



● Impact du changement climatique sur les déplacements de populations - Positionnement du HCR

Cette note vise à présenter les derniers positions et réflexions du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) en matière de déplacements de populations générés par le changement climatique. Au lendemain de la tenue en octobre 2008 d'une Conférence internationale sur les migrations forcées liées à l'environnement¹, le HCR a publié une synthèse intitulée « *Climate change, natural disasters and human displacement: a UNHCR perspective* »², dans laquelle l'agence s'interroge sur l'impact du changement climatique sur les déplacements de populations tout en avançant différents scénarios et perspectives possibles. Le HCR estime que si certains mécanismes et instruments juridiques sont en mesure d'encadrer certains types de déplacements forcés causés par le changement climatique, il existe toutefois des vides juridiques et opérationnels en matière de protection pour certaines situations de déplacement générées par le changement climatique auxquelles la communauté internationale se doit de remédier au plus vite. Le HCR précise qu'il est périlleux d'envisager une révision de la définition du «réfugié» inscrite dans la Convention de Genève de 1951 dans la mesure où elle risquerait, dans le contexte actuel, de donner lieu à un abaissement des normes de protection pour les réfugiés et pourrait mettre en danger le régime de protection international des réfugiés dans son ensemble. En revanche, il préconise la création et la mise en œuvre de nouveaux outils, normes ou accords pour combler les vides existants et juge légitime la question de l'adoption de nouveaux instruments juridiques relatifs aux déplacements externes causés par le changement climatique.

Selon Antonio Guterres, Haut commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés, alors que l'on observe une prise de conscience grandissante sur les dangers du changement climatique, trop peu d'attention est portée à l'impact de ce changement sur les déplacements de populations. Il rapporte que pour chaque centimètre de hausse du niveau des océans, il y aura un million de déplacés dans le monde. L'impact sera, selon lui, direct, par la sécheresse, les catastrophes naturelles ou la disparition d'îles, mais également indirect, par la pauvreté ou le déclenchement de conflits³.

¹ International Conference on Environment, Forced Migration and Social Vulnerability (EFMSV), Bon (Allemagne), 9-11 octobre 2008

² UNHCR Policy Paper:., *Climate change, natural disasters and human displacement: a UNHCR perspective*, 23 octobre 2008

³ Le Monde, *Pour le haut-commissaire aux réfugiés de l'ONU, "ce siècle sera celui des peuples en mouvement"*, 27 septembre 2008

En avril dernier, le Haut-commissaire adjoint du HCR, Craig Johnstone, déclarait que l'impact des changements climatiques pourrait provoquer le déplacement de 250 millions à un milliard de personnes d'ici à 2050⁴. Selon lui, les conséquences de la hausse des températures (pénuries d'eau, mauvaises récoltes, flambées des prix des matières premières alimentaires, qui toucheront la majeure partie de l'Afrique, le centre et le sud de l'Asie et de l'Amérique du Sud) pousseront les populations à se diriger vers le Nord. Par ailleurs, il estime que la hausse du niveau des mers sur les côtes de l'Asie du Sud, en Extrême-Orient, dans le sud des îles du Pacifique et les Caraïbes, pourrait submerger les habitations des communautés locales. Il ajoutait que des études approfondies devaient être menées sur la magnitude et la nature des conséquences humanitaires, que des nouveaux mécanismes de coopération devaient être pensés et mis en place, que des fonds supplémentaires devaient être alloués, afin de prévenir et réduire les risques humanitaires causés par le changement climatique, et y répondre aux mieux tout en admettant que la mission de réinstallation des personnes déplacées du fait du changement climatique serait certainement insurmontable.

