

doc
CA1
EA534
97C17
FRE

NON CLASSIFIÉ
. b300 4843 (F)

MENTAIRE No. 17 des POLITIQUES

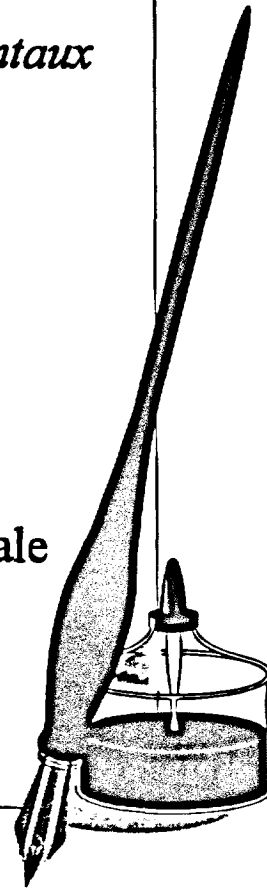


Réfugiés pour motifs environnementaux

Robert T. Stranks

Direction de l'analyse commerciale
et économique (EET)

(Janvier 1997)



Dept. of External Affairs
Min. des Affaires extérieures

APR 22 1997

DEPARTMENTAL LIBRARY
BIBLIOTHÈQUE DU MINISTÈRE

Les commentaires du Groupe des politiques prennent la forme de brefs documents portant sur des questions intéressant
Les lecteurs sont priés de faire parvenir à auteurs leurs observations ou demandes d'informations.
les personnes et milieux qui suivent la politique étrangère. Les opinions exprimées ne traduisent pas forcément celles du Canada.

COMMENTAIRE No. 17 des POLITIQUES

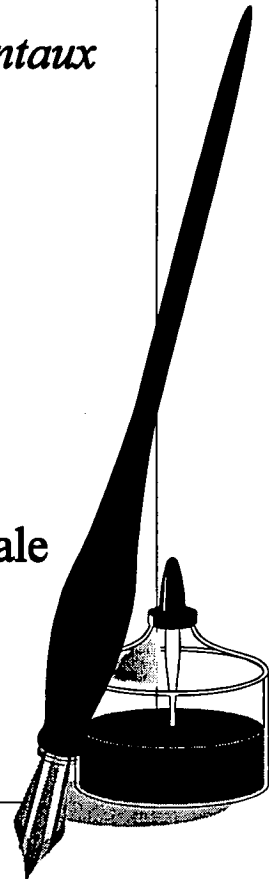


Réfugiés pour motifs environnementaux

Robert T. Stranks

**Direction de l'analyse commerciale
et économique (EET)**

(Janvier 1997)



Dept. of External Affairs
Min. des Affaires extérieures

APR 22 1997

RETURN TO DEPARTMENTAL LIBRARY
RETOURNER A LA BIBLIOTHÈQUE DU MINISTÈRE

Les commentaires du Groupe des politiques prennent la forme de brefs documents portant sur des questions intéressant

Les lecteurs sont priés de faire parvenir à auteurs leurs observations ou demandes d'informations.

les personnes et milieux qui suivent la politique étrangère. Les opinions exprimées ne traduisent pas forcément celles du Canada.

43-276-875

Réfugiés pour motifs environnementaux

Le nombre total de réfugiés et de personnes déplacées est en train de devenir un problème mondial. Les questions de stabilité géo-politique et les intérêts humanitaires en jeu sont évidents. Pour y réagir de façon efficace, il faut une politique fondée sur les causes des migrations transfrontières et nationales. Ce bref document a pour but de chercher à définir ce qu'on entend par l'expression souvent utilisée, confuse et galvaudée «réfugiés pour motifs environnementaux». Plusieurs questions se posent. Par exemple, est-il besoin d'envisager de revoir la définition internationalement acceptée d'un réfugié de façon à tenir compte d'une classe dite de «réfugiés pour motifs environnementaux»? De plus, comment identifier les réfugiés pour motifs environnementaux par opposition aux migrants pour motifs environnementaux ou réfugiés au sens de la Convention?

