

EEF.IO/12/09

18 May 2009

Original: FRENCH

**17TH OSCE ECONOMIC AND ENVIRONMENTAL FORUM
SESSION 5 – ADDRESSING THE ENVIRONMENTAL FACTORS OF MIGRATION**

**“MIGRATION MANAGEMENT AND ITS LINKAGES
WITH ECONOMIC, SOCIAL AND ENVIRONMENTAL POLICIES
TO THE BENEFIT OF STABILITY AND SECURITY
IN THE OSCE REGION”**

PRESENTATION
PAR
MR. PHILIPPE BONCOUR

**CHEF DE LA DIVISION DIALOGUE INTERNATIONAL SUR LA
MIGRATION
POINT FOCAL MIGRATIONS ET CHANGEMENT CLIMATIQUE
ORGANISATION INTERNATIONALE POUR LES MIGRATIONS
(OIM)**

ATHENES, 18 AU 20 MAI 2009

INTRODUCTION

L'environnement et le climat ont toujours été des facteurs déterminants des mouvements de population. Rien de nouveau en soi. Et pourtant, essayez de mentionner « migrations », « changement climatique » et « environnement » dans une même phrase : cela évoque des images de catastrophes naturelles, de mort, de gens fuyant un ouragan ou une crue subite. Le message est clair : les migrants et les personnes déplacées sont des victimes qu'il faut secourir d'urgence. Bien sûr que oui. Mais cette approche un peu sensationnaliste, ne résume pas tout, loin s'en faut et l'OSCE le sait bien, qui agit autant sur le long terme et la prévention que dans l'urgence.

Pour autant, on ne peut pas nier l'importance de ces phénomènes : 211 millions de personnes affectées en 2007, c'est **cinq fois plus** que les déplacements de personnes générés par les conflits et les guerres civiles et **sept fois plus** que le nombre cumulé de personnes déplacées et de réfugiés.

Mais à **trop focaliser sur les événements extrêmes**, on court le risque de négliger les migrations induites par la dégradation progressive de l'environnement qui concernent des populations entières, à bas bruit, en quelque sorte.

De la même façon, à **trop se concentrer sur les effets négatifs** des migrations liées au changement climatique, on perd de vue la nécessité d'une approche plus équilibrée qui prenne en compte autant les problèmes (réels) qu'elles posent que les opportunités incontestables qu'elles offrent.

Penser qu'on peut arrêter ou juguler les mouvements de population causés par le changement climatique serait sans doute une erreur. Une des approches les plus prometteuses consiste sans doute à trouver des solutions de partenariat avec les pays les plus exposés pour mieux **gérer** ces mouvements, à travers des projets concrets aux résultats mesurables, et c'est ce à quoi l'OSCE s'attache avec l'OIM et l'Université des Nations Unies comme nous le verrons demain matin..

QUELLE EST L'AMPLEUR DU PHENOMENE AUJOURD'HUI ? PEUT-ON PREDIRE L'AVENIR ?

Au risque de vous décevoir, nous ne disposons pas aujourd'hui de données vraiment fiables sur l'ampleur actuelle des mouvements et sur les tendances lourdes à venir en matière de migration induite par l'environnement.

Rien de vraiment étonnant, puisque la **porosité des frontières, le manque de moyens techniques et humains combinés aux fortes contraintes budgétaires internes** font que de nombreux Etats ont des difficultés à investir dans la collecte et l'analyse de données primaires. S'ajoute à ces facteurs la difficulté d'isoler le facteur environnement et/ou changement climatique dans la décision de migrer, puisque de nombreux autres éléments sociaux, économiques ou politiques peuvent être aussi des éléments prépondérants.

Enfin, l'ampleur exacte des migrations environnementales dépend en grande partie de celui des scénarios du GIEC qui se matérialisera mais une chose est sûre : ces mouvements de population vont s'amplifier. Où en sommes-nous aujourd'hui ? Environ 25 millions de personnes ont migré ou ont été déplacées pour des raisons liées à l'environnement.

S'agissant de l'avenir, le chiffre le plus fréquemment cité est de 200 millions de personnes à l'horizon 2050, ce qui reviendrait à un doublement pur et simple du nombre total de migrants dans le monde aujourd'hui, tous types de migration confondus.

