



Crédit photo : Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International

Droit et politique

MIGRER POUR SURVIVRE : LA PROTECTION DES MIGRANT.E.S CLIMATIQUES DANS LE CADRE DU RÉGIME CLIMATIQUE INTERNATIONAL¹

Samya Lemrini

Candidate à la maîtrise en droit international
et politique internationale appliqués
Université de Sherbrooke

Natalia Torres Orozco

Avocate en Colombie et candidate à la maîtrise en droit
international et politique internationale appliqués
Université de Sherbrooke

Depuis plusieurs décennies déjà, les migrations induites par les changements climatiques augmentent (GIEC, 2014), ce qui a poussé l'Organisation des Nations Unies (ONU) à reconnaître explicitement l'existence de cette problématique et à lui consacrer progressivement une place dans le cadre du régime climatique international. Alors qu'on estime à 25 millions le nombre de personnes ayant été forcées de quitter leur territoire en raison des dégradations environnementales durant les années 1990 (Brown, 2008), 143 millions d'entre elles pourraient être forcées de se déplacer à l'intérieur de leur propre pays en raison de l'urgence climatique d'ici 2050 (Rigaud et al., 2018). Seulement dans la première moitié de 2019, on comptait 10,8 millions de déplacé.e.s à travers le monde, dont 7 millions en raison de catastrophes naturelles (IDMC, 2019).

Or il n'existe actuellement pas de consensus, au sein de la communauté internationale, quant à la situation des populations forcées de se déplacer en raison des changements climatiques. En effet, bien que leur soient souvent prêtées différentes appellations comme « migrants climatiques », « migrants environnementaux », « réfugiés climatiques » ou « réfugiés environnementaux », celles-ci ne disposent pas d'un statut particulier au regard du droit

1. Avec la collaboration de Philippe Simard, professionnel de recherche à l'École de politique appliquée de l'Université de Sherbrooke

international, au même titre que les réfugiés politiques par exemple. Malgré la mention explicite ou implicite de leur existence par certains instruments juridiques régionaux et internationaux (voir par exemple la *Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique*, la *Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique* ou le *Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières*), cela n'est pas suffisant pour combler le vide juridique lié à leur catégorisation. Les migrant.e.s climatiques seraient-ils et elles, en quelque sorte, les grand.e.s « oublié.e.s » du droit international ?

Depuis la dernière décennie, les États parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) abordent, bien qu'indirectement, la question des migrations climatiques. Ils le font au sein des Conférences des Parties (CdP), c'est-à-dire lors des rendez-vous annuels qui regroupent les 196 États (et l'Union européenne) ayant ratifié la CCNUCC, adoptée en 1992. C'est d'ailleurs à l'occasion de la 19^e CdP, en 2013, qu'est né le *Mécanisme international de Varsovie pour les pertes et préjudices liés aux incidences climatiques* (WIM). Ce mécanisme, ainsi que son groupe de travail sur la mobilité humaine (*Task Force on Displacement*, ou TFD, en anglais) créé en 2015, est aujourd'hui considéré comme le seul espace, au sein du régime climatique international, où la question des migrant.e.s climatiques est directement abordée, permettant ainsi à ces « oublié.e.s » de se faire entendre. L'objectif de cet article est ainsi d'aborder ce mécanisme et se fonde, pour ce faire, sur notre expérience à la 25^e Conférence des Parties (CdP) à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) qui a eu lieu à Madrid à l'automne 2019 lors de laquelle une révision périodique du WIM et de ses composantes a eu lieu.

Bref portrait de ces « oublié.e.s » et de leur vulnérabilité

Que ce soit pour des raisons économiques, politiques ou à des fins de protection individuelle, les individus et les populations migrent. Toutefois, depuis quelques décennies déjà, les changements climatiques viennent s'ajouter à ces nombreux facteurs de migration (Banque mondiale, 2018). En effet, nous assistons actuellement à un accroissement des migrations induites par les changements climatiques, un phénomène qui ne fera que s'exacerber au cours des prochaines décennies (Rigaud et al., 2018).