Réfugiés et réfugiés pour motifs environnementaux

La communauté internationale, y compris le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), fait une distinction entre un réfugié et une personne déplacée. Un réfugié est une personne qui traverse une frontière pour fuir la persécution.

Le HCR stipule que les réfugiés sont des personnes reconnues être hors du pays de leur nationalité et incluent : i) les personnes reconnues comme réfugiées par les gouvernements signataires ou de la Convention des Nations Unies de 1951 ou du Protocole de 1967 relatifs au Statut des réfugiés, ou de la Convention de 1969 de l'Organisation de l'unité africaine (OUA); ii) les personnes reconnues comme réfugiées en application de la Convention de 1969 de l'Organisation de l'unité africaine régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique et celles reconnues comme réfugiées en application des principes énoncés dans la Déclaration de Carthagène, et iii) les personnes reconnues par le HCR comme des réfugiées au sens de la définition donnée dans le Statut du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.¹

Ce qui veut dire que la définition officielle d'un réfugié ne s'applique; 2) aux personnes qui ne traversent pas une frontière internationale; 2) aux personnes qui ne satisfont pas aux critères de persécution.² Les critères de persécution sont décrits à

¹Shin-wha Lee, «In Limbo: Environmental Refugees in the Third World», paper for the NATO Advanced Workshop on the Environment and Conflict, Bolkesjic, Norvège, 12-16 juin 1996, p. 1.

²Le Canada est partie à la Convention de 1951 et au Protocole de 1967.

l'article premier, paragraphe A 2) de la Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés qui dit que le terme de réfugié s'applique à toute personne «craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques.»³ Sur la base de cette définition internationale officielle, il y a environ 15 millions de réfugiés dans le monde.

Les paramètres actuels de la définition officielle d'un réfugié ne permettent pas d'utiliser l'expression «réfugié pour motifs environnementaux» dans un contexte général. L'utilisation indiscriminée de cette expression peut rapidement jeter la confusion quant à ce dont il est précisément question dans la discussion. Différents utilisateurs de cette expression peuvent avoir une idée très différente de ce qui caractérise le migrant, ou groupe de migrants auquel il fait référence. Afin d'éviter les critères juridiques qu'une personne doit satisfaire pour être reconnue comme un réfugié de bonne foi, il vaut mieux parler de migrants pour motifs environnementaux ou de personnes déplacées pour motifs environnementaux (PDE). Ce n'est pas une simple question de sémantique. L'utilisation de ces termes permet de se faire une meilleure idée des rapports qui existent entre l'environnement et la migration. Pour éviter toute confusion, on utilisera ici l'expression «réfugié au sens de la Convention» lorsqu'il est fait référence à la définition officielle en vigueur.

Outre qu'elle élimine les critères de persécution, l'expression «personnes déplacées pour motifs environnementaux» a l'avantage de rendre l'idée que les gens peuvent migrer à l'intérieur d'un pays de même que d'un pays à l'autre. Il se peut que la communauté internationale ait à se pencher sur le rôle que jouent les facteurs environnementaux dans le déplacement de personnes à l'intérieur d'un pays ou d'un pays à l'autre. Il est bon aussi de faire remarquer que l'utilisation de l'expression «personnes déplacées pour motifs environnementaux» ne minimise en rien le sort de ces migrants et les conditions auxquelles ils font face. Toutefois, il est essentiel de faire une distinction entre ceux qui ont besoin d'une assistance humanitaire et ceux qui ont besoin de la protection internationale. Le problème des réfugiés au sens de la Convention est essentiellement un problème des droits de la personne, ce qui n'est pas le cas des «personnes déplacées pour motifs environnementaux». C'est une distinction que l'on fait rarement lorsque l'on débat de la question des «réfugiés pour motifs environnementaux.»

³Haut Commissariat pour les réfugiés, Les réfugiés dans le monde, 1993 : l'enjeu de la protection, New York et Genève, p. 163.

