

CHRISTEL COUNIL
CHLOÉ VLASSOPOULOS
COORDINATRICES

NATURE ET SOCIÉTÉ

MOBILITÉ HUMAINE ET ENVIRONNEMENT DU GLOBAL AU LOCAL



éditions
Quæ

MOBILITÉ HUMAINE ET ENVIRONNEMENT DU GLOBAL AU LOCAL

CHRISTEL COURNIL, CHLOÉ VLASSOPOULOS,
COORDINATRICES

Remerciements

Nous exprimons tous nos remerciements à l'Institut de recherche interdisciplinaire sur les enjeux sociaux (Iris), au Centre d'études et de recherches administratives et politiques (Cerap) de l'Université Paris 13, ainsi qu'au Centre universitaire de recherches sur l'action publique et le politique, épistémologie et sciences sociales (Curapp) pour leurs supports et leurs aides financières à la publication de cet ouvrage.

Ce travail de recherche a été réalisé grâce au programme Exclim (Exil climatique) financé par le Gicc (Gestion et impact du changement climatique).

Nous remercions vivement les contributeurs de cet ouvrage pour leur collaboration tout au long de l'élaboration du manuscrit.

Publié avec le soutien de l'EHESS et de l'Institut de recherche interdisciplinaire sur les enjeux sociaux.

Éditions Quæ
RD 10
F – 78026 Versailles Cedex
www.quae.com

© Éditions Quæ, 2015
eISBN : 978-2-7592-2332-9

Le code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992 interdit la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Le non-respect de cette disposition met en danger l'édition, notamment scientifique. Toute reproduction, partielle ou totale, du présent ouvrage est interdite sans autorisation des éditeurs ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20 rue des Grands-Augustins, 75006 Paris.

■ SOMMAIRE

Introduction	5
GOVERNANCE MONDIALE, DISPOSITIFS JURIDIQUES ET ORGANISATIONS INTERNATIONALES	11
Migrants environnementaux : circulation des normes et réseaux d’acteurs de la gouvernance	
<i>Christel Cournil</i>	13
Changement climatique et droits de l’homme des migrants	
<i>Benoît Mayer et François Crépeau</i>	31
Construction du droit des personnes déplacées internes, victimes de catastrophes naturelles	
<i>Stéphanie Millan</i>	49
Disparition d’États insulaires et caractéristiques juridiques de l’État : sort des populations au regard de la nationalité et du droit des peuples	
<i>Catherine Colard-Fabregoule</i>	69
L’OIM et la gouvernance des migrations environnementales	
<i>Dina Ionesco</i>	87
Le HCR et l’appropriation progressive de l’agenda environnemental	
<i>Lucile Maertens</i>	107
L’Union européenne et la gestion des migrations environnementales	
<i>Aurélie Sgro</i>	127
L’initiative Nansen et le développement d’un agenda international de protection des populations déplacées à travers les frontières	
<i>Leonie Tuitjer et Émilie Chevalier</i>	141

RETOURS D'EXPÉRIENCES LOCALES	159
Incendies sauvages au Péloponnèse (Grèce) en 2007 : entre adaptation spontanée et migration	
<i>Chloé Vlassopoulos</i>	163
Changement climatique et avenir des agriculteurs dans la plaine de Konya (Turquie)	
<i>Gülçin Erdi Lelandais</i>	181
La dépollérisation. De l'ingénierie de l'État à la mobilité territoriale : le cas d'Anvers (Belgique)	
<i>Silvia Bruzzone</i>	195
Déplacements post-Xynthia et place de la population : le cas de la France	
<i>Charlotte Huteau</i>	207
Inondations de 2009 et 2010 au Burkina Faso : gestion, perception et mobilités induites	
<i>Véronique Lassailly-Jacob</i>	225
Variabilité climatique et migrations au Mali : nature des interactions et prise en compte par l'action publique	
<i>Fanny Florémont</i>	245
Migrations environnementales du Nil au golfe d'Aden : pluralité des causes, conséquences politiques	
<i>Pauline Brücker</i>	259
Migrations internes en Mongolie, le climat mais pas seulement	
<i>Benoît Mayer</i>	277
Du discours sur les migrations climatiques au legs de l'histoire : politique internationale et conflit de représentations à la frontière indo- bangladaise	
<i>Alice Baillat</i>	295
La politique migratoire entre la Nouvelle-Zélande, Tuvalu et Kiribati : enjeux autour d'une qualification environnementale	
<i>Damien Vallot</i>	313
Migration écologique et contexte ethnopolitique en Géorgie	
<i>Garik Galstyan</i>	331
Conclusion générale	351
Références citées	355
Liste de principaux sigles et abréviations	397
Index thématique	399
Liste des auteurs	402