Rappelons que les changements climatiques trouvent leur origine dans l'élévation de la température moyenne mondiale, un phénomène causé essentiellement par les activités anthropiques, fortement émettrices d'émissions de gaz à effet de serre (GES) depuis la première révolution industrielle, à la fin du 19^e siècle (GIEC, 2014). Ce développement industriel a surtout été l'œuvre des pays développés, et bien souvent au détriment des pays en développement, qui en subissent aujourd'hui les conséquences disproportionnées.

Pour ces populations, les impacts des changements climatiques posent d'énormes défis, à la fois sur le plan humain, alimentaire et sanitaire. Chez les populations dites plus vulnérables, ces conséquences frappent de manière encore plus importante, que ce soit en raison de leur situation géographique, de leur situation économique ou pour des motifs intrinsèques, telle la race, le genre ou l'orientation sexuelle (Benett et al., 2017).

Les changements climatiques se manifestent généralement à travers deux types de catastrophes avec lesquelles ces populations doivent composer alors qu'elles disposent de peu de moyens pour y faire face :

1. Les catastrophes naturelles à **évolution lente** (ou *slow onset events*, en anglais) sont des phénomènes de dégradation de l'environnement qui s'étalent sur une longue période. Il s'agit, par exemple, de la désertification, de l'acidification des océans, de la hausse du niveau de la mer, de la salinisation et de la submersion des terres, ainsi que de la fonte des glaciers;
2. Les catastrophes naturelles à **évolution rapide** (*sudden onset events*, en anglais) sont des désastres naturels extrêmes, ponctuels et violents, qui peuvent être liés à des risques météorologiques. Il s'agit, par exemple, des ouragans, des tornades, des cyclones, des inondations, des tsunamis et des feux de forêt (UNHCR, 2019).

Ces catastrophes peuvent occasionner des **pertes et préjudices** d'ordre *économique*, comme la perte de ressources, de biens et de services, et d'ordre *non économique*, comme l'atteinte à la culture et à la santé, ou encore la perte de vies humaines. Face à l'ampleur des dommages et du manque de ressources à leur disposition, plusieurs doivent se résigner à migrer... pour survivre.

Les pertes et préjudices sont les effets négatifs de la variabilité du climat et du changement auquel les individus et populations n'ont pas été capables de faire face ou de s'adapter (Warner et Van Der Geest, 2013). Les migrations climatiques en sont une illustration parmi d'autres.

Le Mécanisme international de Varsovie pour les pertes et préjudices liés aux incidences climatiques (WIM) : vers une réelle protection des migrant.e.s ?

Le WIM a pour objectif de mettre en œuvre différentes démarches pour tenter de remédier aux pertes et préjudices causés par les conséquences des changements climatiques, dont certains concernent plus explicitement la question de la mobilité et des migrations (CCNUCC, 2019). De cette initiative est né, en 2015, le groupe de travail sur la mobilité humaine, communément appelé le TFD. Celui-ci est notamment responsable d'élaborer des recommandations pour éviter, minimiser et traiter les déplacements climatiques (CCNUCC, 2019).

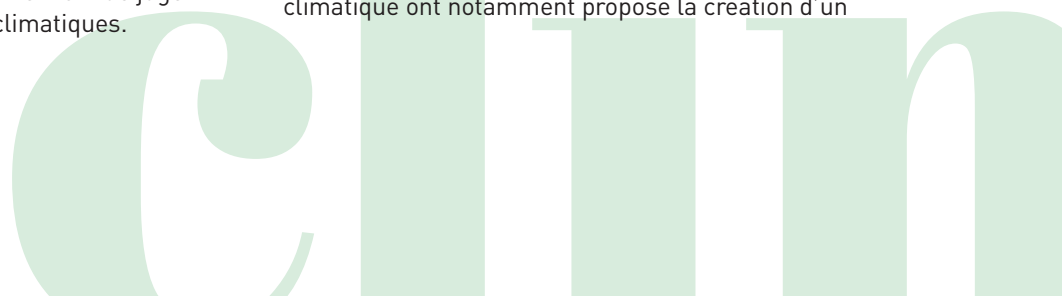
De juin 2017 à avril 2019, le TFD a réalisé sa première phase de mise en œuvre. Celle-ci consistait essentiellement à identifier les différentes politiques et les nombreuses et nombreux acteur.rice.s clé.e.s aux niveaux local, régional et international en matière de migrations climatiques, ainsi qu'à analyser les données existantes sur la relation entre changements climatiques et déplacements de populations (CCNUCC, 2019). En avril 2019, le groupe de travail a donné le coup d'envoi à sa deuxième phase de mise en œuvre, qui se conclura en 2021. Celle-ci l'amènera notamment à produire des contenus (p. ex. : documents synthèses, fiches techniques, bonnes pratiques, formations) à l'attention des acteur.rice.s clé.e.s, ainsi qu'à les appuyer dans leurs démarches, pour que ces dernier.ère.s puissent mieux répondre à la problématique des migrations climatiques (TFD, 2019, p. 9-15). À ce jour, le *Task Force on Displacement* est le seul outil de ce type au sein du régime climatique, et seules les retombées de sa deuxième phase de mise en œuvre permettront de juger de son impact réel sur les migrations climatiques.

