

Rapport scientifique

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

GESTION ET IMPACTS DU CHANGEMENT CLIMATIQUE (GICC)

Nom du responsable scientifique du projet

Chloé Vlassopoulou (coordinatrice, responsable scientifique CURAPP)

François Mancebo (responsable scientifique PACTE)

Noms des autres partenaires scientifiques bénéficiaires

Silvia Bruzzone

Christel Cournil

François Gemenne

Véronique Lassailly Jacob

Gulcin Lelandais

Dorothée Lobry

Benoit Mayer

David Mechin

Malika Peyraut

Jean-Luc Siméon

Table des matières

<i>Table des matières</i>	2
<i>Introduction générale</i>	5
<i>A/ Changement climatique : une problématique environnementale ou humanitaire</i>	5
2/ Définition floue d'un problème public : les migration climatiques et environnementales	13
1) Émergence d'une prise de conscience des enjeux des migrations climatiques et environnementales	13
2) Les acteurs de cette prise de conscience	14
3) Des difficultés méthodologiques pour comptabiliser le phénomène	16
4) Les territoires et les populations concernés	17
5) Présentation sommaire des programmes de recherches dédiés aux déplacements environnementaux et climatiques	20
3/ Méthodologie et valorisation de la recherche	23
1) Les différentes phases de recherches	23
2) Les outils	25
3) La valorisation de la recherche	26
<i>Chapitre I « La découverte des déplacements environnementaux comme un problème global » ?</i>	28
Introduction	28
A/ Déplacement de populations et changements climatiques : l'histoire de la problématisation	28
1) Une collaboration informelle d'organisations ou agences	28
a) Une mise à l'agenda scientifique de la thématique	28
b) L'OIM, une agence active en matière de recherches	29
c) L'évolution du rôle du HCR	31
d) Le volontarisme du Haut représentant des Nations Unies aux personnes déplacées internes, Walter Kälin	33
e) La prise en compte récente du <i>Rapporteur spécial aux Nations Unies sur les droits de l'Homme des migrants</i> , François Crépeau	34
f) Le faible rôle des institutions européennes	36
2) L'entrée et l'évolution de la thématique dans les négociations climatiques	39
a) De Bali à Copenhague : l'amorce des réflexions	39
b) L'inscription des migrations et déplacements dans l'agenda climatique	40

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

B/ Justifications et viabilité des protections juridiques : responsabilité des États et de la Communauté internationale	44
1) Des définitions non consensuelles.....	44
2) Des trajectoires migratoires qui résistent aux catégories du droit.....	46
a) Des lacunes et des carences du droit à surmonter.....	46
b) Des classifications du droit inopérantes et la recherche de nouvelles protections ...	47
3) La demande d'un encadrement juridique des migrations environnementales	48
a) L'approche hard law plaidant pour de nouveaux droits.....	48
i. La création d'un nouvel outil global sui generis.....	48
ii. Des propositions ancrées dans les réalités locales	52
b) L'approche « soft law » de la réinterprétation des cadres juridiques existants	52
i. Modifier les cadres légaux existants	52
ii. Renforcer le droit des personnes déplacées.....	53
iii. Les réflexions théoriques sur le sort des populations insulaires.....	57
c) Vers l'adoption des principes de Nansen sur les migrations environnementales ? ..	58
C/ Programmes internationaux de prévention et d'atténuation des catastrophes et de secours d'urgence aux populations	60
1) Le Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 : le volet prévention peu exploité	60
2) Les PANA : l'intégration des stratégies migratoires dans les mesures d'adaptation ...	60
3) Le travail de la CDI : un droit des victimes de catastrophe en construction	62
Chapitre II : La capacité d'adaptation des sociétés	64
Introduction	64
A/ Vulnérabilité et adaptation : des notions polysémiques.....	64
B/ A la recherche des limites d'une adaptation holistique.....	67
1) La configuration spatiale.....	67
2) La sensibilité environnementale	73
3) La cohésion sociétale	78
4) La diversification économique	83
5) Les conditions de vie	85
6) La sensibilisation et l'information des citoyens	87
Conclusion	89
Chapitre III : Les institutions s'adaptent-elles à la complexité des crises ?.....	91
Introduction	91
A/ La rationalité limitée des institutions.....	91

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

1) « One best way » comme prémisses des politiques publiques	91
2) Les politiques publiques comme processus de « marchandage »	92
B/ Les crises climatiques : un nouveau défi pour les institutions	94
1) L'intégration de la nouvelle cause climatique	95
2) Le choix d'un cadre d'analyse	96
C) À la recherche des limites d'une politique holistique	101
1) Le besoin de définir un responsable	101
2) Organiser la coordination avec toutes les agences concernées	107
3) Impliquer le public.....	114
4) Identifier les problèmes générés par la crise et la façon coordonnée de les gérer	118
5) Rationnaliser la mise en œuvre	123
Conclusion	131
Conclusion générale	132
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	134
ANNEXES.....	146
ANNEXE I. Liste des principales valorisations des recherches	146
ANNEXE II / Personnes interviewées.....	154
ANNEXE III/ L'affiche du Colloque International co-organisé par EXCLIM	164
ANNEXE IV/ Tableau sur l'évolution de la prise en compte de la thématique du déplacement de population au cœur des négociations sur les changements climatiques (2008-2010).....	165
ANNEXE V/ Tableau sur les différentes initiatives sur les déplacements climatiques selon les acteurs (1985-2012).....	170
ANNEXE VI/ Tableau sur les définitions « doctrinales » des migrations climatiques.....	181
ANNEXE VII/ Organigrammes des institutions et de leurs rapports.....	186

Introduction générale

A/ Changement climatique : une problématique environnementale ou humaine

Le changement climatique est un problème mondial qui lie par excellence le destin de l'Homme avec celui de son milieu environnant. Il nécessite de ce fait une réflexion systémique seule capable de mettre en évidence l'interrelation et l'interdépendance entre la qualité de l'environnement et la vie humaine. La question du changement du climat planétaire impose en effet de rompre avec la coupure sociologique fréquente entre l'Homme et la nature. Elle nécessite de croiser les visions anthropocentrique et écocentrique afin de permettre une analyse, une compréhension et une gestion holistique de cet enjeu. Cette recherche place en effet l'approche holistique au centre de l'analyse en s'interrogeant à la fois sur les interactions entre les populations et le milieu naturel et sur la capacité des institutions à développer des politiques transversales visant simultanément et de manière coordonnée la protection des hommes et celle de l'environnement.

Les mouvements migratoires, transfrontaliers ou locaux de populations dus à des dégradations causées par le changement climatique ne sont pas un scénario fictif d'un avenir lointain. S'ils se produisent à une échelle encore territorialement restreinte, ces mouvements rendent déjà vulnérables des communautés entières en obligeant les habitants à se déplacer de manière provisoire ou permanente en vue d'assurer leur survie. Sans attendre d'arriver aux estimations cataclysmiques évoquant des millions de réfugiés d'ici 2050, il est urgent d'étudier les mécanismes qui se mettent en place spontanément ou de manière programmée et qui permettent aux différentes sociétés touchées par ces crises d'y faire face. Si le changement du climat est d'ores et déjà inévitable selon les estimations du dernier rapport du GIEC, la systématisation de l'expérience du présent est plus qu'indispensable pour penser les politiques de demain.

Notre analyse s'effectue sur trois niveaux : global d'abord, où nous suivons l'évolution des débats internationaux portant sur la reconnaissance officielle du problème des migrations climatiques (I) ; local ensuite, où nous essayons de nous rendre compte de la façon dont les populations perçoivent, réagissent et s'adaptent face à ces crises environnementales-climatiques (II), ainsi que la capacité des autorités à s'adapter à la complexification de ces défis environnementaux ayant généré un déplacement de personnes plus ou moins important¹ pour les gérer de manière holistique (III)². Nous formulons comme hypothèse de départ que la dimension à la fois globale et locale du changement climatique fait que les politiques publiques locales et internationales se conditionnent mutuellement. Il est dès lors indispensable de mener simultanément une analyse transcendant les particularismes territoriaux. À travers la confrontation de deux échelles d'action publique (nationale/locale et internationale/européenne) nous tenterons d'apprécier l'impact que le débat et l'agenda supranational ont sur le terrain. À travers la comparaison de six cas (Grèce, Turquie, Burkina

¹ Nous avons fait le choix dans cette étude d'utiliser simultanément les termes migration, déplacement ou déplacement forcé, pour pouvoir mieux exprimer les différents types de mouvements que nous observons dans chaque cas.

² L'Introduction générale est rédigée par C. Vlassopoulou et C. Cournil ; le premier chapitre est rédigé par C. Cournil et B. Mayer avec la participation de C. Vlassopoulou ; le deuxième chapitre est supervisé par F. Mancebo qui a rédigé la partie théorique ; le troisième chapitre est supervisé par C. Vlassopoulou qui a rédigé la partie théorique ; la conclusion générale est rédigée par F. Mancebo.

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

Faso, Maldives, Etats-Unis et Flandre (qui sert de contre exemple d'adaptation pour anticiper la crise) sur différents continents (nord américains, européen, africain, océanien) nous tenterons de ressortir les éventuelles convergences entre les différents mécanismes d'adaptation et de gestion des crises.

I/ Les recherches au niveau global prennent en considération à la fois le niveau international et européen. Elles permettent de comprendre les conditions d'émergence, sur le plan supranational, de la controverse autour des migrations environnementales et climatiques pour pouvoir ensuite apprécier le degré de l'impact des débats et des politiques internationales au niveau territorial. Une attention particulière est donnée au rôle joué par les nouveaux acteurs qui font irruption dans le « réseau » de la politique climatique en tant que porteurs de la question migratoire (comme par exemple l'Organisation mondiale pour les Migrations (OIM) et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) (I.a). L'analyse permet de saisir l'imprécision qui domine la définition de ce problème et qui empêche la formalisation d'une catégorie juridique seule capable d'aboutir à un cadre formel d'action aux niveaux international mais aussi national (I.b). Cette imprécision devient en effet perceptible lorsque nous observons les outils disponibles ou potentiels pour gérer/anticiper les migrations climatiques. Aucun programme d'action *ad hoc* n'est disponible à ce jour. Le déplacement de populations est abordé soit comme un problème humanitaire, soit comme une dimension de la politique d'adaptation (I.c.). Dans le premier cas, l'objectif principal défini par les décideurs devrait consister en la limitation de la vulnérabilité des territoires et le renforcement de leur résilience. Comme cela sera montré dans le troisième chapitre, l'approche fragmentée des crises, marquée par une fracture entre gestion des questions environnementales et gestion des questions sociales, annule la réalisation d'un tel objectif. Dans le deuxième cas, les stratégies d'adaptation sont plutôt perçues comme une réponse suffisante au problème du déplacement forcé de personnes, ce qui empêche a priori la prise en considération de la question migratoire. Ces stratégies étant encore aujourd'hui à leurs balbutiements ou inexistantes, c'est l'adaptation spontanée qui semble l'emporter (voire deuxième chapitre).

Si la question des migrations environnementales est présente sur la scène internationale depuis les années 70, sa montée en puissance depuis une dizaine d'années est intimement liée au débat sur le changement climatique et plus particulièrement à celui sur l'adaptation au changement climatique. En ce sens, l'enjeu migratoire ne se déroule pas dans un *vacuum*. Étant dépendant des conditions dans lesquelles se déroule le débat climatique, il est nécessaire, en guise d'introduction, de le situer dans le contexte des négociations climatiques. Force est de constater que le cadre international de ces négociations est très loin de refléter la complexité du problème et échoue à adopter une démarche holistique respectant l'inséparabilité entre condition humaine et condition naturelle. Dans ce contexte, et comme ceci sera montré tout au long de ce travail, l'impact du changement climatique sur les populations sera abordé indépendamment des discussions et des politiques développées pour protéger l'environnement et/ou rétablir les équilibres écologiques après la crise.

En effet, depuis son inscription sur l'agenda politique international à la fin des années 70, le changement climatique a fait l'objet de différentes définitions qui manifestent d'une coupure entre approche 'environnementale-écocentrique' et approche 'sociale-anthropocentrique'. Selon la position et les compétences des acteurs en présence, le problème est perçu différemment donnant naissance à des rapports de force souvent conflictuels et de mesures de politiques publiques tiraillées entre le besoin d'atténuer les causes de la dégradation

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

environnementale et le besoin de protéger les populations devenues vulnérables en raison du dérèglement climatique³.

Après la première conférence mondiale sur le climat en 1979, organisée conjointement par le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) et l'Organisation météorologique mondiale (OMM), le changement climatique a été inscrit sur l'agenda international principalement comme un problème environnemental. Les participants ont ainsi affirmé la nécessité d'adopter des politiques environnementales pour permettre de lutter contre le réchauffement de la planète :

La survie à long terme de l'humanité dépend de la réalisation d'une harmonie entre la société et la nature. Le climat est une caractéristique de notre environnement qui doit être attentivement utilisé. La dégradation de l'environnement dans n'importe quel nation ou zone géographique doit être un souci important de la société parce qu'elle est susceptible d'influencer le climat ailleurs.

L'OMM assurant l'expertise scientifique et le PNUE assurant l'expertise politique, sont devenus les principaux acteurs institutionnels dans le domaine. Leur perception environnementale du changement climatique a orienté l'approche onusienne dans deux directions. Tout d'abord, l'accent a été mis sur les causes du problème c'est-à-dire sur les gaz à effet de serre. En particulier, les émissions de CO₂ ont constitué une des questions les plus étudiées par les climatologues. En effet, dès 1980 l'OMM, le PNUE avec le Conseil International des Unions Scientifiques (CIUS) organisaient une réunion sur le changement climatique induit par le CO₂ suivie, en 1985, de la « *Conférence internationale sur l'évaluation du rôle du dioxyde de carbone et des gaz à effet de serre dans les variations climatiques et les impacts associés* ». A la suite de cette conférence, des mesures d'atténuation ont été imposées comme la réponse la plus appropriée pour lutter contre le changement climatique.

Cette approche, orientée vers la mitigation des principales causes du changement climatique, a été aussi celle du GIEC, créé en 1989, à l'initiative du PNUE et de l'OMM. La Convention Cadre des Nations Unies sur le Climat (CCNUCC), envisagée dès 1990 lors de la deuxième Conférence mondiale sur les changements climatiques, a été directement influencée par la première génération de rapports du GIEC et confirme aussi cette même orientation. L'objectif ultime de la Convention énoncé à l'article 1^{er} est « *d'atteindre...la stabilisation des concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique* ». De même, le principal objectif officiel du Protocole de Kyoto, quelques années plus tard, a été de fixer des objectifs contraignants pour 37 pays industrialisés et la Communauté européenne afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Même si l'adaptation n'a pas été ignorée par la CCNUCC et le Protocole de Kyoto, qui a créé le fonds d'adaptation, l'atténuation est restée la priorité de la politique climatique.

La perception 'environnementale' des années 70 et 80, qui a donné la priorité aux causes du changement climatique et aux stratégies d'atténuation, a commencé à s'affaiblir au cours des années 90 et le début du nouveau siècle a confirmé cette tendance. Cette évolution n'est pas seulement due à l'absence d'engagement de la part de certains pays grands émetteurs de GES et/ou à l'application problématique du système d'échange d'émissions. Certes, l'échec dans

³ Le développement qui suit a fait l'objet d'une publication par C. Vlassopoulou dans la revue *International Journal of Climate Policy and Management* (1/2012).

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

l'effort consistant à limiter les émissions de GES a généré des inquiétudes quant à la capacité des Hommes à atténuer le problème. En ce sens, le quatrième rapport d'évaluation du GIEC ("Climate Change 2007", WG I) reconnaissait que « *le réchauffement du système climatique est sans équivoque* » et que « *les impacts ne peuvent plus être considérés comme hypothétiques* ». Or, simultanément, de nouvelles catégories d'acteurs commencent à se mobiliser en la matière soutenant des définitions concurrentes à celle du PNUE et de l'OMM et revendiquant une place dans le processus décisionnel. Ils ont en commun de percevoir le changement climatique sous l'angle des risques encourus pour le bien-être de l'humanité et de demander la reconnaissance du besoin d'adaptation comme une priorité politique. C'est surtout à partir des Accords de Marrakech en 2001, que les questions d'adaptation et de vulnérabilité commencent à prendre de l'importance. Le nouvel intérêt porté par les sciences sociales à l'enjeu climatique reflète mais aussi alimente ce tournant *anthropocentré*.

Trois communautés de politique publique se sont constituées progressivement depuis la fin du siècle dernier revendiquant une place dans l'élaboration de la politique climatique : la communauté des experts du développement, la communauté des spécialistes des questions de conflits et la communauté des spécialistes des migrations. Au cours de la seconde Conférence mondiale sur le climat de 1990, il est devenu clair qu'il y avait une fracture «Nord-Sud» sur la façon dont les pays développés et les pays en développement considéraient le changement climatique. Pour les premiers, il s'agit avant tout d'une question environnementale que la science peut éclairer tandis que les seconds insistent sur les répercussions des politiques climatiques sur la pauvreté et le développement estimant que tout nouvel instrument juridique ne doit pas entraver leur développement économique (Boisson-de-Chazournes, 2008).

Deux acteurs composent le noyau dur de la communauté des défenseurs du développement, le G77 et le Plan des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Les déclarations du Groupe des 77 (et en particulier des pays les moins avancés) appellent à des efforts pour aborder le changement climatique non pas comme une question environnementale, mais comme un enjeu pour le développement : la politique climatique doit améliorer et garantir le développement durable, promouvoir la croissance économique des pays en développement et éradiquer la pauvreté, la faim et la maladie. Contestant la perception environnementale dominante, le G77 a réussi, pour la première fois, lors du processus d'adoption de la CCNUCC, à marginaliser l'OMM et le PNUE, en imposant un Comité international de négociation (CIN), travaillant sous les auspices de l'Assemblée générale des Nations Unies. Ce nouvel équilibre axé sur le développement a légitimé le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), qui jusque-là avait joué un rôle très marginal dans les affaires environnementales, en tant que nouveau partenaire de l'ONU dans l'élaboration des politiques climatiques (Levy & Downie 2000 et Mee, 2005).

Le rapport du PNUD sur le développement humain 2007-2008, intitulé « *La lutte contre le changement climatique : un impératif de solidarité humaine dans un monde divisé* », représente la nouvelle définition du changement climatique à l'échelon international. D'abord, il met l'accent sur les impacts du réchauffement plutôt que sur ses causes, sur la vulnérabilité humaine plutôt que sur l'équilibre des écosystèmes : « *la bataille contre le changement climatique dangereux fait partie de la lutte pour l'humanité* ». Dans ce contexte, l'adaptation apparaît comme la stratégie politique la plus pertinente : « *Pour la première moitié du 21^{ème} siècle il n'y a pas d'alternative à l'adaptation au changement climatique* ». Il est donc suggéré de « *mettre l'adaptation au changement climatique au centre du cadre post-Kyoto* ». D'ailleurs, selon un représentant du PNUD les notions « d'adaptation climatique » et de « développement » sont difficiles à distinguer (entretien personnel, Juin 2010) : « *Si le terme*

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

adaptation est utilisé, cela est dû à des considérations monétaires, les pays en développement étant aujourd'hui en position de demander un financement supplémentaire pour l'adaptation qui se surajoute à la traditionnelle Aide Officielle au Développement ».

Cette considération de la lutte contre le réchauffement de la planète comme une composante de la politique mondiale de développement durable va susciter la mobilisation d'autres communautés de politique publique qui renforcent davantage l'approche anthropocentrique du changement climatique. Le rapport du PNUD sur le développement humain 2007-2008 postule que si le développement et l'adaptation ne sont pas sérieusement pris en considération, la migration deviendra une menace pour le développement humain : *« Les pertes de productivité liées au changement climatique vont augmenter les inégalités [...] limiter les moyens de subsistance et augmenter les pressions qui génèrent des migrations forcées »*. Alors que les spécialistes des migrations s'intéressent aux liens entre dégradation environnementale et mouvements migratoires depuis les années 80, le début du siècle a connu un fort intérêt pour la question des migrations climatiques. Deux acteurs composent le noyau dur de cette communauté de politique publique, l'OIM et le HCR.

Sur la base des derniers rapports du GIEC (qui permettent de prédire une hausse de température mondiale), l'OIM dirige son attention sur les moyens de subsistance des gens, en particulier dans les zones pauvres et vulnérables. Tout en proposant de nouvelles recherches et la continuation du débat public, l'OIM se présente comme l'institution internationale la plus appropriée pour prévenir, organiser et gérer les migrations environnementales en général et les migrations climatiques en particulier. Une des approches que promeut l'OIM consiste à considérer la migration non seulement comme un impact négatif du changement climatique contre lequel il faut lutter, mais aussi comme une stratégie positive d'adaptation proactive pouvant aider à prévenir la souffrance humaine dans les zones vulnérables. En tant que responsable de la politique asilaire dans le monde, le HCR n'avait pas participé aux débats sur les migrants environnementaux et ceci jusqu'à ce que le lien entre climat et migrations soit établi. Depuis lors, il définit le changement climatique comme un problème humanitaire devant être traité comme tel par l'ONU : *« Le changement climatique est susceptible de poser des problèmes humanitaires. [...] Le HCR encourage l'avancement de la réflexion sur les défis humanitaires et les risques de déplacements que le changement climatique va générer [...]. Il est d'un intérêt direct pour les agences humanitaires »* (Guterres, 2008). Comme nous le verrons dans le premier chapitre, tant l'OIM (2009) que le HCR (2008) revendiquent une place à part entière dans la négociation de la politique climatique.

La mise en avant de la dimension migratoire du problème climatique a suscité un nouvel intérêt de la part des spécialistes de la sécurité qui perçoivent, quant à eux, le changement climatique comme un risque pour la sécurité dans le monde. L'argument est que si le changement du climat génère de déplacements humains à grande échelle, ces flux migratoires sont susceptibles de causer des conflits et de l'insécurité tant pour les personnes déplacées que pour les communautés d'accueil. Le rapport du PNUD sur la sécurité humaine de 1994 est l'un des premiers à lier le réchauffement de la planète et la question de sécurité en reconnaissant que les changements environnementaux constituent l'un des principaux facteurs défiant la sécurité. Lors du Forum mondial sur l'environnement de 2009 en Corée, le Secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-moon, considérait que *« Si nous n'agissons pas, le changement climatique va intensifier les sécheresses, les inondations et autres catastrophes naturelles ... Les tensions vont s'aggraver. L'agitation sociale - voire à la violence - pourrait*

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

suivre »⁴. Dans ce contexte, de nouvelles institutions sont ajoutées à la liste des organisations non « axées » sur l'environnement qui souhaitent participer à l'élaboration de la politique climatique. Depuis 2004, l'OTAN s'est joint à cinq autres agences internationales pour former l'Initiative environnement et sécurité (ENVSEC) ; et depuis 2009, il affirme son rôle dans les négociations climatiques en vue de mieux prendre en considération les aspects sécuritaires du changement climatique. Son secrétaire général Anders Fogh Rasmussen, reconnaît, dans son discours à la Conférence Lloyd, que le changement climatique peut avoir des conséquences majeures sur la sécurité dans le monde et appelle à un changement dans l'approche dominante (OTAN-Nouvelles, 2009)⁵.

Dans quelle mesure cette longue évolution allant d'une perception éminemment écocentrique, vers une perception anthropocentrique du changement climatique a-t-elle permis la constitution d'une communauté de politique publique unifiée, capable d'aborder le problème à travers une approche holistique ? Sous la direction du Secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-moon, le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination a lancé un processus, connu sous le nom « *Agir sur le changement climatique : unité d'action du système des Nations Unies* », pour parvenir à une approche coordonnée face au défi mondial et multiforme du changement climatique (ONU-CEB, 2008). Lors de la Conférence de l'ONU à Copenhague, Ban Ki-moon a rappelé que nul n'a le monopole de faire face au changement climatique. Cependant, cette unité annoncée et souhaitée ne semble pas être partagée par les divers organismes internationaux revendiquant une place dans le processus décisionnel. Le cadre institutionnel chargé des négociations du protocole post-Kyoto n'a pas suivi les évolutions et la diversification des acteurs concernés par cette politique. Au lieu d'un processus engageant une responsabilité partagée, les acteurs environnementalistes, qui dominent encore au sein du Secrétariat de la CCNUCC, se sont pour le moment sensibilisés à la demande d'aborder le changement climatique sous l'aspect de ses impacts anthropiques et du besoin de s'y adapter mais sans élargir le milieu décisionnel pour intégrer les nouveaux acteurs en présence. Les chefs de gouvernement ont d'ailleurs également soutenu le statu quo institutionnel. Dans ce contexte, un représentant du PNUD soutenait en 2010 que « *si les environnementalistes continuent de piloter les négociations post-Kyoto, il n'y aura pas d'accord possible. Le changement climatique aujourd'hui est quelque chose de bien plus large qui va au delà de la dégradation de l'environnement* » (entretien personnel, juin 2010).

Au plus haut niveau du milieu décisionnel la fracture entre dimension environnementale et dimension sociale du changement climatique persiste aujourd'hui, empêchant ainsi l'adoption d'une approche holistique du problème. Ceci devient apparent en examinant le contexte dans lequel est débattu l'enjeu des migrants climatiques. Le débat porte essentiellement sur les impacts sociaux de l'enjeu - définition d'un réfugié environnemental/climatique ; nombre de personnes susceptibles de se déplacer, etc. - et implique surtout des acteurs venant des secteurs institutionnels dominés par une approche anthropocentrique de la question climatique (secteurs migratoire, asilaire ou humanitaire). En ce sens, il y a une fragmentation entre les **causes environnementales**, qui sont à l'origine de migrations et par rapport auxquelles ces acteurs n'ont aucune compétence, et les **conséquences humaines** de ces migrations (souffrance, précarisation, risque vital...). La question qui se pose dès lors est de savoir dans quelle mesure une politique publique peut être efficace en gérant les conséquences d'un

⁴ http://www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/search_full.asp?statID=557

⁵ http://www.nato.int/cps/en/SID-47090647-599A4E35/natolive/news_57793.htm?selectedLocale=en

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

problème public sans en traiter les causes. Le troisième chapitre permettra de saisir les limites d'une telle gestion fragmentée.

II/ Notre recherche au niveau local nous a conduit à placer la question de la vulnérabilité au centre de notre réflexion. Le GIEC définit la vulnérabilité comme « *le degré auquel un système risque de subir ou d'être affecté négativement par les effets néfastes du changement climatique [...] La vulnérabilité dépend du caractère, de l'ampleur et du rythme des changements climatiques auxquels un système est exposé ainsi que de sa sensibilité et de la capacité d'adaptation* ». Cette définition demeure floue et notre capacité d'appréciation à la fois du degré de vulnérabilité et de la capacité d'adaptation d'un système est très faible (Gemene, 2009). Cette notion peut être perçue de deux façons (Karen O'Brien et al., 2004). Elle peut être vue d'abord comme l'aboutissement d'une analyse *ex ante* qui, s'appuyant sur des scénarios d'émissions futures, essaie de mesurer leur impact biophysique afin de rechercher, par anticipation, des options possibles d'adaptation. Dans cette perspective, c'est surtout la vulnérabilité physique qui est questionnée. Elle peut être ensuite perçue comme un départ de l'analyse au sens où elle est considérée comme l'incapacité actuelle d'un écosystème à faire face à des changements environnementaux. Dans ce cas, la vulnérabilité concerne à la fois les systèmes naturels et sociaux et dépend de l'interaction complexe entre les deux. C'est à travers cette deuxième interprétation que notre recherche conçoit la notion de vulnérabilité. En effet, la notion de la vulnérabilité met explicitement l'accent sur l'interdépendance qui existe entre le milieu naturel et la population et en ce sens est au centre de la problématique des migrations climatiques. Comme le dit Magnan (2009), si un aléa exerce une influence directe sur le fonctionnement de la société, les activités humaines ont en retour un impact sur la probabilité de l'émergence d'une catastrophe. Pour examiner donc la vulnérabilité dans sa dimension holistique et s'interroger sur la capacité d'adaptation au niveau territorial nous adopterons, avec certains aménagements, la grille d'analyse de cet auteur qui a le mérite de révéler le caractère à la fois complexe et dynamique du phénomène.

III. Les recherches au niveau territorial visent à prendre en considération à la fois différents types de crises (lentes ou subites, liées à des cyclones, incendies, sécheresses, inondations, montée des eaux) et différents niveaux de développement économique (pays développés, pays émergents, pays en voie de développement). Cette pluralité des configurations nous paraît importante car le sens commun nous amènerait à supposer que la façon d'appréhender et de gérer le risque dépend non seulement du type de la crise vécue mais aussi du niveau de développement de chaque pays. Nos analyses cependant nous conduisent à relativiser la thèse généralement défendue selon laquelle un pays développé se protège mieux contre les impacts du changement climatique. Le niveau de développement n'est qu'un facteur parmi d'autres dans ce processus. La présence d'institutions internationales sur le territoire ou/et le degré de légitimité des enjeux environnementaux et climatiques comme domaines d'action publique semblent influencer aussi sur la sensibilisation des acteurs en présence et l'élaboration des politiques *ad hoc*.