■ INTRODUCTION

En impactant les sociétés humaines les plus vulnérables, les changements environnementaux globaux (changements climatiques, érosion de la biodiversité, pénurie d'eau douce, pollution chimique de l'air et de l'eau, etc.) génèrent aujourd'hui des mobilités et des mouvements migratoires. En effet, les mobilités humaines et les déplacements migratoires transfrontaliers ou internes, dus à des dégradations environnementales, ne sont pas un scénario fictif d'un avenir lointain. S'ils se produisent à une échelle encore territorialement restreinte, ces déplacements fragilisent davantage des communautés entières en obligeant les habitants à se déplacer de manière provisoire ou permanente en vue d'assurer leur survie.

Ces trente dernières années, l'existence et la complexité des liens causaux entre « environnement et migrations » ont été largement analysées dans la littérature académique. Ces liens se sont bâtis progressivement depuis l'après-guerre et surtout après la récente prise de conscience des dégradations de la planète dans les années 1970 et les connaissances sur les impacts des changements climatiques dans les années 1990. Déjà en 1948, l'écologue américain membre de l'*International union for the conservation of nature*, William Vogt, évoquait le cas des personnes déplacées en raison d'un environnement dégradé (Vogt, 1948). En 1976, l'agroéconomiste et analyste environnemental américain, Lester Russell Brown, établit le lien entre l'augmentation des migrations nationales ou internationales et les processus de dégradations de l'environnement (Brown *et al.*, 1976). En 1985, le concept « *environmental refugee* » apparaît officiellement dans la littérature onusienne dans un rapport du Programme des Nations unies pour l'environnement (Pnue). El-Hinnawi (1985) définit alors les « réfugiés de l'environnement » comme « des réfugiés forcés de quitter leur lieu de vie temporairement ou de façon permanente à cause d'une rupture de l'équilibre environnemental (d'origine naturelle ou humaine) qui a mis en péril leur existence ou qui a sérieusement affecté leurs conditions de vie ». Peu après, Jacobson (1988) identifie les conséquences des changements climatiques comme causes de départ de ces déplacés. Comme l'a montré Gemenne (2009a), le concept de migration

environnementale n'a cessé depuis de s'étoffer et de susciter d'importants débats, sans toutefois parvenir à une définition consensuelle, dans le milieu des spécialistes des migrations et des environnementalistes. Les débats portant sur le concept de « réfugiés environnementaux » ont fait couler beaucoup d'encre et suscité de fortes oppositions doctrinales¹ sur la dizaine de termes utilisés pour qualifier ces mouvements de population. Cet ouvrage a pour ambition de dépasser les discussions de terminologie en englobant les différentes formes de mobilité et de mouvement de population et ce, quelles que soient les qualifications retenues par la doctrine, les politiques publiques et les catégorisations juridiques.

La faiblesse des études empiriques sur la diversité des cas de figure rend difficiles les tentatives définitionnelles. Les multiples trajectoires migratoires et l'interaction entre les différents motifs de départ ne permettent pas d'énoncer une typologie claire des formes de migrations environnementales. Tout au plus, arrive-t-on à définir des archétypes de trajectoires migratoires. Certains auteurs ont néanmoins proposé des classifications intéressantes des scénarios migratoires afin d'énoncer des besoins en termes de gouvernance, de politiques publiques et d'instruments juridiques. En guise d'exemple, Walter Kälin (2010), représentant du Secrétaire général des Nations unies pour les droits des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays de 2004 à 2010, a proposé cinq scénarios migratoires liés spécifiquement aux changements climatiques :

- déplacements de grande échelle, généralement temporaires, provoqués par des désastres soudains tels que des inondations, ouragans, typhons, cyclones, glissements de terrain, etc. ;
- migrations volontaires ou anticipées dues à la dégradation lente de l'environnement (montée du niveau de la mer, salinisation des sols, désertification, etc.) ;
- déplacements permanents internationaux (cas particuliers des petits États insulaires) ;
- déplacements ou évacuations volontaires ou forcés dans des zones qualifiées par les gouvernements comme à haut risque présentant un danger ;
- déplacements de populations liés aux « troubles sérieux de l'ordre public, violences et même conflits armés déclenchés, au moins en partie, par une diminution de ressources essentielles due aux changements climatiques ».