Plus récemment, Erika Feller, Haut-commissaire assistante chargée de la protection des réfugiés, déclarait : « on peut solidement et raisonnablement prédire que les facteurs climatiques et environnementaux affecteront la possibilité de rester dans un pays ou une région donnés, ce qui provoquera aussi de larges mouvements de population⁵. Selon elle, la définition classique du réfugié comme individu fuyant des persécutions est trop étroite pour l'époque actuelle, qui voit de multiples facteurs - économiques, sociaux, environnementaux - se combiner. Erika Feller estime que bien que beaucoup de pays se satisfassent de cette définition classique qui leur permet d'adopter une approche stricte, elle n'est cependant pas réaliste et ne correspond pas aux évolutions du monde actuel.

Dans la synthèse susmentionnée publiée par le HCR en octobre 2008, le HCR indique qu'il souhaite qu'une réflexion approfondie soient menée dès à présent sur les enjeux humanitaires et de déplacements générés par les changements climatiques. Selon l'agence, il est probable que la majorité de ces déplacements demeurent internes. Cependant, même si le HCR souligne que de grandes avancées ont été observées dans le développement du cadre juridique de la protection des personnes déplacées internes (IDPS) et que le cadre international du statut de réfugié a su se montrer flexible au cours des dernières décennies, l'agence estime que face à la multiplication des catastrophes naturelles, l'adoption de nouveaux modèles de coopération et de nouvelles approches s'avère nécessaire.

⁴ *The Climate Change Future is Now*, Address by Mr. L. Craig Johnstone, United Nations Deputy High Commissioner for Refugees, Institute of Public Policy Research Conference Climate Change and Forced Migration, 29 Avril 2008 ; The Independent, *Le réchauffement climatique pourrait entraîner la migration d'un milliard de réfugiés*, 30 avril 2008

⁵ Reuters, *Le HCR redoute que la crise aggrave le problème des réfugiés*, 14 novembre 2008

I. Divers scénarios de déplacement de population

Selon le HCR, de la même façon que les causes du changement climatique sont analysées et ses conséquences envisagées, il est vital d'anticiper les scénarios de mouvements de populations que le changement climatique va engendrer afin de renforcer les réponses apportées aux conséquences humanitaires de ces déplacements.

Le HCR rapporte que le nombre de catastrophes naturelles a doublé durant ces deux dernières décennies passant de 200 à 400 par an. Actuellement, 9 sur 10 catastrophes naturelles sont liées au climat.

Selon l'agence, différents scénarios liés au changement climatique et engendrant des déplacements massifs de populations sont à prévoir : certains auront lieu dans un délai très court, d'autres s'étaleront sur des périodes plus longues. Tous nécessiteront des réponses appropriées et adaptées.

Selon le HCR, les cinq scénarios générés par le changement climatique, identifiés par le Représentant du Secrétaire général des Nations Unies pour les droits des personnes déplacées internes, constituent une base intéressante pour analyser les types de déplacements possibles et évaluer les besoins de protection et d'assistance des personnes déplacées.

Il s'agit des catastrophes hydrométéorologiques (inondations, ouragans, typhons, cyclones, coulées de boue ...) ; des zones désignées par les gouvernements comme trop risquées ou dangereuses pour l'habitation humaine ; de la dégradation environnementale et des catastrophes qui se développent sur le long terme (réduction de la disponibilité en eau, désertification, inondations récurrentes, salinisation des zones côtières...) ; des cas de disparition sous les eaux d'îles-Etats ; et des conflits armés engendrés par une réduction des ressources naturelles de base (eau, nourriture) due au changement climatique

➤ Les catastrophes hydrométéorologiques

Elles devraient augmenter et entraîner des déplacements en grande majorité internes et massifs de populations. Selon le HCR, les autorités locales et nationales ont un rôle essentiel à jouer dans la réponse à de tels scénarios et les personnes déplacées doivent recevoir une assistance et une protection en vertu des Principes directeurs de 1988 sur le déplacement interne. Dans l'hypothèse où des personnes affectées par de telles catastrophes seraient contraintes de traverser une frontière internationale, leur statut, selon le HCR, demeure flou dans la mesure où elles ne peuvent pas être reconnues « réfugié » en vertu du droit international existant des réfugiés et ne seront pas nécessairement qualifiées de migrantes.