Avec l'étude de crises ayant eu lieu, il est important de chercher à comprendre comment un événement physique (cyclone, inondation, sécheresse, etc.) se transforme en catastrophe socio-écologique et comment les autorités concernées perçoivent ce processus et font face à la crise. En effet, selon le scénario discursif construit pour expliquer la crise, l'attribution des responsabilités quant à l'origine du problème ainsi que les politiques publiques adoptées pour y faire face sont très différentes. À titre d'exemple, si les sociétés ayant vécu une telle crise attribuent les causes à la seule imprévisibilité du hasard, les politiques adoptées chercheront simplement à rétablir, tant que faire se peut, la situation de l'avant crise sans questionner les

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

politiques publiques adoptées jusque-là tant en matière de gestion des ressources, que d'aménagement, d'urbanisme ou de développement. Si, en revanche, elles questionnent les facteurs naturels et sociaux locaux ayant participé à ce que la variabilité climatique génère la crise, les mesures adoptées chercheront fort probablement à modifier les équilibres écosystémiques en présence par l'adoption de politiques transversales censées repenser le rapport entre l'Homme et la nature.

Etant donné que la question du changement climatique a été débattue pendant longtemps au sein de l'arène internationale comme problème environnemental global devant être traité prioritairement par des mesures d'atténuation, de nombreux acteurs au niveau territorial continuent encore aujourd'hui à le percevoir comme un enjeu d'environnement dont le traitement doit être organisé globalement par la mise en place d'un système planétaire de régulation des émissions ; une sorte de problème lointain et imprécis ne devant pas être traité à l'échelle locale. En effet, notre analyse *top-down* et *bottom-up* nous amène à constater que le débat sur la vulnérabilité et l'adaptation est plus porté par les spécialistes et surtout au niveau international. Ainsi, les pays bénéficiant sur leur territoire de la présence des autorités internationales, comme la Turquie, le Burkina Faso ou les Maldives, ont abordé ces questions plus rapidement par l'élaboration de plans *ad hoc* mais rencontrent néanmoins beaucoup d'obstacles au niveau de la mise en œuvre. Non seulement les populations manquent de connaissances quant aux impacts de leurs pratiques quotidiennes mais aussi les administrations persistent dans une approche fragmentée des crises séparant la gestion de l'Homme de celle du milieu naturel. Quant à la Grèce, à la Nouvelle Orléans et à la Flandre, le discours sur le besoin de s'adapter et d'atténuer la vulnérabilité est, soit absent, soit déployé *a posteriori* pour légitimer des choix faits par ailleurs.

Pour apprécier l'écart entre une gestion holistique et la gestion fragmentée des crises que nous étudions nous nous appuyons sur la *Holistic Recovery Approach*, (HRA) développée par J.L. Monday (Natural Hazards Center, 2002). Cette approche perçoit la crise non seulement comme une catastrophe mais aussi comme opportunité pour un nouveau développement soutenable des communautés touchées et vise à limiter les erreurs de choix et de mise en œuvre de politiques publiques souvent cantonnées au seul rétablissement de la situation antérieure et/ou à la stabilisation de la dégradation en cours. Face à la globalisation des risques modernes, l'HRA définit comme stratégie optimale de rétablissement celle qui s'appuie sur un consensus social et de principes de soutenabilité. Une série de variables permettent d'opérationnaliser ces principes. Durant le processus de relèvement holistique sont définis des objectifs, des plans d'action et d'outils qui non seulement garantissent les conditions de survie des victimes mais aussi renforcent la résilience et la capacité d'adaptation des communautés et de l'environnement. Dans cette perspective les communautés arrivent à prendre de décisions dans un contexte de large consensus de façon à ce que les citoyens soient traités de manière équitable et que la communauté puisse bénéficier des avantages futurs générés par le processus de relèvement sans que les intérêts privés ne s'imposent à l'intérêt général. Durant ce processus, les communautés concernées disposent de fonds suffisants pour pouvoir engager des projets qui les renforcent écologiquement, économiquement et socialement.

Le rapprochement entre impacts du changement climatique et déplacement des populations est quasi inexistant aujourd'hui dans les pays étudiés. Les populations déplacées, soit restent non comptabilisées, et en ce sens n'existent pas officiellement, soit sont prises en charge par les autorités chargées de la protection civile comme des victimes nécessitant l'aide humanitaire et/ou économique. Ce '*déni d'agenda*' (Cobb and Ross, 1997) s'explique par plusieurs raisons. D'abord, l'imprécision qui domine encore aujourd'hui la qualification des

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

migrants climatiques (Chapitre I), rend cette catégorie d'intervention publique en construction très difficilement appropriable par les autorités nationales et locales. En effet, les gouvernements hésitent à engager une action politique face à une telle incertitude, et demandent des études de cas supplémentaires en vue de prouver la nécessité d'un examen plus approfondi du problème. Ensuite, pour ce qui concerne les pays occidentaux, dans un climat politique consistant à fermer les frontières et limiter les flux d'immigration, les autorités s'opposent délibérément à la reconnaissance d'une nouvelle catégorie de réfugiés auxquels ils seraient obligés d'accorder une protection.

Par ailleurs, l'absence d'une vision holistique du problème de changement climatique, empêche de saisir l'interaction complexe qui lie l'Homme au milieu ainsi que les liens entre vulnérabilité et crise). Ceci amène à penser l'Homme comme victime à protéger lors de l'avènement de crises environnementales et jamais comme auteur ayant participé à leur survenue. Ceci amène aussi à penser, à tort, que le rétablissement de l'état antérieur à la crise (humain et naturel) serait l'objectif principal des politiques post-crisis. Cette situation se reflète par une fragmentation institutionnelle qui caractérise la lutte contre le changement climatique tant au niveau international que national où on observe un manque de coordination entre les agences environnementales et agences humanitaires. Chacune aborde la dimension du problème dont elle est compétente en ignorant les autres. Ainsi les acteurs spécialisés dans la protection de l'environnement n'interviennent que pour la reconstitution du paysage alors que les acteurs spécialisés dans l'assistance aux personnes gèrent la partie humanitaire de la crise. Si un rapprochement est à peine entamé aujourd'hui au niveau international par la mise en place de structures de coopération informelles entre agences environnementales et humanitaires que nous analyserons dans le cadre du premier chapitre, il est encore invisible au niveau territorial. Cette situation empêche de considérer le problème des migrations environnementales/climatiques comme un enjeu autonome d'action publique. Mais cette difficulté est aussi et, peut-être, avant tout liée au fait que ce problème est débattu comme un défi global plutôt que territorial et que sa définition reste à ce jour particulièrement floue. Ceci nous amène à ouvrir la focale de notre analyse du terrain afin d'aborder cet enjeu à travers une interrogation plus large : « comment les causes et les conséquences des crises environnementales/climatiques que nous étudions sont-elles perçues et gérées par les populations et les autorités publiques ? ».

2/ Définition floue d'un problème public : les migrations climatiques et environnementales

1) Émergence d'une prise de conscience des enjeux des migrations climatiques et environnementales

Le concept de « réfugiés environnementaux » et les autres expressions voisines se sont **progressivement forgés dans un contexte de prise de conscience globale des dégradations de la planète**. Ce n'est qu'à partir des années 1970 que la Communauté internationale prend conscience de ces dégradations en réagissant au niveau politique et juridique avec des Déclarations ou Sommets internationaux sur la protection de l'environnement ou du climat tels que la Conférence des Nations Unies sur l'environnement de Stockholm en 1972, le Sommet de la Terre de Nairobi en 1982, le Rapport Brundtland en 1987, le deuxième Sommet de la Terre de Rio de Janeiro en 1992, l'adoption du Protocole de Kyoto sur le climat en 1997, et les conférences des parties sur le climat de Bali (2007), Poznań (2008), Copenhague (2009), Cancun (2010) et Durban (2011). Ainsi, si dès 1948, l'écologue américain membre de l'*International Union for the Conservation of Nature* (IUCN), William Vogt, évoquait les

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

personnes déplacées en raison d'un environnement dégradé (Vogt, 1948), il faut attendre 1976 et Lester Russell Brown (agroéconomiste et analyste environnemental américain, fondateur de l'Institut *Worldwatch* et du *Earth Policy Institute*) pour que soit établi le lien entre l'augmentation des migrations internes ou internationales et les processus de dégradations de l'environnement (Brown and al., 1976). En 1985, le concept « *environmental refugee* » apparaît officiellement dans la littérature onusienne dans un rapport pour le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). Essam El-Hinnawi, auteur du rapport, définit **les réfugiés de l'environnement** comme « *ceux qui sont forcés de quitter leur lieu de vie temporairement ou de façon permanente à cause d'une rupture environnementale (d'origine naturelle ou humaine) qui a mis en péril leur existence ou sérieusement affecté leurs conditions de vie* » (El-Hinnawi, 1985). En 1988, Jodi Jacobson, chercheur au *Worldwatch Institute*, identifie les conséquences des changements climatiques comme causes de départ des réfugiés environnementaux (Jacobson, 1988).

Depuis, ce concept n'a cessé de s'étoffer et de susciter d'importants débats, sans toutefois parvenir à une définition consensuelle dans le milieu scientifique des spécialistes des migrations et des environmentalistes (Gemene, 2009). La « **qualification** » de ces mouvements de population est **variable selon les personnes ou les organismes qui s'expriment**. Ces acteurs utilisent ces termes en fonction de **leurs ambitions d'expertise, de « théorisation universitaire », de militantisme ou d'actions politiques et selon les protections** qu'ils souhaitent voir émerger. Force est de constater que les réflexions actuelles s'orientent vers une **définition globale** des migrations climatiques, et ce, alors que les derniers rapports sur les migrations climatiques publiés montrent que les hypothèses de départ sont complexes et différentes les unes des autres. **Les réalités empiriques locales sont encore peu étudiées** et on peut s'interroger sur la pertinence d'une définition « globalisante » des réfugiés environnementaux. Le mérite de l'émergence d'un concept global est sans doute de **rendre visible une réalité et ainsi de formaliser une urgence**. Dans les études de cas, nous avons eu l'occasion de constater la spécificité de chaque catégorie des acteurs impactés par la crise climatique, lente ou subite. Or, simultanément nous avons constaté aussi l'absence de prise de conscience par les acteurs locaux du problème des déplacés climatiques. Ainsi, nous proposons d'expliquer cela, ne serait ce qu'en partie, par le fait que la catégorie des « migrants climatiques » reste floue en l'absence d'une catégorie d'intervention publique clairement établie sur l'espace international. Dans les chapitres suivants nous constaterons que la réalité du terrain s'éloigne de ces controverses définitionnelles et d'autres facteurs, comme la pluri-sectorialité du problème ou l'impertinence institutionnelle peuvent servir de variable explicative.

2) Les acteurs de cette prise de conscience

Nos recherches montrent que la question des « réfugiés climatiques » ne semble **plus quitter la scène internationale depuis 2007**. Nous avons d'ailleurs réalisé un tableau rassemblant toutes les initiatives des acteurs depuis 2007. (Ce tableau est constamment complété pour suivre l'actualité internationale). Cette « mise en avant » de la thématique a été encouragée et suscitée par l'influence de la **société civile** qui en appelle à la Communauté internationale et aux gouvernants pour sensibiliser et agir face aux risques liés aux changements climatiques qui pèsent sur certaines populations. Plusieurs actions tournées vers la **reconnaissance des réfugiés environnementaux** ont été menées par des ONG, souvent soutenus par des universitaires et d'autres acteurs de différents milieux. Certaines actions ont été très médiatiques, par exemple celles visant à « protéger » les habitants de Tuvalu ou des Maldives, micro États dont l'existence est menacée par la montée des eaux. De même, des actions

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

d'ONG ou d'associations écologistes ou de défense des droits de l'Homme ont milité en faveur **d'une protection des réfugiés de l'environnement**. Ainsi, l'association « Living Space for Environmental Refugee » (LISER) a été créée pour promouvoir une reconnaissance et une protection pour les réfugiés environnementaux, et a lancé en 2004 : « The Toledo initiative on environmental refugees and ecological restoration ». En 2007, l'ONG « Les Amis de la Terre – Australie » a publié un document de vulgarisation visant à reconnaître les réfugiés climatiques et à expliquer les effets des changements climatiques sur certaines populations particulièrement exposées. Parmi les dernières actions intéressantes de la société civile, on relèvera le lobbying très volontariste d'une ONG du Bangladesh, *Equity and Justice Working Group Bangladesh (EquityBD)*. Cette dernière a lancé, en marge des négociations internationales de Copenhague et de Cancun, une pétition sur la création d'un Protocole sur les *Climate forced migrants* obligeant les États à agir juridiquement pour offrir une protection aux migrants forcés en raison du climat. De même, une « *Charte des peuples* » a été entérinée à la *Conférence des peuples sur les changements climatiques et les droits de la Mère-terre* à Cochabamba en avril 2010, et la **création d'un Tribunal international de conscience pour protéger les droits des migrants et des réfugiés climatiques** a été proposée. Ces initiatives, sorte d'alternatives à l'échec de Copenhague, montrent que la thématique est pleinement entrée dans les grands enjeux environnementaux de demain, tout du moins dans les attentes d'une partie active et militante de la société civile.

Toutefois, la **prise de conscience politique du problème des réfugiés climatiques (et environnementaux en général) et de leur protection reste encore limitée**. Seules des actions de « lobbying politique » relativement isolées ont été menées avec pour objectif de reconnaître une protection pour les réfugiés climatiques en droit. Ainsi, en 2004, deux députés écologistes, Marie-Anne Isler Béguin et Jean Lambert, ont sans succès proposé au vote du Parlement européen une « **Déclaration sur la reconnaissance d'un statut communautaire des réfugiés écologiques** ». Puis, le 11 juin 2008, Hélène Flautre (députée européenne) a organisé une conférence internationale à Bruxelles. Cette initiative a été clôturée par l'adoption par le groupe politique des Verts / ALE d'une **Déclaration sur les migrations climatiques** à destination des institutions européennes. Dans le programme de Stockholm sur l'orientation de la politique communautaire de l'asile et de l'immigration adopté en décembre 2009, l'Union européenne quant à elle ne propose rien, n'en étant qu'au stade du lancement d'études. En revanche en 2006, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a **présenté une motion pour une recommandation sur les réfugiés écologiques**. Depuis, la Commission sur les migrations, les réfugiés et la population du Conseil de l'Europe réfléchit à un projet de **Convention européenne sur les réfugiés écologiques**. A ce propos, **Denis Jacquat**, Député de la Moselle, Membre de la Commission des migrations, des réfugiés et de la population de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, personne ressource interviewée (Assemblée nationale, 15 juillet 2010), qui en tant que membre de la dite Commission avait participé aux débats, nous expliquait une certaine prise de conscience des membres de la Commission et un certain consensus autour de cette question.

Devant le Sénat Belge, alors qu'une proposition de **Résolution visant à la reconnaissance dans les Conventions internationales du statut de réfugié environnemental** a été présentée en 2006, une nouvelle Résolution est en cours d'élaboration. Par ailleurs, le Parti travailliste australien a appelé à réfléchir en 2006 à un « droit d'asile environnemental ». En juillet 2007, la sénatrice Kerry Nettle (Parti écologiste australien) a proposé en vain **d'amender la loi sur l'immigration en demandant que soit créée une nouvelle catégorie de visa** (Climate refugee Visa) qui permettrait d'accueillir 300 personnes par an de Tuvalu et d'autres îles du Pacifique. De même, en 2008, le Président Anote Tong de Kiribati, a rencontré Penny Wong,

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

ministre australienne des Changements climatiques et de l'eau, pour lui demander d'ouvrir les frontières aux éventuels réfugiés environnementaux des îles du Pacifique.

En définitive, toutes ces actions « d'influences » participent à **une mise à l'agenda de la thématique et poussent en vain les gouvernants à se positionner** et à agir pour une reconnaissance et une protection des « réfugiés climatiques ». Les pays du Nord sont particulièrement silencieux sur ces questions, trop crispés par les enjeux actuels de rationalisation des politiques migratoires et d'asile et les discours sécuritaires qui leur sont liés (Hartmann, 2010). On peut d'ailleurs **s'interroger sur l'impact de ces actions de lobbying, de sensibilisation**, qui pourraient même s'avérer contre-productives dans un contexte de fermeture des frontières.

3) Des difficultés méthodologiques pour comptabiliser le phénomène

Aujourd'hui, il est **difficile méthodologiquement de savoir combien de personnes se déplacent en raison d'un changement de l'environnement** et combien seront susceptibles de migrer. Il est **ardu d'estimer** les impacts du changement climatique (techniques de modélisation), couplés avec les trajectoires migratoires individuelles et les possibles stratégies d'adaptation. De surcroît, il est **complexe d'isoler le rôle du changement climatique des autres facteurs** politiques, sociaux-économiques qui génèrent des migrations. Le **manque de bases de données** sur les migrations dans les pays en développement particulièrement vulnérables aux changements climatiques ne permet pas de produire des estimations très fiables, en particulier s'agissant de déplacés internes. Il en va de même des pays développés où des phénomènes plus limités de déplacements liés aux impacts du changement climatique sont observés mais non comptabilisés comme tels. Enfin, **l'absence de définition consensuelle** sur les migrations environnementales engendre des estimations très variables selon les études et la méthodologie retenues. Les estimations jouent pourtant un rôle essentiel pour influencer les politiques publiques et les outils juridiques adéquats au regard de l'importance des migrations et selon les régions touchées (pays insulaires, population dans les deltas, etc.).

Tableau synthétisant les différentes estimations chiffrées des migrations environnementales

Institutions	Données statistiques
Rapport de l'Institut pour la sécurité environnementale et humaine (ISEH, Université des Nations Unies, Bonn), 11 octobre 2005	✓ 50 millions de personnes qui pourraient être contraints de quitter leur lieu de vie en raison des conséquences du changement climatique
Norman Myers, "Environmental refugees, An emergent security issue", 13. Economic forum, Prague, OSCE, May 2005 ; Millennium Ecosystem Assessment, 2005.	✓ 200 millions de réfugiés climatiques pour 2050 ✓ 50 millions pour 2010
Nicholas Stern, (2007) <i>Economics of Climate Change</i> . Cambridge: Cambridge University Press	✓ 200 millions de réfugiés climatiques d'ici 2050

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

Rapport de l'organisation humanitaire britannique Christian Aid, intitulé <i>Marée humaine : la véritable crise migratoire</i> , 2007	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 2000 à 2050 : 1 milliard de personnes devraient migrer dans le monde ✓ 250 millions de personnes migreraient à cause de phénomènes directement induits par les changements climatiques
Rapport conjoint de l'Office des Nations Unies pour la coordination des Affaires humanitaires (OCHA), la surveillance des déplacements internes Centre (IDMC) et le Norwegian Refugee Council (NRC), 2008	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 36 millions de personnes ont été déplacées en raison de catastrophes naturelles en 2008 ✓ 20 millions de personnes pour des effets liés à un évènement climatique
Rapport de l'OIM, <i>Migration, environnement et changement climatiques</i> , décembre 2009	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 20 millions de déplacés en raison d'un évènement climatique extrêmes en 2008
Rapport annuel du réassureur Munich Ré, 2011	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 950 catastrophes naturelles, 295 000 morts, 130 milliards de dollars de dégâts causés par les catastrophes naturelles en 2010 ✓ Chiffres jamais vus auparavant ✓ Mais pas de statistiques sur les déplacements

* Réalisé par Cournil Christel (2011)

François Gemenne, un membre de l'équipe Exclim, a publié au cours du projet un article très bien reçu, dans le *Global Environmental Change* (2011), intitulé « Why the numbers don't add up » (« pourquoi est-ce que les nombres ne s'additionnent pas »). Cet article est basé sur une revue extensive des études sur le nombre de migrants environnementaux aujourd'hui et des estimations sur le nombre de migrants à venir. Ce faisant, François Gemenne met en avant **d'importantes différences méthodologiques**, mais aussi en lien avec les définitions adoptées des « migrants environnementaux ». Parce que ces différentes études ne parlent pas de la même chose et n'en parlent pas de la même manière, François Gemenne montre que **les chiffres ne peuvent pas – et ne sont pas conçus pour – s'additionner**. Il conclut en mettant en avant le besoin de meilleures études, mieux coordonnées, pour estimer le nombre de migrants.

4) Les territoires et les populations concernés

Il est intéressant de s'arrêter sur la question des **territoires et des populations concernés**. En premier lieu, selon la définition choisie, les populations et territoires sont différents : le réfugié peut être **environnemental ou climatique**, le territoire peut être un lieu d'habitation, un cadre de vie, une région, un pays, etc. Il a été très surprenant de réaliser, lors des entretiens, que la majorité des personnes interrogées, même des experts, à la question : « *Quelles sont selon vous les figures de migrations environnementales (population, lieux de déplacement) où se trouvent ou se trouveront en priorité ces déplacements ?* » (question 4), citaient **peu d'exemples concrets** ou des cas très médiatiques tels que les réfugiés climatiques menacés par la montée des eaux. **L'attention portée par l'équipe EXCLIM sur des cas spécifiques ambitionne d'aider à la territorialisation du débat qui reste en effet**

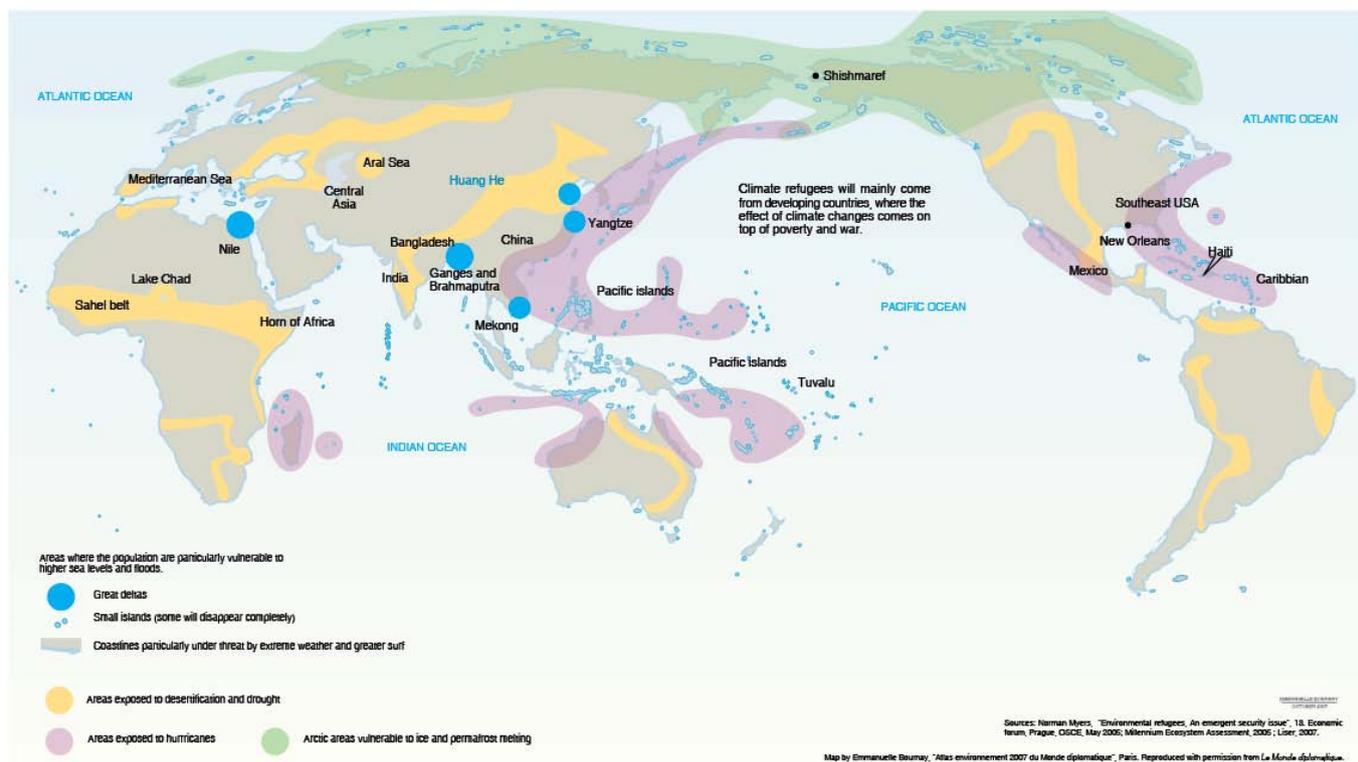
EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

éminemment théorique et cantonné à la sphère internationale. De plus, le retour de ces entretiens soulève des controverses sur certains lieux et populations.

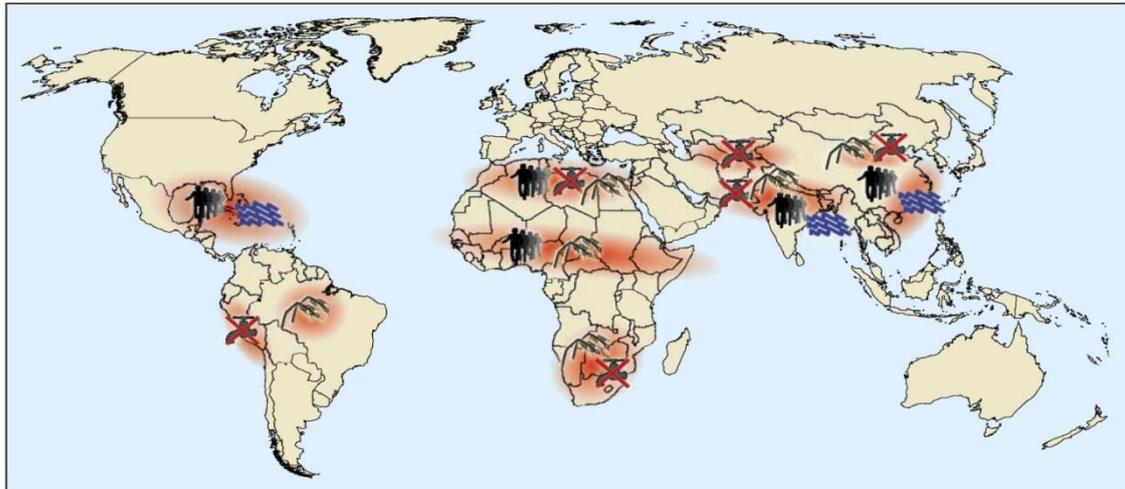
Il paraît judicieux de relever deux autres réflexions pertinentes dégagées par certaines personnes ressources lors des entretiens concernant les territoires et populations concernés. Cecilia Tacoli, chercheur à l'IEED (entretien 9 août 2010) qui a travaillé sur la migration campagne-ville insistait sur les paysans concernés par la migration environnementale et climatique et Mme le Sénateur Procaccia (Sénateur du Val-de-Marne) pointait du doigt les pêcheurs menacés de migration climatique (entretien 8 juillet 2010). A ce propos, Bettina Laville, Conseiller d'État en mobilité au cabinet Landwell & Associés, chargée du développement durable, des négociations climatiques, chargée par Nathalie Kosciusko-Morizet d'un rapport sur le statut juridique des réfugiés climatiques (entretien 15 juillet 2010) avait remarqué, à juste titre, la notion de « perte d'activité » au regard de ces catastrophes, question peu abordée et pourtant essentielle.

Carte: Fifty million climate refugees by 2010. (2008). In UNEP/GRID-Arendal Maps and Graphics Library.

Retrieved 09:33, January 26, 2011 from <http://maps.grida.no/go/graphic/fifty-million-climate-refugees-by-2010>.



EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes



Conflict constellations in selected hotspots

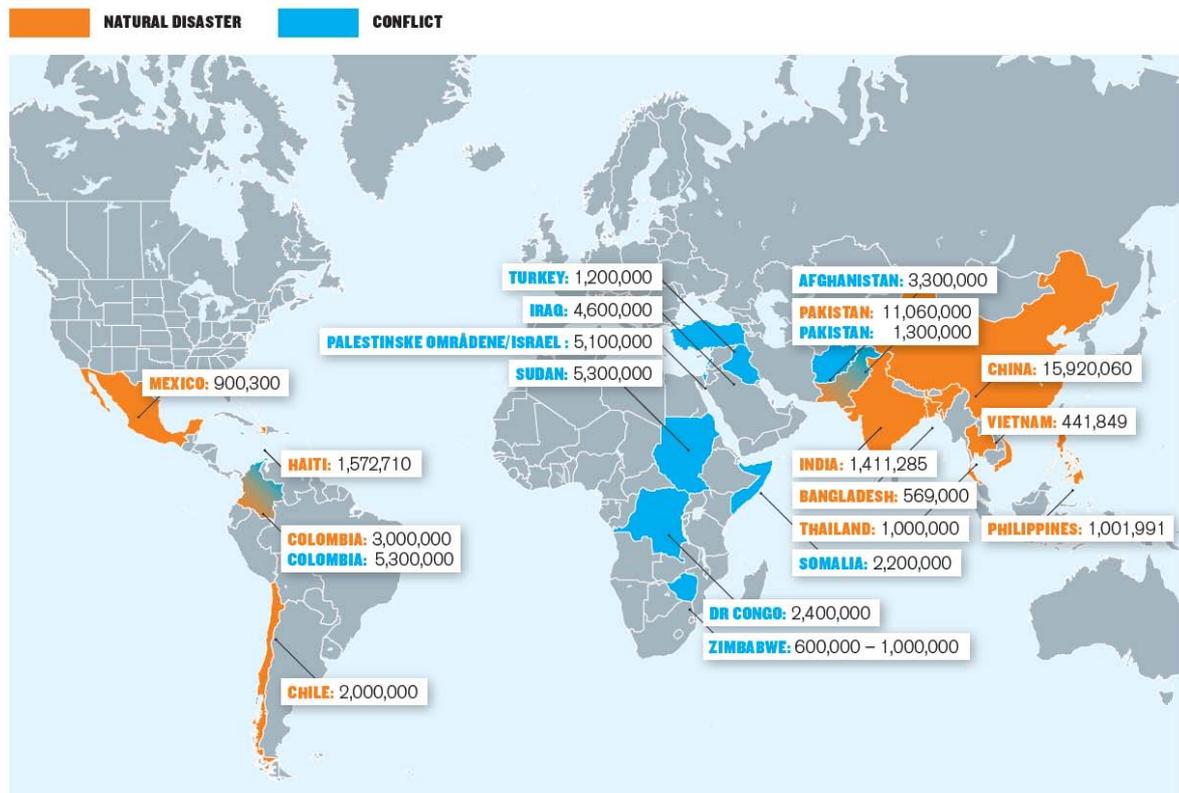


Figure 1

Security risks associated with climate change: Selected hotspots. The map only shows the regions which are dealt with in this report and which could develop into crisis hotspots.

Source: WBGU

TEN WORST HUMANITARIAN CRISES CAUSED BY (1) NATURAL DISASTERS AND (2) CONFLICT, 2010



The number of people displaced by conflict are cumulative figures, numbers of displaced by natural disasters are, on the other hand, newly displaced in 2010. All statistics regarding the number of people displaced by war and armed conflict in 2010 are approximate. Final numbers of conflict-induced displacement will be published at the end of June by UNHCR/NRC.

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

Table 2 Ten sudden-onset disasters causing most displacement in 2009

Country	Type	Start date	Number displaced	Source	Percentage of total displaced
India	Flood	25/09/2009	2,500,000	Reuters AlertNet	15%
India	Storm (Cyclone Aila)	25/05/2009	2,300,920	Reuters AlertNet	14%
China	Storm (Typhoon Morakot)	09/08/2009	1,620,000	UN OCHA	10%
China	Flood	01/07/2009	938,000	IFRC	6%
Bangladesh	Storm (Cyclone Aila)	25/05/2009	842,000	UN	5%
Indonesia	Earthquake (West Sumatra)	30/09/2009	675,000	UN OCHA	4%
Philippines	Storm (Tropical Storm Ketsana/Ondoy)	24/09/2009	561,242	IFRC/DMIS	3%
Philippines	Storm (Typhoon Parma/Pepeng)	29/09/2009	500,000	BBC News	3%
India	Flood	01/07/2009	500,000	Action Aid	3%
Brazil	Flood	22/04/2009	500,000	Asian Disaster Reduction Centre (ADRC)	3%
TOTAL			10,936,742		65%

5) Présentation sommaire des programmes de recherches dédiés aux déplacements environnementaux et climatiques

Deux projets importants sont à signaler. Hormis sur le plan du financement, le programme EXCLIM s'inscrit dans la logique et la continuité de ces projets d'envergure.

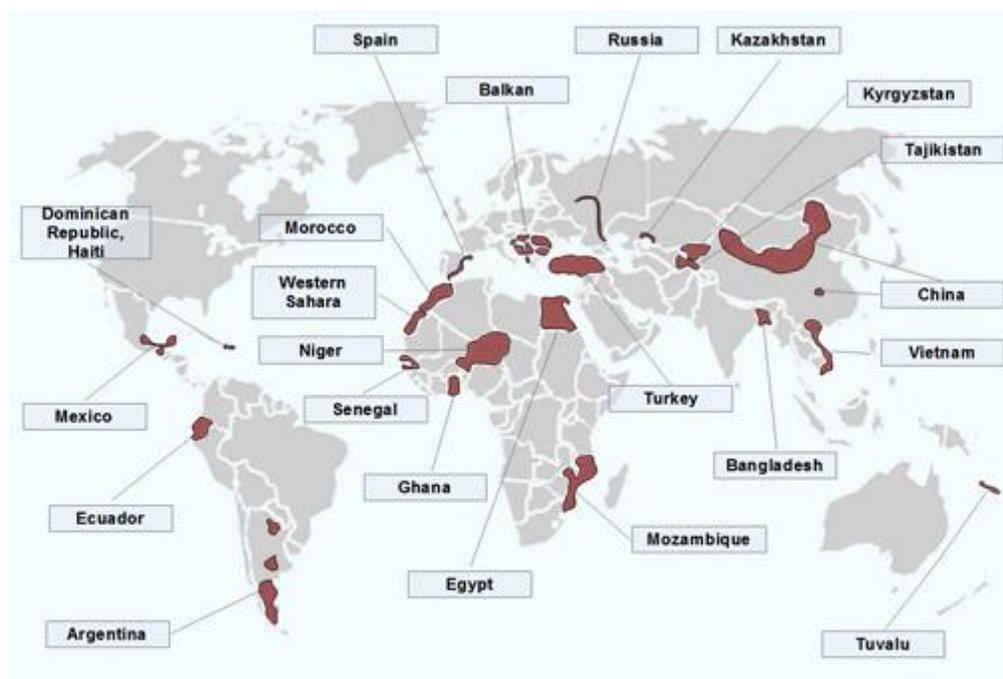
*Each For (Environmental Change and Forced Migration Scenario)

Ce Projet de recherche de 2 ans a été financé par la **Commission européenne** (1^{er} du genre) 2007-2009. Il a construit une série d'études de cas relatifs à la corrélation entre la dégradation de l'environnement et les schémas de migration : Europe et la Russie, les NEI et en Asie centrale, Asie, Afrique sub-saharienne et au Ghana, au Moyen-Orient et Afrique du Nord, en Amérique latine. Les objectifs sont triples et recourent en partie ceux recherchés par le programme EXCLIM :

- Obtenir des informations précises sur les éléments déclencheurs actuels et futurs de la migration forcée dans chaque pays d'origine et dans l'Europe elle-même.
- Analyser, synthétiser et prévoir les dégradations environnementales et les processus de migration.
- Scénarios de migration forcée sur la base d'une analyse interdisciplinaire de l'environnement local et régional, les processus économiques, politiques et sociaux, etc.

Les terrains sont nombreux avec la participation de personnes ressources locales. Notons que François Gemenne, membre de l'équipe EXCLIM a coordonné, au sein de ce projet précurseur, les recherches menées en Asie-Pacifique et Asie centrale. **Cette première expérience a été bénéfique pour le Projet EXCLIM.**

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes



Le programme EACH-FOR a conduit 22 études de cas, réparties à travers le monde. Le CEDEM était responsable des études en Asie centrale et en Asie du Sud-Est-Pacifique.

*Foresight

Ce Programme intitulé « Migration and Global environmental change » a été financé par le gouvernement britannique (www.foresight.gov.uk). Il s'agit d'une étude **d'envergure pluridisciplinaire**. Le professeur Richard Black est le coordinateur de plus de vingt chercheurs. Les encadrés ci-après montrent la méthodologie et les principaux points abordés par le programme.

Dans son ensemble, l'étude Foresight a montré le besoin de penser au-delà d'une causalité directe. **Les migrations sont re-conceptualisées comme le résultat d'une interaction complexe entre facteurs environnementaux, politiques, démographiques, économiques et sociaux.** La décision de migrer, sous l'influence de ces facteurs, est déterminée socialement et politiquement. Ainsi, la migration fait partie d'une stratégie familiale et sociale. En d'autres termes, des individus, familles, groupes, sociétés ou États peuvent réagir différemment à des contraintes environnementales similaires. Par ailleurs, l'étude Foresight a également montré que toutes les « **migrations climatiques** » **ne se valent pas**. Il y a en particulier un risque que les migrations conduisent certaines personnes à des endroits encore plus exposés à des catastrophes environnementales, telles que certains bidonvilles.

Le rapport final de ce projet insiste sur le fait que les migrations environnementales soulèvent **des défis opérationnels ou géopolitiques inédits et que les changements environnementaux (pas seulement climatiques)** pourraient aussi bien atténuer qu'accroître le phénomène de migration. En effet la migration coûte et requiert d'être en possession de capitaux ; **des millions de personnes seront dans l'incapacité de s'éloigner et seront « prises au piège »**. Dès lors, empêcher ou forcer la migration ne constitue pas une option à « risque zéro ». Toujours est-il que la migration plus ou moins planifiée et proactive de groupes ou d'individus peut permettre aux foyers et aux

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

populations de rester in situ plus longtemps. C'est donc une question de gouvernance qui est ici soulevée.

Comme le projet EXCLIM, ce programme apporte **des conclusions sur la gouvernance internationale et régionale**. Le rapport de recherche final souligne les lacunes en matière de protection de ces populations contraintes de se déplacer. Il estime que la création d'un cadre international pour les « migrants environnementaux » et d'une nouvelle catégorie de « réfugiés climatiques » sont inappropriés car cela négligerait certaines populations les plus à risques, et ce d'autant plus que la migration est un phénomène comportant de multiples causes. Le rapport relève également que les petits États insulaires représentent un défi à part en termes de protection et de gouvernance. Enfin sur les instruments juridiques, il relève l'existence d'une multitude de textes internationaux, d'accords juridiques et d'institutions en matière de gouvernance sur lesquels la Communauté internationale peut et doit se baser. Les auteurs du rapport privilégient les approches de soft law « à caractère non contraignante » : les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays et les Principes de Nansen (cf. infra). Notons que le programme EXCLIM a également engagé de travail de compilation des propositions juridiques doctrinales.

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

Figure ES.1: The conceptual framework that has been used in this project, showing the 'drivers' of migration and the influence of environmental change²

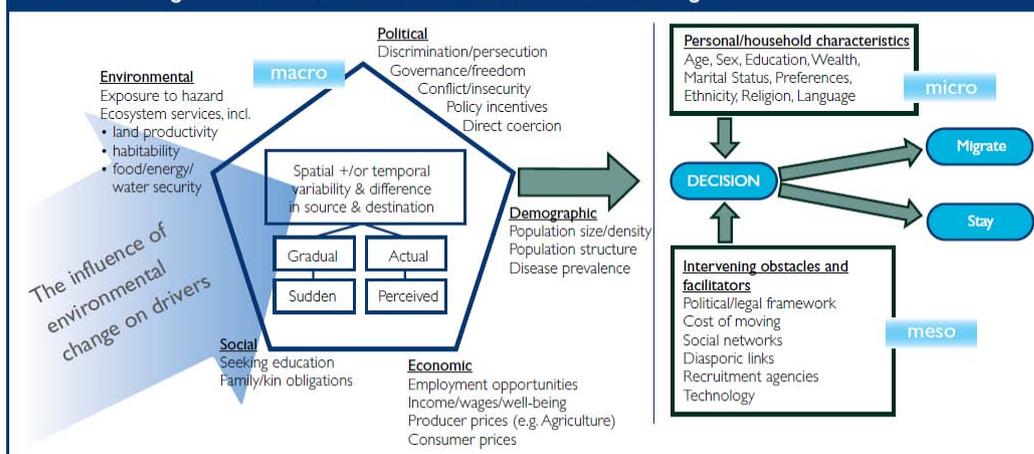
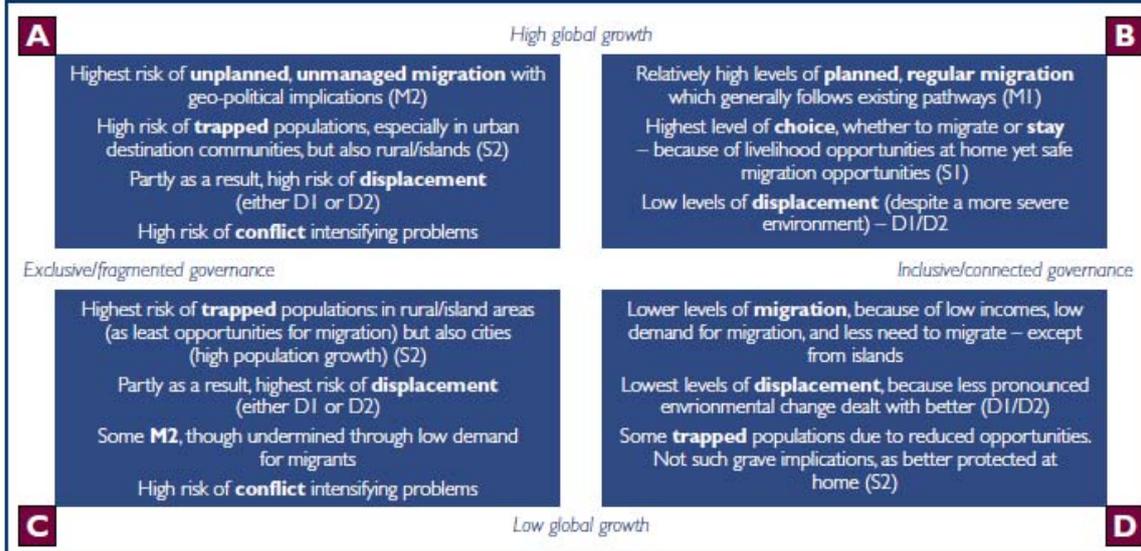


Figure ES.4: Synthesis of the likelihood of human mobility outcomes across drylands, low-elevation coastal zones and mountain regions for the project's four future scenarios



3/ Méthodologie et valorisation de la recherche

Pour la réalisation de ce travail, nous avons constitué deux équipes : au sein du CURAPP ont été réalisées les études du niveau international, du cas grecque, du cas flamand et du cas turque ; au sein du PACTE on été réalisées les études de cas de La Nouvelle Orléans, de Maldives et de Burkina Faso. Pour assurer la coordination entre les deux équipes des réunions communes étaient organisées à Paris tout au long de la période de le recherche. Sur le plan méthodologique notre étude s'appuie sur une pluralité de phases (a) et d'outils (b) avec toujours un souci de valorisation des résultats de notre recherche (c).

1) Les différentes phases de recherches

*Constitution d'une base bibliographique pluridisciplinaire (principalement oct. 2009-août 2010)

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

Durant la première phase du programme EXCLIM, la constitution d'une importante base bibliographique a été réalisée. Il a d'abord été acheté plus d'une vingtaine d'ouvrages par chercheur, tant sur la thématique des migrations et des droits de l'Homme que sur les questions générales d'environnement et de climat. Ensuite, un nombre conséquent d'articles doctrinaux, de rapports, d'études universitaires, de recherches, d'experts ou d'associations ont également été recensés, alimentant la bibliographie et la base de données du programme. Dès lors, une véritable bibliographie sélective et une base de documents numériques ont été réalisées et tenues à jour.

**Analyse bibliographique (oct. 2009- fév. 2011)*

L'analyse bibliographique a d'abord consisté à faire un état des lieux des connaissances scientifiques sur la thématique. L'analyse doctrinale des documents produits par les multiples acteurs, participant à la mise à l'agenda international de la question des migrations climatiques, a été réalisée pendant les quinze premiers mois de la recherche. Ainsi, l'émergence de la thématique migration / climat au plan international a été retracée notamment au travers de textes académiques australiens, français et américains, d'études du Conseil de l'Europe, et de rapports de diverses agences et du Conseil des Droits de l'Homme de l'ONU, du PNUD, du HCR ou de l'OIM. Une bibliographie spécifique aux cas étudiés a aussi été réunie et les sources pertinentes ont été hiérarchisées en vue de démarrer rapidement le travail de terrain. Ce travail préalable d'analyse textuelle a facilité la réalisation d'un guide d'entretien pour les enquêtes de terrain.

**Le travail de terrain (fév. 2010 – mai 2012)*

Les études de terrain sur l'axe transversal ne répondent pas à la même logique que celle des différentes études de cas. L'axe transversal s'intéresse à un phénomène global. Il s'agit d'une part de mesurer la réception, la possible formalisation, l'instrumentalisation de la thématique par la communauté internationale (la nébuleuse institutionnelle de l'ONU, les États, les ONG et le milieu académique) sur le sujet migration-climat, et d'autre part de comprendre la construction « pré-normative » de cette thématique. Pour ce faire, un guide d'entretien unique et spécifique a été réalisé pour l'axe transversal. Cette démarche nous a conduit à adopter une méthodologie particulière en rencontrant d'ailleurs des difficultés méthodologiques. La première difficulté tient à la thématique elle-même en perpétuel « mouvement » ; ce qui nécessite de poursuivre les entretiens et d'actualiser en permanence les connaissances au fil des négociations sur le climat particulièrement intenses ces dernières années. La thématique migration-climat au plan international est en plein développement, ce qui exige d'être en alerte et en constante veille d'information. La deuxième difficulté est relative au traitement des données. Aux confins des sciences juridiques, de la science politique ou sociologie politique, il convient d'extraire les idées fortes relatives à la conceptualisation d'un phénomène émergent avec toutes les incertitudes que cela véhicule, et ceci dans un contexte de controverses climatiques. Enfin, la difficulté se retrouve également dans l'exploitation des données au regard de la mise en place d'une méthodologie juridique. L'entretien, qui est plutôt l'instrument de la sociologie ou de science politique, est ici tourné vers la discipline juridique. Quelle méthodologie adopter ? Comment « juridiciser » ces données ? Ce qui nous a amené à nous interroger sur la sociologie du droit et la construction des politiques publiques et protections juridiques. Au delà du sujet de l'exil climatique, il s'est agit donc d'élaborer une méthodologie de la recherche juridique. En effet, il ne faut pas oublier que le sujet s'inscrit aussi et surtout dans une étude juridique inédite et prospective.

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

Les études de terrain sur les différents cas ont été basées sur des entretiens semi directifs avec des responsables des différentes administrations impliquées dans la gestion des crises, des ONG nationales et locales et des habitants – victimes. A l’occasion de nos visites au sein des institutions nous avons eu l’occasion de réunir des documents internes qui nous ont permis d’avoir une image plus proche de la réalité allant au-delà des communications officielles. Notre principale difficulté méthodologique a été d’arriver à homogénéiser la grande diversité qui est ressortie au retour de nos terrains. Pour dépasser cette difficulté, nous avons sélectionné deux cadres analytiques (celui de Magnan pour le chapitre II et celui de Monday pour le chapitre III, présentés plus haut) qui comportent deux avantages : d’abord, ils proposent une série d’indicateurs adaptables à l’ensemble des cas étudiés ; ensuite, ils mettent au centre de l’interrogation la dimension holistique de l’adaptation et de la gestion des crises climatiques, ce qui constitue pour nous la seule approche pertinente d’adaptation et de gestion de la complexité des crises climatiques.

2) Les outils

**Réalisation d’un guide d’entretien pour l’étude transversale*

Pour l’axe transversal, le guide d’entretien a été établi tant sur la base de questionnements suscités par les lectures bibliographiques que sur les postulats de départ (pluralité des termes retenus pour qualifier le phénomène de migration climatique, querelles doctrinales sur les définitions et les protections ainsi que sur les enjeux globaux de la thématique, etc.). Il a été délibérément choisi d’utiliser le même guide pour des personnes ressources très différentes. La précision des questions permet ainsi d’aboutir à des données exploitables tant d’un point de vue comparatif (entre les acteurs qui s’expriment sur une même question) que d’un point de vue transversal pour nos trois axes thématiques.

L’objectif du guide a été de comprendre :

- *Depuis quand le lien migration et climat est établi pour les personnes ressources choisies ?*
- *Les acteurs interrogés sont-ils amenés à œuvrer dans ce domaine ? Comment et pourquoi ?*
- *La/les définition(s) retenu(es) et les protections juridiques souhaitées.*
- *Leurs avis sur la thématique sur la scène internationale.*
- Etc.

Pour les études de cas, le contenu des entretiens a varié selon les interlocuteurs (institutionnels, associatifs, citoyens). L’objectif des entretiens a été de comprendre :

- *Comment les acteurs perçoivent les crises ? (phénomènes naturels, climatiques, autre...)*
- *Perçoivent-ils l’interdépendance entre l’Homme et son environnement ?*
- *Quelles priorités mettent-ils en avant dans la gestion des crises ?*
- *Quel type de collaboration s’établit entre l’ensemble des acteurs concernés (publics et privés) ?*

Le choix des personnes ressources a été fait stratégiquement sur la base des retours de lectures bibliographiques. Il a été choisi d’interroger des personnes de tous horizons ayant un lien direct ou indirect avec l’un des aspects de la thématique (migration, environnement, questions politiques et humanitaires) et œuvrant dans différents milieux (institutions locales nationale, européenne et internationale, universités, experts, *think tank*, politiques, ministères, ONG).

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

Un tableau des personnes ressources a été réalisé pour cibler au mieux les personnes à interviewer mais sur le terrain nous avons dû revoir notre tableau en incluant de nouveaux acteurs ou en excluant d'autres. Selon nos contraintes géographiques ou/et matérielles, il a été décidé de procéder à des entretiens directs avec certaines personnes, des entretiens téléphoniques et des entretiens écrits par retour de mail. Tous ces entretiens oraux, téléphoniques et écrits ont été menés sur la même base de questions, soit en langue française ou anglaise.

Il est clairement entendu que l'usage des entretiens oraux, téléphoniques et surtout écrits ne sont pas traités de la même façon. Il faut préciser que l'entretien oral a été préféré, notamment parce qu'il permet notamment de ne pas devancer l'incertitude de l'interviewé. Alors que nous avons conscience des limites inhérentes aux réponses des questionnaires écrits, nous pensons néanmoins qu'ils servent la thématique sur certains points précis (définition des « exilés climatiques », les formes de protections, l'historique des actions, etc.) mais aussi la méthode quantitative.

Les personnes ont été interviewées (entretiens individuels ou collectifs) pendant 45 minutes en moyenne et la liste indiquant leur fonction se trouve en annexe (pour l'obtention d'informations plus fiables, parfois l'anonymat a été respecté).

3) La valorisation de la recherche

Pendant la période de cette recherche les membres EXCLIM ont participé à différents colloques nationaux et internationaux et publié des articles dans des revues scientifiques et de vulgarisation. La liste des principales contributions se trouvent en annexe.

Pour maximiser l'échange des données écrits et orales, il a été institué un espace numérique 'Omnispace' qui a permis au groupe de chercheurs d'EXCLIM de retrouver toutes les informations collectives en temps réel sur l'internet. Cette base de données a servi pour alimenter le site internet dédié au programme EXCLIM localisé sur une des pages du site du réseau TERRA qui accueille déjà plusieurs programmes de recherches financés par l'ANR notamment sur des questions liées à la migration et à l'asile (www.reseau-terra.eu/exclim). Ce site a déjà été visité par plusieurs chercheurs et associations, qui travaillent sur la thématique des migrations environnementales et climatiques, donnant ainsi de la visibilité au programme. Il continuera d'ailleurs à être alimenté après la fin du projet pour permettre la mise en place de nouvelles collaborations entre l'équipe EXCLIM et la communauté scientifique et associative.

Dans le souci d'assurer la visibilité et la diffusion des résultats de notre recherche, l'équipe EXCLIM a établi une collaboration avec la European Science Foundation (ESF) et l'université de Bielefeld (Allemagne) pour l'organisation d'un colloque international réunissant 80 chercheurs à travers le monde. Ce colloque, intitulé « Tracing Social Inequalities in Environmentally-Induced Migration » a eu lieu du 9 au 12 décembre 2012 et une session a été consacrée à la présentation des résultats de la recherche EXCLIM. Les vidéos des contributions des membres EXCLIM sont placées sur le site EXCLIM et le programme du colloque peut être trouvé sur le site de ESF : <http://www.esf.org/conferences/12402>, (voir aussi l'affiche du colloque en annexe). Par ailleurs, un colloque sera organisé en collaboration avec GICC à Paris en septembre 2013 où nous inviterons des chercheurs français et étrangers.

Un ouvrage est également en cours de préparation, intitulé « Mobilité & migration environnementales », sous la direction de Christel Cournil et Chloé Vlassopoulou aux éditions

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

La Découverte, Collection Bibliothèque de l'IRIS, et paraîtra durant 2014. Cet ouvrage inclura les études menées dans le cadre du projet EXCLIM mais invitera aussi d'autres chercheurs à y participer.

Durant la période de la recherche, différentes communications à des colloques internationaux et nationaux ont été faites par les membres EXCLIM et des articles ont été publiés dans des revues scientifiques ou des documents de vulgarisation. Leur liste est présente dans le document accompagnant ce rapport.

Chapitre I « La découverte des déplacements environnementaux comme un problème global » ?

Introduction

Ce premier chapitre présente successivement l'histoire de la construction de la problématique des migrations climatiques et environnementales tant à l'échelle internationale que régionale (A). Ce chapitre souligne les collaborations entre les experts et les agences internationales et régionales mais aussi les propositions doctrinales sur ce champ émergent en insistant sur les axes de réflexions juridiques qui se dessinent (B). Enfin, ce chapitre montre la place encore réduite au sein des programmes internationaux de prévention et d'atténuation des catastrophes et de secours d'urgence aux populations de cette thématique (C).

A/ Déplacement de populations et changements climatiques : l'histoire de la problématisation

Il s'agira donc de réfléchir à la genèse et à la construction sur la scène internationale même de cette gouvernance, à sa logique, à sa faisabilité et surtout à ses effets induits tant sur le plan politique que juridique. Différents acteurs institutionnels ou informels collectivement ou individuellement se sont emparés de la thématique des migrations environnementales et climatiques et l'ont pleinement inscrite dans leur agenda de recherches en formulant les premières propositions d'actions politiques et juridiques.

1) Une collaboration informelle d'organisations ou agences

a) Une mise à l'agenda scientifique de la thématique

Depuis 2008, une collaboration s'est engagée au sein d'un groupe de travail informel sur les migrations, les déplacements et les changements climatiques notamment dans le cadre des propositions soumises et encouragées par le Plan d'action de Bali. Plusieurs organisations et institutions internationales ou agences spécialisées dans les domaines des droits des réfugiés et des migrations, comprenant notamment le Haut commissariat aux réfugiés (HCR), le Haut représentant des Nations Unies aux personnes déplacées internes, l'Organisation internationale des migrations (OIM), le **Conseil Norvégien pour les Réfugiés** (NRC), le bureau des affaires humanitaires de l'ONU (OCHA) et le Comité permanent inter agences (IASC) dialoguent sur cette thématique commune. Chacune de ces organisations a aujourd'hui appréhendé la difficulté de la catégorisation des migrations climatiques et plus largement environnementales au regard des catégories juridiques ou des politiques publiques existantes et dispose d'experts qui travaillent sur cette thématique.

Par exemple, dans un document de travail de 2008 intitulé « Climate Change, Migration and Displacement: Who will be affected? » largement diffusé et rédigé par le groupe informel de travail, mandaté par le IASC et convoqué par l'OIM, en collaboration avec le HCR, Walter Kälin, *Représentant du Secrétaire Général des Nations Unies aux droits humains des personnes déplacées*, l'OCHA et d'autres organisations intéressées du IASC, il est proposé

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

des pistes d'initiatives à engager pour mieux connaître les migrations climatiques (IASC, 2008). Ce collectif de travail estime qu'il faut davantage prendre en compte les conséquences humanitaires du changement climatique, lancer un dialogue entre les États, développer les cadres juridiques et opérationnels liés aux changements climatiques et à la mobilité humaine, allouer des fonds supplémentaires à cette question, et surtout mener d'importantes recherches sur l'ampleur, la nature et les schémas de mouvement de populations liés au climat. Cette collaboration interdisciplinaire est fructueuse car elle a permis de dégager un premier travail consensuel de typologie en fonction de la nature de l'évènement environnemental, des personnes affectées et des cadres légaux disponibles ou manquants (cf. sur cette question l'étude publiée de Christel Cournil, membre de l'équipe EXCLIM).