Il faut aussi faire une distinction entre les types de facteurs environnementaux et la façon dont ils peuvent contribuer à la migration ou en être la cause. Il est facile d'attribuer un facteur environnemental à un mouvement de population lorsque l'environnement est défini de façon générale. Dans les documents relatifs à l'environnement et à la migration, le terme environnement est utilisé de diverses façons et il faut préciser le sens dans lequel il est employé dans le contexte d'une analyse donnée. Par exemple, dégradation de l'environnement et rareté des ressources ne sont pas synonymes. La dégradation de l'environnement n'inclut pas seulement la pollution et l'appauvrissement de la couche d'ozone qui protège la surface de la terre du rayonnement ultraviolet, mais aussi la disparition de terres fertiles.

La rareté des ressources, qu'il s'agisse de ressources renouvelables ou de ressources non renouvelables, est un concept plus vaste que la détérioration de l'environnement. La rareté des ressources implique souvent, mais pas nécessairement, une forme de dégradation de l'environnement. De plus, il est très difficile de dire quand il y a rareté. Le phénomène de la rareté est en partie une réaction à un problème sociologique; il se manifeste lorsqu'un individu ou un groupe estime qu'il n'y a pas assez d'une denrée par habitant et qu'un autre groupe estime le contraire.⁴ En outre, la répartition des biens entre les différents groupes de la société, peut-être sur une base ethnique, peut contribuer à la rareté d'un bien chez un ou plusieurs groupes. Par conséquent, pour préciser ce que nous entendons par «réfugiés pour motifs environnementaux», une typologie est nécessaire afin de faire une distinction entre les types de facteurs environnementaux ou de conditions environnementales qui contribuent directement ou indirectement aux mouvements migratoires.

Typologie de l'environnement et de la migration

On peut facilement voir qu'il existe souvent des liens entre les quatre catégories ci-dessous. Néanmoins, on peut discerner certaines caractéristiques centrales ou certains facteurs identifiables dans chaque catégorie. Les liens entre les quatre catégories sont aussi importants aux fins d'analyse de la politique. Cette typologie

⁴C'est le concept de la «déprivation relative». Il y a «déprivation relative» quand des personnes ressentent un écart entre leur niveau de bien-être, souvent défini par des indicateurs économiques comme l'apport en calories par habitant, et le niveau qu'ils estiment mériter. La déprivation se définit donc par rapport à une norme subjective déterminée par l'individu. La cause à la base de la déprivation relative ne doit pas être nécessairement de nature environnementale, certains individus pouvant par exemple considérer les facteurs ethniques ou raciaux comme la cause principale de leur déprivation. Pour une discussion des répercussions de l'inégalité sur la sécurité, voir Samuel D. Porteous, «L'équité et la sécurité nationale», Commentaire No 37, Service canadien du renseignement de sécurité, 1993.

montre que l'environnement est rarement l'unique cause identifiable de la migration. Il s'agit le plus souvent d'une combinaison complexe de facteurs politiques, économiques, sociaux et environnementaux. Malheureusement, il existe peu de données sur les relations causales entre ce groupe de facteurs et les mouvements de population.

1. Catastrophes naturelles. Elles englobent les tremblements de terre, les éruptionsx conditions météorologiques, la sécheresse ou autres catastrophes dues au mauvais temps. De telles catastrophes peuvent rapidement exercer des pressions sur la population et l'amener à fuir les conséquences qu'elles entraînent. Pourtant, l'homme n'est pas étranger aux catastrophes naturelles. La croissance démographique et la répartition de la population peuvent contribuer à une augmentation de la fréquence des castastrophes naturelles, ainsi qu'à une augmentation du nombre de personnes touchées par de telles catastrophes. Par exemple, construire sur un plan en relief ou dans des zones sismiques augmente les risques et la gravité des catastrophes naturelles.