➤ **Les zones désignées à haut risque et trop dangereuse pour l'habitation humaine**

Dans cette hypothèse, des populations peuvent être évacuées, forcées de se déplacer et de quitter leurs terres, se voir interdire de retourner chez elles et être relogées dans une zone plus sûre. Dans la majorité des cas, il s'agira alors de personnes déplacées internes auxquelles une protection devra être assurée aux termes des Principes directeurs de 1988 sur le déplacement interne. La solution la plus durable sera l'intégration dans les zones même de déplacement ou le relogement dans des nouvelles zones du pays.

➤ **La dégradation environnementale et les catastrophes qui se développent sur le long terme**

Elles engendrent une détérioration graduelle de la qualité de vie et des opportunités économiques entraînant, dans une phase initiale, des déplacements volontaires. Au fur et mesure que la zone devient de moins en moins hospitalière, les déplacements de populations pourront s'apparenter à des déplacements forcés et permanents. Il est dès lors essentiel de savoir où sera positionnée la ligne qui différenciera le déplacement volontaire du déplacement forcé. Si des mouvements s'effectuent à l'extérieur des frontières, des questions similaires se posent.

➤ **Les disparitions sous les eaux des îles qui constituent des Etats**

La disparition graduelle des îles-Etats du fait de la montée des eaux s'accompagne obligatoirement, selon le HCR, d'un relogement interne immédiat puis entraîne une émigration au moment où le territoire n'est plus en mesure d'accueillir la vie humaine. Le droit international des réfugiés existant ne s'appliquera pas automatiquement. La question de l'apatridie peut se poser. Cependant, la question de la persistance de l'existence de tels Etats après la disparition de leur territoire n'a pas clairement été tranchée. Dans l'hypothèse où il est estimé que les habitants de telles îles ont disparu avec leur territoire, les populations concernées pourraient être considérées comme apatrides.

➤ **Les conflits armés engendrés par une réduction des ressources naturelles de base due au changement climatique**

Dans cette hypothèse, les personnes déplacées à l'intérieur du territoire doivent être qualifiées de personnes déplacées internes en vertu des Principes directeurs de 1988 sur le déplacement interne et les personnes qui fuient vers un autre pays pourront être qualifiées de réfugiés ou bénéficier de formes de protection complémentaires en vertu des instruments juridiques ou internationaux pertinents.

➤ **L'implication du HCR**

Il est clair pour le HCR que certains des mouvements forcés de populations décrits ci-dessus pourront être encadrés par le droit existant des réfugiés et dépendront du mandat du HCR.

L'exemple le plus évident est celui des déplacements de réfugiés provoqués par des conflits armés qui puisent leurs sources dans des problèmes environnementaux. La multiplication de tels conflits dans le futur va nécessairement engendrer une augmentation de la demande de protection et d'assistance entrant dans le cadre de la définition du réfugié.

Un second scénario, dans lequel le HCR pourrait avoir un rôle à jouer, est celui de la disparition des îles-Etats sous la mer, dans la mesure où certaines populations seront obligées de rechercher une protection à l'étranger si elles sont considérées comme apatrides.

En ce qui concerne les autres scénarios, où le changement climatique et les catastrophes naturelles entraînent des déplacements de populations à l'extérieur des frontières, le HCR estime que les populations concernées pourraient ne pas remplir les conditions de la définition du « réfugié » et qu'une analyse approfondie du caractère forcé et du type de ces déplacements doit être menée.