Mais la marge d'incertitude est énorme puisque les estimations vont de 25 millions à 1 milliard de personnes, soit un facteur 40! Les anglo-saxons ont un très joli mot pour cela, ils parlent de « guesstimates ». Conclusion numéro 1 : il faut davantage d'investissement dans la recherche, tant au niveau des pays que pour ce qui concerne directement les agences.

LES LIMITES DE LA TERMINOLOGIE ET LEUR INCIDENCE SUR LA PROTECTION

On parle beaucoup, notamment dans la presse, de réfugiés climatiques. Mais le terme de réfugié n'est pas neutre : tout comme le HCR, nous considérons que le terme de « réfugié climatique » n'est pas applicable dans la plupart des cas, en l'état actuel du droit international humanitaire. Le statut juridique du réfugié implique en effet une volonté manifeste de persécution de la part d'un Etat, ce qui réduit à des cas particuliers son applicabilité en pareil contexte.

S'agissant de victimes de catastrophes naturelles déplacées sur le territoire de leur pays, les Principes directeurs relatifs aux Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, instrument non contraignant publié en 1998, prévoient explicitement leur protection.

L'OIM a développé en 2007 une définition de travail des « migrants environnementaux » assez largement reprise depuis, notamment par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et par la communauté scientifique : « *Les migrants environnementaux sont des personnes ou des groupes de personnes qui, en raison de changements soudains ou progressifs de leur environnement affectant de manière négative leur vie ou conditions de vie, sont obligés de quitter leur foyer ou décident de le faire, de manière temporaire ou permanente et qui se déplacent soit à l'intérieur de leur pays soit à l'étranger* ».

Pourtant, une lacune évidente persiste : lorsqu'une personne ou un groupe de personnes est amené à traverser une frontière internationale en raison d'événements climatiques ou de la dégradation avancée ou irréversible de son environnement, aucun instrument spécifique ne permet aujourd'hui de lui apporter la protection requise, hormis les dispositions liées à la Convention des Droits de l'Homme.

Pour autant, il n'existe pas à ce jour d'indication d'un intérêt majoritaire de la communauté internationale pour une nouvelle Convention ou un protocole spécifique. De la même façon, l'expansion du mandat du HCR pour permettre la prise en compte de ces populations n'est pas à l'ordre du jour.

QUELQUES QUESTIONS ESSENTIELLES MERITENT D'ETRE POSEES

MIGRER LOIN OU PRES ?

Première chose : la migration n'est pas une option ouverte à tous. Les plus pauvres parmi les pauvres ne pourront pas migrer, même pour se rendre à la grande ville la plus proche. Pour ceux qui pourront quitter leur environnement quotidien, tout indique qu'ils resteront essentiellement à l'intérieur de leur pays pour se rendre à la capitale grossir les rangs des habitants des bidonvilles. S'ils se rendent à l'étranger, ce sera surtout dans les pays limitrophes où ils conserveront des repères culturels et sociaux.

La migration transcontinentale au sens classique, qu'elle soit régulière ou non, est encore une option marginale et elle pourrait le rester pour ce qui concerne les communautés affectées par le changement climatique.

MIGRATION TEMPORAIRE OU PERMANENTE ?

Là encore, pas de réponse générique.

En cas d'*événements climatiques* extrêmes, les habitants seront contraints à partir pour des périodes plus ou moins longues mais rarement de manière permanente. Ils choisiront le plus souvent de revenir dans leur village, même en ayant conscience que des catastrophes similaires peuvent se produire et sans forcément prendre de mesures de précaution particulières.

Lorsqu'il s'agit de processus graduels, que se passe-t-il ? Les pêcheurs trouvent moins de poisson, les éleveurs trouvent moins de pâtures pour leurs troupeaux, etc... Lorsque leur sécurité humaine est menacée, les familles peuvent recourir à la migration pour certains de leurs membres, souvent saisonnière et rurale/urbaine pour améliorer l'ordinaire de la famille.

En cas de destruction irréversible de leur environnement naturel, quelle qu'elle soit la cause, le déplacement des populations peut impliquer une réinstallation, généralement à l'intérieur du pays à défaut d'accord avec un pays tiers. Il y a toutes les chances que cette migration forcée devienne alors permanente.

MIGRATION FORCEE OU VOLONTAIRE?