Cette classification rend bien compte de la diversité et de la complexité des phénomènes migratoires. Les déplacés peuvent être forcés de quitter leur domicile, voire leur région, en raison d'un désastre environnemental. Ces déplacements sont souvent collectifs et temporaires ; les causes environnementales sont alors généralement bien identifiées dans la motivation

1. Cf. tableau sur les définitions « doctrinales » des migrations climatiques (Vlassopoulou et Mancebo, 2013, p. 165).

du départ. Parfois, les départs résultent de dégradations lentes de l'environnement et tendent au contraire à déclencher des migrations individuelles guidées par des stratégies familiales et économiques. Dans ce cas, les causes de départs sont multifactorielles et donc plus difficiles à isoler. Il devient alors impossible de distinguer les motifs environnementaux parmi les autres éléments socio-économiques ou politiques affectant les conditions de vie dans le lieu d'origine. Face à tous ces déplacements, mobilités et mouvements migratoires, l'un des partis pris de cet ouvrage a été justement de n'en exclure aucun, et ainsi exposer cette multiplicité de figures par des études de cas. Celles-ci relatent des déplacements environnementaux internes ou internationaux, définitifs ou temporaires, forcés ou non ; et ce, même si la cause environnementale n'apparaît pas comme principale ou unique dans les motivations de migrer.

L'absence de définition consensuelle des migrations environnementales conduit à des estimations très variables selon les études et la méthodologie retenues. La comptabilisation de ces migrations est également délicate (Gemenne, 2011) en raison des difficultés à lier les trajectoires migratoires et les phénomènes environnementaux souvent imprévisibles. Par exemple, il est difficile d'estimer les trajectoires migratoires individuelles et les possibles stratégies d'adaptation au regard des impacts des changements climatiques, et d'isoler le rôle des autres facteurs politiques et socio-économiques qui génèrent les migrations. De surcroît, les données des pays en développement ne sont pas toujours fiables et souvent parcellaires. Les déplacements internes et les motifs des départs ne sont pas toujours comptabilisés. Il en va de même des pays développés où des phénomènes de déplacements liés aux impacts des changements climatiques sont observés, mais non comptabilisés comme tels. Or, ces estimations sont essentielles en vue de l'élaboration des politiques publiques et des outils juridiques adaptés à l'importance des migrations et aux régions touchées (pays insulaires, deltas, etc.).

L'Observatoire de surveillance des déplacements internes (IDMC-Centre de suivi du déplacement interne) et le Conseil norvégien pour les réfugiés ont néanmoins réalisé des estimations crédibles, qui ne s'intéressent qu'aux seules personnes déplacées par des désastres naturels soudains. Ces estimations excluent, de fait, les mobilités dues à des dégradations lentes et progressives de l'environnement. Dans le rapport de l'IDMC (2013), il est estimé que 16 à 42 millions de personnes ont été déplacées chaque année par des désastres naturels entre 2008 et 2012. Cette étude montre aussi que les pays sont inégalement touchés, certaines zones régionales sont plus impactées que d'autres. Entre 2008 et 2012, 82 % des déplacements causés par des désastres naturels soudains auraient eu lieu en Asie (IDMC, 2012). Presque tous les déplacements causés par des catastrophes naturelles en 2012 (98 %) étaient liés à des phénomènes climatiques et météorologiques. Aujourd'hui, les migrations internes constituent la grande majorité des déplacements environnementaux. Sans attendre la réalisation

des prévisions cataclysmiques évoquant des millions de déplacés d'ici 2050, il semble urgent d'étudier les mécanismes spontanés ou programmés qui permettent aux différentes sociétés touchées par ces crises d'y faire face. L'une des ambitions de cet ouvrage collectif est de contribuer à cette meilleure connaissance des phénomènes afin de mieux les prévenir et les gérer.