2. Changements dus à l'action de l'homme. Deux types de changements environnementaux dus à l'action de l'homme peuvent être associés aux mouvements de population : i) une catastrophe isolée et ii) une détérioration de l'environnement à long terme. L'accident nucléaire à Tchernobyl et la fuite de gaz toxique à Bhopal sont deux exemples du premier type. Certains diront que ces catastrophes sont imprévues et que la destruction de l'environnement est soudaine. L'effet sur l'environnement peut, toutefois, se faire sentir longtemps.

On ne peut pas dire la même chose du deuxième type de détérioration de l'environnement. La détérioration de l'environnement à long terme peut être caractérisée par la pollution ou le stress environnemental. S'il existe des incertitudes au sujet de la détérioration à long terme, les processus à l'oeuvre, comme la diminution de la diversité biologique et l'érosion du sol, sont bien connus de la communauté internationale. Par ailleurs, si les problèmes environnementaux potentiellement les plus dévastateurs sont de nature mondiale (p. ex. l'appauvrissement de la couche d'ozone, le changement climatique), il n'est pas clair que ces problèmes soient les causes les plus importantes des mouvements de population qui pourraient avoir lieu au cours de la prochaine ou des deux prochaines décennies. Les facteurs les plus susceptibles d'amener les populations à se déplacer sont le manque d'eau et la détérioration des terres locales. En outre, tous les changements que subissent les écosystèmes ne sont pas négatifs. Il faut aussi reconnaître que nombre de changements environnementaux dus à l'action de l'homme sont souhaitables sur le plan social, au moins aux yeux de certains groupes et que,

lorsqu'on essaie de déterminer si un changement environnemental est positif ou négatif pour la condition humaine, c'est sur la base de jugements de valeur.

3. **Soulèvements politico-militaires.** Soulèvement politico-militaire fait référence à la destruction consciente et systématique de l'environnement en tant qu'arme de guerre ou en tant que politique de génocide. La destruction des zones marécageuses du Tigre en Irak font partie de la politique de génocide visant à éradiquer les Arabes qui vivent dans ces zones. La politique de déforestation menée par les États-Unis durant la guerre du Viet Nam est un exemple de destruction de l'environnement en tant que stratégie militaire. Les soulèvements politico-militaires se distinguent de la catégorie des changements dus à l'action de l'homme ci-dessus en ce sens que la politique vise à détruire l'environnement et à créer des difficultés pour les autres. Beaucoup de gens assujettis à des soulèvements politico-militaires satisferaient aux critères internationaux établis pour la détermination du statut de réfugié, indépendamment des facteurs environnementaux.

4. **Facteurs socio-économiques.** Cette catégorie reconnaît que l'on doit tenir compte des facteurs environnementaux dans l'analyse classique de l'instabilité politique et sociale. Elle englobe l'idée de systèmes socio-économiques répressifs où la rareté de ressources renouvelables comme les denrées ne vient pas d'une pénurie comme telle, mais du mode de distribution qui fait que ces denrées sont rares pour certains éléments de la population. Elle tient compte du cercle vicieux qui existe entre la pauvreté et l'environnement, où les conditions environnementales contribuent à la pauvreté, et la pauvreté à la détérioration de l'environnement. Elle reconnaît aussi que de nombreux migrants économiques -- personnes qui migrent à la recherche d'un meilleur niveau de vie -- s'ils sont attirés par certains facteurs peuvent aussi être repoussés par d'autres facteurs environnementaux, comme le niveau élevé de pollution dans les villes.