Signalons aussi que les autres grandes organisations ou institutions internationales ont commencé à mettre à l'agenda les migrations climatiques dans leurs activités. En juin 2009, les discussions lors de l'adoption d'une première Résolution sur des changements climatiques et leurs répercussions éventuelles sur la sécurité par l'Assemblée Générale des Nations Unies ont évoqué à plusieurs reprises les migrations environnementales. Plus nettement en 2010, la Banque mondiale dans l'un de ces rapports de recherche intitulé « *Accommodating Migration to Promote Adaptation to Climate Change* » publié en 2010, défend notamment l'idée de l'intégration des migrations comme une stratégie d'adaptation aux changements climatiques. L'Asian Développement Bank (ADB) a annoncé qu'elle lançait une étude sur une coopération sur les migrations induites par les changements climatiques sur les pays asiatiques particulièrement touchés et notamment sur la création d'un mécanisme financier.

b) L'OIM, une agence active en matière de recherches

Certaines de ces organisations sont aussi individuellement très productives sur la thématique des migrations environnementales. Nous avons interviewé certains experts travaillant sur cette question afin de mieux comprendre les enjeux de ces organisations. Ainsi, l'OIM a été parmi les premières institutions à entreprendre des recherches et proposer des pistes d'action et de gouvernance sur les migrations environnementales. L'OIM a systématisé, les contours de la gestion des migrations de l'environnement (cf. schéma ci-dessous). Dans un de ces nombreux rapports de recherches, en 2008, elle a proposé une définition de travail relativement large « *autoproclamant* » ainsi pleinement la légitimité de ses missions à venir sur les migrations environnementales. Elle définit « *les migrants environnementaux* » comme « *les personnes ou groupes de personnes qui, pour des raisons impérieuses liées à un changement environnemental soudain ou progressif influant négativement sur leur vie ou leurs conditions de vie, sont contraintes de quitter leur foyer habituel ou le quittent de leur propre initiative, temporairement ou définitivement, et qui, de ce fait, se déplacent à l'intérieur de leur pays ou en sortent* ». De la sorte, l'OIM concoure au travail « doctrinal » en nourrissant le débat de la recherche et de l'expertise et participe à la mise en place d'un « lobbying international » sur la mise à l'agenda des migrations climatiques. En effet, très « stratégiquement », en décembre 2009, l'OIM a rendu public son rapport intitulé « *Migration, environnement et changement climatique* » en plein sommet sur le climat à Copenhague en proposant un premier état des lieux des perspectives migratoires liées aux changements climatiques. L'OIM insiste sur la complexité des déplacements dus aux catastrophes naturelles et aux changements climatiques. Elle estime que pour 2050 les migrants environnementaux seront plus 200 millions. Elle souligne, contrairement à une idée reçue et souvent avancée, que ces mouvements de populations s'effectueront surtout à l'intérieur des pays ou vers des pays voisins.

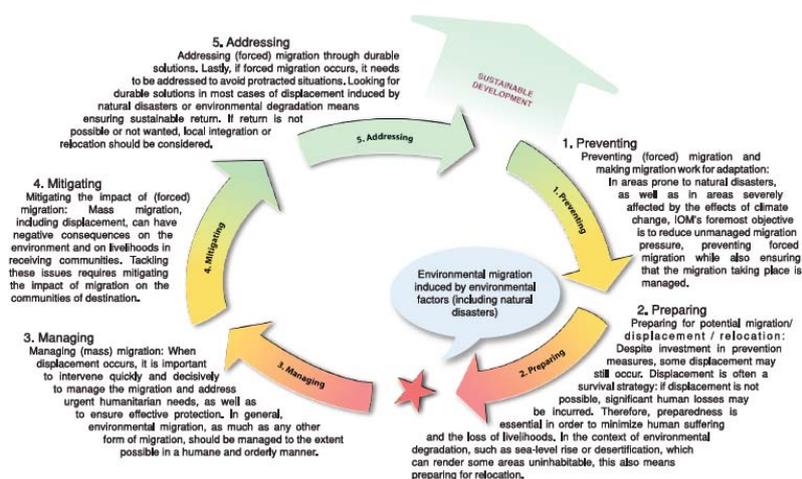
EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

Une autre illustration démontre le rôle volontariste de l'OIM, avec son rapport sur l'état et migration dans le monde en 2010 qui établit une série de propositions notamment celle de créer une structure internationale indépendante pour améliorer les bases de connaissances sur la migration et l'environnement : la « Commission on Migration and Environment Data (CMED) » rejoignant ainsi les propositions du Réseau Climate change, Environmental, Migration Alliance (CCEMA)⁶ (OIM, 2010).

Cependant, l'OIM ne parle pas d'une seule voix, peut-être du fait de contributions concurrentes par différents services. Le rapport présenté à Cancun, en décembre 2010, intitulé « Disaster Risk Reduction, Climate Change Adaptation and Environmental Migration: A Policy Perspective », promouvait la migration comme une stratégie d'adaptation aux changements environnementaux. Pour autant, il n'est pas évident que les actions de terrain soutenues par l'OIM mettent cette stratégie en œuvre. Au contraire, beaucoup d'actions concrètes de l'OIM reflètent une certaine hostilité au déplacement, en mettant davantage l'accent sur la capacité d'adaptation in situ et la « stabilisation » des populations que sur les politiques pro-migratoires.

Notons enfin que Chloé Vlassopoulou dans son article publié « Defining environmental migration in the climate change era. Problem, consequence or solution? », (in Tamer Afifi and Jill Jäger (Editors), *Environment, forced migration and vulnerability*, Springer ed) s'intéresse à la collaboration des acteurs OIM, HCR, ainsi qu'à « la concurrence et jeux de mandat » au regard de leurs compétences respectives. De même, dans l'article de Sylvie Ollitrault paru dans le numéro spécial sur les réfugiés climatique de la Revue Tiers Monde, coordonnée par Veronique Lassailly Jacob (membre d'EXCLIM), il est également montré la circulation et le volontarisme des ONG et des agences internationales sur le concept de déplacés ou réfugiés climatiques notamment après 2009 et l'accélération de la mise à l'agenda des questions climatiques.

Figure 1: Understanding the migration management cycle

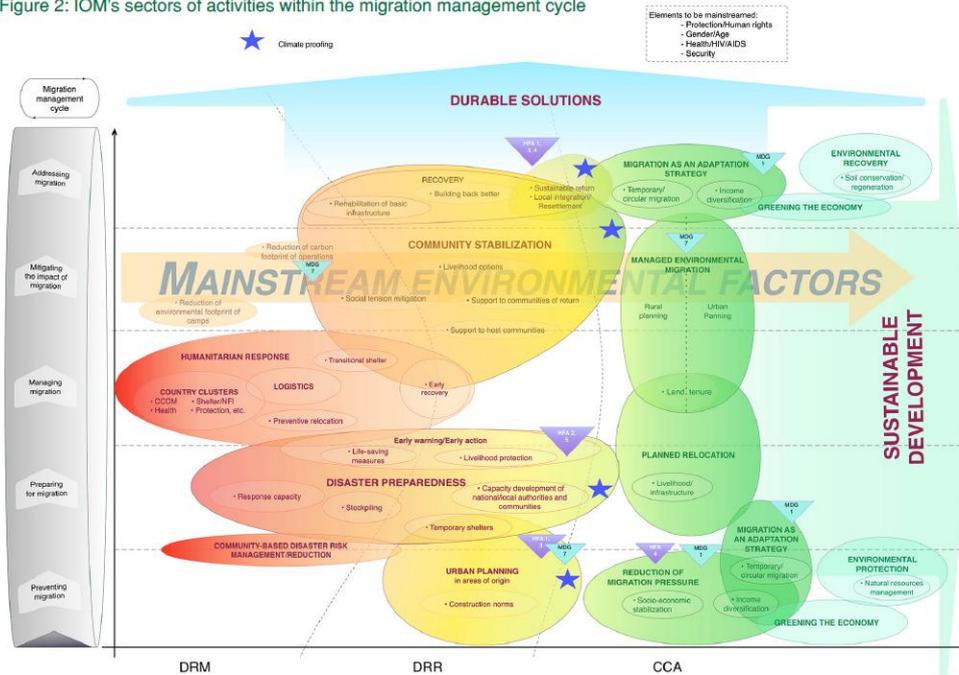


⁶ <http://www.ccema-portal.org/> CCEMA est un cadre informel de partenariat mondial réunissant de multiples partenaires sur les questions de changement climatique, d'environnement et des migrations. Il vise à réunir des représentants de tous milieux : des migrations, de l'environnement, de l'humanitaire, du développement et du milieu universitaire, des organisations inter-gouvernementales et non gouvernementales.

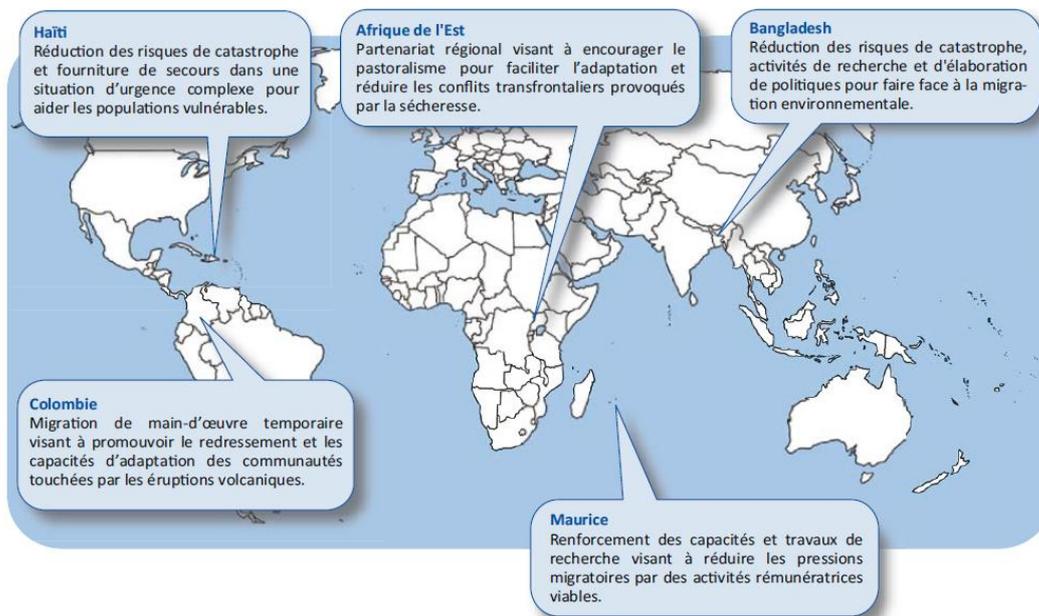
EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

Schéma OIM, Disaster risk reduction, climate change adaptation and environmental migration a Policy perspective, 2010, (20 p) p. 16

Figure 2: IOM's sectors of activities within the migration management cycle



Exemples d'activités de l'OIM



c) L'évolution du rôle du HCR

C'est seulement depuis peu de temps que le Haut Commissariat aux Réfugiés évoque très clairement les enjeux des migrations environnementales en soulignant notamment les difficultés sémantiques et légales qu'ils posent au regard du droit international. Avec des partenaires, le HCR s'est engagé dans une réflexion normative portant notamment sur la place des déplacés environnementaux dans les cadres légaux de protection existants. Ainsi, suite à

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

l'adoption du plan d'action de Bali, un début de travail « doctrinal » a été amorcé sur les challenges des États en droit international face aux changements climatiques et la question particulière de l'apatridie. Par exemple, à la 6^{ème} session de l'Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action (AWG-LCA 6) début juin 2009 à Bonn, le HCR, l'OIM, the Norwegian Refugee Council (NRC) ont soumis une note intitulée « Climate change and statelessness: an overview » sur la nécessité d'une action rapide afin de prévenir l'apatridie liée aux effets des changements climatiques. Ce texte insiste sur la « prévention de l'apatridie ». En effet, rappelons que l'Assemblée générale des Nations Unies a confié, en 1996, au HCR un mandat global visant à empêcher et réduire l'apatridie. Ce dernier a donc engagé des réflexions sur les liens entre les changements climatiques et les « sans État » et propose de réfléchir à des accords multilatéraux qui permettraient idéalement aux populations menacées de s'installer ailleurs avec un statut juridique (double nationalité, respect de la culture, droit au séjour, prestations sociales, etc.). Il estime que pour prévenir l'apatridie temporaire, l'acquisition d'une nationalité effective devrait être prévue avant la disparition du lien avec l'État. Le HCR pose un certain nombre de conditions à la conclusion de ces accords, telle que la participation à la négociation des populations concernées et des gouvernements des États insulaires touchés.

Dans les dernières importantes réflexions doctrinales sur la question des déplacements climatiques dans les États Nations insulaires, on peut signaler d'une part le travail du *Center for climate change law* de l'Université de Columbia et de la République des îles Marshall. Ils coorganisent en effet du 23 au 25 mai 2011 une ambitieuse conférence intitulée *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate*⁷ sur les menaces des États Nations insulaires et les conséquences juridiques des changements climatiques. Les thèmes abordés par les juristes lors de cette conférence interrogeront les questions relatives aux rôles des États et de la Communauté internationale face à l'élévation du niveau de la mer, la réinstallation et les déplacements des populations, la responsabilité pour les dommages climatiques et la pertinence d'une nouvelle convention sur les déplacements liés au climat. D'autre part, en janvier 2011, Susin Park, chef du HCR en Suisse et au Lichtenstein, a produit un document de réflexion juridique intitulé *Climate Change and the Risk of Statelessness: The Situation of Sinking Island States*, sur la question de l'apatridie en droit international à la lumière des déplacements liés aux changements climatiques.

Les 22 et 26 février 2011 à Bellagio, dans le cadre des 60 ans de la Convention de Genève sur le statut de réfugié de 1951 et des 40 ans de la Convention sur le statut des apatrides de 1961, le HCR a également engagé un travail de recherche visant à identifier les lacunes et les réponses de tables rondes d'experts sur les déplacements liés aux changements climatiques. Le but de ces tables rondes est de rassembler les politiques, les universitaires et les experts en vue d'identifier les lacunes existantes dans la protection des populations déplacées liés au changement climatique, d'évaluer les options juridiques pour répondre à ces lacunes, d'explorer les arrangements pratiques des « Sinking Island États » et enfin d'envisager des stratégies et des perceptions communes sur les réponses à ces déplacements.

Le dernier point fort de cette mise à l'agenda est l'organisation en juin 2011, à Oslo, d'une conférence internationale intitulée *Climate change and displacement in 21st Century*⁸, réunissant pour la première fois les principaux représentants des organisations internationales et onusiennes (UNHCR, UNFCCC secrétariat, UN University, OCHA, OIM, etc.). Elle a en

⁷ <http://www.law.columbia.edu/centers/climatechange/resources/threatened-island-nations>

⁸ <http://www.nansenconference.no/>

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

effet eu pour ambition d'exprimer les possibles premières pistes de protection pour ces déplacés du climat. A cette occasion, le Haut Commissaire du HCR, António Guterres a demandé à redéfinir d'urgence les mécanismes de réponse aux catastrophes naturelles et aux déplacements de population. Il a rappelé que la responsabilité première incombe aux États concernés et qu'ils doivent en ce sens se conformer aux Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays. Il a lancé un Appel pour un « programme de soutien massif aux pays les plus affectés par les changements climatiques ». Par ailleurs, il a proposé l'élaboration d'un « *global guiding framework for situations of cross-border displacement resulting from climate change and natural disasters* ». Ce cadre devrait prévoir des dispositions de protection temporaire ou provisoire et s'inspirer des dispositifs légaux existants, tout en rejetant la terminologie conventionnelle de « réfugié » pour ces victimes. Enfin, António Guterres souhaite que des mesures soient prises concernant le sort spécifique des ressortissants des petits États insulaires. Il souligne que « *la communauté internationale a le devoir d'appuyer ces États et leurs ressortissants non seulement par le biais de mesures préventives et correctrices mais également par le biais de programmes de migration méthodiques et équitables pour ceux qui courent les plus grands risques ainsi que par l'entremise de cadres juridiques novateurs pour que les autorités de l'État puissent préserver l'identité nationale* »⁹. A l'issue de cette Conférence, un ensemble de pistes ont été élaborées sous forme de Principe : les « Principes Nansen » (cf.). Le HCR, avec l'appui du gouvernement norvégien, espère les faire adopter à la fin de cette année, à l'occasion des célébrations du 60ème anniversaire de la Convention de Genève. Ces nouvelles orientations tracent une possible direction vers laquelle la Communauté internationale va s'engager en matière normative sur les enjeux des migrations environnementales.

Ce travail « prescriptif » du HCR et de ces partenaires concurrents contribue à enrichir et à alimenter l'ensemble des réflexions doctrinales, encore en cours de construction aujourd'hui. Ces organisations, experts et universitaires participent sans doute aux prémices de futurs aménagements des instruments juridiques en vue de la protection des déplacés liés aux changements climatiques.

Il convient de tenter de systématiser ce riche processus normatif relatifs aux migrations environnementales en s'intéressant notamment aux contenus des propositions concrètes de protections juridiques et plus largement de gouvernance à aménager ou inventer pour anticiper et gérer les migrations environnementales.

d) Le volontarisme du Haut représentant des Nations Unies aux personnes déplacées internes, Walter Kälin

La thématique de la migration environnementale est en voie d'ascension tant sur la scène internationale qu'au sein des milieux scientifique, tant académiques qu'onusiens. En effet, depuis le début de son mandat en 2004, l'ancien Haut représentant des Nations Unies aux personnes déplacées internes Walter Kälin a été particulièrement attentif aux déplacements internes lors de catastrophes naturelles. L'entretien téléphonique que nous avons réalisé avec lui le confirme pleinement. Dans son Rapport du 9 mars 2009 remis au Haut commissariat aux Droits de l'Homme, il encourage donc vivement « *les États et les agents humanitaires à mettre au point des outils permettant une meilleure couverture et un meilleur suivi des besoins tant des personnes déplacées que des familles d'accueil* » (Kälin, 2009). Puis, dans son discours devant l'Assemblée Générale des Nations-Unies le 26 octobre 2009, Walter Kälin a souligné les effets prévisibles des changements climatiques qui exacerberont les

⁹ Ibid. cf. podcast.

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

déplacements internes. Comme l'OIM, il a encouragé les États à veiller à ce que les stratégies d'adaptation et de prévention négociées pour le prochain accord sur le climat abordent ces déplacements forcés.

Par ailleurs, Walter Kälin s'est associé au groupe de travail informel sur les migrations, les déplacements et les changements climatiques et a ainsi participé aux travaux du Conseil économique et social des Nations Unies (ESOCO) sur les conséquences humanitaires des catastrophes climatiques. Dans l'un de ces travaux, il systématise autour de cinq scénarii les déplacements induits par les changements climatiques à partir desquels les futures recherches portant sur les besoins de protection et d'assistance pourraient être menées. Ainsi, selon lui, il y aurait des déplacements liés 1) aux catastrophes hydrométéorologiques (inondations, ouragans/typhons/cyclones, glissements de terrain, etc.) ; 2) aux zones qualifiées par les gouvernements comme à haut risque présentant un danger pour l'habitat humain ; 3) aux dégradations de l'environnement et catastrophes à déclenchement lent (par exemple réduction des ressources en eau, désertification, inondation récurrente, salinisation des zones côtières, etc.) ; 4) le cas particuliers des petits États insulaires qui risquent la submersion ; et les déplacements liés à 5) un conflit armé amorcé par une diminution des ressources essentielles (eau, vivres) en raison des changements climatiques (Kälin, 2008).

Cette systématisation des phénomènes environnementaux générateurs de migrations complexes participe progressivement à l'émergence et à la construction du concept de migration climatique sur la scène internationale. Elle annonce par ailleurs les prémices d'une catégorisation nécessaire pour construire de nouvelles politiques publiques ou de nouveaux outils juridiques.

e) La prise en compte récente du Rapporteur spécial aux Nations Unies sur les droits de l'Homme des migrants, François Crépeau

En terminant son deuxième mandat comme rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme des migrants, Jorge A. Bustamante a conseillé deux pistes de réflexion pour son successeur : les migrations dans le contexte des changements climatiques et la participation politique et les droits civiques des migrants. Son successeur, François Crépeau, nommé en juin 2011, a suivi au moins la première de ces recommandations. Le nouveau rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'Homme des migrants a ainsi consacré une section thématique de son premier rapport à l'Assemblée Générale des Nations Unies, présenté en octobre 2012, au thème « changement climatique et migration ». ¹⁰ Benoît Mayer (membre de l'équipe d'Exclim) a contribué à la rédaction d'une première version de ce rapport en tant qu'assistant de recherche. Selon le résumé du rapport,

Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'Homme des migrants

Résumé (extrait)

« La section thématique du rapport est consacrée aux incidences des changements climatiques et à certaines de leurs conséquences pour les migrations. Le Rapporteur spécial analyse d'abord certains des aspects techniques de la migration induite par le changement climatique, notamment les questions de définition, en identifiant les lieux et les personnes les plus touchés et en examinant où se dirigent les migrants de ce type. Il étudie ensuite comment le droit international aborde le problème des migrations causées par les changements climatiques, notamment certaines lacunes dans les catégories existant actuellement.

Enfin, le Rapporteur spécial prend note de l'engagement politique que devra prendre à cet égard toute une gamme d'acteurs, notamment les gouvernements, la Communauté internationale et la société civile. Il donne quelques conclusions et fait des recommandations pour aider à orienter les États à élaborer des réponses appropriées à cette question complexe. »

¹⁰ Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

De prime abord, le rapport souligne la nécessité de concevoir la migration comme « *l'une des réactions naturelles* » (para. 20) aux conséquences du changement climatique. Ainsi, le rapporteur note avec regret que « *on oublie souvent que [la migration] peut en fait être une stratégie d'adaptation importante* ». Selon le rapporteur, « *la migration devrait être considérée à la fois comme un défi et comme une solution* » (para. 88). Il souligne que « *nombreux sont les exemples de migrations bénéfiques tant pour les pays d'origine que pour les pays d'accueil* » (para. 89).

La migration climatique est comprise comme un phénomène complexe : la migration environnementale est ainsi décrite comme « *un phénomène complexe et aux causes multiples, qui peut être régie par une multitude de facteurs de dissuasion et d'attraction* ». Dans de telles circonstances, « *la question de l'identification de ceux qui ont migré à cause des changements climatiques risque donc d'être une tâche difficile, voire impossible* » (para. 32). Le rapport dénonce aussi le semblant de cohérence reflété par la notion de « *migration climatique* » et souligne la grande diversité des formes de migrations environnementales, répondant à des phénomènes de nature différente. Les changements environnementaux peuvent ainsi « *produire des mouvements migratoires temporaires, circulaires et permanents, qui peuvent être multidirectionnels ou épisodiques* » (para. 33). Le rapport conclut à « *la nécessité d'entreprendre des recherches scientifiques, empiriques, sociologiques, juridiques et autres plus rigoureuses dans ce domaine* » afin de connaître « *avec précision la portée et la nature des migrations environnementales* » et d'élaborer des stratégies de réponse (para. 34).

Concernant les réponses à apporter aux migrations, la thèse centrale du rapport est que « *toutes les politiques publiques concernant la migration induite par le changement climatique devraient reposer sur le respect général de la dignité et des droits de l'Homme des personnes, groupes et communautés touchés en tenant compte de leurs situations particulières.* ». Le droit des droits de l'Homme offre un certain nombre de réponses générales qui s'appliquent également aux migrants, y compris aux migrants environnementaux. Prenant le contrepied du pessimisme général quant à l'inadaptation du droit international existant, le rapport montre que « *le droit international en la matière offre déjà une protection sérieuse aux migrants qui se déplacent pour de multiples raisons* », tout en reconnaissant que, « *ce qui fait défaut, cependant, c'est une approche plus concertée et plus concrète de l'application de ces normes à la situation des migrants environnementaux et une attention particulière à leur vulnérabilité dans ce contexte particulier* » (para. 51).

Le rapport reconnaît bien la difficulté qu'il y a à considérer les migrations climatiques comme un problème unique et isolé. Il insiste ainsi sur le fait que « *il y a beaucoup d'autres catégories de migrants vulnérables qui ont aussi besoin d'être protégées* », et encourage « *le développement de politiques cohérentes en ce qui concerne les droits de tous les migrants, compte tenu de la myriade de situations qui ont poussé le gens à migrer, y compris la nécessité de mesures de protection des droits de l'Homme, en particulier pour ceux qui sont « amenés » à migrer ou « forcés » de le faire* » (para. 65). Dès lors, le rapport en appelle à une « *collaboration à tous les niveaux de la gouvernance* » (para. 70). Les réponses à court terme doivent être complétées par des politiques de moyen et long terme, y compris en termes d'adaptation et d'atténuation du changement climatique.

Les conclusions et recommandations du rapport mettent l'accent sur le besoin d'atténuer le changement climatique, le besoin de financer davantage de recherche, mais aussi la nécessité pour les Etats de « *reconnaître que la migration fait partie de la solution aux problèmes mondiaux de l'environnement* » (para. 92). Il en appelle à des politiques nationales et des

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

coopérations à l'échelle régionale, afin de mettre en œuvre le droit international des droits de l'Homme (para. 93).

f) Le faible rôle des institutions européennes

S'agissant de la dimension régionale de la mise à l'agenda, l'Union européenne n'est qu'aux prémices des réflexions alors que le Conseil de l'Europe s'est montré plus tôt volontariste.

L'Union Européenne

Dans le rapport¹¹ *Human Rights and Climate change: EU Policy Options* coordonné par Christel Cournil (membre de l'équipe EXCLIM) et Anne Sophie Tabau, Chloé Vassopoulou (EXCIM) a notamment analysé les difficultés institutionnelles et idéologiques qui ont conduit l'UE à agir peu et tardivement sur la thématique.

Elle explique que la politique migratoire européenne actuelle vis-à-vis des pays tiers est définie comme une question de politique extérieure via ce qu'on appelle l'« approche globale » de la migration. Cette nouvelle approche peut être interprétée de deux façons par les décideurs politiques : soit la migration n'est plus considérée comme un « problème », mais comme un « outil » pour réaliser le développement dans les pays émetteurs et récepteurs de migrants, soit la coopération au développement est considérée comme un moyen pour mieux contrôler la migration et pour réduire la pression migratoire dans les pays européens d'accueil. Or c'est cette seconde voie que l'UE a longtemps préférée (conclusion d'accords de réadmission, lutte contre l'immigration clandestine, etc.). La Communication du Conseil européen sur « l'approche globale des migrations : priorités d'action centrées sur l'Afrique et la Méditerranée » de 2005 a constitué un tournant dans l'idéologie de la politique migratoire européenne. Depuis lors, et en particulier depuis l'adoption de l'approche globale des migrations et la mobilité en 2011, de nouveaux objectifs ont été établis, comme la facilitation d'envois de fonds, la mobilisation des diasporas dans le développement du pays d'origine ou de la promotion de la migration circulaire. Ainsi, peu à peu, les questions de développement deviennent plus concrètes et celles des enjeux environnementaux qui sont liés également. Ce n'est que le 8 octobre 2008, dans une communication, que la Commission a annoncé qu'elle devra formuler une politique en réponse aux développements récents sur les impacts croissants des changements climatiques sur les mouvements migratoires.¹²

Chloé Vassopoulou estime, dans le rapport final *Human Rights and Climate change: EU Policy Options* présenté au Parlement européen, que l'UE doit se montrer leader et non plus « suiveuse » sur cette thématique ; elle doit envisager une restructuration institutionnelle de la gestion de la migration climatique. En effet, la DG HOME de la Commission a été la dernière à intégrer cette thématique dans son champ d'action, elle n'apparaît pas comme l'institution la plus pertinente pour engager ce travail. Pourtant elle est devenue la « cheffe de file » sur les réflexions des migrations climatiques. Afin d'examiner davantage les liens entre la migration et les changements climatiques, la DG HOME a mis en place un groupe de travail multisectoriel dans le but de publier en vain un document de travail. En ce sens, le 6 mai 2011, en vue d'un rapport à paraître (initialement prévu en novembre 2011 !), une première

¹¹ 2012, *Rapport pour le Parlement européen, Human Rights and Climate change: EU policy Options*, juillet 2012, 136 p

¹² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the committee of the regions: strengthening the global approach to migration: increasing coordination, coherence and synergies, Brussels, 8 October 2008, COM (2008) 611 final, p. 8.

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

consultation « *migration and climate change* » a été organisé à Bruxelles avec des experts (réunion à laquelle Christel Cournil d'EXCLIM a été conviée) sur les migrations, les questions d'environnement et humanitaires dans la perspective du Programme de Stockholm. Les cadres juridiques nécessaires ou/à modifier y ont été notamment exposés. En décembre 2011, une première étude intitulée « *Climate Refugees* » : *Legal and Policy Responses to Environmentally Induced Migration* » a été publiée à l'initiative de la DG de la politique intérieure du *Policy Department of Citizens' Rights and Constitutional Affairs* du Parlement européen.

Par ailleurs, le rapport final *Human Rights and Climate change: EU Policy Options* propose de donner un mandat clair, sinon un rôle de leader, au secteur du développement sur ces questions migratoires et de reconsidérer l'organisation interne de la DG DEVCO. L'approche jusqu'ici restrictive a été un obstacle majeur à l'inclusion dans les objectifs politiques de l'UE de nouvelles formes de migration, telles que les migrations causées par la dégradation de l'environnement. Par ailleurs, depuis que les changements climatiques ont été reconnus par le Programme de Stockholm comme une des causes de la migration, la DG Action pour le climat est également devenue un nouvel acteur invité à discuter de l'élaboration de la *Global Approach to Migration and Mobility*. Il convient de dire qu'une seule unité de la DG Action pour le climat traite des questions d'adaptation et est chargée de suivre les discussions de migration climatiques.

