



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.

Si les décisions adoptées par la conférence des parties (COP) de Durban, en décembre 2011, n'ont fait aucune mention claire aux déplacements, les récentes discussions suite aux COP de Doha et Varsovie offrent une place aux migrations climatiques dans les nouvelles réflexions engagées sur les « pertes et préjudices » des effets des changements climatiques (cf. *infra*).

Notons enfin que cette entrée des migrations climatiques s'inscrit dans le cadre de la mise à l'agenda plus générale des enjeux « droits de l'homme » dans le régime du climat (UNFCCC, 2010a)⁸. Les discussions sur les mobilités humaines et sur l'insertion des droits de l'homme dans le régime du climat se poursuivent actuellement au sein du groupe de travail sur la Plateforme de Durban pour une action renforcée. Ce groupe est chargé, d'abord à Genève en février 2015 et ensuite en novembre 2015 à Paris lors de la COP21, d'élaborer un texte juridique dont la nature contraignante reste à définir. Ce texte devrait entrer en vigueur en 2020.

TRAJECTOIRES MIGRATOIRES DANS L'ADAPTATION AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Le principe des responsabilités communes mais différenciées (PRCMD) présent dans le régime du climat apparaît comme un intéressant « récepteur » permettant la rencontre des régimes du climat et des droits de l'homme avec pour « entrée » les migrants environnementaux. Dans leur étude, Hessou et Bartenstein (2014) démontrent que « le droit climatique est le point de ralliement des questions migratoires et du PRCMD, notamment à travers le cadre juridique de l'adaptation aux effets néfastes des changements du climat ». Nous avons vu précédemment que le lien entre « adaptation et migration » est progressivement établi dans le droit dérivé du climat. Ce lien peut être envisagé de plusieurs manières (McLeman et Smit, 2006 ; Barnett et Webber, 2010). D'abord, on peut concevoir l'adaptation comme un moyen de contrer la migration en favorisant en amont la résilience des populations aux catastrophes environnementales afin de prévenir les déplacements. On peut ensuite penser l'adaptation comme un aménagement de la migration de retour (la réinstallation) des populations dans leurs lieux d'habitation après un déplacement dû à une catastrophe. Enfin, l'adaptation peut prendre la forme de programmes de migration volontaire, temporaire, circulaire ou définitive, mais aussi de réinstallation préventive d'une population. Dans ce dernier cas, la migration devient une stratégie d'adaptation aux changements climatiques

8. Cf. Décision 1/CP.16. Ce texte fait référence à la résolution 10/4 sur les « droits de l'homme et changements climatiques » de 2009 du Conseil des droits de l'homme et aux dispositions pertinentes de la déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones. Il évoque la participation effective des femmes, des peuples autochtones et des communautés locales, notamment pour estimer et tenir compte des conséquences économiques et sociales des mesures de riposte, particulièrement en matière de réduction des émissions résultant de la déforestation et de la dégradation des forêts (mécanisme Redd+).

— c'est ce que souhaite développer l'OIM. D'ailleurs, cet aspect a fait l'objet de nombreuses publications de l'OIM qui a développé des programmes d'action en ce sens. Ce travail de « diffusion de bonnes pratiques » a très manifestement contribué à l'inscription de cette conception de l'adaptation dans le « droit dérivé » du climat.

Force est de constater que les mesures d'adaptation peuvent permettre de renforcer les droits de l'homme des populations déplacées en réduisant les cas de violation de ces droits par les effets des changements climatiques. La liaison « droits de l'homme-adaptation » est encore très peu établie et étudiée par la doctrine. Il convient donc de commencer, à l'instar de Hall et Weiss (2012), à étudier la portée des obligations relatives aux droits de l'homme dans les mesures d'adaptation. Ainsi, lier la question de l'adaptation à celle de la migration constitue un vrai saut qualitatif des négociations climatiques vers la prise en compte des droits de l'homme. Ces négociations ont longtemps négligé les réflexions sur l'adaptation au profit des réflexions sur l'atténuation. Dans le régime du climat, l'adaptation se formalise, entre autres, par les plans d'action nationaux pour l'adaptation (Pana). Ces plans doivent aider les pays les moins avancés à concevoir des stratégies pour faire face aux effets néfastes des changements climatiques et pour recevoir un financement international. Ils permettent à l'État de lister les activités prioritaires en matière d'adaptation. Ainsi, si les premiers Pana ne faisaient aucune référence à la migration, certains d'entre eux reconnaissent aujourd'hui (certes, de façon marginale) l'impact potentiel des changements climatiques sur la migration. Critiqués et encore très incomplets dans leur contenu, les Pana pourraient être des outils de demain pour lier les stratégies d'adaptation aux enjeux migratoires en soutenant, par exemple, la circulation des connaissances et les expériences en matière de réinstallation. Ces plans d'action nationaux pour l'adaptation (Pana) sont toutefois des instruments difficiles à réaliser parce que l'élaboration de documents complexes est mise à la charge des États très pauvres.

La liaison adaptation-migration a été aussi amorcée par les institutions européennes à la même période que dans les négociations internationales, dans le « Livre blanc » sur l'adaptation au changement climatique (CEE, 2009). Dans ce livre, il est évoqué succinctement que « les répercussions du changement climatique sur les flux migratoires devraient également être prises en compte dans les réflexions menées d'une manière plus générale au niveau communautaire en ce qui concerne les politiques de sécurité, de développement et migratoires ». Après avoir été longtemps silencieuse, l'Union européenne (UE) semble depuis prendre en compte le besoin de protection des migrations environnementales dans son action et elle envisage clairement la migration comme une stratégie possible d'adaptation. En effet, le 16 avril 2013, la Commission a étendu cet aspect (cf. p. 127) dans son premier véritable document de travail publié dans le cadre de l'orientation stratégique de la politique de l'UE en matière d'adaptation aux changements climatiques (European commission, 2013).