Cette distinction, sur laquelle on insiste beaucoup, n'est pas vraiment opérante dans la majorité des cas, à l'exception évidemment des catastrophes naturelles qui conduisent les gens à fuir dans l'instant pour sauver leur vie.

La limite entre mouvements volontaires et mouvements forcés est difficile à déterminer, tant elle est parfois ténue. Il est en effet de nombreux cas où la migration résulte d'une décision dont le seul but est de préempter le pire dont l'échéance se rapproche. Volontaire, oui, mais plus vraiment. Forcée, oui, mais pas entièrement.

Pour prendre un exemple, à partir de quand peut-on considérer que la migration d'une agricultrice vers la ville parce que ses parcelles ont cessé de produire est « forcée » ? Pas

facile à déterminer. **Cette notion de point de non-retour** est au cœur du processus et elle dépend de bien des facteurs associés, notamment économiques.

Cette distinction est cependant importante pour des raisons politiques : si nous limitons notre analyse et notre travail à la migration forcée, nous risquons fort de nous en tenir à des réponses d'urgence au cas par cas et de perdre de vue **la nécessité d'une approche plus globale de la gestion des migrations.**

PROBLEME OU SOLUTION

La migration reste perçue avant tout comme le pire des scénarios, un constat d'échec de l'adaptation. Pourtant la migration peut clairement être une des stratégies d'adaptation ou de diversification des revenus possibles, surtout en cas de dégradation de l'environnement. Ce potentiel là n'est pas encore entré dans nos schémas de pensée. Et il y a plus grave: si l'on s'efforce d'empêcher la migration à tout prix, la pression sur les personnes vulnérables aux pressions environnementales va aller en augmentant, certainement pas en diminuant.

Et une question centrale : celle DES VULNERABILITES

L'exposition au risque climatique ou environnemental n'est pas partout la même d'une part, et d'autre part toutes les régions ne sont pas égales face à un même risque. A titre d'exemple, là où les Pays-Bas sont déjà en train de mettre en œuvre des moyens additionnels de protection contre la montée des océans, le Bangladesh qui est soumis à la même problématique voit les inondations récurrentes mettre en péril la vie de plusieurs millions de personnes sans disposer des moyens de lutter efficacement.

La vulnérabilité d'une communauté certes fonction de son exposition aux conditions climatiques mais aussi de sa capacité d'adaptation. C'est pourquoi le cyclone George a fait 6 morts à Cuba, depuis longtemps doté de mécanismes d'alerte précoce, mais près de 400 à Haïti où les autorités n'ont pas pris de mesures similaires.

Ce qui importe donc, dans un débat qui ne saurait se limiter aux seuls aspects économiques, ce sont les populations, les femmes et les hommes touchés par ce cercle vicieux et ce sont précisément les pays les moins développés et à l'intérieur de ceux-ci les populations les plus vulnérables sont les plus menacés.

Ces vulnérabilités et les risques qu'elles entraînent sont peut-être les poudrières de demain comme l'ont montré les émeutes de la faim qui ont éclaté un peu partout dans le monde au printemps dernier. Pour une famille du Burkina Faso où plus de 70% de la population vit avec moins de deux dollars par jour et où 86% de la main d'œuvre dépend du secteur primaire, une augmentation des prix de la farine ou du riz est un drame. Pas simplement un problème de pouvoir d'achat.

Face à de telles menaces, les facteurs déterminants non liés au climat, comme les politiques gouvernementales, la croissance démographique et la résilience des communautés face aux catastrophes naturelles, ont eux aussi leur importance. Tous influent sur le niveau de

vulnérabilité des populations et **il ne faudrait pas exonérer les pouvoirs publics de leur responsabilité au nom de la fatalité et de l'impossibilité de prévoir une catastrophe.**

QUELS LIENS ENTRE MIGRATIONS ET CONFLITS ?

Il est facile de comprendre comment et pourquoi les changements climatiques et la dégradation de l'environnement peuvent contribuer à exacerber un certain nombre de problèmes existants. Dans des conditions externes précises (mauvaise gouvernance, récession, tensions ethniques, abondance en armes de petit calibre, etc.), ces problèmes pourraient miner la stabilité économique et politique. Mais les facteurs environnementaux en tant que tels ne sont généralement pas considérés comme déterminants fondamentaux et il faudrait la combinaison encore improbable de modifications importantes et durables du climat pour que cette situation change.