Si les changements climatiques sont d'ores et déjà inévitables selon les estimations du dernier rapport de 2014 du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec), la systématisation de l'expérience du présent est plus qu'indispensable pour penser les politiques de demain. Dans cette perspective, le projet de recherche Exclim « Gérer les déplacements des populations liés aux phénomènes climatiques extrêmes »² a eu pour ambition de mettre en lumière à la fois la complexité des crises environnementales et les mouvements de populations qui en découlent, tout en soulignant les logiques de gouvernance mises en œuvre, leurs carences et les possibles réajustements.

Ce livre a pour objectif initial de restituer les principaux résultats du projet de recherche Exclim sur les déplacements climatiques — premier projet financé en France. Cet ouvrage collectif dépasse toutefois le champ du projet Exclim en l'élargissant à d'autres contributeurs. Ceux-ci abordent de questionnements inédits à travers de nouvelles études de cas qui offrent un bel aperçu de la variété des déplacements de populations. L'ouvrage rassemble des travaux de chercheurs francophones travaillant sur les migrations environnementales sous des angles disciplinaires différents : sciences politiques, droit, géographie, sociologie et anthropologie. Notons que si la littérature anglosaxonne est très abondante ces dernières années, cet ouvrage constitue une contribution originale à l'édifice scientifique en proposant un panorama actuel de la recherche francophone pluridisciplinaire sur cette thématique.

Pour mieux saisir la progressive mise à l'agenda des migrations environnementales au sein de la communauté internationale, la pertinence, les moyens et les limites de la gouvernance seront exposés dans la première partie de l'ouvrage. Cette partie rassemble les contributions relatives aux principaux questionnements ayant trait aux défis politiques et juridiques de la protection des migrants environnementaux au plan international ou européen. Les négociations climatiques, les stratégies mondiales de prévention des catastrophes, les discussions sur le devenir des pays insulaires ou surtout les positionnements de certains acteurs tels que l'Union européenne,

2. Le projet de recherche Exclim, coordonné par C. Vlassopoulos, a été financé par le programme Gestion et impact des changements climatiques (Gicc) du ministère de l'Environnement français de 2009 à 2012. Il a consisté en une étude transversale allant du niveau global (international et européen) au niveau local avec six études de cas représentant différents types de crises climatiques (sécheresse, inondations, incendies sauvages, cyclones, montée des eaux). Le rapport final peut être téléchargé. www.reseau-terra.eu/exclim/. [Consulté le 20/02/2015].

l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), le Haut Commissariat aux réfugiés (HCR) y seront retracés. La seconde partie de l'ouvrage est composée d'études de cas présentant, cette fois au niveau local, les enjeux de la gestion des migrations environnementales. Ces retours d'expérience offrent un large éventail de perceptions, de réactions et d'adaptations des populations face à ces crises environnementales et climatiques. Les capacités des autorités locales et nationales à s'adapter à la complexité de ces déplacements environnementaux y sont également analysées. Les études de terrain permettent ainsi de mieux comprendre comment un événement physique (cyclones, tempêtes, inondations, sécheresse, incendies, etc.) se transforme en catastrophe socio-écologique et comment les autorités concernées perçoivent ce processus et tentent d'y faire face.



GOUVERNANCE
MONDIALE,
DISPOSITIFS JURIDIQUES
ET ORGANISATIONS
INTERNATIONALES

Les enjeux migratoires ont discrètement pénétré les négociations internationales des conférences des parties sur le climat. Ils trouvent désormais leur place dans les questions portant sur l'adaptation et les « pertes et préjudices » des changements climatiques. De même, les enjeux environnementaux et climatiques préoccupent la sphère des défenseurs des droits de l'homme. Dès lors, la thématique des migrants environnementaux constitue un terrain d'étude pertinent pour explorer les phénomènes de circulation des normes et les réseaux d'acteurs de la gouvernance mondiale (cf. p. 13). Au plan international, la protection des migrants environnementaux fait intervenir plusieurs régimes de droit. Si la protection universelle des droits de l'homme offre des pistes intéressantes, elle demeure insuffisante pour englober l'ensemble des migrants environnementaux (cf. p. 31). La protection « catégorielle » des droits de l'homme est en voie d'édification avec le droit des déplacés internes. Même si ce droit est qualifié de « droit mou », il dessine un cadre juridique harmonisé pour la majorité des déplacés environnementaux qui ne franchissent pas une frontière internationale (cf. p. 49). Le cas particulier des petits États insulaires représente un défi à part, à la fois sur le plan de la protection de la population et sur le devenir de l'État. De nouveaux questionnements relatifs à l'anticipation de la disparition des États insulaires et au sort de ses citoyens émergent. Des réflexions de « droit fiction » sur la survie du lien de nationalité et de la souveraineté des États offrent un éclairage nouveau sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, sur la théorie de l'État et les relations internationales (cf. p. 69).