Les pertes et préjudices, parent pauvre du financement climatique : bref portrait des négociations lors de la CdP-25

Durant la 25^e Conférence des Parties, qui s'est tenue à Madrid, en décembre 2019, les États se sont lancés dans la révision du WIM, un exercice périodique nécessaire à son bon fonctionnement. Pour les États vulnérables et les intervenant.e.s concerné.e.s, c'était l'occasion d'aborder directement les enjeux liés aux pertes et préjudices, dont celui des migrations climatiques. Notons que c'est seulement lors de cette rencontre que l'enjeu des réfugié.e.s climatiques a été abordé par les Parties à la CdP, bien qu'indirectement. Or, pour les représentant.e.s et les acteur.rice.s de la société civile présent.e.s, la révision du WIM a fait émerger un constat clair : le Mécanisme manque de capacité d'action et de vulgarisation, et surtout de financement.

Notons qu'actuellement, l'essentiel des fonds accordés en réponse aux pertes et préjudices provient des régimes d'assurances auxquels, le plus souvent, les pays les plus vulnérables peinent à accéder, notamment en raison de leurs coûts élevés (Anisimov, A et Vallejo, L, 2019). De plus, ces régimes couvrent normalement les dommages causés par les catastrophes à **évolution rapide**, tels les ouragans ou les inondations, mais pas ceux liés aux catastrophes à **évolution lente**, comme la désertification ou la montée des eaux (Loster, 2019, p.1). Conséquemment, le recours aux régimes d'assurances n'est ni viable ni durable pour répondre adéquatement aux pertes et préjudices causés par les changements climatiques. C'est d'ailleurs ce qu'exprimait un groupe de jeunes représentant.e.s des Bahamas rencontré lors de notre participation à la CdP-25. Selon eux et elles, il est plus difficile, pour les petits États insulaires en développement, d'accéder à des régimes d'assurances adéquats, surtout dans un contexte où les catastrophes climatiques risquent de s'intensifier dans les années et décennies à venir.

Cela dit, les besoins financiers liés aux pertes et préjudices sont criants, expliquant ainsi pourquoi cet enjeu était au centre des négociations entourant la révision du WIM durant la CdP-25. Pour répondre à ces besoins, les États les plus vulnérables à l'urgence climatique ont notamment proposé la création d'un



nouveau fonds et l'allocation de fonds additionnels réservés aux pertes et préjudices. Ils ont toutefois obtenu une fin de non-recevoir de la part des pays les plus développés, dont fait partie le Canada. Ces derniers soutenaient que plusieurs fonds existaient déjà, et qu'une réaffectation vers les pertes et préjudices serait suffisante. Devant cette réponse, plusieurs ont vu — et pour cause — un manque de responsabilisation de la part des pays développés ainsi qu'un refus de consacrer davantage de ressources à cette problématique de plus en plus abordée au sein des négociations climatiques internationales.