Enfin, notons que la *Global Approach to Migration and Mobility* (GAMM) a proposé de nouveaux instruments pour faire face aux nouveaux mouvements migratoires, mais il est peu probable qu'ils cadrent avec les besoins de ceux qui se déplacent en raison de la dégradation de l'environnement. Ainsi par exemple est proposée la facilitation de la migration circulaire des travailleurs qualifiés et saisonniers. Il s'agit d'une proposition de politique déjà formulée par l'OIM qui considère que la migration planifiée peut constituer une réponse aux changements climatiques (cf. *infra*). La constitution d'un marché mondial du travail avec une main-d'œuvre adaptable est considérée comme rentable pour les pays d'accueil ainsi que pour les migrants eux-mêmes. Pourtant, selon Chloé Vassopoulou, il est peu probable que la mobilité du travail et les avantages du transfert des envois de fonds et de savoir-faire soient vécus comme une solution par ceux qui sont contraints de quitter leurs maisons et leurs familles à cause du changement climatique.

Propositions émises dans le rapport pour le Parlement Européen afin d'accélérer la mise à l'agenda des questions migratoires au plein de la politique de l'UE (Chloé Vassopoulou)

Extrait

Proposals for progress in the climate migration challenge

- EU from follower to leader

The introduction of climate change concerns into the external dimension of migration policies is closely linked to the way the international debate has evolved. It is only after the recognition of the links between climate change and migration by the AWG-LCA, that the EU integrated climate concerns into the GAMM.

The EU rather adapts than leads the international climate migration debate. This is related to the reluctance of MS to implement immigration policies and the pressure they exert for the promotion of border control measures. Further "communitarization" of this policy field and the establishment of a permanent policy forum for collaboration between the EU and leading international bodies such as the IOM or UNHCR can reinforce the EU's position on the opposition from MS.

- Removing climate migration from the development-migration nexus

Since its origins, the development-migration nexus has experienced the recurrent problems of understanding and collaboration between the parties involved. The creation of a unit for international affairs into the DG HOME, as distinct

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

from the directorates working on internal security, asylum, visas or border control, is a positive step forwards for the better management of the external dimension of migration. However, it also brings in further complexity by adding an environmental-climate dimension, which risks creating more incoherence. As far as the DG HOME sector's responses to MS interior ministers, internal considerations remain the dominant rationale. Climate migration is by definition an international issue, and one that mainly involves third countries. In that sense, giving a clear mandate, if not playing a lead role, to the development sector could strengthen policy-making in this field.

- Reconsidering DG DEVCO's internal organisation

Officials, inside and outside of DG DEVCO, have pointed out the complexity and inefficiency of DG DEVCO's organisation. Indeed, its structure corresponds to the old bipolar perception that distinguishes between “ecocentric” (environmental) issues and “anthropocentric” (human-related) issues. DEVCO C is responsible for sustainable growth and development while DEVCO D is responsible for human and society development¹³. The former specializes in environmental and natural resource issues, while the latter includes a special unit that works on human rights issues (D1), and another unit (D3) that works on migration issues. A more holistic, transversal organisation would be better equipped to deal with problems relating to the interaction between societies and their environment.

- Officially recognise the vulnerability of climate migrants and that they move under compulsion

The ambition of the GAMM is to “respond to the challenges of changing migration trends”. The persistent distinction between “legal” and “illegal” migrants based on the 1951 Geneva Convention does not correspond to today's reality of a globalized world. Humanity faces new challenges which cannot be addressed without overturning old classifications. The EU should officially recognise climate migrants as “vulnerable” people inclined to experience “forced” displacement. This is a sine qua non condition for envisaging the application of legal instruments of protection, as the UNHCR has started doing for those fleeing homelands that are becoming uninhabitable due to global warming.

The DG HOME should review its policy on asylum including its external dimension in terms of climate change impacts. It could extend its temporary protection to include cross-border displacements related to extreme weather events, as well as its silent subsidiary protection on this aspect. The EC should reorganise its regulatory framework to make displacement, other than labour-oriented migration, a strategy for climate change adaptation, as a number of studies have encouraged. More generally, the EU could give more consideration to the lines of thought initiated by the UNHCR on displacement arising from the flooding of island nation states.

- Creation of a new institution

The collaboration between the Commission and the EEAS inherited the limits and obstacles of collaboration between the DG HOME, which viewed development assistance as a tool in the control of migration flows, and DGs Development and for External Relations (RELEX), considering development assistance as part of foreign policies. The creation of the HLWG on asylum and migration, in December 1998, was expected to establish a common, integrated and cross-pillar approach but failed in its effort to integrate these policy areas marked by competing objectives. This is, in a large part, due to the fact that HLWG has been mainly composed of JHA officials supporting a control-oriented approach.

Although, the General Affairs and External Relations Council (GAERC) is also competent in external migration policy issues, its influence remained limited in comparison to the JHA Council because the HLWG was the only committee within GAERC responsible for migration issues. The creation of a new institution representing all the actors involved in the migration – development nexus could be an important step forward in order to succeed a better political equilibrium between those focussing on safeguarding the national territory and those dealing with external relations and development cooperation. According to the authors of this report, the abolishment of the DG RELEX and the creation of EEAS as an institution outside the Commission risks to further complicate the realization of the migration-development nexus. A permanent inter-agency ad hoc working group on the subject could be necessary for guarantying the elaboration of coherent policy proposals.

Le Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe a également commencé à s'intéresser aux migrations climatiques et/ou environnementales. La Commission sur les migrations, les réfugiés et la population et la Commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe s'est emparée de la thématique avec la parution d'un rapport intitulé « Environmentally Induced Migration and Displacement: A 21st Century Challenge » en décembre 2008. Le mois suivant, une résolution et une recommandation ont été adoptées par l'Assemblée parlementaire.¹⁴ Ces documents soulignent les besoins de

¹³ It is interesting to note that DEVCO C2 officials ignored the GAMM.

¹⁴ Résolution 1655 (2009) *Migrations et déplacements induits par les facteurs environnementaux : un défi pour le XXI^e siècle*, <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta09/FRES1655.htm> ;

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

recherche pour mieux comprendre la problématique des migrations climatiques. Ils appellent également l'Europe, notamment par le biais du Conseil de l'Europe, à jouer un rôle pionnier dans ces recherches. Enfin, ils suggèrent la rédaction d'une convention cadre sur la reconnaissance du statut et des droits des migrants environnementaux, ainsi qu'un protocole additionnel à la Convention Européenne sur les Droits de l'Homme pour reconnaître le droit à un environnement sain. La démarche de cette institution régionale est plus ambitieuse et inédite que celle de l'Union Européenne, reste à voir si elle sera suivie d'actes.

2) L'entrée et l'évolution de la thématique dans les négociations climatiques

a) De Bali à Copenhague : l'amorce des réflexions

Depuis le plan d'action climat adopté à Bali en 2007 et les conférences aux parties (COP) successives de Poznań en 2008, de Copenhague en 2009 et de Cancun en 2010, nous avons réalisé un suivi des documents officiels de négociations internationales des États parties à la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC). Ce suivi continu permet de dégager les axes d'une prise de conscience progressive mais encore embryonnaire du lien naissant entre les migrations et les impacts des changements climatiques dans les discussions sur le climat. Cette insertion encore marginale dans les négociations climatiques est le fruit d'un ensemble de jeux d'acteurs, particulièrement nourris par les pays du Sud moins résilients aux conséquences des changements climatiques (par exemple : Bangladesh, Micro États insulaires).

Lors de la Conférence des parties à Bali, les représentants des États ont adopté un Plan d'action mettant les efforts d'adaptation au changement climatique à égalité avec les efforts d'atténuation des changements climatiques. La question des déplacements de population n'est pas pour autant entrée dans les négociations officielles sur le climat : l'adaptation était essentiellement considérée comme une adaptation *sur place*. Ce n'est que petit à petit, comme à Accra en août 2008, dans les discussions sur une action renforcée au niveau national et international pour l'atténuation des changements climatiques du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme, qu'une proposition initiale a été présentée au cours de l'atelier par le Bangladesh et la Gambie portant sur « *l'octroi d'une indemnisation financière aux victimes du climat et aux réfugiés climatiques* ».

Puis, à l'atelier de préparation de la conférence des parties de Poznan, les négociateurs ont adopté l'idée d'un « *fonds de solidarité / mécanisme d'assurance conçus pour promouvoir la résilience financière en cas de manifestations météorologiques extrêmes, de catastrophes, de pertes collectives et d'indemnisations de victimes des changements climatiques et de réfugiés climatiques; et prévoyant l'utilisation de dispositifs de microassurance* » proposé par l'Alliance des Petits États Insulaires AOSIS, l'Argentine, le Sri Lanka et le Bangladesh. La société civile (GW, le Fonds mondial pour la nature, TWS, Christian Aid, FERN/Amis de la Terre et International/RFUK) a défendu l'idée de « *mesurer les 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* ». L'Université des Nations Unies a aussi estimé qu'il « *devrait être envisagé de réaliser des observations des migrations régionales, des évaluations détaillées par région et*

Recommandation 1862 (2009) *Migrations et déplacements induits par les facteurs environnementaux : un défi pour le XXI^e siècle* ,
<http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta09/FREC1862.htm>

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

pays et des états de l'environnement et des flux migratoires ainsi que des projets pilotes sur les mesures d'adaptation ».

En juin 2009 à Bonn, la question du déplacement des populations prend une dimension plus concrète dans les discussions, mais sans pour autant parvenir à un consensus sur les termes à retenir. Dans le document de travail, il est fait notamment mention des « *[Activities related to national and international migration/planned relocation of climate [refugees] [migrants] [displaced persons by extreme climate events].]* »¹⁵. Tout comme dans les sphères académiques, les termes de « réfugiés », « migrants », « déplacés » font débat pour caractériser les phénomènes migratoires liés aux changements climatiques. Les discussions sur cette thématique ont néanmoins continué dans des termes beaucoup moins précis et moins prospectif jusqu'à Cancún, sans que ne soit retenu quoi que ce soit à Copenhague.

La conférence de Copenhague (7-18 décembre 2009) s'est achevée par un accord politique de trois pages dénommé « Accord de Copenhague », visant à limiter l'élévation de la température, la réduction des émissions mondiales de gaz à effet de serre et mettant en place des fonds pour les pays en développement. Si le texte final a déçu car il n'était pas juridiquement « contraignant » et qu'il n'engageait pas les États à mettre en place un traité pour prendre le relais du protocole de Kyoto, même imparfait, il constitue un début essentiel. En effet, l'Accord de Copenhague reconnaît le point de vue scientifique demandant à contenir l'augmentation de la température mondiale en dessous de 2 degrés, condition nécessaire afin d'éviter les pires effets du changement climatique. Alors que les engagements du Protocole de Kyoto portent sur l'atténuation des changements climatiques, l'Accord de Copenhague s'attaque également aux conséquences des changements climatiques qui ne peuvent plus être évitées et au besoin d'adaptation à ces changements. Or, l'atténuation et l'adaptation sont pertinentes au regard des questions migrations climatiques. Il est également intéressant de relever que l'accord reconnaît la vulnérabilité de certains États, en particulier les pays les moins développés, les petits États insulaires et les États d'Afrique. Notre étude fait apparaître qu'outre ces cas devenus exemplaires dans les sphères internationales, la question de la vulnérabilité aux changements climatiques est présente dans tous les pays et encore très peu prise en compte par les gouvernements. Cependant, ces efforts préventifs ne suffisent pas pour éviter que des catastrophes engendrent des risques humains, causant des conflits et des déplacements. L'Accord de Copenhague peut donc décevoir d'autant plus que la question des réfugiés climatiques avait été abordée dans les documents présentés et les discussions parallèles aux réunions principales mentionnées ci-dessus.

b) L'inscription des migrations et déplacements dans l'agenda climatique

A la 16^{ème} Conférence des Parties à Cancún, le 11 décembre 2010, deux types de documents ont été entérinés de nature et portée juridiques différentes. Le principal texte, (le texte de l'accord de Cancun) traite de la poursuite et de la modification du Protocole de Kyoto. Le second texte, beaucoup plus long, compile plusieurs résolutions et mécanismes de lutte contre les changements climatiques tant sur le terrain de l'atténuation que 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 restent encore à inventer. Or, dans cet ensemble de propositions retenues, parmi les propositions du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme et pour la première fois dans un texte officiel, sur proposition du Groupe des 77 et de la Chine, dans le cadre des actions renforcées pour l'adaptation, il a été retenu des « mesures visant à améliorer la compréhension, la coordination et la coopération en

¹⁵ <http://unfccc.int/resource/docs/2009/awglca6/eng/inf01.pdf> (p. 45 s.).

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

matière des déplacements, de migration et de réinstallation induits par les changements climatiques, tant au niveau national que régional et international »¹⁶. Cette référence explicite aux migrations et aux déplacements climatiques dans un document des États parties à la CCNUCC constitue une première. Elle témoigne de l'amorce d'une mise à l'agenda de la thématique dans les négociations climatiques notamment dans le cadre des différentes actions et stratégies d'adaptation.

Toutefois, s'agissant de la portée de cette disposition, on peut s'interroger sur sa réelle faisabilité par les États dans le cadre de leurs actions à venir. Certes, cette référence témoigne d'une « officialisation » de la thématique au sein des discussions diplomatiques du climat mais elle ne crée pas d'obligations précises. Trop imprécise, cette déclaration de principe sera de peu de conséquences tant que des dispositions plus précises n'auront pas été adoptées.

Mais, justement, les négociations au sein du système de la CCNUCC ne semblent pas s'orienter vers des mesures plus précises. Plutôt qu'un point de départ, la mention des migrations climatiques dans les accords de Cancun apparaît comme la conclusion d'un processus. Les décisions adoptées par la Conférence des Parties à Durban, en décembre 2011, n'ont ainsi fait aucune mention aux déplacements.

Ainsi, même si on voit se dessiner une progression dans la mise à l'agenda des enjeux des migrations climatiques depuis 2008, ces discussions demeurent marginales et encore hésitantes notamment au regard des enjeux qu'elles représentent.

Notons enfin que le 5^{ème} rapport du GIEC actuellement en préparation¹⁷ évoquera plus encore ces impacts sur les Hommes et leurs conditions de vie. Il insistera davantage sur les populations vulnérables aux CC. Un chapitre 12 sur la « Sécurité humaine » abordera, entre autres choses, les particularités des communautés locales, des communautés « résilientes », des savoirs traditionnels, des migrations et des déplacements de population, des conflits, etc. On s'attend donc à l'aggravation de la pauvreté, à des répercussions directes sur la santé, à des déplacements de populations.

¹⁶ Traduction libre de "Measures to enhance understanding, coordination and cooperation with regard to climate change induced displacement, migration and planned relocation, where appropriate, at national, regional and international levels". cf. decision -/CP.16 Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on long-term Cooperative Action under the Convention, (29 p.), p. 3. http://unfccc.int/files/meetings/cop_16/application/pdf/cop16_lca.pdf

¹⁷ <http://www.ipcc.ch/pdf/ar5/ar5-outline-compilation.pdf>

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

CHRONOLOGIE DE LA PROGRESSIVE MISE A L'AGENDA DES DEPLACEMENTS ENVIRONNEMENTAUX

PERIODE	1948	1976	1985	90 & 2000	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ACTIONS	Évocation déplacement & environnement	Établissement lien migrations & dégradations de l'environnement	1 ^{er} fois concept de « <i>environmental refugee</i> » (Rapport PNUE)	Discussion sur définitions	Rapport Gouvernance mondiale des migrations climatiques	-document de travail de 2008 intitulé « Climate Change, Migration and Displacement: Who will be affected? » -Projet de Limoges I dec. 2008	-Soumission des « drafts » au AWGLCA fév 2009 -Rapport intitulé « Migration, environnement et changement climatique » dec 2009 Resultat du programme de recherches EACH FOR	-Adoption de l'article 14 f) -Rapports « <i>Accommodating Migration to Promote Adaptation to Climate Change</i> »	-Conférence NYC Université Columbia (Ile Marshall) -Conférence <i>Climate change and displacements in 21st Century</i> Oslo & Adoption des Principes NANSEN (mai) -Consultation d'experts (Bruxelles « <i>migration and climate change</i> ») -Conférence Bellagio (juin)	-Soumission d'un projet de Convention sur les déplacés environnement Sommet de la Terre à Rio+20
ACTEURS	Vogt (écologue américain)	L. Brown (<i>Worldwatch & Earth Policy Institute</i>)	E.El-Hinnawi	Myers Black Etc.	Gobal gouvernance projet (Biermann)	-HCR, HR DIP, OIM, NRC, OCHA, IASC -Université de Limoges	-HCR, HR DIP, OIM, NRC, OCHA, IASC -OIM - EACH FOR (chercheurs)	-États parties à la CCNUCC -Banque mondiale	-Universitaires, États insulaires -Universitaires, Experts, États insulaires, Agences et organisations internationales -Commission européenne -HCR	-Association internationale des juristes de l'environnement
NEGOCIATION CC ADAPTATION & MIGRATION	-	-	-	-	COP 13 Bali -Plan Bali -Création ad hoc du group d'action concertée à long terme	COP 14 Poznań Proposition (AOSIS, MISC.2/Add.1; Argentine, Sri Lanka, MISC.5; PMA, Bangladesh, FCCC/AWGLCA/2008/11 (UNU, MISC.3); Draft Accra, 21-7/8/2008	COP 15 Copenhague Draft Bonn FCCC/AWGLCA/2009/1 NF.1 22 June 2009	COP 16 Cancun Bonn FCCC/AWGLCA/2010/6 17 mai 2010	COP 17 Durban -Rôle du Comité sur l'adaptation et du Subsidiary Body for Implementation	COP 18 5eme Rapport GIEC (Chapitre 12 dédié aux déplacements de population)

Réalisée par Cournil Christel (2011)

B/ Justifications et viabilité des protections juridiques : responsabilité des États et de la Communauté internationale

Malgré la connaissance encore embryonnaire des migrations climatiques, depuis une dizaine d'années, des actions politiques ou de sensibilisation (Appels, Déclarations, Rapports, Recommandations, etc.) en faveur d'une reconnaissance et d'une protection des réfugiés climatiques se multiplient. La promotion d'une protection juridique des populations concernées par les déplacements climatiques pose de multiples et complexes questions, tout comme le contenu de celle-ci. Des nouveaux concepts juridiques sont débattus pour alimenter les discussions sur la construction ou non de cadres juridiques internationaux, régionaux et nationaux : celui de l'ingérence ou de l'assistance écologique, du « droit d'asile environnemental », de la « justice climatique » ou encore de la « responsabilité de protéger », concept controversé aux frontières incertaines. Ces réflexions interrogent aussi la question de la construction de nouvelles formes de responsabilité internationale, avec l'omniprésence du principe pourtant très ambigu d'une responsabilité « commune mais différenciée ». Notons que ces avancées et discussions théoriques ne peuvent aboutir si elles ne sont pas alimentées par les « remontées » de nos études de terrain.

1) Des définitions non consensuelles

Le premier problème rencontré est l'absence de consensus sur une définition (voir tableau des définitions en annexe). Différentes notions s'entrechoquent dans un débat souvent confus : réfugiés climatiques et/ ou environnementaux ou écologiques, déplacés climatiques et/ ou environnementaux ou écologiques, apatrides climatiques, migrants climatiques, sinistrés, etc. Une grande partie du débat porte sur les mérites respectifs de ces différents termes. Les définitions ne manquent pas non plus. Le débat est encore plus brûlant chez les juristes qui opposent les définitions juridiques des « réfugiés » ou des « déplacés internes » à l'emploi extensif de ces notions dans un discours militant. Pour les juristes, la *summa divisio* oppose déplacés internes et migrants internationaux. Dès lors, l'ambivalence des déplacements climatiques, souvent intra-étatiques mais parfois inter-étatiques, pose problème dans ce cadre de pensée.

Chaque terme (en particulier : réfugié, migrant et déplacé) est porteur d'un contenu différent. Nous réalisons en ce sens un tableau récapitulatif (cf. ci-après schéma synthétique de ce travail). Il faut relever que selon les acteurs (universitaires, acteurs de la société civile et experts) la définition est différente. Vincent Chetail, Professeur de droit international à l'Institut de hautes études internationales et du développement, lors des entretiens réalisés (13 juillet 2010), expliquait que le jeu des mandats était à l'origine de ces définitions différentes : selon lui, chaque institution souhaite se charger de la thématique avec notamment un objectif financier et à ce titre définit les exilés climatiques selon son mandat.

La question ne se pose pas seulement par rapport au substantif, mais également concernant l'adjectif : climatiques environnementaux, ou écologiques. Cela nous amène à nous demander si la question de la migration climatique (c'est-à-dire la migration causée par le changement climatique à l'échelle mondiale) est spécifique, ou doit s'intégrer dans la thématique plus large de la migration environnementale (la migration causée par n'importe quel changement environnemental local, causé ou non par le changement climatique mondial). Si aujourd'hui les débats se concentrent sur la migration climatique et non la migration environnementale, Cecilia Tacoli, chercheur à l'IEED (9 août 2010) nous explique que le gouvernement britannique, qui avait commandé un rapport sur les migrations climatiques récemment,

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

demandait aujourd'hui une étude sur les migrations environnementales. D'ailleurs à ce propos, plusieurs personnes ressources, lors des entretiens réalisés, ont remarqué que, si les débats liés au changement climatique ont permis de mettre en exergue les migrations climatiques, la thématique peut nuire à la cause : trop parler de migration peut dissuader les acteurs politiques de s'engager dans ce domaine. Certains ont d'ailleurs soulevé la possible instrumentalisation de la thématique. De ce fait, la question se pose : faut-il intégrer la question de migration climatique à la migration environnementale et préférer une définition plus large, préférant l'adjectif environnemental ? Il faut ajouter qu'il apparaîtra souvent difficile de prouver qu'une migration est la conséquence directe de changements climatiques. De plus, la question du changement climatique pose la question de l'intervention humaine difficile à prouver. Enfin, avant même les querelles autour d'une définition, soulignons qu'à l'heure actuelle encore beaucoup d'acteurs nient l'existence même de telles migrations et refusent donc une telle définition. Dans tous les cas, la protection (s'il y a lieu) sera largement dépendante des définitions. A ce titre, établir une définition pertinente et applicable est un enjeu de taille.

Tableau synthétique sur les définitions rencontrées selon les acteurs

Acteurs	Termes retenus
HCR	« Environmentally displaced persons » et « apatrides de fait »
IOM	« Migrants environnementaux » (2008) « migrants climatiques » (2011)
Experts et universitaires <i>Global governance projet</i>	« Climate change refugees »
Universitaires <i>Juriste de Limoges</i>	« Réfugiés écologiques » (2005) et « déplacés environnementaux » (2009)
Politiques <i>Hélène Flautre</i>	« Migrations climatiques »
ONG <i>Association « Living Space for »</i>	« Environmental Refugee »
Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe <i>Recommandation 2006 :</i> <i>Rapport Mme Tina Acketoft 2008 :</i>	« Réfugiés de l'environnement » « Migrations environnementales »

Réalisé par Cournil Christel (2011) (Cf. tableau plus complet en annexe)

2) Des trajectoires migratoires qui résistent aux catégories du droit

Les migrations environnementales soulèvent les carences du droit international et bouleversent les catégories juridiques dès que l'on évoque les possibles protections à offrir.

a) Des lacunes et des carences du droit à surmonter

Si les textes supranationaux relatifs à l'environnement, aux réfugiés ou aux étrangers se sont multipliés ces dernières décennies avec le développement du droit international, il n'en demeure pas moins que la problématique du déplacement climatique ou environnemental n'est pas abordée explicitement dans ce droit. L'expression « réfugiés environnementaux » (ou « réfugiés climatiques ») n'est pas juridiquement consacrée : aucun texte juridique n'emploie ces termes. Le droit s'avère ainsi, d'après certains, inadapté aux réalités complexes qui dessinent ce concept. Aujourd'hui, il est démontré que les instruments juridiques hérités du siècle dernier, particulièrement la Convention de Genève de 1951 sur le statut de réfugiés (politiques), sont inadaptés à aux migrations massives causées par le changement climatique.

La Convention de Genève définit internationalement le réfugié dans son article 1^{er} A : c'est-à-dire toute personne qui « *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, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays* ». Cette définition ne renvoie pas explicitement aux dégradations de l'environnement ; le critère d'une « persécution politique » limite la définition juridique du réfugié au contexte où l'Etat prive volontairement des personnes ciblées du bénéfice des droits civiques et politiques. Ainsi, le HCR s'est clairement positionné sur l'utilisation erronée des expressions de « réfugiés climatiques » ou de « réfugiés environnementaux », qui selon lui, conduit à une confusion avec le droit international existant.

Aucun instrument juridique ne définit et n'offre une protection directe¹⁸ et obligatoire à l'ensemble des « réfugiés environnementaux ». En somme, les textes « spécialisés » relatifs aux étrangers et aux réfugiés sont globalement décevants pour les réfugiés environnementaux : insuffisance de la Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, faiblesse des instruments communautaires relatifs à l'asile et à l'immigration, etc. Il en est de même des textes relatifs au droit international des Droits de l'Homme même s'ils sont porteurs de quelques ouvertures (Cournil, 2006 et Cournil et Mazzega, 2007). Une lecture même très extensive de la récente protection temporaire communautaire offerte par l'Union Européenne aux ressortissants extra-communautaires ne permet pas d'organiser un accueil pour un motif climatique ou environnemental sous condition en Europe. Seules les initiatives isolées et marginales de certains pays (Grèce, Suède, Finlande et Italie) ont timidement abordé indirectement la question par le développement des protections subsidiaires (Kolmannskog et Myrstad, 2009 et HCR, 2009). La Suède et la Finlande prévoient un mécanisme de protection dans leur législation pour les personnes fuyant une catastrophe écologique ou naturelle. En somme, les instruments juridiques qui seraient susceptibles d'apporter une protection « par ricochet » aux réfugiés environnementaux sont encore très limités.

¹⁸ La Convention (N° 169) concernant les peuples indigènes et la Convention sur la lutte contre la désertification évoquent le lien entre l'environnement et le déplacement.

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

António Guterres, Haut-commissaire de l'ONU pour les réfugiés, s'est déclaré en décembre 2009, favorable à la création d'instruments juridiques et de mécanismes de protection pour les réfugiés environnementaux. Plusieurs propositions d'outils et de pistes de protections sont actuellement discutées dans les milieux des universitaires français et anglo-saxon, des experts et des ONG.

b) Des classifications du droit inopérantes et la recherche de nouvelles protections

L'utilisation de l'expression « réfugiés environnementaux » engendre une ambiguïté au regard de la définition du réfugié en droit international. Ces termes ne font pas l'unanimité et surtout auprès du HCR qui ne retient pas ce terme « connoté » mais préfère employer la notion de « environmentally displaced persons ». Selon le HCR, la majorité des migrations environnementales serait interne aux États, il y a lieu donc d'utiliser la notion de *personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays* (PDIPP) qui fait l'objet d'une reconnaissance progressive en droit international. Pour l'Organisation Internationale des Migrations, il s'agit plutôt de *migrants* environnementaux. Avec la montée des océans, la disparition annoncée (mais controversée) de certains petits États nations insulaires pourrait créer une situation inédite en droit international - une nouvelle forme d'*apatridie*, qui ne serait pas due à l'exclusion de minorités du jeu des États existants, mais à la disparition de l'État. En définitive, la grille de lecture classique (réfugiés, déplacés, migrants, apatrides) semble ici inopérante. L'émergence fulgurante du concept de « réfugié de l'environnement » bouleverse les classifications du droit des migrations. Aussi, l'émergence et la consécration du concept de réfugiés environnementaux ne ruineront-elles pas le subtil édifice conventionnel et par conséquent la logique suivie par le droit international des réfugiés dans l'après-guerre, et développée dans le contexte de la Guerre Froide ?

Par ailleurs, d'autres déplacements qui ont pour origine des événements climatiques n'ont pas été dénommés « réfugiés, déplacés, migrants » environnementaux par les populations elles-mêmes, les pouvoirs publics ou les médias. On parle à leur égard : de *victimes*, de *sinistrés*. Ainsi, par exemple lors du passage du cyclone Katrina, près de 80 % de la population de la Nouvelle Orléans est partie ou a été évacuée. Près de 2 millions de personnes se sont déplacées et fin 2006 plus de 40 % n'y étaient pas revenues (cf. l'étude de cas sur la Nouvelle Orléans). Les déplacés de Katrina ont sans doute peu de choses à envier, en général du moins, aux déplacés du Bangladesh. Mais il s'agit sans doute plus d'une différence de degré (différence quantitative) que d'une différence de nature (différence qualitative) : aucune ligne n'est naturellement tracée entre les pays du Nord et ceux du Sud. Le changement climatique et, plus généralement, l'interaction avec l'environnement naturel pose des défis constants au Nord comme au Sud, même s'il demeure que les régions tropicales sont plus exposées et, en raison d'un développement généralement, moindre, plus vulnérables. Dans ces circonstances, le rejet du terme « réfugié » pour qualifier des citoyens américains doit nous interroger sur le phénomène d'aliénation sous-jacent dans le discours sur les « réfugiés » climatiques ou environnementaux. Le réfugié semble souvent être l'« autre », celui qui est faible, pauvre et vulnérable, construit en opposition d'un « nous », omnipotent, riche et sauveur, mais dont il ne faut tout de même pas abuser de la générosité.