Une attention particulière est donnée, dans cette partie, au rôle joué par les nouveaux acteurs qui font irruption dans le « réseau » de la gouvernance environnementale, notamment climatique. Les compétences, actions et rôles de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) (cf. p. 87) et du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) (cf. p. 107) sont ici présentés, ainsi que leurs positionnements, assez différents l'un de l'autre, dans la mise à l'agenda de la thématique. Tant par ses actions extérieures que sa politique interne, l'Union européenne est devenue un acteur important de la gouvernance mondiale. S'agissant de la mise à l'agenda des migrations environnementales, elle a semblé très timide dans ses ambitions alors qu'elle affiche des positions de leadership en matière de changements climatiques ou de promotion des droits de l'homme sur la scène internationale. Cette prudence sur la question, que l'on peut qualifier d'attentiste, révèle des contradictions internes, notamment institutionnelles. Mais elle semble en voie de dépassement avec l'inscription des migrations environnementales, depuis avril 2013, dans l'agenda de travail de l'Union européenne sur l'adaptation aux changements climatiques (cf. p. 127). Enfin, cette partie se terminera par une contribution un peu à part sur « l'initiative Nansen » qui présente une forme de coopération multilatérale originale rassemblant plusieurs acteurs de la gouvernance composés d'organisations internationales et régionales, d'États et d'experts de différents secteurs de compétences (cf. p. 141).

MIGRANTS ENVIRONNEMENTAUX

Circulation des normes et réseaux d'acteurs
de la gouvernance

Christel Cournil

Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec) a progressivement pris en compte les questions de migration et de mobilité dans son analyse des effets des changements climatiques. Plus encore que les précédents, le dernier et 5^e rapport du Giec (2014) évoque les impacts sur les hommes et leurs conditions de vie en insistant davantage sur la vulnérabilité des populations aux changements climatiques. Le chapitre 12 sur la « sécurité humaine » aborde, entre autres choses, les particularités des communautés locales, des communautés « résilientes », des savoirs traditionnels, des migrations et des déplacements de populations.

Depuis une dizaine d'années, au sein de la communauté internationale, le concept de « migration environnementale » a émergé politiquement avant d'intégrer récemment les enjeux de la gouvernance internationale, encouragé d'abord par les organisations non gouvernementales (ONG), les chercheurs et certains décideurs politiques, puis par des organisations internationales (Cournil, 2011a).

Les discussions autour de la définition et de la protection juridique des migrants, déplacés et réfugiés climatiques, environnementaux ou écologiques ne cessent d'alimenter les débats scientifiques, académiques et politiques ces dernières années. Les faibles potentialités et lacunes du droit international, régional et national à protéger ces migrants ont été mises en exergue par la doctrine juridique (Cournil, 2011b). La prévention, l'assistance, la protection et la réinstallation des migrants environnementaux font appel au droit international regroupant les droits de l'homme, le droit des réfugiés et des personnes déplacées internes, le droit international de l'environnement, le droit international humanitaire et le droit de la protection des personnes en cas de catastrophe. Néanmoins, force est de constater à la fois

l'absence d'un régime international homogène et des cadres nationaux ou régionaux qui n'arborescent que des réponses parcellaires et segmentées ; bien loin de la nécessaire transversalité qu'exige cette thématique. Face à ces lacunes, des projets de protection ont été proposés en vain pour construire une nouvelle catégorie juridique de migrants dotée d'une protection juridique *sui generis*.