Pour ce qui est des déplacements internes de populations, le HCR indique qu'il aura un rôle de plus en plus important à jouer en vertu de l'approche de responsabilité sectorielle (« Cluster Approach »). L'approche de responsabilité sectorielle, lancée officiellement en 2006, opère tant au niveau global qu'au niveau national⁶. Elle consiste à améliorer la réponse humanitaire en exigeant de plus hauts standards de prévisibilité, de responsabilité des acteurs et de partenariat dans tous les secteurs ou domaines d'activité aussi bien des mesures de préparation que de réponses aux situations humanitaires. Le « cluster », correspond à un groupe d'organisations - avec un chef de file désigné à l'avance – opérant dans une réponse humanitaire où des failles ont été identifiées au préalable. L'approche de responsabilité sectorielle peut être utilisée pour les réponses humanitaires résultant d'un conflit ou lors de catastrophes naturelles. Pour toutes les questions qui touchent à la protection, aux abris d'urgence et à la coordination et gestion des camps de personnes déplacées, le HCR constitue le chef de file sectoriel principal ou conjoint.

II. Rôle du HCR dans les catastrophes naturelles

Le HCR souligne que les gouvernements sont les premiers responsables de la protection et de l'assistance des personnes affectées par des catastrophes naturelles. Reconnaisant cependant qu'un grand nombre de pays manquent de moyens pour remplir par eux-mêmes et de manière isolée leurs obligations envers les victimes, le HCR précise que les Etats et les organisations internationales ont traditionnellement assisté les gouvernements nationaux en soutenant et complétant les capacités de réponses nationales, en vertu des principes de la solidarité internationale.

⁶ Khassim Diagne, HCR Genève, *L'approche de responsabilité sectorielle («Cluster approach»)* Quelques notions essentielles, 2007

Jusqu'à présent, le rôle du HCR vis-à-vis des personnes déplacées internes du fait de catastrophes naturelles a été déterminé au cas par cas. En général, lorsque le HCR a une présence établie et un programme dans le pays touché, l'agence offre son assistance aux autorités en signe de solidarité et en tant que contribution plus large et internationale aux efforts des Nations Unies. A titre d'exemple, le HCR a notamment apporté son aide aux personnes déplacées lors du tsunami dans l'océan indien en 2004, du tremblement de terre en Asie du Sud-est en 2005, des inondations au Somalie en 2006, des inondations au Pakistan en 2007 et des inondations à Myanmar en 2008.

L'approche de responsabilité sectorielle ne doit pas non plus être négligée en matière de catastrophes naturelles dans la mesure où il a été décidé que dans des situations de catastrophes naturelles, le rôle opérationnel et de leadership en matière de protection serait assuré par le HCR, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les droits de l'Homme et l'UNICEF sous la direction générale du coordinateur résident/humanitaire des Nations Unies dans le pays touché. Néanmoins, face à la multiplication dans les années à venir des catastrophes naturelles, l'efficacité de l'approche de responsabilité sectorielle risque d'être remise en cause et le recours à de nouveaux paradigmes et modèles de coopération seront nécessaires.

Selon le HCR, il est évident que toute nouvelle approche doit être « rights-based », c'est-à-dire fondée sur des règles de droit dans la mesure où les catastrophes naturelles peuvent générer de nouvelles menaces de violations des droits de l'homme des personnes déplacées. En termes de prévention et de réponse à ces menaces, le HCR estime que les Directives opérationnelles élaborées par le Comité permanent inter-agences (IASC) sur la protection des personnes affectées par des catastrophes naturelles ainsi que le manuel pratique qui en découle⁷ constituent des ressources de référence pour adresser les besoins spécifiques et la vulnérabilité des personnes déplacées de force du fait de catastrophes naturelles.

III. Terminologies et Convention de Genève de 1951

Le HCR émet de sérieuses réserves quant à l'emploi du terme et à la notion même de « réfugié environnemental ou climatique » dans la mesure où ce terme n'a pas de base juridique en droit international des réfugiés et que la majorité de ceux qui sont décrits comme tels n'ont pas franchi de frontières internationales.