Ainsi, les classifications dans les catégories juridiques ont leur importance car elles conditionnent les protections à offrir et à construire.

3) La demande d'un encadrement juridique des migrations environnementales

De nombreux travaux ont récemment promu une modification du droit international. Les pistes proposées sont très différentes d'un acteur à l'autre. On peut schématiquement les regrouper en deux catégories. La première est l'approche « *hard law* » (droit dur) : le droit directement contraignant des traités. Cette approche rassemble les experts et les universitaires qui proposent des lignes fondées sur les droits de l'Homme, le droit humanitaire, le droit des migrations internationales et de droit international de l'environnement. D'autre part, l'approche « *soft law* » (droit souple), rassemblant des normes inspiratrices (résolutions, déclarations, principes directeurs, etc.). Cette seconde approche recouvre quant à elle des propositions davantage orientées sur les stratégies de prévention et d'adaptation des écosystèmes ou sur la réinterprétation des cadres juridiques actuels.

a) L'approche hard law plaidant pour de nouveaux droits

i. La création d'un nouvel outil global sui generis

La création d'un nouveau traité international a été très proposée dès 1999 par la thèse de la juriste française Véronique Magniny (Magniny, 1999). Depuis cette thèse, des propositions de création de conventions internationales pour les réfugiés environnementaux ou climatiques ont été publiées dans la littérature académique (Cf. Proposition du Global Governance project, Biermann, 2007). Par exemple en 2009, Doberty et Giannini défendent un instrument contraignant (convention internationale) sur les réfugiés climatiques, plutôt qu'un instrument général et politique. On les rejoint sur l'idée que la protection des réfugiés climatiques doit s'accompagner d'un véritable régime de plusieurs droits. Les auteurs proposent de retenir trois grands principes : l'assistance, la responsabilité partagée et l'administration d'un régime international sur les réfugiés climatiques. (Doberty, Giannini, 2009). Deux projets de nouvelles conventions internationales émergent : un projet français de juristes de l'Université de Limoges pour les « déplacés environnementaux », et un projet d'experts australiens pour les « *Persons Displaced by Climate Change* ».

Le « Projet de convention relative au statut international des déplacés environnementaux » (Prieur *et alii*, 2008) proposé en 2008 par les juristes spécialistes du droit de l'environnement de l'Université de Limoges (OMIJ/CRIDEAU) constitue la proposition de protection « clef en main » la plus aboutie actuellement soumise (rédaction de la Convention, rapport explicatif et Protocoles additionnels évoqués). Ce projet est rédigé comme un véritable traité (Préambule, chapitres et articles, etc.). Les auteurs ont choisi le terme consensuel de « déplacés environnementaux », qui sont définis dans l'article 2 comme « *les personnes physiques, les familles et les populations confrontées à un bouleversement brutal ou insidieux de leur environnement portant inéluctablement atteinte à leurs conditions de vie et les forçant à quitter, dans l'urgence ou dans la durée, leurs lieux habituels de vie et conduisant à leur réinstallation et à leur relogement* ». Il mêle la protection, l'assistance et la responsabilité en reprenant les principes de l'assistance écologique, de proximité, de proportionnalité, d'effectivité et de non-discrimination. Ce projet de convention a l'ambition de mettre en place un mécanisme d'octroi du statut de déplacé environnemental et développe une coopération avec de multiples institutions internationales et régionales (cf. schéma ci-dessous).

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

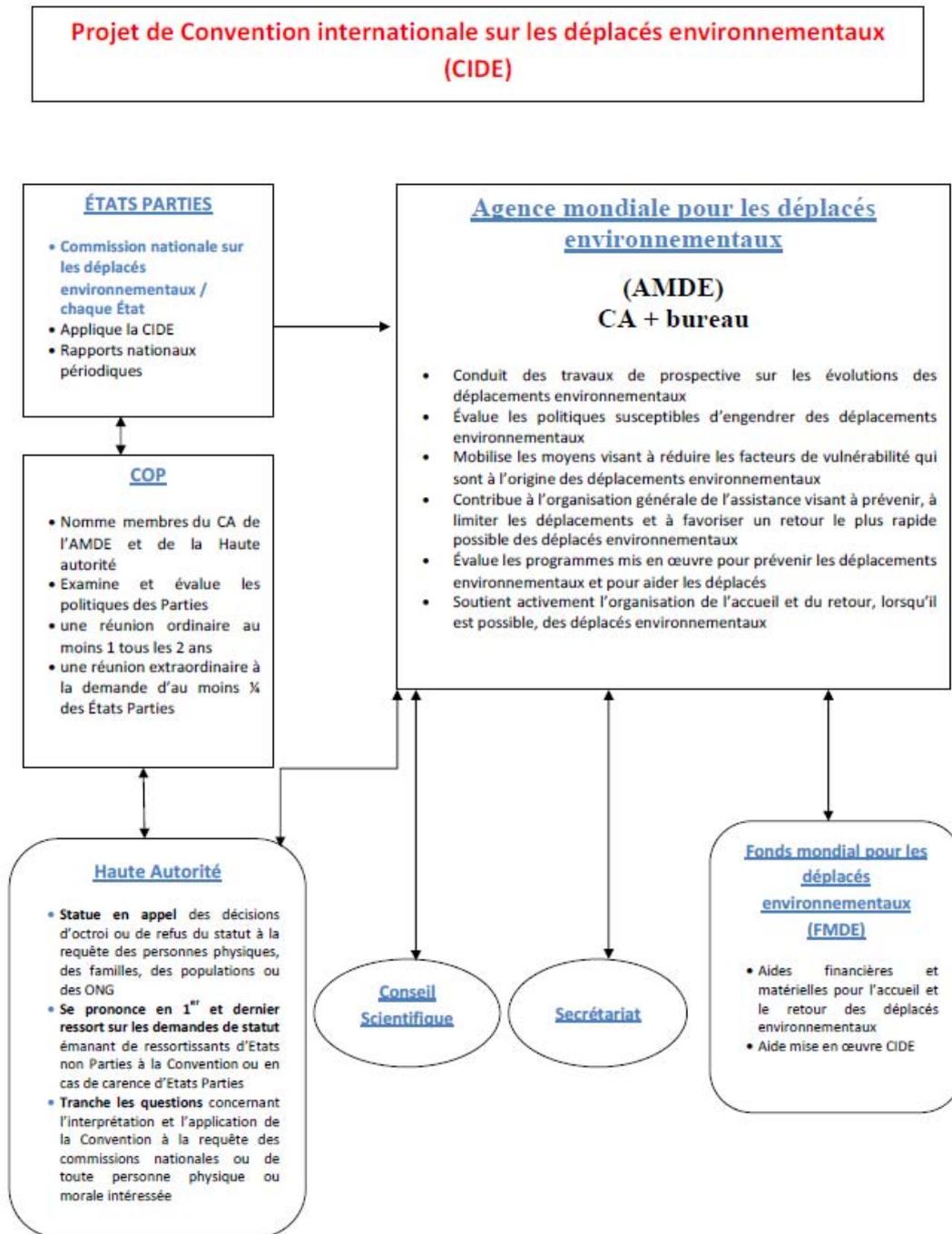


Schéma réalisé à partir du texte du projet des juristes de Limoges (C. Cournil 2011)

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

Si cette Convention peut être critiquée au regard des options choisies, elle a le mérite de poser un point de départ très concret de réflexion afin d'engager de véritables discussions de fond sur les principes à insérer pour une nouvelle Convention internationale. Certains membres d'EXCLIM ont d'ailleurs participé à ces discussions lors d'un séminaire d'experts à Limoges. Reste qu'une solution « *hard law* » demeure une solution de long terme (dans le meilleur des cas) car les États ne semblent pas prêts pour ce type de solution.

Hodgkinson et ses co-auteurs, proposent eux aussi une nouvelle Convention pour les « Persons Displaced by Climate Change » (CCDO) permettant une reconnaissance collective et régionale des populations à risques et dotée d'une définition flexible basée sur six catégories de déplacés¹⁹ (Hodgkinson, Burton, Anderson, Young, 2010). Les auteurs prévoient une série d'obligations telles que des mesures de réinstallation de long terme ; une assistance fondée sur les responsabilités communes des États mais différenciées dans l'émission de GES, des mesures d'adaptation et d'atténuation mises en œuvre par les États d'accueil grâce à une assistance financière internationale, la création d'un fonds d'assistance et des études scientifiques régulières sur les personnes exposées aux risques du changement climatique. Ce projet est également très abouti puisqu'il propose une véritable architecture institutionnelle pour protéger les personnes déplacées par les changements (cf. schéma ci-dessous).

¹⁹ Le déplacement temporaire, le déplacement permanent local, le déplacement interne permanent, le déplacement permanent régional, le déplacement intercontinental permanent, le déplacement temporaire régional et international.

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

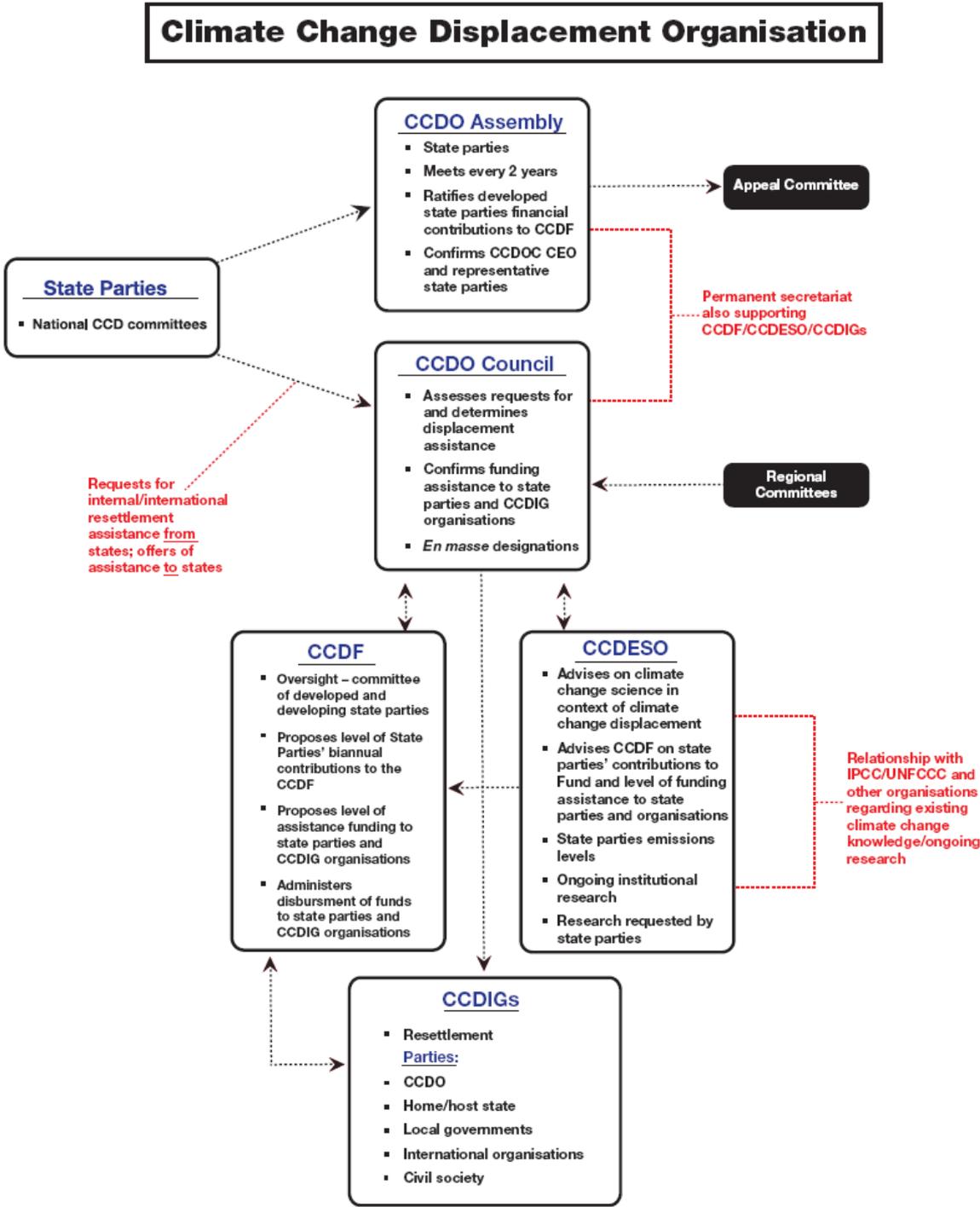


Schéma : Hodgkinson D., Burton T., Young L., Anderson H., « Organisational Structure – Climate Change Displacement Organisation », <http://www.ccdpconvention.com/documents/CCDO.pdf>

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

ii. Des propositions ancrées dans les réalités locales

L'universitaire Kara K. Moberg propose de créer un Programme « *Environmentally Based Immigration Visa* » (EBIV) et estime que les discussions internationales sur les exigences de réduction des émissions de GES pourraient envisager l'adoption d'un tel programme. Le nombre de visas d'immigration délivrés par chaque pays serait fonction du pourcentage de leurs émissions de GES ; le plus gros émetteur délivrerait le plus de visas (Moberg, 2009). Néanmoins, cette solution aura beaucoup de difficultés à être mise en œuvre dans les négociations internationales au regard des actuelles crispations relatives à la création d'un régime juridique pour succéder au Protocole de Kyoto.

La proposition de l'universitaire Angela Williams prône un système régional (accords bilatéraux ou régionaux) car, selon elle, il est peu probable que les États acceptent un accord international contraignant sur la reconnaissance et la protection des déplacés climatiques (Williams, 2008). Le principal avantage d'une coopération régionale réside dans le fait que les États peuvent élaborer des politiques appropriées dans un délai relativement bref et selon leur capacité. La coopération régionale en matière de protection de l'environnement ou en matière de protection des réfugiés en sont de bonnes illustrations. Une structure régionale de coopération permettrait de développer différents niveaux d'engagement et de développement pour les États, et ce, en fonction de la capacité individuelle des pays touchés et de la gravité du problème dans ce domaine.

Enfin, l'universitaire Tracey King propose la création d'un mécanisme international de coordination des déplacements environnementaux (*International Coordinating Mechanism for Environmental Displacement*, ICMED) qui permettrait de coordonner les travaux des agences, des programmes onusiens et des organisations qui travaillent déjà sur certaines des différentes facettes de la problématique des migrations environnementales tels le HCR, le PNUE, le PNUD, l'OCHA, l'OIM, l'OMS, la FAO, etc. (King, 2006).

b) L'approche « soft law » de la réinterprétation des cadres juridiques existants

i. Modifier les cadres légaux existants

Les questions de l'ajout d'un protocole à la Convention de Genève ou de l'extension de son article 1^{er} A ont été soulevées à plusieurs reprises mais sans succès. Différentes études montrent que cette voie est très risquée et serait au final peu efficace (Cournil, 2010). Par ailleurs, il est peu probable qu'une telle extension de la Convention soit acceptée, cette initiative trouverait d'importantes résistances, notamment au sein des pays du Nord peu désireux d'accueillir de nouveaux réfugiés et donc peu pressés de modifier ce texte historique.

Les protections dites alternatives ont pour objet de protéger les personnes en quête d'asile qui ne remplissent pas les critères de la Convention de Genève. Elles se sont notamment développées dans les années 1990 et ont été harmonisées en Europe avec la protection communautaire subsidiaire. Ainsi, au lieu de s'engager dans une renégociation de la Convention de Genève, le HCR et le Norwegian Refugee Council (NRC) se demandent s'il ne serait pas « moins risqué », plus facile et plus rapide de développer au niveau national ou régional des protections alternatives pour des motifs humanitaires ou environnementaux relativement extensifs, afin d'anticiper les déplacements climatiques inter-étatiques (HCR/NRC, 2009). Des lois récemment adoptées dans les pays nordiques peuvent, en ce sens, constituer des pistes en vue d'une harmonisation et d'une coopération régionale et notamment européenne sur les réfugiés environnementaux. Par exemple, la législation suédoise organise

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

une protection humanitaire qui complète le statut de réfugié pour les personnes qui ont besoin de protection en raison d'un désastre environnemental dans leur pays. Vikram Kolmannskog et Finn Myrstad ont montré qu'une récente proposition de 2008 du « Finnish Aliens Act » pourrait clarifier la protection humanitaire en garantissant aux personnes de ne pas être renvoyées dans leur pays d'origine lors de catastrophes environnementales (Kolmannskog, Myrstad 2009). Signalons néanmoins que si l'idée d'élargir et de développer les protections subsidiaires est une solution de court terme envisageable, force est de constater – qu'une diversification des protections de l'asile est souvent synonyme de précarisation des droits offerts, notamment au regard du statut conventionnel particulièrement protecteur.

Par ailleurs, il existe aussi des protections temporaires collectives développées en Europe et aux États-Unis. En 1990, les États-Unis ont mis en place le *Temporary protected status* (TPS) pour ceux qui ne répondent pas à la définition juridique du statut de réfugié, mais qui ont néanmoins besoin d'une protection en raison des risques qu'ils encourent en retournant dans leur pays. Il en est de même pour la directive communautaire relative à la protection temporaire en cas d'afflux de personnes déplacées adoptée en 2001 en Europe qui pourrait être actualisée ou amendée pour tenir compte des réfugiés environnementaux. Toutefois, comme les États membres demeurent « frileux » en matière d'accueil d'étrangers, une telle modification est peu probable.

ii. Renforcer le droit des personnes déplacées

Fin 2009, Walter Kälin a souligné qu'il fallait renforcer les capacités des gouvernements et des acteurs humanitaires afin de fournir protection et assistance à ces « nouveaux » déplacés internes tout en précisant que les Principes directeurs sur les personnes déplacées dans leur propre pays, de 1998, leur étaient applicables. De même, pour le HCR, les Principes directeurs fournissent déjà un cadre normatif pour aborder la protection de certains déplacés environnementaux ou déplacés climatiques. S'il est déjà fait mention des déplacés de catastrophes naturelles dans les Principes directeurs de 1998, on pourrait un jour y inclure explicitement d'autres motifs de déplacements liés par exemple aux effets des changements climatiques. Une redéfinition des Principes directeurs offrirait alors une protection renouvelée et plus globale des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDIPP), et ce quel que soit le motif de départ, ce qui surmonterait la difficulté d'une définition non encore consensuelle des déplacés climatiques ou environnementaux.

Toutefois, le « soft law » n'est, justement, pas un « hard law ». Les Principes directeurs, par exemple, sont certainement source d'inspiration. Il peut y être fait référence dans des textes juridiques contraignants nationaux ou internationaux. Ils centralisent et font circuler des normes admises par la « communauté internationale » comme importantes, et les politiques qui souhaitent adresser les problèmes des déplacés internes y prêtent certainement attention. Cependant, ces principes ne sont pas, en soi et directement, contraignants. Les États ne sont pas invités à les ratifier, c'est-à-dire à les reconnaître comme créateurs de droits et d'obligations. Ils ne peuvent généralement pas être invoqués devant une cour, même si certaines cours peuvent y faire référence pour interpréter des sources de droit. Il n'en demeure pas moins que le « soft law » peut être un premier pas vers un « hard law ». De multiples passerelles existent entre soft et hard law, entre déclarations et conventions. Beaucoup de conventions adoptées par les Nations Unies en matière de droits fondamentaux font suite à l'élaboration progressive d'un droit souple : par exemple, la déclaration universelle de 1948 fut suivie par les Pactes de 1966 sur les droits civils et politiques et sur les droits

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

économiques, sociaux et culturels. Les Principes directeurs, eux aussi, pourraient servir d'inspiration à des traités.

Déjà, dans le cadre de l'Union Africaine, la Convention dite « de Kampala » sur la protection et l'assistance des personnes déplacées en Afrique, adoptée le 23 octobre 2009 (mais non encore entrée en vigueur), témoigne de l'existence de passerelles entre soft et hard law. Ce traité est ambitieux, et il offre une protection prometteuse aux nombreux migrants environnementaux africains. En effet, l'article 5 §4 de la Convention montre que ce texte a déjà anticipé les déplacements résultant des catastrophes naturelles et des changements climatiques. La pratique nous montrera comment cet article sera interprété et mis en œuvre. Des problèmes de ressources (financières et politiques) sont à prévoir. Un mécanisme régional mettant à la charge des seuls Etats de protéger leur propre population est essentiel mais non suffisant : dans beaucoup de pays pauvres, exposés et vulnérables, une aide internationale est absolument indispensable.

Option	Advantages	Disadvantages
Treaty	<ul style="list-style-type: none"> • Global consensus • Universal application • Normative framework • Legally binding 	<ul style="list-style-type: none"> • Lack of political will • Ineffective in practice if not implemented • Problems of definition, conceptualization • May narrow concept
Global Guiding Framework	<ul style="list-style-type: none"> • Based on legal existing obligations • Clarifies applicability to climate change context • Useful first step: gives States time to understand and apply (consensus/State practice may develop) 	<ul style="list-style-type: none"> • Non-binding per se (although underlying obligations may be binding)
Migration pathways	<ul style="list-style-type: none"> • Permits planned movement (for slow-onset changes) • Discretionary (flexible) (from State perspective) • Recognizes human agency • Degree of choice to migrant • Remittances (adaptation) • Migration eases population pressure at home • Creates diaspora communities (facilitates future movement) • May fill employment needs in receiving States 	<ul style="list-style-type: none"> • Discretionary (flexible) (from migrant perspective) • Absence of protection element (<i>non-refoulement</i>) • Exploitation • May be temporary only
Relocation	<ul style="list-style-type: none"> • Option for very vulnerable communities • Keeps communities together 	<ul style="list-style-type: none"> • Balancing needs of existing communities with relocating communities • Break with land, culture • Self-determination? • Sovereignty?

Source : Jane McAdam, *Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards*, 2011, www.unhcr.org/4dff16e99.pdf

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

Tableau sur les différentes propositions doctrinales de protection des déplacés climatiques et environnementaux

DIFFÉRENTES PROPOSITIONS PROTECTIONS	AUTEURS	ACTEURS	APPLICATION GEOGRAPHIQUE	ACTIONS	NATURE DU DROIT	NATURE DE LA PROPOSITION
Réinterpréter ou modifier l'article 1 ^{er} A ou Avenant de la Convention de Genève	Cooper 1998 Experts (Maldives)	Universitaire Experts	Internationale	Réinterpréter ou amender le droit existant	<i>Hard law</i>	Protection
Modification ou réinterprétation du droit international des apatrides	Pistes du HCR Ammer, Margit & Stadlmayr 2009	Agence onusienne Experts	Internationale	Modifier ou réinterpréter le droit existant	<i>Hard law</i>	Protection
Élargir les protections subsidiaires (Modèle suédois)	HCR & NRC Kolmannskog & Myrstad 2008	Agence onusienne & Institution nationale Experts	Nationale ou Régionale (Europe)	Compléter le droit existant	<i>Hard law</i>	Protection
Réinterpréter, construire ou modifier les protections temporaires (Modèle européen ou Étasunien)	-	-	Nationale ou Régionale	Réinterpréter, compléter le droit existant	<i>Hard law</i>	Protection
Utiliser, élargir aux Principes Directeurs sur les PDIPP Ajouter un avenant aux Principes Directeurs sur les PDIPP	Kälin -	Représentant spécial PDI	Internationale	Réinterpréter ou compléter le droit existant	<i>Soft law</i>	Protection
Définir un droit d'intervention en cas de catastrophes (travail de la CDI et l'idée d'une Convention-Cadre sur la protection des personnes en cas de catastrophes)	-	-	Internationale	Créer un nouveau droit	<i>Hard law</i>	Protection Responsabilité
Convention internationale sur les réfugiés Convention	McCue 1994 Magniny 1999	Universitaire Universitaire	Internationale	Créer un nouveau droit	<i>Hard law</i>	Protection Répartition

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

internationale sur les déplacés environnementaux	Projet Limoges 2008	Universitaires				Responsabilité
Mécanisme institutionnel de coordination des déplacés environnementaux	King 2006	Universitaire	Internationale	Compléter le droit existant Créer un nouveau droit	Politique et institutions	Protection Responsabilité
Convention internationale sur des réfugiés climatiques accompagnée d'un régime pluridisciplinaire	Projet de Doberty & Giannini 2009	Universitaires	Internationale	Créer un nouveau droit	<i>Hard law</i>	Protection Répartition Responsabilité
Convention internationale des déplacés climatiques	Projet de Hodgkinson 2009	Experts	Internationale	Créer un nouveau droit	<i>Hard law</i>	Protection Répartition Responsabilité
Accords régionaux pour les réfugiés climatiques	Williams 2008	Universitaire	Régionale ou Continentale	Créer un nouveau droit	<i>Hard law</i>	Protection Répartition Responsabilité
Élargir le Pacific Access Category aux réfugiés climatiques	-	-	Nationale	Compléter le droit existant	<i>Hard law</i>	Protection Responsabilité
Programme de Visas aux réfugiés climatiques	Amendement Nettle 2007 Projet EBIV Moberg 2009	Politique Universitaire	Nationale	Créer un nouveau droit	<i>Hard law</i>	Protection Responsabilité Répartition
Mécanisme d'accueil en fonction de l'émission de GES des États	Byravan & Chella 2006	Scientifiques	Internationale	Création un nouveau droit	<i>Hard law</i>	Protection Répartition Responsabilité
Protocole sur les réfugiés climatiques, annexé à la Convention cadre sur les changements climatiques	Projet Biermann et Boas 2007	Experts	Internationale	Modification du droit existant et création	<i>Hard law</i>	Protection Répartition Responsabilité
La migration de travail Circulaire	IOM, 'Migration, Climate Change and the Environment: Policy Brief', 2009, at 6.	Experts OI	Nationale	Développer un droit existant	<i>Hard law</i>	Stratégie migratoire sur la migration volontaire pour réduire la migration forcée

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

Développer les programmes de migration de main-d'œuvre circulaire et temporaire de l'OIM – Colombie Espagne	OIM Rapport 2010 Etat et migration dans le monde	Experts OI	Nationale	Développer un droit existant	<i>Hard law</i>	Stratégie d'adaptation
---	--	------------	-----------	------------------------------	-----------------	------------------------

*Tableau réalisé par Cournil Christel (2011)

iii. Les réflexions théoriques sur le sort des populations insulaires

Le cas des populations insulaires soulève aussi la problématique plus théorique du devenir du micro-État-Nation insulaire et du lien de nationalité qui le lie à sa population. Des réflexions théoriques émergent en ce sens.

Le lien de nationalité renvoie à l'appartenance d'une personne ou d'un groupe de personnes à un État. Il permet de relier un individu à un État. Or ce lien sera-t-il pour autant rompu si les compétences personnelles et territoriales de l'État disparaissaient ? La disparition du micro-État-Nation insulaire fait, pour certains, émerger une nouvelle forme d'apatridie. Rien dans le droit international des apatrides, ne permet d'octroyer une nationalité nouvelle aux populations insulaires menacées. Walter Kälin relève qu'il n'est ni suffisant ni suffisamment adapté pour satisfaire les nécessités très spécifiques des populations insulaires (Kälin, 2008). Jane McAdam estime que même si les Conventions d'apatridie s'appliquaient aux populations insulaires, les textes ne lient que les États qui les ont ratifiés, et seulement pour ce qui est des apatrides du territoire. Par ailleurs, peu d'États ont développé dans leur législation une procédure de détermination du statut d'apatride, contrairement au statut de réfugié. En conséquence, son application pratique restera très limitée. Enfin, les standards internationaux de protection des apatrides sont très limités et ratifiés par relativement peu d'États.

Doit-on réinventer ou actualiser la catégorie juridique de l'apatridie afin de faire émerger « l'apatridie climatique » ? Toujours est-il que ces populations seront des « apatrides de fait » pour lesquels des solutions politiques et juridiques devront être pensées. Sans doute que des actions de prévention de l'apatridie seraient plus pertinentes, par exemple l'invention de structures quasi-étatiques permettant le maintien d'une certaine souveraineté pour des formes d'États déterritorialisés.

Au-delà des problèmes juridiques qu'elle pose, l'apatridie climatique soulève également, et sans doute avant tout, un problème politique d'importance : l'hypothèse de la disparition d'un État insulaire pose la question du maintien de l'identité nationale d'une population. Comment le droit des peuples à l'auto-détermination pourrait-il être déterritorialisé ? Par ailleurs, la notion d'apatridie climatique, outre qu'elle n'est pas souhaitée par les populations ni par les représentants des États insulaires, pourrait en fait aboutir, paradoxalement, à une réduction des droits de ces populations dans les négociations internationales, au sein desquelles leurs voix ne seraient plus entendues.