Au regard des menaces environnementales globales telles que les changements climatiques, la protection des migrants environnementaux représente un vrai défi pour la gouvernance internationale. Segmentée par secteurs, par institutions et par les multiples lieux de création et de diffusion de normes, la gouvernance internationale ne permet pas encore d'appréhender globalement la protection de ces migrants aux trajectoires migratoires multicausales et très hétérogènes. Pourtant, la « figure » des migrants environnementaux est au cœur de grands enjeux de la gouvernance internationale en questionnant de plus en plus deux principaux régimes³ de droit : le régime de droit du climat et le régime des droits de l'homme. En effet, des liens entre ces deux sphères de compétences, d'acteurs et de normes se tissent de plus en plus (Cournil et Colard-Fabregoule, 2012). Néanmoins, si ces deux régimes se croisent et se recourent depuis peu, leur articulation est encore naissante et les achoppements de fond apparaissent déjà sur la conciliation des droits ayant des finalités différentes (Cournil et Tabau, 2013). De nature très différente dans l'origine de leur création, leurs normes, leurs acteurs et leurs logiques internes, ces deux régimes ont pourtant inscrit, de façon concomitante, la protection des migrants environnementaux ou climatiques sur leur agenda d'actions. L'étude des migrations environnementales est dès lors un exemple approprié pour illustrer justement les interactions, les coopérations et les synergies qui commencent à s'opérer entre ces deux régimes de droits (droits de l'homme et droits du climat), tant sur le plan de la mise en relation de normes que des acteurs. Ce chapitre relèvera les manifestations d'influence, les interpénétrations et les effets de la circulation de normes, ainsi que les réseaux d'acteurs à travers l'étude des deux régimes internationaux. La figure des migrants environnementaux offre une illustration pertinente de la « perméabilité » naissante, favorable et nécessaire, entre ces deux régimes.

Dans la continuité du projet de recherche Exclim (Vlassopoulou et Mancebo, 2013), ce chapitre est une contribution au projet ANR Circulex⁴ qui analyse les circulations de normes et les réseaux d'acteurs dans

3. On utilise ce terme ici pour faire référence à l'ensemble des règles et normes juridiques et para juridiques de natures et de portées juridiques très diverses (*hard law* et *soft law*) portant sur la thématique du climat et des droits de l'homme.

4. <http://circulex.wix.com/projet> [Consulté le 08/12/2014]. Ce chapitre a été écrit grâce au soutien de l'ANR Circulex (ANR-12-GLOB-0001-03 Circulex). Il reprend et complète certains éléments développés par l'auteur lors de ses précédentes publications sur le sujet.

la gouvernance internationale de l'environnement (régime du climat et de la biodiversité). Il a pour objet de montrer comment la thématique « droit de l'homme » des migrations environnementales pénètre le régime du climat. Vice-versa, il montre également comment les atteintes à l'environnement (via les effets des changements climatiques et les mesures de riposte) et leurs conséquences, parmi lesquelles les déplacements de populations, obligent les institutions des droits de l'homme à repenser et réinventer ces droits.

ENTRÉE DES MIGRANTS ENVIRONNEMENTAUX DANS LES NÉGOCIATIONS CLIMATIQUES, ENJEUX « DROITS DE L'HOMME »

La percée des droits de l'homme incarnée par la question migratoire dans le régime du climat peut s'analyser en trois axes clefs. Lors de la conférence des parties (COP) de Cancún, l'ambition d'améliorer « la compréhension, la coordination et la coopération » (« 3C ») sur la thématique des déplacements environnementaux a d'abord été inscrite officiellement. Puis, la liaison migration-adaptation est établie dans les conférences des parties suivantes. Enfin, les enjeux migratoires se poursuivent désormais dans les réflexions portant sur les « pertes et préjudices » des changements climatiques — pistes de travail lancées lors de la COP de Doha.

ENJEUX MIGRATOIRES ET ADOPTION DES « 3C » DANS LE DROIT DÉRIVÉ DU CLIMAT

Les enjeux des migrations climatiques ont pénétré discrètement les négociations officielles des États parties à la convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) depuis le plan d'action adopté à Bali en 2007, et ensuite aux travaux préparatoires des COP successives de Poznań en 2008, de Copenhague en 2009 et de Cancún en 2010. Cette percée est d'abord le fruit d'une collaboration des acteurs rassemblés au sein d'un groupe de travail informel sur les migrations, les déplacements et les changements climatiques dès 2008. Très tôt, ce groupe a œuvré pour influencer les négociations climatiques. Il est composé de personnalités de différents horizons et de champs de compétence venant surtout du secteur de l'humanitaire, des droits de l'homme et des migrations. Ainsi, des experts du Haut Commissariat aux réfugiés (HCR), de l'Organisation internationale des migrations (OIM), du Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC), du bureau des Affaires humanitaires de l'ONU (Ocha) et du Comité permanent interagence (IASC) ont entamé un véritable dialogue et une expertise pluridisciplinaire sur cette thématique en discutant notamment des enjeux de protection des migrants environnementaux (IASC, 2008).

