus particuliers et territorialement limités comme la maladie de la pomme de terre en Irlande 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 Etats-Unis et en Australie). Nous pouvons citer aussi le phylloxera de la vigne en Europe de à la fin du XIXe siècle. Ne serait ce qu'en Grèce, le phylloxera a provoqué la plus forte vague d'émigration qu'a connu le pays (près d'un million de personnes vers les EU). Enfin, le phénomène des tempêtes de poussière « 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 de plus de 3 millions de déplacés (J.N. Gregory, 1989).

Qu'est ce qui change 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 de réfugiés environnementaux (RE) ? Le principal changement évoqué est que les crises environnementales seraient aujourd'hui moins de caprices de la nature, de catastrophes naturelles, et de plus en plus liées au comportement humain. Cependant, la mise en avant de la responsabilité de l'homme n'est pas nouvelle. A titre d'exemple, la principale cause reconnue lors des tempêtes de poussière aux E.U. 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 RE 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 environnementale) et ne pas utiliser le terme RE. Ceci principalement pour deux raisons : d'abord en raison de la connotation particulière de mot réfugié qui renvoie aux personnes protégés par la Convention de Genève; ensuite parce que les personnes touchées par des crises environnementales ne se trouvent pas toutes dans une 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 RE 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 ou les faire travailler ensemble n'est pas une affaire simple (II)

I/ Un problème pluriel

a) Des définitions englobantes....

La première définition proposée par El-Hinnawi en 1985 perçoit les « réfugiés environnementaux » comme *de 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 ».*

N. Myers (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 ».*

D. Bates (2002) adopte une définition 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 ».*

Pour définir un problème il faut identifier ses causes car les causes indiquent les responsables qui créent le problème et conditionnent les mesures à mettre en oeuvre pour faire face au problème. Quelles sont les causes indiquées par les auteurs cités ci-dessus? Force est de constater que les définitions données sont très vagues : la catégorie RE inclue toute personne déplacée indépendamment du type de problème environnemental en cause. Quant aux responsables identifiés ces définitions restent également imprécises ne faisant pas du tout

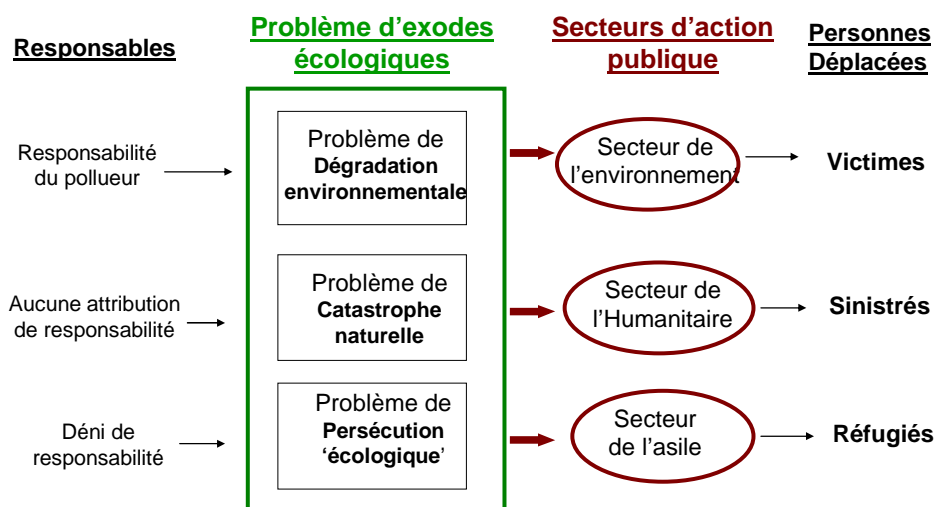
référence à l'attribution des responsabilités. Seul El-Hinnawi se réfère aux origines 'naturelles' et 'humaine' des problèmes environnementaux sans aucune précision.