Au demeurant, **si le lien entre conflit et abondance de ressources est relativement facile à établir, la manière dont l'attrition ou la disparition des ressources vitales est potentiellement liée au conflit n'est encore que partiellement documentée.**

Le cas du Darfour est souvent mentionné dans ce contexte. Il est certain que la désertification, la dégradation des sols et la déforestation ont aggravé l'impact des sécheresses récurrentes sur les communautés locales et ont contribué aux tensions entre des éleveurs semi-nomades et des agriculteurs alors que les ressources en pâturages, sol arable et eau devenaient de plus en plus limitées. Pour autant, il serait clairement abusif de dire que le conflit du Darfour est le premier conflit environnemental, tant il y a d'autres facteurs exogènes à prendre en compte pour la compréhension de la situation locale, y compris le rôle de pays tiers.

LA MIGRATION COMME STRATEGIE D'ADAPTATION

Malgré tout ce que je vous ai dit jusqu'ici, **les conséquences de la migration ne sont pas toutes négatives, même si la conscience collective a tendance à ne pas intégrer ce paramètre.**

Le choix de la destination est souvent fonction des ressources disponibles à un moment donné. Dans une région agricole, une bonne récolte peut procurer à la famille des ressources suffisantes pour envoyer l'un de ses membres travailler à l'étranger. Si le montant des transferts de fonds peut alors être important, **cette façon de faire a cependant un fort caractère spéculatif : outre que le voyage est périlleux, la « rentabilité » n'est pas assurée** et la crise économique et financière accroît les risques de ne pas trouver un travail sur place, alors même que de nombreux migrants, même en situation régulière, peinent à trouver un travail.

En année de sécheresse en revanche, lorsque les récoltes sont maigres, les jeunes tendent à rester nettement plus près de chez eux, préférant aller travailler dans les villes voisines pour moins solliciter les réserves alimentaires du ménage et compléter ses revenus. Lors de telles années, le risque de perdre à la « loterie de la migration » est simplement trop élevé.

L'APPROCHE PAR LA SECURITE HUMAINE : comment agir ?

La sécurité humaine pourrait être une forme de « principe directeur », de prolégomènes à toute action politique et de terrain. Pourquoi est-ce important ? Il s'agit avant tout de placer **l'individu au centre de la réflexion, afin de comprendre les notions de vulnérabilité et de résilience de façon globale.** Dans cette approche, la sécurité économique, la sécurité physique, la santé, l'éducation, les réseaux, les options de survie jouent pleinement leur rôle. La décision de migrer est reconnue comme le produit d'une combinaison de facteurs économiques, sociaux et culturels.

Le manque de sécurité individuelle risque de se transformer en danger objectif pour la sécurité collective dans un sens plus large de celui de sécurité nationale au sens militaire du terme.

L'approche par la sécurité humaine comporte aussi une dimension humanitaire, y compris la nécessité de porter assistance aux populations exposées de manière répétée aux catastrophes naturelles qui érodent progressivement leur capacité de résistance à de tels chocs.

Le concept de sécurité humaine est jugé par certains **trop large, trop fourre-tout et trop vague** pour pouvoir être d'une quelconque utilité aux décideurs politiques, au motif que ces derniers préfèrent les « boîtes » et les cadres plus classiques. Mais deux sujets aussi transversaux et multidimensionnels que la migration et l'environnement ne peuvent être traités dans le cadre d'un seul domaine de recherche ou de politique.

QUE PEUT FAIRE LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE FACE AUX CONSEQUENCES HUMANITAIRES DU CHANGEMENT CLIMATIQUE, NOTAMMENT LES MIGRATIONS ET LES DEPLACEMENTS ?

1. Élaborer une approche de la recherche plus globale et plus interdisciplinaire pour favoriser la compréhension :

- des liens existants entre le changement climatique, la dégradation de l'environnement et les migrations, et des influences de ces phénomènes sur la sécurité humaine et le développement durable
- des formes de migrations induites par le changement climatique, aux fins de permettre une intervention politique précoce favorisant des mouvements organisés et des stratégies migratoires diversifiées
- des flux migratoires, de leurs dimensions socio-économiques et culturelles, et de leur incidence sur les économies de la région, notamment les méthodes permettant de désagréger les facteurs d'incitation de la migration

2. Fournir un soutien ciblé aux pays les plus vulnérables grâce au renforcement de capacités et aux partenariats visant à améliorer la capacité de ces Etats à faire face aux menaces et aux défis posés par les changements climatiques.