Encouragé par le plan d'action de Bali, qui a dressé une liste non-exhaustive des sujets à aborder dans le cadre des négociations post 2012, ce groupe de travail s'est rapidement constitué et a adopté une série de propositions visant à inscrire les enjeux migratoires à l'agenda climatique (IOM *et al.*, 2009 ; UNHCR et NRC, 2009). Ce réseau d'experts estimait qu'il faut davantage prendre en compte les conséquences humaines des changements climatiques en lançant un dialogue entre les États, en développant des cadres juridiques et opérationnels liés aux changements climatiques et à la mobilité humaine et en mobilisant des fonds. Il a surtout mené d'importantes recherches sur l'ampleur, la nature et les trajectoires migratoires liées au climat. Ce groupe a élaboré un premier travail consensuel de « lobbying doctrinal » en proposant une typologie des migrations en fonction de la nature de l'événement environnemental, des personnes affectées et des cadres légaux disponibles. Dans le cadre de la mise en œuvre du Plan d'action de Bali, l'UNHCR (2009b) a soumis une note technique plus ciblée sur la nécessité d'une action rapide afin de prévenir l'apatridie liée aux effets des changements climatiques à la 6^e session du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme (AWG-LCA) en début juin 2009 à Bonn. La collaboration interdisciplinaire des acteurs du secteur des droits de l'homme et de l'humanitaire illustre clairement la diffusion et le rayonnement des expertises lors des négociations climatiques. Ce groupe a ainsi œuvré à l'élargissement du champ d'action du régime du climat favorisant l'intégration des migrations climatiques.

Le suivi continu⁵, réalisé à partir des documents officiels de négociations internationales des États parties à la CCNUCC, a permis de dégager la chronologie de la percée progressive des enjeux migratoires dans les discussions climatiques (Warner, 2011). Ainsi, lors de la conférence des parties (COP) de Bali (UNFCCC, 2008b) de 2007, les États ont retenu un plan d'action visant à adopter des mesures d'atténuation et d'adaptation pour lutter contre les changements climatiques. À ce moment-là, la question des déplacements de populations n'avait pas été évoquée.

C'est à Accra en août 2008, lors des discussions sur une action renforcée au niveau national et international pour l'atténuation des changements climatiques du groupe AWG-LCA, qu'une proposition (UNFCCC, 2008a) portant sur « l'octroi d'une indemnisation financière aux victimes du climat et aux réfugiés climatiques » a été présentée en atelier par le Bangladesh (Gouvernement of Bangladesh, 2008) et la Gambie (Jallow, 2008).

Puis à l'atelier de préparation de la conférence des parties (COP) de Poznań de janvier 2009, l'Alliance des petits États insulaires (AOSIS), l'Argentine, le Sri Lanka et le Bangladesh ont proposé l'idée d'un « fonds

5. Voir le tableau sur l'évolution de la thématique au cœur des négociations sur les changements climatiques entre 2008 et 2010 (Vlassopoulou et Mancebo, 2013, p. 153-156).

de solidarité et mécanismes d'assurance conçus pour promouvoir la résilience financière en cas de manifestations météorologiques extrêmes, de catastrophes, de pertes collectives et d'indemnités de victimes des changements climatiques et de réfugiés climatiques ; et prévoyant l'utilisation de dispositifs de micro-assurance » (UNFCCC, 2008a, 2009 et 2012). Plusieurs ONG⁶ (environnementalistes ou « droits d'Homme ») ont évoqué un point important : celui de la mesure des incidences sociales et environnementales positives et négatives, notamment pour les communautés locales et les populations autochtones concernant le revenu, l'emploi, les migrations et l'identité culturelle (UNFCCC, 2009b). L'Université des Nations unies a estimé qu'il « devrait être envisagé de réaliser des observations des migrations régionales, des évaluations détaillées par région et par pays des états de l'environnement et des flux migratoires, ainsi que des projets pilotes sur les mesures d'adaptation » (UNFCCC, 2009b, p. 97).

Peu après, en juin 2009 à Bonn, la question du déplacement des populations prend une dimension plus « définitionnelle » dans les discussions sans parvenir à un consensus sur les termes à consacrer. Dans le document de travail, il est fait mention des « activités liées à la migration-relocalisation nationale et internationale des [réfugiés] [migrants] [personnes déplacées par des événements climatiques extrêmes] »⁷. Dès lors, tout comme dans les sphères académiques, force est de constater que les termes de « réfugiés », « migrants », « déplacés » font pleinement débat pour caractériser les phénomènes migratoires liés aux changements climatiques.