La réinstallation forcée des personnes due à des projets de développement peut dans certains cas être considérée comme un mouvement de population pour cause de changement environnemental dû à l'action de l'homme (catégorie 2, ci-dessus), mais englobe des aspects socio-économiques plus vastes. La réinstallation peut entraîner des changements environnementaux, par exemple l'utilisation des marécages à des fins agricoles. Elle peut aussi ne pas en entraîner, par exemple, quand des personnes vivant dans des bidonvilles sont déplacées à des fins de développement urbain. Dans ce cas, il peut y avoir une amélioration des conditions environnementales. En outre, les projets de réinstallation peuvent supposer une compensation financière, encore que la question de savoir si une indemnisation suffit à vraiment compenser le déplacement soit discutable. En général, il faut être prudent lorsqu'on attribue la réinstallation à un facteur environnemental. Les projets de développement et l'extension tentaculaire,

quels que soient leurs effets sur l'environnement, ne devraient pas non plus être nécessairement considérés comme ayant des conséquences négatives pour les résidents d'origine. Beaucoup de propriétaires terriens ne sont que trop contents de voir leurs terres rezonées pour la construction d'ensembles résidentiels ou commerciaux.

Répercussions politiques

Il y a un avantage à conserver la définition internationale existante d'un réfugié. Cette définition reconnaît la situation unique des individus qui font face à des représailles politiques. Il y a aussi, cependant, un avantage à faire une distinction entre les types de migrants et de personnes déplacées pour motifs environnementaux. La typologie a été dressée de façon à ce que l'on puisse se faire une meilleure idée du rôle de l'environnement dans la migration des populations. Une notion de réfugiés pour motifs environnementaux, n'englobant pas la définition officielle actuelle d'un réfugié, demanderait peut-être à être assortie d'une cause environnementale approximative ou d'une forme de contrainte.

Ce document suggère deux critères pour la détermination du statut de réfugié pour motifs environnementaux : premièrement, une cause environnementale approximative clairement identifiable, essentiellement le stress environnemental, et non la rareté qui est plus générale. Un faible niveau de vie ne fait pas un réfugié d'une personne. Deuxièmement, l'idée de contrainte ou de migration «forcée». Néanmoins, il faut faire très attention lorsqu'on identifie la cause environnementale utilisée pour définir un réfugié pour motifs environnementaux. La nature et les caractéristiques de ces facteurs nécessitent de faire l'objet d'un débat de la part de la communauté internationale. Contrairement à la définition classique d'un réfugié, la définition d'un réfugié pour motifs environnementaux incluerait à la fois les personnes qui traversent une frontière et celles qui sont déplacées à l'intérieur du pays de leur nationalité.

Une façon possible de définir les réfugiés pour motifs environnementaux, c'est de prendre en considération les délais dans lesquels s'effectue la détérioration de l'environnement et la mesure dans laquelle les gens sont forcés de se déplacer. Un choc environnemental soudain, comme une catastrophe naturelle, où peu de mesures sont mises en oeuvre par le gouvernement pour venir en aide aux victimes, ou des activités écocides peuvent être des causes suffisantes pour que la communauté internationale qualifie un migrant de réfugié pour motifs environnementaux. Encore que si les victimes de catastrophes naturelles requièrent une assistance humanitaire internationale, cela ne veut pas dire nécessairement qu'elles doivent se voir octroyer le statut de réfugié.

Il est difficile d'accepter l'idée qu'un travailleur urbain dans un pays industrialisé qui décide -- quelle que soit sa frustration -- de «retourner à la terre» parce que les conditions environnementales en ville ne lui plaisent pas, puisse être qualifié de réfugié pour motifs environnementaux. De même, il est difficile d'accepter l'idée qu'un mineur devenu chômeur par suite de la surexploitation de la mine se voit accorder le statut de réfugié et le droit de chercher asile dans un pays étranger. La meilleure expression pour qualifier ce type de personnes, ainsi que les migrants qui quittent une région à cause de la surexploitation graduelle de ressources renouvelables, est peut-être migrants pour motifs environnementaux. Encore que même cette expression peut prêter à confusion si on l'utilise de façon indiscriminée, étant donné que les motifs économiques peuvent être importants. La réaction de la communauté internationale et les politiques à appliquer dans le cas de ces personnes devraient sans aucun doute être différentes de celles qui prévalent dans le cas des réfugiés au sens de la Convention.