Finalement, aucune action concrète pour octroyer plus de financement n'a été acceptée. Toutefois, les négociations se sont conclues par la création d'un groupe d'experts.e.s pour le soutien des États qui subissent des pertes et préjudices liés aux changements climatiques. Ce groupe a comme mandat principal d'explorer de nouvelles sources de financement. Les négociations ont également établi le *Réseau de Santiago*, dont l'objectif est de faciliter le soutien technique entre États pour mettre en œuvre des actions visant à minimiser, éviter et se relever des pertes et préjudices encourus (Evans et Gabbatiss, 2019).

Quel espoir pour ces populations ?

A l'instar de l'enjeu des pertes et préjudices causés par les changements climatiques, celui des migrations climatiques gagne du terrain au sein des négociations climatiques internationales, surtout en raison du travail mené par le Mécanisme international de Varsovie pour les pertes et préjudices liés aux incidences climatiques (WIM) et son groupe de travail sur la mobilité humaine (TFD). Toutefois, force est de constater qu'un sérieux manque à gagner subsiste toujours en matière de financement et de responsabilisation des pays développés. Dans les années à venir, un regard attentif devra être porté sur les retombées de la deuxième phase de mise en œuvre du TFD, ainsi que sur les négociations entourant le financement du WIM, puisque ces actions et décisions seront déterminantes pour les millions d'« oublié.e.s » forcés de migrer... pour survivre.

RÉFÉRENCES

- Anisimov, A., Vallejo, L. (2019).** *Loss and Damage under the UNFCCC: ways forward for the Warsaw International Mechanism*. Repéré à <https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20iddri/D%2C3%A9cryptage/201911-1B1319-L%26D.pdf>
- Bennett, K., Bilak, A., Bullock, N., Cakaj, L., Clarey, M., Desai, B., Yonetani, M. (2017).** *Global Report on Internal Displacement (GRID 2017)*. Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC). Repéré à <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2017/>
- Brown, O. (2018).** *Migration and Climate Change*. Repéré à https://www.researchgate.net/publication/253396962_Migration_and_Climate_Change
- Evans, S., Gabbatiss, J. (2019).** COP25: Key outcomes agreed at the UN climate talks in Madrid. Repéré à <https://www.carbonbrief.org/cop25-key-outcomes-agreed-at-the-un-climate-talks-in-madrid?fbclid=IwAR2urdqErMgDMMffVr1lcqnuXNfrfZGP-PV6dsRXBFUNBJOKLxMJw1H-W0>
- Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). (2014).** *Rapport de synthèse. Contribution des Groupes de travail I, II et III au cinquième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat*. Repéré à https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/SYR_AR5_FINAL_full_fr.pdf
- Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). (2018).** *Global Warming of 1.5 °C*. Rapport spécial. Repéré à <https://www.ipcc.ch/sr15/chapter/spm/>
- Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC). (2019).** *Internal Displacement from January to June 2019*. Repéré à <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2019/>
- Loster, T. (2019).** *Loss & Damage and Climate Risk Insurance Capacity Building and Adaptation using Financial Risk Transfer Mechanisms*. Repéré à https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/201904021153---20190313_UNFCCC_Technical_Paper_Contribution_Munich_Re_Foundation.pdf
- Rigaud, K. K., de Sherbinin, A., Jones, B., Bergmann, J., Clement, V., Ober, K., Schewe, S., Adamo, S., McCusker, B., Heuser, S., et Midgley, A. (2018).** *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration*. Repéré à <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29461>
- United Nations Climate Change. (2019).** *The Executive Committee of the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage*. Repéré à <https://unfccc.int/wim-excom>
- United Nations Climate Change. (2019).** *Task Force on Displacement*. Repéré à <https://unfccc.int/wim-excom/sub-groups/TFD>
- United Nations Refugee Agency. (2019).** *Key concepts on Climate Change and Disaster Displacement*. Repéré à https://caribbeanmigration.org/sites/default/files/unhcr_key_concepts_on_climate_change_and_disaster_displacement.pdf
- Warner, K., Van Der Geest, K. (2013).** *Loss and damage from climate change: local-level evidence from nine vulnerable countries*. Repéré à https://collections.unu.edu/eserv/UNU:2096/warner_vandergeest_2013_loss_and_damage.pdf