Le rapport de la 7^e session du groupe AWG-LCA tenue à Bangkok en octobre et à Barcelone en novembre 2009 consacre le volet coopératif dans le domaine de l'adaptation aux changements climatiques en des termes suivants :

– pour renforcer les mesures d'adaptation au niveau international, toutes les parties [mettent] [devraient mettre] [peuvent mettre] en œuvre des programmes, projets, activités, stratégies et mesures spécifiques destinées notamment à (...);

6. GW, le Fonds mondial pour la nature, TWS, Christian Aid, FERN/Amis de la terre et international/RFUK.

7. Activities related to national and international migration/planned relocation of climate [refugees] [migrants] [displaced persons by extreme climate events]. Alternatives to subparagraph 25 (e): Alternative 1 [Activities related to national and international responses to people displaced by the impacts of climate change]; Alternative 2 [Activities related to national and international migration and displacement or planned relocation of persons affected by adverse impact of climate change]; Alternative 3 [Activities related to national and international migration/planned relocation of displaced individuals and peoples due to the adverse effects of climate change], FCCC/AWG-LCA/2009/INF.1 22 June 2009, (p. 45 et s). Les mots entre [] montrent les points litigieux à discuter.

– réaliser des activités liées aux migrations et déplacements nationaux, régionaux et internationaux et à la réinstallation planifiée des victimes des changements climatiques.

Cependant, il est nécessaire d’imaginer de nouvelles voies de coopération interétatique répondant aux besoins des populations touchées qui quittent leur pays en raison des effets néfastes des changements climatiques, ainsi qu’aux populations qui se trouvent à l’étranger et ne peuvent rentrer chez elles pour la même raison (UNFCCC, 2009d, p. 43 et § 13 p. 65).

Les discussions se sont poursuivies dans des termes moins précis jusqu’à la 16^e conférence des parties (COP) de Cancún. Ainsi, deux types de documents de nature et de portée juridique différente ont été entérinés à Cancún en décembre 2010. Le principal texte — celui des accords de Cancún — traite de la poursuite et de la modification du protocole de Kyoto. Le second texte, plus long, compile plusieurs résolutions et mécanismes de lutte contre les changements climatiques sur le terrain de l’atténuation et de l’adaptation avec trois initiatives clefs : un mécanisme de lutte contre la déforestation tropicale, un fonds vert pour le climat et un cadre légal sur l’adaptation restant encore à inventer. Il faut noter que dans les propositions retenues et pour la première fois dans un texte officiel publié dans le cadre des actions renforcées pour l’adaptation, il a été consacré des « mesures visant à améliorer la compréhension, la coordination et la coopération en matière de déplacement, de migration et de réinstallation induits par les changements climatiques aux niveaux national, régional et international » (UNFCCC, 2010a, § 14 f, p. 3). Cette référence explicite aux migrations climatiques dans un document des États parties à la CCNUCC constitue une première étape. Elle témoigne de l’amorce d’une mise à l’agenda de la thématique migratoire dans les négociations climatiques, notamment dans le cadre des différentes actions et stratégies d’adaptation et sous l’effet conjugué d’un processus des négociations et d’influences des différentes parties prenantes qui ont interagi (Warner et Martin, 2012). Sur le fond, est consacrée une action sur trois aspects interdépendants et cumulatifs (les 3C) : la Connaissance, la Coordination et la Coopération. Les discussions suivantes vont montrer que les actions des États se concentrent surtout sur les aspects les moins contraignants : la connaissance et la coordination. La coopération, notamment sur les droits des populations déplacées, est encore inexistante.

Les négociations au sein du système de la CCNUCC ne semblent pas aujourd’hui s’orienter vers des mesures supplémentaires. Si l’on a pu penser que cette inscription rapide était un bon point de départ, la mention des migrations climatiques dans les accords de Cancún semble être plutôt la conclusion d’un premier processus. Sur le plan des obligations contraignantes, le bilan est maigre. Les avancées de Cancún n’imposent pas d’obligation de protection et se cantonnent au seul énoncé des « 3C » sans en préciser la marche à suivre.