Le *statu quo*, qui ne tient absolument pas compte du facteur environnemental en tant que critère pour la détermination du statut de réfugié, est dépassé, mais permettre qu'une personne qui migre pour toute une série de causes environnementales vagues se voit accorder le statut de réfugié est également inapproprié. Permettre que toute une série de critères environnementaux intervienne dans la décision d'accorder à une personne le statut de réfugié signifie que le principe du *non-refoulement* devrait aussi s'appliquer. Le principe du *non-refoulement* interdit le renvoi forcé d'un réfugié dans un pays où il craint d'être persécuté. Appliquer le principe du non-refoulement dans le cas de personnes ayant fui leur pays pour motifs environnementaux signifierait que ces personnes ne peuvent être renvoyées dans leur pays à moins que les problèmes environnementaux n'aient été réglés. Étant donné la nature à long terme des problèmes environnementaux, le rapatriement des réfugiés pour motifs environnementaux ne serait pas une solution efficace. Cela contraste avec la situation actuelle, où le rapatriement volontaire est considéré comme la solution la plus satisfaisante.⁵ Le droit au non-refoulement est aussi une considération dont il faut tenir compte lorsque l'on définit les types de dégradation de l'environnement qui pourraient légitimement être considérés comme des critères pour la détermination du statut de réfugié.

On pourrait envisager une réforme du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Le HCR a pour mandat d'aider et de protéger les réfugiés au sens

⁵Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Les réfugiés dans le monde, 1993 : l'enjeu de la protection, New York et Genève, p. 172.

de la Convention qui ont été forcés de fuir leur patrie. Il n'est pas chargé de s'attaquer aux causes sous-jacentes des mouvements de réfugiés. Le HCR est un organisme d'aide humanitaire et non pas un organisme d'aide au développement. Cependant, la perspective de vastes nombres de personnes déplacées pour motifs environnementaux qui pourraient avoir besoin d'une forme d'aide renforce la nécessité d'une coopération entre le HCR et les institutions qui encouragent un développement durable. En outre, le HCR n'intervient normalement que s'il est invité à le faire par le gouvernement du pays concerné.⁶ En plus d'envisager un rôle officiel pour le HCR en ce qui concerne les réfugiés pour motifs environnementaux tels que définis dans ce document, le HCR pourrait jouer un rôle utile en fournissant de l'aide à un groupe plus vaste de personnes déplacées pour motifs environnementaux.

La question plus générale est celle-ci : «Quels sont les types d'intervention requis dans le cas des personnes déplacées pour motifs environnementaux par opposition au groupe plus étroit des réfugiés pour motifs environnementaux?» La façon la plus efficace d'intervenir est probablement de s'attaquer aux causes profondes, ce qui inclut la réduction de la pauvreté, l'assistance technique et l'aide à la planification démographique. L'attention ne devrait cependant pas s'arrêter aux pays d'émigration. De nombreux pays en développement qui accueillent d'importants nombres de personnes déplacées pour motifs environnementaux pourraient avoir besoin de l'aide internationale.

Ce document suggère que la communauté internationale doit accorder une plus grande attention aux causes des mouvements de réfugiés et au mouvement des personnes déplacées pour motifs environnementaux. Dans l'ensemble, il est nécessaire que les institutions nationales et internationales s'attaquent d'une façon intégrée au problème des réfugiés, des réfugiés pour motifs environnementaux et des personnes déplacées d'une façon intégrée. Le Sommet mondial pour le développement social a fait ressortir l'interdépendance de ces questions. La question des migrants pour motifs environnementaux, avec tout ce qu'elle comporte de facteurs environnementaux, sociaux, politiques et économiques, est une manifestation de cette interdépendance.

⁶Barbara Kavanagh et Steve Lonergan, «La dégradation de l'environnement, les déplacements de population et la sécurité de la planète : survol des problèmes en cause,» Document d'information préparé pour le compte du Programme canadien des changements à l'échelle du globe, Société royale du Canada, décembre 1992, p. 57.

oxford
UNIVERSITY PRESS

ReadyClip, 30 pg
52002 Dark Blue



0 78787 52002 8