Il n'y a pas de doute que 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 en centaines. Le critère doit être celui de la souffrance humaine et non pas celui de la quantité ou de la destination. Mais doit-on pourtant intégrer toutes ces personnes dans un même statut et prévoir une même politique internationale de protection ? Autrement dit somme nous face à un problème unifié ?

b) ...aux causalités multiples

L'effort d'imposer sur les agendas politiques un problème autonome dit de '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) 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 dans 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.

Migrations environnementales: un problème pluriel



Nous pouvons identifier 3 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. Dans chacune de ces situations la position des personnes touchées n'est pas la même. D'où la proposition de distinguer entre victimes, sinistrés et réfugiés environnementaux.

1. Les dégradations environnementales

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

La *désertification* est un problème avant tout imputée à l'homme et aggravé par certains phénomènes naturels comme une longue période de sécheresse (elles mêmes en parties liées 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.

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

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

2. Les catastrophes naturelles

Dans ce deuxième cas figure il n'y a pas d'attribution de responsabilités car la crise environnementale et le déplacement des populations est le résultat de perturbations dites naturelles.

La question qui se pose ici est de savoir quel phénomène doit être considéré d'origine naturelle et quel d'origine anthropique. Depuis l'imposition de la thèse du réchauffement climatique, il y a tendance à tout expliquer par la hausse de la température. Seuls les tremblements de terre et les éruptions volcaniques y n'étant pas liées à de phénomènes atmosphériques. Ainsi, les cyclones tropicales sont de plus en plus présentées comme des effets du réchauffement et ceci même si les scientifiques se réservent d'établir des liaisons certaines entre phénomènes météorologiques incontrôlables de courte durée et phénomènes évolutifs de long terme (l'hypothèse de l'impact sur l'intensité de ces phénomènes est plutôt avancée).

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 cyclone, les tornade, les tremblement de terre, les éruption volcanique, les inondation et les feu de forêt.

3. 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 aucune possibilité de contrainte n'existe étant donné que 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'aménagement* 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

a) Des politiques publiques existantes

Est-ce que les problèmes générateurs d'exodes écologiques sont nouveaux ? Ces problèmes 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 concernées.

1. Le problème 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). Dans les objectifs affichés elle vise les populations touchées et l'amélioration de leurs conditions de vie, en particulier au niveau des collectivités locales (article 2). Par ailleurs, dans l'article 3 elle reconnaît le rôle joué par les exploitants des terres et le besoin de les sensibiliser et les assister en la matière.

- La déforestation est traitée dans différents textes internationaux. La Convention sur la biodiversité reconnaît « *la dépendance des communautés indigènes locales et de leur mode de vie traditionnel, du maintien des ressources biologiques* ». Elle met surtout l'accent sur les « *pays en développement et surtout aux régions arides, semi-arides, littorales, montagneuses caractérisées par un environnement vulnérable ... étant les plus touchées par les migrations* » - (Article 20). Ainsi des aides aux populations locales sont prévus pour développer des actions curatives (Article 10). Le même article reconnaît la responsabilité des exploitants des ressources forestières invités à développer des méthodes d'utilisation durable de ces ressources.

- Au sujet du 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 les impacts néfastes sur certains pays écologiquement vulnérables. Les victimes du réchauffement climatique sont identifiées par la Convention de Rio dans l'art. 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 des pays industrialisés signataires de baisser leurs émissions de gaz à effet de serre. A 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 à travers la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels (1992), qui reconnaît explicitement la responsabilité des exploitants situés dans les pays signataires, et les principes de la

Déclaration de Stockholm et de Rio qui font significativement progresser la reconnaissance des droits et des responsabilités dans le domaine de l'environnement. Ces principes constituent de sources très importantes pour la prise en charge des victimes des dégradations environnementales à l'intérieur aussi bien qu'à l'extérieur des frontières. En particulier, le principe 16 '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 Etats doivent élaborer une législation nationale concernant la responsabilité de la pollution et d'autres dommages à l'environnement et l'indemnisation de leurs victimes* »

Enfin, d'autres principes issus de la déclaration de Stockholm se surajoutent et peuvent également participer à la prise en charge des migrants environnementaux comme par exemple le principe 21 énonçant la responsabilité des Etats pour des dommages causés à l'environnement dans d'autres Etats et le principe reconnaissant les responsabilités des pays du nord en vers 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 tels crises environnementales le terme 'victime' semble en effet le plus approprié renvoyant au rapport entre l'acte produit par quelqu'un et son impact sur autrui. Il met donc l'accent sur l'auteur du préjudice.