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

	Impacts climatiques	Impacts humains migratoires	Actions réalisées ou à réaliser
Papouasie-Nouvelle-Guinée (PNG)	Surtout Îles Carteret : - 2008 : marées inhabituellement élevées - Montée progressive de l'eau de mer à l'intérieur des terres - Famine	Petit atoll des îles Carteret : - Février 2009 : 40 ^{ème} de familles doivent être déplacées vers la grande île de Bougainville	- Programme pilote de relogement et de déplacement des familles - Gouvernement a débloqué près de 500 000 € (frais déménagement, et construction)
Îles Salomon	- Montée des eaux - Salinisation des sols, - Stérilisation les plantations	- 10 000 à 14 000 personnes concernées selon le gouvernement	- Autorités Salomonaises estiment disposer de territoires suffisants pour relogement populations -Elles manquent de moyens financiers mesures d'accompagnement (transport, matériels, nouvelles constructions, etc.).
Vanuatu	- Érosion des côtes - Montée du niveau de la mer	- Devoir reloger des populations exposées	- Besoin urgent de plans coordonnés pour relogement populations locales menacées - Besoin de création d'un dispositif politique, juridique et financier
Tuvalu	- Montée des eaux - Salinisation des sols - Stérilisation les plantations	- 12 000 personnes Exposition progressive	- PAC avec Nouvelle-Zélande pour délivrer des visas temporaires (immigration de travail) - Aucune solution d'exil à long terme n'a été trouvée - Action pour adaptation de l'archipel

Cournil Christel (2010) Tableau récapitulatif des impacts climatiques et migratoires dans les pays insulaires du Pacifique*

*Ce tableau a été notamment réalisé à partir du rapport *Papouasie-Nouvelle-Guinée, Îles Salomon, Vanuatu, États émergents d'Océanie, Compte rendu du déplacement effectué par une délégation du groupe en Papouasie-Nouvelle Guinée, aux Îles Salomon et au Vanuatu du 9 au 20 septembre 2009*, du Groupe interparlementaire d'amitié France – Vanuatu-Îles du Pacifique, juin 2010, N° GA 89, 101 p.

c) Vers l'adoption des principes de Nansen sur les migrations environnementales ?

L'initiative Nansen (du nom du prix Nobel de la paix et initiateur de la protection internationale des réfugiés) a été initiée par une grande conférence internationale organisée par le gouvernement norvégien, à Oslo, les 6 et 7 juin 2011. Le Conseil norvégien pour les réfugiés et le Centre de recherche sur les réfugiés (Oxford) ont aussi joué un rôle important en convaincant le gouvernement norvégien d'organiser cette conférence. Une centaine de chercheurs internationaux et de diplomates ont participé. La conférence a abouti aux « principes de Nansen sur les migrations environnementales » : dix principes généraux qui, de l'accord général des participants, devraient former la base d'une réponse internationale au problème des migrations environnementales.

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

« Principes de Nansen » (6-7 juin 2011)

Building upon Nansen's legacy, the following principles were recommended to guide responses to some of the urgent and complex challenges raised by displacement in the context of climate change and other environmental hazards.

I. Responses to climate and environmentally-related displacement need to be informed by adequate knowledge and guided by the fundamental principles of humanity, human dignity, human rights and international cooperation.

II. States have a primary duty to protect their populations and give particular attention to the special needs of the people most vulnerable to and most affected by climate change and other environmental hazards, including the displaced, hosting communities and those at risk of displacement. The development of legislation, policies and institutions as well as the investment of adequate resources are key in this regard.

III. The leadership and engagement of local governments and communities, civil society, and the private sector, are needed to address effectively the challenges posed by climate change, including those linked to human mobility.

IV. When national capacity is limited, regional frameworks and international cooperation should support action at national level and contribute to building national capacity, underpinning development plans, preventing displacement, assisting and protecting people and communities affected by such displacement, and finding durable solutions.

V. Prevention and resilience need to be further strengthened at all levels, particularly through adequate resources. International, regional, and local actors have a shared responsibility to implement the principles enshrined in the Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building Resilience of Nations and Communities to Disaster.

VI. Building local and national capacity to prepare for and respond to disasters is fundamental. At the same time, the international disaster response system needs to be reinforced. The development of multi-hazard early warning systems linking local and global levels is critical.

VII. The existing norms of international law should be fully utilized, and normative gaps addressed.

VIII. The Guiding Principles on Internal Displacement provide a sound legal framework to address protection concerns arising from climate- and other environmentally-related internal displacement. States are encouraged to ensure the adequate implementation and operationalization of these principles through national legislation, policies and institutions.

IX. A more coherent and consistent approach at the international level is needed to meet the protection needs of people displaced externally owing to sudden-onset disasters. States, working in conjunction with UNHCR and other relevant stakeholders, could develop a guiding framework or instrument in this regard.

X. National and international policies and responses, including planned relocation, need to be implemented on the basis of non-discrimination, consent, empowerment, participation and partnerships with those directly affected, with due sensitivity to age, gender and diversity aspects. The voices of the displaced or those threatened with displacement, loss of home or livelihood must be heard and taken into account, without neglecting those who may choose to remain.

Mais cette conférence n'était en réalité qu'un début. Devant l'intérêt suscité par la Conférence Nansen, la Norvège, bientôt rejointe par la Suisse, a poussé le débat plus loin. Ainsi, le 2 octobre 2012, en marge d'une réunion du comité exécutif du HCR à Genève, est lancée une initiative qui ouvre beaucoup d'espoirs. Il s'agit bien entendu de la première initiative intergouvernementale pour la protection des déplacés environnementaux. L'initiative est placée sous la houlette de Walter Kälin, éminent professeur de droit international à l'université de Berne et ancien Représentant Spécial du Secrétaire Général des Nations Unies pour les Déplacés Internes. Un secrétariat est annoncé, qui serait ouvert à Genève à la fin 2012. Un comité de pilotage est constitué, outre la Norvège et la Suisse, du Costa Rica, de l'Australie, du Mexique, du Kenya et des Philippines ; d'autres Etats, comme l'Allemagne,

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

pourraient rapidement rejoindre ce comité. En outre, un comité consultatif est constitué d'organisations internationales (Union Européenne, UNICEF, UNEP, OIM, HCR, Banque Mondiale, Banque Asiatique de Développement, etc.) et d'organisations non gouvernementales (Croix Rouge, Conseil norvégien pour les réfugiés, le Centre de Surveillance des déplacements internes (IDMC), etc.).

L'initiative consiste en un processus consultatif intergouvernemental, qui vise à déboucher sur un agenda de protection, possiblement un document similaire au Principes Directeurs pour les Déplacés Internes (1998), à l'horizon 2014 ou 2015. Dans une première phase de l'initiative, des consultations sous-régionales seront organisées, commençant par le Pacific Sud au printemps 2013, tandis que des études seront commanditées aux membres du Comité Consultatif.

C/ Programmes internationaux de prévention et d'atténuation des catastrophes et de secours d'urgence aux populations

Trois axes sont à lier à notre thématique : la question de la prévention, de l'adaptation et d'un droit pour les victimes de catastrophes.

1) Le Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 : le volet prévention peu exploité

Si la gestion et l'accompagnement des migrations sont des volets essentiels, ils doivent être complétés par un volet de prévention des catastrophes naturelles facteurs de déplacement. A cet égard, il faut noter le développement récent de stratégies internationales de prévention des catastrophes. À sa 9e séance plénière, le 22 janvier 2005, la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes a adopté la Déclaration de Hyogo. Celle-ci reconnaît notamment « la nécessité de promouvoir à tous les niveaux, depuis le niveau individuel jusqu'au niveau international, une culture de la prévention des catastrophes et de la résilience face à celles-ci » et a adopté le Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015. Ce dernier s'applique aux catastrophes provoquées par des aléas d'origine naturelle ou imputables à des aléas ou risques environnementaux et technologiques connexes. C'est une véritable approche stratégique et systématique de la réduction de la vulnérabilité et de l'exposition aux aléas qui est promue. Le Cadre d'action souligne la nécessité de bâtir des Nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes, et propose les moyens d'y parvenir. Au-delà, Philippe Boncourt de l'OIM a souligné, lors de notre entretien, l'intention de l'OIM de développer un volet de prévention des catastrophes naturelles pour limiter les migrations. Ici, nous avons pour objectif de poursuivre l'analyse de cette stratégie onusienne afin de voir - notamment dans les études de cas EXCLIM - si ce cadre d'action se répercute dans les États (nationalement et localement) et en particulier si ces actions intègrent les préventions des déplacements de population dus aux catastrophes.

2) Les PANA : l'intégration des stratégies migratoires dans les mesures d'adaptation

Les Plans d'action nationaux pour l'adaptation (PANA ou NAPA en anglais), qui devraient

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

aider les pays les plus pauvres à concevoir des plans pour faire face à l'impact défavorable du changement climatique et à recevoir un financement international, ont été introduits comme une partie de la Septième Conférence des Parties de la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique (Marrakech, 2001). Les PANA permettent à l'État de lister les activités prioritaires pour faire face aux besoins urgents et immédiats des pays les moins avancés aux fins d'adaptations et aux effets néfastes des changements climatiques. Ainsi, si les premiers PANA ne faisaient aucune référence à la migration, aujourd'hui un certain nombre d'entre eux reconnaissent (mais encore marginalement) l'impact potentiel du changement climatique sur la migration. Critiqués et encore très incomplets dans leur contenu, selon l'OIM, ces programmes PANA pourraient être demain des outils clés pour lier les stratégies d'adaptation aux enjeux migratoires. Le Bangladesh a soulevé la question des effets sociaux des migrations lors des inondations dans son projet de PANA mais surtout a intégré les déplacements de population liés aux changements climatiques dans sa stratégie et son plan sur les changements climatiques de 2008 et de 2009 (voir aussi infra : le PANA du Burkina Faso). Des experts de l'OIM et d'autres institutions insistent sur la multiplication de ces initiatives. Avec le PNUE, l'OIM a réalisé au Mali certains projets relevant de PANA en insistant sur la pertinence et l'intérêt d'intégrer la migration dans les actions nationales et locales d'adaptation. De même, selon l'OIM, « le Mozambique a suggéré de mettre en place un système d'alerte précoce qui aiderait à répertorier les zones dangereuses et vulnérables et à déplacer les populations qui sont établies dans des régions sujettes aux crues et aux cyclones ». Par ailleurs, il développe une « approche anticipative et systématique axée sur l'atténuation des risques plutôt que sur la réaction à chaque phénomène », notamment au regard du cadre d'action Hyogo.

Notons que l'adaptation est à peine amorcée devant les institutions européennes, c'est pourtant une piste intéressante à construire notamment dans le cadre de la DG Climat, DG DEVCO et HOME avec des collaborations à construire avec les pays tiers partenaires de l'UE. Le « livre blanc » sur l'adaptation au changement climatique que la Commission a publié en avril 2009 (référence 52009DC0147) mentionne que « *les répercussions du changement climatique sur les flux migratoires devraient également être pris 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.* ». L'avis du Parlement Européen sur ce livre blanc (référence 52010IP0154) reflète l'intérêt de certains parlementaires européens pour la question.

« [80][Le Parlement] met l'accent sur le fait que le changement climatique est de nature à provoquer d'importantes vagues de migrations environnementales au départ de régions alimentant déjà les flux migratoires vers l'Europe (Afrique, Moyen-Orient, Asie du Sud et du Sud-Est);

[81.] fait observer que les migrations environnementales doivent être prises en compte dans la planification à long terme de la politique d'aide au développement pour permettre de déployer en temps opportun des actions de prévention dans les pays d'origine et d'apporter une réponse humanitaire rapide. »

Cependant, il semble qu'aucun document européen sur l'adaptation ne s'est davantage étendu sur la question migratoire.

A cet égard, il faut garder à l'esprit que le lien entre adaptation et migration peut être conçu de différentes manières. Une possibilité, largement mise en œuvre, est de concevoir l'adaptation comme un moyen de contrer la migration : augmenter la résilience aux catastrophes naturelles

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

pour prévenir les déplacements. Mais d'autres stratégies existent. Une alternative est la migration de retour – le rétablissement, plus ou moins encadré, des communautés dans leurs lieux d'habitation après un déplacement dû en particulier à une catastrophe naturelle. D'autres alternatives incluent des programmes de migration volontaire, temporaire, circulaire (c'est-à-dire répétée) ou définitive, ou même la réinstallation préventive d'une population. Dans ces cas comme dans d'autres, ce n'est pas l'adaptation qui est une stratégie d'évitement de la migration, mais, au contraire, c'est la migration qui est une stratégie d'adaptation au changement climatique. Cependant, ces stratégies d'adaptation par la migration sont difficiles à mettre en œuvre. Les grands projets d'infrastructure développés tout au long du XX^{ème} siècle ont permis, souvent à des coûts humains importants, de développer un savoir faire en termes de réinstallation de population, par exemple lors de la construction de barrages hydroélectriques géants (nécessitant le dépeuplement de vastes « réservoirs »). En Indonésie, une politique dite de « transmigration » a déplacé plus de cinq millions de personnes en plusieurs décennies, mais principalement sous Suharto (années 1970 et 1980), de l'île surpeuplée de Java vers de petites îles périphériques. Là aussi, le coût humain et même environnemental a été dénoncé par la société civile.

Les PANA pourraient être des instruments utiles pour soutenir la circulation de savoir-faire en matière de réinstallation, ou, plus généralement, de « migration comme adaptation ». Mais les PANA pourraient aussi se révéler des obstacles administratifs difficiles à dépasser, mettant à la charge d'États très pauvres la réalisation de documents complexes (en ce sens : Cernea et McDowell 2000, Martin 2009).

3) Le travail de la CDI : un droit des victimes de catastrophe en construction

Lors de sa Soixantième session, la Commission du droit international (CDI), réunie à Genève du 5 mai à 6 juin et du 7 juillet à 8 août 2008, a travaillé sur la question de « la protection des personnes en cas de catastrophe ». Il faut préciser que si le corps de l'étude est consacré aux catastrophes naturelles qui engendrent des conséquences en terme de souffrance humaine et de problèmes posés à la Communauté internationale à une échelle plus grande que les catastrophes industrielles, les différentes réflexions et normes dégagées dans cette étude peuvent s'appliquer aux « situations d'urgence complexes », dues entre autres à des catastrophes naturelles ou anthropiques. Si la protection reste au premier chef la responsabilité de l'État sinistré (corollaire du principe de souveraineté), d'autres intervenants, tels que les autres États ou des organisations internationales, gouvernementales ou non, peuvent jouer un rôle important dans les limites qu'autorise le droit international. Bien qu'il n'existe aucun traité multilatéral général dans cette matière, la CDI relève plusieurs règles codifiées dans quelques traités multilatéraux, au niveau mondial comme au niveau régional, sans compter plus de 150 accords bilatéraux et mémorandums d'accord divers. Elle recense également plus de 100 lois nationales portant directement sur la matière et d'innombrables lois portant sur l'un de ses aspects. La CDI relève la série de résolutions historiques de l'Assemblée générale, dont la résolution 46/182, et certains instruments comme la 4^{ème} résolution de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge relative aux « Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe » qui prolongent ce sujet. Ces instruments juridiques relatifs aux activités d'assistance en cas de catastrophe s'articulent sur plusieurs principes fondamentaux, à savoir les principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité, de non-discrimination, de coopération, de souveraineté, de non intervention, de prévention, d'atténuation et de préparation. Dans les discussions de la CDI, le sort des

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

déplacés internes est une préoccupation constante (même s'ils ne sont pas encore mentionnés dans les 11 premiers articles adoptés par la CDI), et il est souvent fait référence aux principes directeurs. Sans grande surprise, les migrations internationales semblent en revanche exclues des débats. En traçant les jalons d'un « droit des victimes de catastrophes », la CDI adresse nécessairement, quoique indirectement, le sort de multiples personnes déplacées par des désastres environnementaux

Chapitre II : La capacité d'adaptation des sociétés

Introduction

Le Groupe Intergouvernemental d'experts sur l'Evolution du climat (GIEC) définit l'adaptation au changement climatique comme un «ajustement des systèmes naturels ou systèmes humains face à un nouvel environnement ou un environnement changeant » (Mc W.J Tagart¹⁹⁹⁰).

La capacité d'adaptation caractérise l'aptitude d'une société à faire face aux effets de la variabilité climatique (risques actuels) et du changement climatique (risques futurs). Elle explique qu'un territoire ou une société soit capable ou non de répondre aux perturbations qui surviennent et d'anticiper les perturbations futures (Gemenne, Magnan, Tubiana, 2010). Dans ce sens, A. Magnan défend l'idée que l'adaptation et la vulnérabilité sont deux concepts profondément liés (Magnan, 2009 a). Autrement dit, si la capacité d'adaptation constitue une composante majeure de la vulnérabilité, le degré de vulnérabilité pose également un cadre dans lequel la capacité d'adaptation peut ou non se déployer (Gemenne, Magnan, Tubiana, 2010).

Pour analyser ce lien entre vulnérabilité et capacité d'adaptation, nous adoptons ici la grille d'analyse de Magnan qui propose de retenir six facteurs afin de comprendre le processus d'adaptation et les paramètres intervenants dans ce processus concernant nos six cas étudiés (Magnan, 2009 b) :

1. La configuration spatiale
2. La sensibilité environnementale
3. La cohésion sociétale
4. La diversification économique
5. Les modèles de gouvernance
6. Les conditions de vie

La question du modèle de gouvernance fera l'objet d'un développement spécifique dans le chapitre III et donc nous l'excluons de la présente analyse. En revanche, pour mieux saisir toutes les dimensions du processus d'adaptation au changement climatique, il nous paraît également pertinent d'ajouter un autre critère qui joue un rôle dans le processus d'adaptation au changement climatique : la sensibilisation et l'information des citoyens sur les causes de la crise dans nos cas respectifs. Comme le dit B. Latour : « *Dans le contexte d'incertitude auquel se situent les sciences le savoir produit n'est robuste que dans la mesure où il résulte d'une co-construction entre les savants et les profanes, ces derniers étant considérés non pas comme des ignorants mais comme des compétents* » (B. Latour, 2005). En effet, les citoyens - victimes ne sont pas de spectateurs passifs de catastrophes survenues ou en à venir. Dans le cadre d'une approche holistique, ils doivent être considérés comme des acteurs à part entière ayant une part de responsabilité dans les événements qui les affectent.

Si l'on définit la survenue de la catastrophe comme le temps 'zéro', ces facteurs permettent d'apprécier la vulnérabilité *ex-ante* et *ex-post* du territoire. Quelles sont les causes profondes permettant à une crise environnementale/climatique de se transformer en catastrophe ? Comment le lien entre causes et conséquences est perçu par les acteurs concernés ? Après avoir discuté les notions de vulnérabilité et d'adaptation (A) nous appliquerons les critères proposés par Magnan en vue d'éclairer la réalité de nos six terrains d'étude (B).

A/ Vulnérabilité et adaptation : des notions polysémiques

Plusieurs travaux soulignent la corrélation entre la vulnérabilité et l'adaptation. Ils défendent l'idée selon laquelle la capacité d'adaptation augmenterait au fur à mesure que la vulnérabilité

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

baisserait. Ce constat peut amener à croire que des pays ayant davantage de ressources seront moins vulnérables et de ce fait s'adapteront plus facilement. Cependant, certains chercheurs (Smith et Wandel 2006 ; Magnan 2009a) montrent que le facteur économique n'est qu'un élément parmi d'autres et d'autres critères interviennent également pour mesurer la capacité d'adaptation d'un pays. Nos études, portant à la fois sur des pays développées et des pays en voie de développement, montrant clairement les limites explicatives du facteur économique dans le processus d'adaptation ou de mal adaptation.

Pour Morrow (2008), une communauté « adaptable » est celle « qui diminue ses vulnérabilités qui découlent du processus de développement, des conditions socio-économiques et de son exposition aux risques de catastrophe. Elle répond de manière efficace, juste et légale aux situations d'urgence et se rétablit rapidement, mieux et de manière plus sûre et juste ». Nous entendons ici le terme 'vulnérabilité' dans sa dimension holistique qui prend en considération l'interaction et l'interdépendance entre l'Homme et le milieu. Comme le dit Magnan (2009) si un aléa exerce une influence directe sur le fonctionnement de la société, les activités humaines peuvent avoir en retour un impact sur la probabilité de l'émergence d'une catastrophe. Nous entendons aussi ce terme dans sa dimension processuelle et diachronique (Magnan préfère parler de 'conception dynamique' de la vulnérabilité) au sens où la vulnérabilité n'est pas un état de fait survenu après une catastrophe mais préexiste à celle-ci et peut s'aggraver (ou être atténuée par le renforcement des capacités adaptatives) après l'émergence d'une perturbation et ainsi de suite.

Quant à l'adaptation, nous pouvons dire qu'il en existe deux types : l'anticipation de la crise qui est un mécanisme proactif et la récupération après la crise qui est un mécanisme réactif. L'alternative entre ces deux types d'adaptation dépend de la place relative accordée à l'information fonctionnelle, par rapport à l'information régulatrice [Mancebo F., 2006]. L'information fonctionnelle intéresse la mise en valeur des ressources territoriales et le fonctionnement des systèmes territoriaux. Elle inclut des systèmes de normes techniques, des connaissances scientifiques opératoires, des référents culturels, etc. L'information régulatrice, quant à elle, concerne la pérennité du système territorial concerné en évitant déséquilibres et destructions. Elle est composée de valeurs, de codes et de réseaux sociaux, de la mémoire des sociétés, mais aussi de la transposition analogique d'événements ayant déjà eu lieu "ailleurs" ou de connaissances acquises (simulations, études prospectives, modélisations) permettant d'envisager l'avenir. Sans information régulatrice, une société est condamnée à se détruire. En l'occurrence, derrière les catastrophes, on constate que l'information régulatrice est sacrifiée. Elle l'est parfois pour d'excellentes raisons, lorsque par exemple l'information appropriée manque, mais le plus souvent pour des raisons beaucoup moins avouables : d'une part, dans les sociétés humaines, la satisfaction immédiate des besoins l'emporte, car l'information régulatrice coûte dans l'immédiat et ne rapporte que dans le futur et par défaut ; d'autre part, les désastres sont toujours suivis de reconstruction, donc d'investissements massifs (Benson C., Clay E. J., 2004). La tendance générale est donc de favoriser une adaptation post-crise réactive, à une adaptation pré-crise proactive. Cela explique sans doute la difficulté des populations comme des pouvoirs locaux à intégrer le risque climatique de manière consciente dans les 6 cas étudiés.

Certes, la réalité des relations entre les deux formes d'adaptation est plus complexe : de nombreux travaux menés en grande partie au sein du National Hazards Center de l'université du Colorado, convergent pour constater qu'une catastrophe crée un choc dans les sociétés qui rend acceptables des mesures (financements, équipements, relogements, normes) autrement massivement rejetés par des populations n'ayant pas conscience du risque encouru (J.L. Monday, 2002). C'est la procédure dite de *holistic recovery* (que nous développerons dans le

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

chapitre III), permettant la mise en place d'une culture du risque au sens de Ulrich Beck et d'une mémoire du risque qui garantit au mieux les conditions premières d'une adaptation proactive.

Ce qui diffuse des catastrophes environnementales, c'est précisément l'idée de crise. A ce point, il convient de rappeler qu'étymologiquement le mot "crise" dérive du grec *krisis*, qui signifie "décision." À l'autre bout du monde, en chinois, il est composé de deux idéogrammes signifiant simultanément "danger" et "opportunité de changement." Une crise est donc le moment précis où un certain état des choses bascule en révélant ses failles, mais aussi celui où un nouvel état des choses émerge. Cela signifie qu'une politique d'adaptation est avant tout une adaptation à un nouvel état d'équilibre de l'environnement et des sociétés.

En utilisant la grille d'Alexandre Magnan pour mieux comprendre l'adaptation, une des hypothèses est que la capacité d'adaptation aux effets locaux du changement climatique augmenterait en raison inverse de la vulnérabilité. Or, en réalité, il convient de différencier plusieurs vulnérabilités et de considérer le lien complexe qui unit les phénomènes de résilience aux différentes vulnérabilités.

Cela est particulièrement évident dans les deux entrées intitulées "la sensibilité environnementale" et "la cohésion sociétale" :

- La sensibilité aux contraintes environnementales, qui renvoie aux spécificités des interactions entre l'Homme et son milieu de vie, montre différents types de vulnérabilités : vulnérabilité physique des personnes, vulnérabilité physique de leurs biens, vulnérabilité sociale qui renvoie à leur insertion dans des communautés locales solides, vulnérabilité économique liée à la perte d'emploi dû à la catastrophe ou, à l'inverse, aux moyens financiers pouvant être mobilisés pour réagir face à la catastrophe. Ces vulnérabilités sont interdépendantes mais elles ne sont pas synonymes. En Grèce, les jeunes générations, grandies en ville et qui reviennent au pays pour rénover la maison familiale, s'exposent à des risques qu'ils ignorent en ne voyant dans la forêt qu'un décor de verdure, ce qui manifeste d'une vulnérabilité physique, mais certainement pas une vulnérabilité sociale ou économique. Dans le même ordre d'idées en Turquie, dans la plaine de Konya, la sécheresse crée certes des nombreuses tensions sociales et économiques liées à la dégradation environnementale. Mais il s'agit ici plus de vulnérabilité économique et sociale, que physique.

- La cohésion sociétale, qui représente selon la typologie d'Alexandre Magnan, la capacité des membres d'un groupe de se porter mutuellement assistance, peut être très fortement liée à la notion de résilience : plus la cohésion sociétale est forte, plus les sociétés sont résilientes. Mais le cas de La Nouvelle Orléans montre que des communautés locales, essentiellement afro-américaines, pour lesquelles la résilience et la cohésion sociale sont fortes, peuvent être également très vulnérables. Mieux, c'est parce qu'elles sont vulnérables (pour les quatre vulnérabilités), qu'elles se structurent pour devenir résilientes face à l'adversité lorsqu'elle advient. La résilience n'est donc pas le contraire de la vulnérabilité. De même, il convient de tenir compte de l'échelle d'observation : si La Nouvelle Orléans a donné des exemples de solidarités au sein de communautés locales homogènes, elle a aussi amplifié les fractures entre communautés locales, révélant la carte de la répartition des inégalités socio-économiques et de la pauvreté. Certes, une forte cohésion sociale permet des pratiques d'ajustements progressifs spontanés aux crises, mais elles ne se font qu'avec des heurts et des conflits importants, et ne sont pas antagonistes d'une forte vulnérabilité des sociétés concernées.

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

Puisque l'environnement n'existe que dans la mesure où il "environne" l'être humain, ce que les gens perçoivent de lui est le résultat d'un travail de négociation et de réinterprétation (Y. Luginbühl, 2006). Même s'il existe des systèmes physiques et biologiques indépendants de l'homme, au sens où leur existence sans l'homme est envisageable, leur pensée et donc leur conception en tant que systèmes est intégralement une œuvre humaine. Dans tous les cas abordés, on peut voir des sociétés définir temporairement les environnements qui correspondent à leurs schémas culturels, à leurs impératifs économiques et aux logiques sociales du moment. Le problème surgit lorsque ce cadre de pensée n'est plus adapté à un environnement qui subit des transformations brutales et de grande ampleur. La partie intitulée "la sensibilisation et l'information des citoyens sur les causes de la crise", montre bien que dans la plupart des cas, le lien entre la modification des conditions climatiques et la catastrophe n'est pas pensé par les populations dans leur complexité (ni même, souvent, par les autorités). Elles préfèrent souligner les facteurs économiques, urbanistiques, gestionnaires, etc. sans intégrer la nouvelle variable climatique, ni même penser leur propre rôle dans la dégradation de l'environnement et l'avènement des catastrophes. Il est vrai que "la diversification économique" (autre entrée de ce chapitre) joue un rôle majeur dans la capacité d'adaptation des sociétés au changement climatique. Les espaces les plus vulnérables sont ceux où l'activité économique est mono-centrée : tel est le cas des Maldives avec le tourisme côtier. Mais il s'agit de la cause d'une vulnérabilité, pas de la catastrophe qui va la révéler.

B/ A la recherche des limites d'une adaptation holistique

Les facteurs proposés par Magnan (2009b) permettent d'explorer les écarts entre une approche holistique, que nous considérons comme seule capable d'apporter des réponses pertinentes à la complexité des crises modernes, et la façon dont ces crises sont perçues et vécues par les acteurs concernés. Les interactions qui s'établissent entre l'Homme et le milieu ne se limitent pas simplement à l'exploitation des ressources naturelles. Comme le signale Magnan, elles vont bien au-delà au travers du rapport historique et identitaire aux lieux et, du rôle des caractéristiques de l'espace sur les dynamiques et les attitudes des sociétés. Les institutions s'avèrent incapables d'élaborer et d'appliquer de politiques publiques cette interrelation.

La localisation physique et les conditions environnementales des lieux étudiés peuvent permettre de mieux comprendre jusqu'à quel niveau la population se trouve dans une zone exposée aux aléas environnementaux et de ce fait, de mesurer son degré de vulnérabilité.