3. Veiller au respect et à la protection des droits de l'homme, notamment au sein des groupes vulnérables. Les Etats, de même que les autres parties prenantes concernées, pourraient prendre, individuellement et en concertation, des mesures permettant de dissiper les menaces et les effets adverses, sur le plan des droits de l'homme, des changements climatiques et de la dégradation de l'environnement.

4. Mettre en œuvre une approche nationale concertée entre les différents ministères concernés, en liaison avec les autres acteurs nationaux. Il est nécessaire de veiller à ce que les questions migratoires fassent partie intégrante de tous les débats et de toutes les politiques liés aux changements climatiques, et qu'à leur tour, les considérations relatives à l'environnement et au climat soient intégrées dans les politiques et les programmes de gestion des migrations, en même temps que les plans de préparation aux urgences humanitaires et aux opérations de remise en état.

5. Renforcer la coopération interétatique et multipartite à tous les niveaux. Les pays d'origine et de destination doivent jouer un rôle central dans ce type de coopération. La société civile, le secteur privé et les organisations non gouvernementales en particulier ont également une importante contribution à apporter, spécialement dans le domaine du renforcement de capacités.

6. Promouvoir au niveau mondial les stratégies nationales adoptées en réponse à la dégradation des ressources naturelles, comme les **programmes d'action nationaux de l'UNCCD**, qui englobent des programmes de développement des zones locales visant à réduire la pauvreté au sein des communautés locales touchées par la désertification et la sécheresse. De tels programmes contribuent à réduire les facteurs d'incitation de la migration.

7. Mettre au point des systèmes incitatifs permettant de canaliser les ressources financières et non financières des migrants de façon à rendre les moyens d'existences locaux plus viables et à réduire la dégradation de l'environnement occasionnée par l'activité humaine.

Avant de conclure, il me reste simplement quelques questions dérangeantes à poser, de celles qu'on préfère souvent éviter :

Peut-on vraiment combiner les agendas du développement et de la protection du climat ? Voilà un des enjeux fondamentaux du débat : le développement (dans son acception actuelle) est-il la solution pour sauver la planète ou au contraire un obstacle à toute mesure sensée ?

Quel rôle joue la migration ? En fait il suffit de réaliser à quel point le changement climatique et la migration sont politiquement et socialement sensibles séparément pour se rendre compte de ce qui se peut passer lorsqu'on tente de les traiter vraiment ensemble : une sorte de champ magnétique politique qui empêche leur jonction...

Quelles sont les vraies priorités politiques ? Le Fonds Mondial pour l'environnement a vocation à financer des projets d'adaptation à petite échelle. **Il est doté de 320 Millions de**

dollars pour le moment et ses décaissements n'excèdent pas 50% à ce jour. Pourtant, le coût de l'adaptation au changement climatique rien que dans les pays en développement a été estimé par le PNUD à 86 milliards de dollars par an en 2018.... Ce montant peut paraître énorme, mais à titre indicatif il ne représente que 10% des sommes dépensées par les pays développés pour leur défense.

La réponse à ces questions centrales ne m'appartient pas, mais je pense qu'il est important de les poser. On sent bien qu'il y a **urgence à agir pour anticiper les catastrophes naturelles, prévenir les dégradations environnementales ou les limiter et mieux gérer les mouvements de personnes induits par le changement climatique.**

Mais ce « **sentiment** d'urgence » doit maintenant trouver sa manifestation concrète dans la mobilisation de fonds pour relever le défi. Parmi les priorités à retenir pour atteindre cet objectif, simplement quelques axes pour mémoire :

- mettre l'humain au cœur du débat sur le changement climatique,
- **rééquilibrer le marché mondial des denrées alimentaires de base et enrayer la spéculation,**
- renforcer l'appui aux populations directement affectées, notamment à un stade peu avancé de dégradation de leur environnement,
- augmenter le nombre de pays éligibles à des plans nationaux d'adaptation (NAPA),
- combiner dans une vision globale la coordination de l'aide humanitaire d'urgence et la réflexion autour des stratégies d'adaptation,
- tout en déterminant les **choix industriels qui permettront une meilleure mitigation** des effets du changement climatique.