2. Les problème humanitaire

En ce qui des catastrophes naturelles, étant donnée 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 touchés par ces catastrophes ne peuvent pas être considérés comme des 'victimes' étant donné qu'ils ne souffrent pas du fait de quelqu'un ou des agissements d'autrui mais des de faits inattendus et incontrôlables. Dans ce cas de figure nous devons plutôt utiliser le terme '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.

3. 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 protéger comme tels (M. Conisbee & A. Simms 2003).

Il s'agit soit de personnes qui sont prises comme cibles par les parties belligérantes, soit de personnes qui sont pourchassées par leur Etat sans que ce dernier leur offre assistance. Dans les deux cas nous pouvons considérer que ces personnes ne peuvent pas compter sur l'assistance de leur Etat. Dans ce cas 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 de sorte que ces migrants puissent revendiquer le statut de 'réfugié'.

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

b) La pluralité des secteurs impliqués

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

1. Le secteur de l'environnement

Tous les textes évoqués plus haut en matière de protection de l'environnement sont portés par le PNUE. En tant que principal acteur des politiques internationales de l'environnement il réunit autour de lui certains partenaires : surtout les ministères de l'environnement des pays membres et les ONG environnementales. En collaboration avec l'OMM et le Centre Internationale des Unions Scientifiques, le PNUE a imposé en premier sur l'agenda politique international l'enjeu du réchauffement climatique.

Dernièrement le PNUE a renforcé ses liens avec le PNUD pour une meilleure gestion du conflit entre développement et changement climatique. Or, alors que le PNUD coordonne l'aide humanitaire dans les pays en crise aucune collaboration n'est prévue entre les deux structures en la matière. 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. 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.

2. 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. En particulier les déplacés internes et les sinistrés environnementaux font partie de ces attributions.

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 qui apporte une aide alimentaire aux victimes des crises, le FAO qui appuie la remise en route de la production agricole dans les régions touchées par une catastrophe, etc.

3. 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. Ainsi dans son communiqué de presse en 2003 (n° 82), le Directeur exécutif du PNUE s'est prononcé en ces termes : « *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 déplacés suite à des travaux d'aménagement ne sont pas pris en charge car considérés comme relevant de la responsabilité des Etats aménageurs.

S'agissant de personnes qui sont dans l'impossibilité de recourir à l'aide de leur Etat, la question est de savoir si le HCR devrait reconnaître ces personnes comme des réfugiés pouvant être protégés dans le cadre de la Convention de Genève. Le HCR étant par ailleurs responsable des apatrides selon la Convention de 1954 pourrait se charger de certains cas

extrêmes comme la disparition d'un Etat suite à une dégradation grave de son environnement (voir le débat sur certains Etats 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 Etat ou lors de la disparition d'un Etat, 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 entrave 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.

Références Bibliographiques :

- D. Bates, (2002) "Environmental Refugees? Classifying human migration causes by environmental change", *Population and Environment*, v. 23, n° 5
- M. Conisbee & A. Simms, (2003) *Environmental Refugees. The Case for Recognition*, NEF Pocketbook,
- J.N. Gregory, (1989) *American Exodus. The Dust Bowl Migration and Okie Culture in California*, Oxford Univ. Press
- E. El-Hinnawi, (1985) *Environmental Refugees*, UNEP, Nairobi
- N. Myers, (1993) "Environmental refugees in a globally warmed world", *Bioscience*, v. 43