Le HCR précise que dans certains scénarios impliquant le franchissement de frontières internationales, la Convention de Genève de 1951 pourra s'appliquer et que les personnes déplacées pourront relever du mandat du HCR. A titre d'exemple, le HCR cite le cas de victimes de catastrophes naturelles qui sont contraintes de fuir leur pays d'origine parce que leur gouvernement a consciemment empêché ou obstrué l'assistance dans l'objectif de les punir ou de les marginaliser en raison de

⁷ Brookings-Bern Project on Internal Displacement, *IASC Operational Guidelines on the Protection of Persons Affected by Natural Disasters and the related Pilot Manual*, Mars 2008

l'un des cinq critères de la définition du réfugié. Dans ce contexte, les personnes concernées pourront légitimement être reconnues réfugiés dans le sens traditionnel du terme. Le HCR ajoute que la Convention relatives aux réfugiés en Afrique adoptée en 1969 par l'Organisation de l'unité africaine⁸ pourra également s'appliquer dans certains cas dans la mesure où la définition du réfugié contenue dans la Convention inclue également toute personne qui, du fait d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité, est obligée de quitter sa résidence habituelle pour chercher refuge dans un autre endroit à l'extérieur de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité⁹.

Enfin, le HCR estime qu'une révision de la Convention de Genève n'est pas une solution dans la mesure où une renégociation de la définition du « réfugié » risquerait dans le contexte actuel de donner lieu à un abaissement des normes de protection pour les réfugiés et pourrait mettre en danger le régime de protection international des réfugiés dans son ensemble.

IV. Perspectives et suggestions

Le HCR recommande à la communauté internationale d'adopter, dès à présent, une stratégie sur trois fronts, fondée sur une meilleure compréhension des conséquences humanitaires, le développement d'actions de prévention et une réponse adaptée fondée sur les droits.

➤ Compréhension des conséquences du changement climatique en termes de déplacements de populations

Selon le HCR, le changement climatique ne doit pas être examiné uniquement sous un angle scientifique. Des études plus approfondies sont nécessaires afin, d'une part, d'analyser les différents scénarios possibles de déplacements de populations causés par le changement climatique, et d'autre part, d'identifier et de compléter tout vide juridique et opérationnel en la matière. Il s'agit également d'évaluer les conséquences potentielles du changement climatique sur les populations qui dépendent déjà du mandat du HCR afin que des mécanismes de préparation, d'adaptation et de réponse soient pensés et envisagés.

A ce jour, peu d'analyses ont été effectuées sur les relations entre le changement climatique, la dégradation de l'environnement, les conflits armés, les déplacements de populations et les migrations. Des réflexions communes doivent être menées sur le sujet. Une connaissance approfondie est également à développer en ce qui concerne : les « points chauds environnementaux » dans lesquels les déplacements

⁸ Convention régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique adoptée par l'Organisation de l'Unité Africaine le 10 septembre 1969 et entrée en vigueur le 20 juin 1974

⁹ Article 1 (2) OUA Convention régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique de 1969

forcés sont les plus prévisibles ; les moyens (y compris la migration) auxquels les personnes affectées par le changement climatique ont recours pour l'affronter ; le degré d'implication de la dégradation de l'environnement dans la survenance de conflits et la manière dont elle agit en tant que conducteur de conflit social et politique. Il est en outre nécessaire de mener une analyse des conséquences du changement climatique pour les apatrides dont l'île a disparue sous les eaux.

➤ **Prévention et réduction des risques humanitaires**

La Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) constitue un outil important pour poursuivre et atteindre l'objectif de lutte contre les causes fondamentales du changement climatique. Néanmoins, les discussions n'ont jamais porté spécifiquement sur les conséquences humanitaires. Le HCR se demande si cette question ne devrait pas faire partie intégrante du processus de la CCNUCC.

Le HCR est convaincu que des fonds internationaux supplémentaires doivent être alloués non seulement pour aider les Etats à réduire l'impact du changement climatique mais aussi pour développer et mettre en place des stratégies d'adaptation et des réponses humanitaires au niveau national. Afin d'éviter que des personnes soient contraintes au déplacement et à la migration, il est essentiel, selon le HCR de renforcer les capacités de résistance des communautés à la fois en termes de sécurité physique que pour ce qui est de leur habilité à développer et maintenir des moyens d'existence adéquats.

Il apparaît évident pour le HCR que les actions de prévention et d'adaptation au niveau local sont à la charge des Etats affectés et de la communauté internationale, y compris des organes pertinents du système des Nations Unies ainsi que des institutions financières internationales.

➤ **Réponse fondée sur les droits (« rights-based »)**

Le HCR note que le cadre juridique existant en matière de protection des personnes déplacées et de reconnaissance du statut de réfugié pourrait s'avérer au fil du temps inadéquat pour répondre à l'augmentation exponentielle des déplacements des personnes à l'intérieur et à l'extérieur des frontières. Selon l'agence, les Etats, les organisations internationales et les ONG doivent s'accorder ensemble sur leurs responsabilités et rôles respectifs dans le contexte de la solidarité internationale et de l'équilibre des charges.

Il est estimé que les personnes les plus touchées seront les pauvres, les jeunes, les personnes âgées, les membres des communautés ethniques, les populations indigènes et les membres des autres groupes sociaux marginalisés (c'est-à-dire les segments de la population qui sont les plus vulnérables et les moins résistants). Alors que les Principes directeurs sur le déplacement interne et les normes des droits de l'Homme devraient être en mesure d'encadrer les réponses étatiques au déplacement interne, des outils, standards et accords supplémentaires seront nécessaires pour traduire les principes figurant au sein des instruments

internationaux des droits de l'Homme en formes tangibles de protection et de soutien des populations concernées.

De plus, bien que l'approche de responsabilité sectorielle (« cluster approach ») ait permis d'amener plus de consistance et de prédictibilité à la protection et l'assistance des victimes de catastrophes, y compris celles de catastrophes naturelles, elle devrait à présent maximiser son efficacité en s'attaquant à la situation critique des populations affectées.

En ce qui concerne les déplacements à l'extérieur des frontières, il s'agit avant tout, selon le HCR, d'assurer le respect des droits de l'Homme des personnes affectées quelque soit leur statut. Le HCR estime que les systèmes migratoires des Etats doivent permettre l'entrée et la protection temporaire des personnes qui sont affectées par le changement climatique, les catastrophes naturelles, et par d'autres formes de sévères perturbations. Le HCR souligne qu'il est légitime de s'interroger sur le besoin de nouveaux instruments juridiques de protection en matière de déplacements externes causés par le changement climatique. Le HCR précise qu'il ne cherche pas à étendre son mandat mais qu'il est de son devoir d'alerter la communauté internationale sur les vides de protection qui sont en train d'émerger.

Pour le HCR, la situation extrême est celle des îles-Etats dont l'existence est en péril. L'agence insiste sur le développement nécessaire d'initiatives visant à prévenir leurs citoyens de devenir des apatrides. Les questions à trancher consistent à savoir où et sur quelles bases légales ces populations seront réinstallées. Tout arrangement mis en place devrait prévoir des mesures spécifiques visant à prévenir les populations de devenir des apatrides. Selon le HCR, une telle approche pourrait être encadrée par un accord ou des directives sur les normes de traitement à appliquer.

Pour aller plus loin :

- Rapport de l'Université des Nations Unies – Institut pour l'environnement et la sécurité humaine (UNU EHS), "Human Security, Climate Change and Environmentally induced Migration", 30 juin 2008
- Forced Migration Review, Climate change and displacement, issue 31, October 2008
- GISTI, Quel statut pour les réfugiés environnementaux? Actes de la journée du 14 décembre 2007, juin 2008
- Revue du SSAE, Accueillir... Les déplacés environnementaux, n°246, juin 2008