1) La configuration spatiale

Comme Magnan (2009) l'affirme, deux éléments expliquent le poids de la configuration spatiale sur la vulnérabilité : premièrement, le contexte régional et la façon dont le changement climatique va impacter une région spécifique ; deuxièmement, le contexte micro-local spécifique au sens où il est reconnu que des espaces appartenant à la même zone climatique peuvent être exposés différemment aux risques. En effet, dans tous les cas pris en considération, il est possible de constater différents impacts attendus (ou en cours) du changement climatique au niveau régional, et les chercheurs prévoient une augmentation des phénomènes extrêmes. Parallèlement ces modifications prennent de formes spécifiques selon le degré d'exposition au niveau micro-local.

Du point de vue de la configuration spatiale régionale, la Grèce se situe à l'extrême sud-est de l'Europe méditerranéenne. D'après le quatrième rapport du GIEC (WGII) les régions comme la péninsule ibérique, les Alpes, l'est de la côte adriatique et le sud de la Grèce devraient être les régions les plus affectées par la variabilité climatique avec des étés marqués par des

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

vagues de chaleurs et des périodes de sécheresse plus intenses. L'agence européenne pour l'environnement est encore plus alarmiste lorsqu'elle affirme que « pour la Grèce, le rapport du GIEC semble sous-estimer le processus de désertification dans certaines régions comme l'Attique et l'est du Péloponnèse » (Sensitivity to desertification and drought in Europe. EEA, Fact Sheet, p.2, www.eea.europa.eu).

Les changements attendus durant le 21^e siècle en raison des modifications climatiques concernent à la fois la hausse des températures, la diminution des précipitations, la baisse de l'humidité et l'augmentation de la vitesse des vents (C. Zerefos, 2011). La période 1961-1990 a montré une tendance continue à l'augmentation des températures. En moyenne cette hausse est de 1,3% entre 1976 et 2008 et concerne surtout la période estivale. Les projections pour le 21^{ème} siècle sont : une hausse moyenne de la température de 3,9 C°. Pendant l'hiver et le printemps cette hausse sera de 5,4 C°, durant l'été elle sera de 4,7 C° (mais dans la Grèce continentale cette hausse peut atteindre 7 C°) et à l'automne elle sera de 4,5 C°. Pendant le 20^{ème} siècle, les pluies en Grèce on connu une diminution de 20% dans l'ouest du pays et de 10% dans l'est. Les prévisions indiquent une continuation du phénomène (à l'exception de quelques régions insulaires). En moyenne, selon les régions et les scénarios climatiques, en hiver une baisse de 9% à 16% est attendue durant le 21^{ème} siècle alors qu'en été cette baisse atteindra entre 40% et 47%. Ce phénomène sera cependant accompagné d'une hausse des phénomènes de pluies torrentielles. En comparaison avec la période 1961-1990, une baisse moyenne de l'humidité ambiante de 4,5% est également prévue pour la fin du siècle. En particulier, une baisse de la couverture nuageuse entre 4% et 14% est prévue pendant la période hivernale et entre 20% et 36% pour la période estivale. Alors que la vitesse moyenne des vents ne semble pas subir des modifications majeures, dans certaines régions, et surtout pendant l'été, une augmentation de 5% est attendue.

Pour G. Xanthopoulos (2008), les conditions climatiques du mois d'août 2007 lorsque les incendies sauvages de Ilia ont eu lieu, représentent bien les conditions climatiques qui caractériseront le pays vers la fin du siècle. L'ensemble de ces facteurs sont susceptibles de provoquer une augmentation des phénomènes de catastrophes naturelles, en particulier de canicules, d'inondations et d'incendies de forêts.

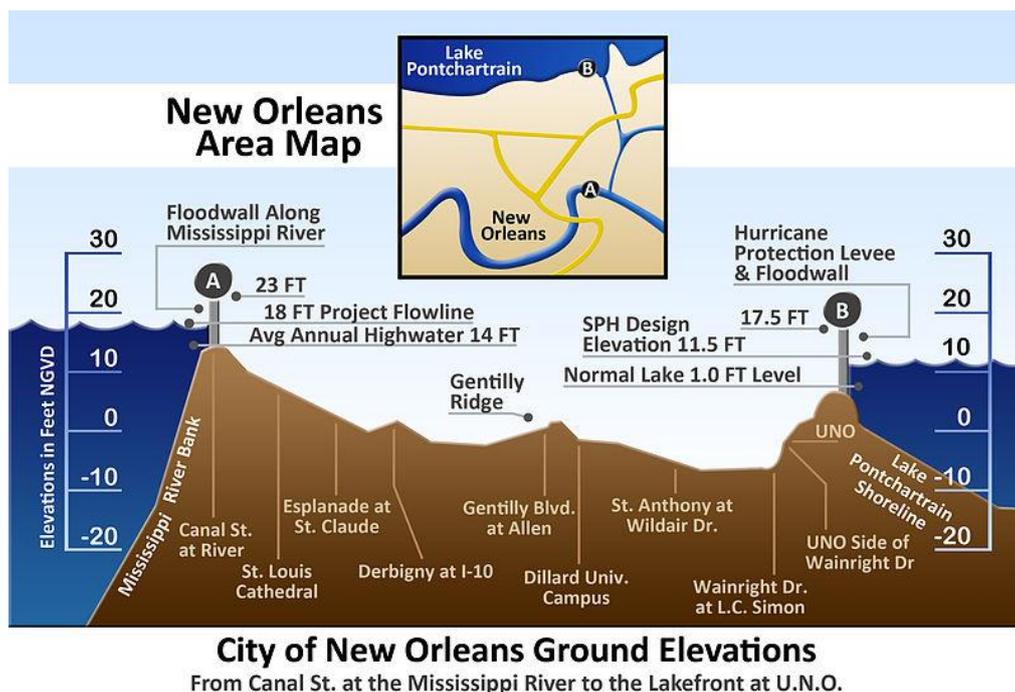
Ces prévisions s'inscrivent en Grèce dans un contexte où les espaces forestiers couvrent environ 25% du territoire national et sont composés majoritairement de conifères facilement inflammables en cas d'incendies. Plus spécifiquement, l'espace forestier d'Ilia couvre 35% de la surface de la région (Kaoukis, 2009, cité par R. Chrissoula, 2010). Historiquement, les surfaces recouvertes de forêts ont décliné et les forêts restantes ne sont pas entretenues. La conjugaison des conditions climatiques et de l'absence de gestion d'une politique forestière cohérente jouent un rôle considérable dans l'accélération de la dégradation et dans l'apparition d'incendies de forêts difficilement maîtrisables. Leur répétition produit déjà des phénomènes de désertification rendant la reforestation pratiquement impossible (G. Xanthopoulos, 2000). Seulement dans les zones antérieurement consacrées à l'agriculture, et actuellement abandonnées, la forêt semble commencer à renaître. Or, cette extension se fait de manière anarchique, sans surveillance et sans gestion appropriée. Ainsi, la biomasse cumulée progressivement constitue une source supplémentaire de risque d'incendies.

Dans le cas de La Nouvelle-Orléans, le dernier rapport du GIEC parle d'abord d'une augmentation de 30% des événements extrêmes en force et en fréquence (GIEC 2007, 2008). Les eaux du Golfe du Mexique risquent d'atteindre plus souvent la température de 26°C, propice à la formation de cyclones. La ville risque donc d'être exposée plus qu'avant à des

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

phénomènes extrêmes. Le rapport évoque ensuite une hausse du niveau de la mer de 18 à 42 cm. Mais ce sont les fortes marées de tempête qui pourraient avoir un impact majeur sur la ville, notamment dans le cas où elles freineraient l'écoulement normal du Mississippi.

À ces tendances générales, il faut ajouter que les 250 000 habitants de La Nouvelle Orléans sont situés dans une zone très exposée aux aléas environnementaux, au cœur d'un des plus grands deltas du monde : celui du Mississippi. Dans la littérature, il est reconnu que les deltas, caractérisés par une forte pression démographique, de riches ressources agricoles, des infrastructures économiquement importantes, des flux massifs d'eau douce qui convergent dans la mer, sont de potentiels points chauds pour les défis climatiques (Caspar, 2011). La ville est située au Sud-Est de la Louisiane, sur le golfe du Mexique. Elle est entourée d'eau : bordée au nord par le lac Pontchartrain et au sud par le Mississippi, à un peu moins d'une centaine de kilomètres de la mer. D'autres éléments majeurs entrent en ligne de compte dans la situation particulière de cette métropole : les digues de protection qui l'entourent (levées et floodwall), les nombreux marécages et les deux principaux canaux (Mississippi River – Gulf Outlet Canal et Industrial Canal). Enfin, comme on le voit sur le schéma (ci-dessous), la ville est presque intégralement située en dessous du niveau de la mer. Le littoral de Louisiane est exposé à deux aléas majeurs : les crues et les ouragans. Selon la FEMA (Federal Emergency Management Agency), La Nouvelle-Orléans est la ville des Etats-Unis la plus vulnérable en la matière : en moyenne, un ouragan majeur frappe la ville chaque année (FEMA, 1997). La gestion de l'eau est donc un élément essentiel dans la capacité d'adaptation des habitants.



Coupe transversale du site de la Nouvelle Orléans (source : wikipedia)

Dans les Flandres, selon les experts, trois phénomènes principaux ont été déjà répertoriés et peuvent être mis en relation avec le changement climatique. Il s'agit tout d'abord d'une hausse du niveau de la mer. Sur les côtes, les projections montrent une augmentation de 20cm à 200cm pendant la période entre 1990 et 2100. Cela pose un problème majeur pour des villes comme Ostende où les observations révèlent une hausse du niveau moyen de la mer estimée à 16 cm/siècle, depuis 1927 (MIRA, 2005). Cette augmentation est en ligne avec la moyenne

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

globale que l'IPCC a indiqué pour le 20^{ème} siècle (1,7 mm/an). D'autres mesures ont montré même des valeurs supérieures. Un niveau de la mer s'élevant sur la côte implique aussi un risque accru d'inondations pour la partie de l'Escaut intéressée par les marées. Cela représente un défi surtout pour des villes portuaires comme Anvers et Gent. A cet égard, le coût économique de l'entretien et des investissements nécessaires pour les infrastructures de défense côtières représente un vrai enjeu de discussion politique, ainsi que la nécessité de trouver des solutions alternatives.

Il s'agit ensuite d'une augmentation des phénomènes extrêmes. Malgré la diminution des précipitations en été, une augmentation de 30% des événements extrêmes (précipitations, tempêtes) est attendue, cela représentant un risque majeur d'inondation des égouts.

Il s'agit enfin du risque de forte évaporation et donc de déficit dans les réserves d'eau. Tous les scénarios pour les Flandres montrent une augmentation des températures (entre 1,5 C et 4,4 C en hiver et entre 2,4 C et 7,2 C en été), une forte évaporation en hiver et en été. Ces faits climatiques, associés à une diminution des précipitations estivales, impliquent une diminution de 50% des niveaux les plus bas des rivières (« lowest river flows ») pendant l'été dans ce siècle. Ils impliquent aussi une forte probabilité d'épuisement des réserves d'eau et un fort impact sur la biodiversité.

Du point de vue micro local, on retrouve la situation typique des grands deltas, comme dans le cas de La Nouvelle Orléans. La Flandre se situe en effet dans le delta du Rhin-Meuse-Escaut, à l'intersection des régions économiquement fortes comme le Dutch Randstad au Nord, la région allemande de la Ruhr à l'est, Londres à l'ouest et les zones urbaines de Paris et Lille-Roubaix-Tourcoing au sud. Dans le cas de la Flandre, les scénarios qui se dessinent sont à mettre en relation avec la spécificité de sa position géographique, entre le Nord de la France, où la variation climatique va renforcer l'évolution vers une sécheresse accrue, et les Pays Bas, où un risque d'une augmentation des inondations est attendu. Face à ces scénarios, la priorité est celle de trouver des stratégies d'adaptation flexibles qui puissent être efficaces en toutes circonstances, c'est-à-dire définir des mesures pour limiter les inondations et en même temps pour prévenir des situations de pénurie en termes de réserve d'eau. Toutefois, malgré l'incertitude des scénarios, il apparaît, de façon claire, que la gestion de l'eau (dans ses différents aspects et services) représente le point critique de l'impact du changement climatique dans la Flandre et sur lequel des réponses adaptatives sont à définir.

En observant le contexte régional de la plaine de Konya en Turquie, on remarque un climat naturellement sec et des études prospectives sur les effets du changement climatique qui mettent en avant des phénomènes de sécheresse et de désertification, les deux phénomènes ayant un impact direct sur l'avenir du secteur agricole du pays. Rappelons que seuls 35% de la superficie totale du pays sont classés comme terres agricoles. D'après les prévisions de l'Agence européenne pour l'environnement publiées en 2005, une pression sur les ressources aquatiques notamment dans la région méditerranéenne sera observée vers 2030.

A l'échelle locale, la plaine de Konya figure parmi les zones à risque pour les phénomènes de sécheresse, d'érosion et de désertification. Elle sera de plus en plus confrontée à la sécheresse et à l'insuffisance des ressources aquifères, source d'aggravation de la situation des agriculteurs qui connaîtront une diminution de leur production agricole, une insuffisance d'eau pour l'irrigation et des tensions sociales engendrées par le partage de ressources en diminution.

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

D'autres zones sont également menacées par ces mêmes phénomènes. Selon le GIEC (2007) le réchauffement climatique en Afrique sera plus important qu'au niveau mondial. « La hausse des températures moyennes entre 1980/99 et 2080/99 s'échelonne entre 3° et 4° sur l'ensemble du continent, soit 1,5 fois plus qu'au niveau mondial ». Cette hausse serait de l'ordre de +3° au sein des espaces côtiers (Sénégal, Guinée Bissau). Elle sera plus élevée (+4°) dans le Sahel continental (Mali, Burkina Faso, Niger) (CILSS, 2010 : 8). Au Burkina Faso, pays sahélien enclavé d'environ 14 millions d'habitants selon le Recensement de 2006²⁰, le pays est confronté en permanence à l'insécurité climatique qui se traduit par une irrégularité des périodes et des volumes de précipitations. Si le climat est de type sahélien au nord (< 600 mm de pluie), soudano-sahélien au centre (entre 900 et 600 mm de pluie) et soudanien au sud (>900 mm de pluie), les isohyètes oscillent fréquemment entre ces trois zones, entraînant une variabilité spatiale et temporelle de la pluviométrie. Aussi, le pays est-il fréquemment exposé à trois risques climatiques, la sécheresse, les inondations et les vents violents. Nous n'aborderons ici que les deux premiers risques, sécheresses et inondations.

La sécheresse est un phénomène récurrent dans l'ensemble des pays sahéliens. Boureima Alpha Gado (Gado, 1993), historien, évoque la chronologie des grandes famines liées aux sécheresses, épidémies et invasions acridiennes qui, depuis 1870, ont marqué l'histoire du Sahel et notamment sa démographie (fortes pertes en vies humaines) ainsi que ses phénomènes migratoires (importants déplacements forcés de groupes pastoraux vers les zones méridionales). Les deux grandes sécheresses de 1973-74 et de 1984-85 ont été sources de désertification, de famines et de mobilités contraintes.

Toutefois, les espaces sahéliens sont généralement affectés à des degrés divers par ces phénomènes climatiques extrêmes. Comme le soulignent les auteurs du volume « Les Afriques au Sud du Sahara » de la Géographie Universelle (Dubresson A., Marchal J.Y., Raison J.P., 1994 : 78) : « les sécheresses de 1909-1913, 1940-1944, 1969-1974, et 1983-1985 ont été enregistrées partout, alors que d'autres n'ont sensiblement affecté, depuis le début du XXème siècle que quelques régions : 1977 a marqué le retour de la sécheresse au Sénégal, au Burkina Faso et au Mali alors que les pâturages ont été exceptionnellement abondants dans le Niger central ».

Quant aux inondations, elles affectent également les pays sahéliens, alors que ces pays sont communément identifiés comme des régions de climats arides. Ces régions connaissent aussi des épisodes climatiques de forte pluviosité, souvent occultés, qui se traduisent pourtant par des inondations aux répercussions multiples. En effet, le Burkina Faso connaît, depuis une vingtaine d'années, des périodes de forte pluviosité pendant l'hivernage (juillet-août-septembre) qui affectent les populations (décédés, blessés, sans abris), les lieux de vie (habitats et greniers détruits), les systèmes agricoles et pastoraux (terres arables et pâturages inondés, cheptel noyé) et les infrastructures économiques (routes, ponts, digues endommagés).

Toutefois, les fortes pluies n'ont pas touché l'ensemble du pays et leurs effets à l'échelle micro-locale ont été fortement différenciés. En septembre 2009 et en juillet 2010, des précipitations exceptionnelles provoquèrent des inondations sans précédents dans le centre et le nord du pays et surtout dans la capitale, Ouagadougou. Les pluies du 1^{er} septembre 2009 se traduisirent par d'importants dégâts matériels et humains (selon le Conseil de Gestion des

²⁰ Selon « le Recensement général de la population et de l'habitation de 2006 du Burkina Faso ; Résultats définitifs » rapport du Ministère de l'Economie et des Finances, Comité National du Recensement, Bureau central du recensement, 2008, en ligne

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

Secours d'Urgence, 150 000 personnes auraient été sinistrées dans la région Centre, et 70 000 dans les autres régions²¹). L'année suivante, les régions du Nord et de l'Est principalement furent de nouveau inondées, et comptèrent plus de 105 000 sinistrés (Gachoud, 2011). Ces inondations à l'ampleur inédite mirent à l'épreuve les structures de réponse du gouvernement et de ses partenaires techniques et financiers en matière d'aide d'urgence mais également de réhabilitation.

A l'échelle micro-locale, en milieu urbain, ce sont les quartiers précaires spontanés, situés sur des pentes ou dans des zones inondables, à proximité des retenues d'eau de la capitale, qui ont été les plus sinistrés. L'absence de politiques urbaines a accentué la vulnérabilité des plus pauvres. En milieu rural, les zones les plus sinistrées ont été celles situées sur les bords des retenues d'eau ou en aval des petits barrages créés ces dernières années pour contrer les effets de la sécheresse. Ces observations montrent bien que tous les espaces d'une même zone affectée ne sont pas soumis de la même manière aux risques et que ces risques sont accentués par une mauvaise gouvernance.

Dans l'archipel des Maldives, le changement climatique va principalement affecter les régimes de températures, de précipitations et le niveau de la mer, ce qui risque avant tout de renforcer des contraintes existantes auxquelles est déjà confrontée sa société.

Conformément aux prévisions relatives à la moyenne mondiale, il est estimé que les températures moyennes de l'air au-dessus de l'océan Indien augmenteront, en comparaison de la période 1961-1990, de +0,45°C à +1,13°C sur la période 2010-2040 et de +0,99°C à +4,17°C sur la période 2070-2099 (Mimura et al., 2007). L'océan se réchauffant moins vite que les espaces terrestres, le GIEC précise que ces hausses de températures seront amoindries dans le cas des îles. L'augmentation des températures atmosphériques accroîtra l'évapotranspiration, donc les prélèvements des végétaux dans les lentilles (déjà élevés pour le cocotier), ce qui renforcera la pression qui s'exerce sur les réserves d'eau. Elle se répercutera également sur les températures océaniques moyennes, ce qui, combiné à l'acidification des océans, accroîtra les menaces qui pèsent sur les récifs coralliens.

L'érosion côtière devrait s'aggraver, en résultat de la dégradation de l'état de santé des récifs coralliens et de l'augmentation de la perturbation des cellules sédimentaires, dues à l'accroissement des prélèvements de matériaux d'origine récifale et à la persistance de pratiques d'aménagement et de gestion inadaptées. La mortalité des récifs coralliens aura pour effet une érosion intense et chronique des îles qui dépendent de la production actuelle de matériel détritique pour se maintenir (Magan, 2010).

De fortes perturbations des régimes actuels sont également à attendre. Elles sont toutefois difficiles à prévoir, car les incertitudes relatives aux précipitations sont plus élevées encore que celles qui concernent l'évolution des températures. On peut tout autant se projeter sur une réduction que sur une hausse des précipitations moyennes (tableau 2), avec de fortes variations intra-annuelles et des différences intra-régionales. Le GIEC nous dit par exemple qu'il est probable que les précipitations moyennes annuelles augmentent davantage dans le Nord de l'océan Indien que dans le Sud.

Tableau 2 : Estimation du changement dans les régimes de précipitations (%) pour l'océan Indien et le Pacifique par rapport à la période de référence 1961-1990.

²¹ Rapport final du Conseil de Gestion des Secours d'Urgence, 6 mars 2011

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

Région	2010-2039	2040-2069	2070-2099
Océan Indien	- 5,4 à + 6,0	- 6,9 à + 12,4	- 9,8 à + 14,7
Pacifique Nord	- 6,3 à + 9,1	- 19,2 à + 21,3	- 2,7 à + 25,8
Pacifique Sud	- 3,9 à + 3,4	- 8,23 à + 6,7	- 14,0 à + 14,6

Source: Mimura et al., 2007.

Par ailleurs, bien que l'augmentation moyenne mondiale de la mer est estimée entre une vingtaine et une soixantaine de centimètres d'ici la fin de ce siècle par rapport au niveau moyen des océans entre 1980 et 1999, il semblerait que les modèles convergent autour de la perspective d'une élévation de la mer particulièrement active aux latitudes proches de 40 °S dans l'océan Indien. Ainsi, les données recueillies par le satellite Topex Poséidon entre 1993 et 2001 attestent d'une élévation moyenne du niveau de la mer de 4 mm/an dans l'océan Indien oriental. Cette valeur est proche des prévisions formulées par la majorité des chercheurs, qui donnent des valeurs comprises entre 4 à 5 mm/an aux Maldives (Shaig, 2006).

La première conséquence de cette élévation du niveau de la mer et de l'érosion sur les côtes devrait être une réduction de la superficie de l'archipel, Les risques de submersion seront plus fréquents et surtout plus violents. L'impact des variations climatiques aux Maldives est particulièrement préoccupant compte-tenu de sa configuration territoriale : sa surface émergée est faible, de l'ordre de 227 km², et éclatée en une multitude d'îles de petite dimension (1 122 avec une surface moyenne de 0,19 km², figure 1), dans lesquelles près de 50 % des habitations sont situées à moins de 100 m du rivage. Par ailleurs, la faible altitude de ses côtes bordées de lagons renforce leur vulnérabilité à être submergées.

Localement, cette instabilité territoriale constitue une forte contrainte de développement. Si l'on prend en considération le fait que les îles les plus petites ne possèdent pas toujours de ressources suffisantes en eau douce et en terres cultivables, l'on peut alors facilement conclure que certaines ne seront plus cultivables (Magnan, 2010). L'exposition des populations et de leurs ressources aux aléas météo-marins (indice côtier²² élevé) sera donc aggravée ce qui nécessitera des coûts élevés de développement, de protection des enjeux et d'aide d'urgence en situation de crise élevés, qui seront démesurés compte tenu des capacités financières actuelles du pays.

2) La sensibilité environnementale

La sensibilité de l'environnement doit se situer à un niveau inférieur de la configuration spatiale (climatique et territoriale). Elle renvoie aux conditions spécifiques du territoire, dépendantes des interactions entre l'Homme et le milieu, qui peuvent soit renforcer soit affaiblir la vulnérabilité du territoire face au risque. La sensibilité environnementale influe indiscutablement sur la probabilité qu'une perturbation affecte ou non les équilibres en place.

²² C'est le rapport de la longueur du littoral sur la surface émergée (Doumenge, 1984).

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

Une analyse approfondie de nos cas d'étude a montré que la vulnérabilité aux effets du changement climatique de chaque lieu étudié s'est accentuée, en grande partie, par les activités humaines qui ont négligé au cours du temps la durabilité des chaînes environnementales soit pour des raisons de développement ou de changements d'activité soit pour créer ou augmenter des sources de profit.

En Turquie, dans la plaine de Konya, la désertification dépend de plusieurs facteurs et elle n'est pas un phénomène récent. Depuis les années 1950, la région de Konya-Karapinar est confrontée à des périodes de sécheresse plus ou moins dures en raison de son climat naturel. En revanche, la désertification s'accroît depuis une trentaine d'années notamment au sud-est de la plaine. D'après les résultats de la recherche réalisée par l'Institut national de météorologie et le Ministère de l'environnement et de la forêt, alors que seulement la région de Cihanbeyli-Karapinar à Konya était considérée entièrement aride entre 1965 et 1990, l'aridité et le risque de désertification se sont étendus à l'ensemble du sud de la plaine incluant Aksaray. Il y a donc une tendance constante du climat de cette région vers la désertification.

Si les facteurs naturels interviennent dans cette accélération, les facteurs humains ont également un rôle considérable. Les techniques agricoles et l'usage des sols pour le pâturage dans la région ont été longtemps anarchiques malgré les ressources aquatiques limitées. Les agriculteurs ont poursuivi leur production avec des techniques traditionnelles. En terme d'arrosage, chaque agriculteur a construit d'une manière illégale un puits afin d'assurer l'irrigation de son champ. En 2008, le nombre des puits sans permission était de l'ordre de 41 071 soit 69 % des puits existants dans la région (E.N. Kol, 2009). Cette situation a créé de nombreuses tensions sociales et économiques en plus des dégradations environnementales. D'abord, l'usage anarchique des ressources aquatiques sous-terraines fait baisser le niveau de l'eau de 2-3 m par an puisque les agriculteurs ont de plus en plus besoin de l'eau en raison de la sécheresse. Et la baisse du niveau de l'eau entraîne la formation de fosses appelées *obruk* qui peuvent avoir jusqu'à 70 m de diamètre, entraînant la disparition de terres agricoles. Leur nombre est estimé à plus d'une centaine (R. Bozyigit & T. Tapur, 2009). La conséquence directe de cette situation est la migration progressive de la population agricole de la plaine.



Photo-1 : Fosse de Yarimoglu, 18 km de Karapinar

La perte des terres à cultiver, la diminution de la production agricole en raison de la sécheresse, l'insuffisance de l'eau d'irrigation pour tous les agriculteurs et le partage inégal

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

des ressources aquatiques engendrent des tensions sociales en matière de migration et des conflits entre les villages pour le partage des eaux souterraines.

Dans une situation similaire à la Turquie, la Grèce souffre périodiquement des périodes de sécheresse produisant des conséquences différentes liées également au changement des rapports Homme-nature. Tout d'abord, la forêt est abandonnée par l'Homme. Dans le passé beaucoup de personnes vivaient de leur exploitation en tant que bûcherons, collecteurs de résine, ou fabricants de chaux. La diminution progressive de l'utilisation du bois dans la construction au profit de matières nouvelles et l'importation de bois bon marché de l'étranger sont les deux principales raisons de la baisse considérable de la demande pour la production locale. Il en va de même de la collecte de résine naturelle qui ne se fait plus, remplacée par une résine chimique moins chère et plus facile à produire en grande quantité. Tout en gagnant leur vie, les collecteurs de résine participaient à la protection de la forêt, car l'extraction de la résine rendait les arbres moins inflammables. Parallèlement, le sous-sol étant calcaire, la région d'Ilia produisait aussi de la chaux et les branches mortes de la forêt étaient quotidiennement ramassées pour servir de combustible aux fours à chaux. Cette activité a également périclité suite à l'industrialisation de la production de chaux.

Avant ces évolutions, ces secteurs de métiers organisaient des systèmes de surveillance très efficaces et arrivaient à arrêter les incendies avant qu'elles ne se propagent. Aujourd'hui, les forêts, exploitées depuis l'Antiquité, se trouvent abandonnées, la biomasse cumulée non seulement empêche leur reproduction mais aussi risque de transformer rapidement un feu en incendie sauvage.

Les pratiques du brûlis et du nettoyage par le feu qui permettent une exploitation intensive de la terre tant pour l'agriculture que pour le pâturage, constituent une deuxième source de fragilisation de l'écosystème. En l'absence de cadastre permettant une définition claire de l'usage des sols, les éleveurs ont tendance à créer de nouveaux espaces de pâturage lorsque le sol est épuisé sur un endroit en s'appropriant des parcelles de forêts domaniales.

Une troisième source de sensibilité environnementale est liée au mouvement inverse de migration des villes vers les zones rurales. Après que les parents aient abandonné leurs villages les plus jeunes générations, ayant grandi en ville, commencent à revenir au pays pour rénover la maison familiale et passer leurs vacances loin des pollutions urbaines. Si ce mouvement a permis de redonner vie aux villages désertés, il a en retour renforcé la fragilité de l'écosystème. Ignorant la dégradation subie par leurs forêts, inconscient des risques, les néo-ruraux ne voient dans la forêt qu'un décor de verdure. Des cas où des maisons jouxtant la forêt sont à l'origine d'incendies dus à une cigarette ou à une flamme de barbecue ne sont pas rares.

Dans une autre région de l'Europe, en Flandre, les effets du changement climatique liés aux activités anthropiques débouchent sur un risque d'inondation continue. Cette région se situe au croisement d'importants axes économiques et à forte densité urbaine²³. Le développement de l'espace s'est fait sur la base d'une forte urbanisation diffuse et de la pression interne et européenne sur cet axe. Le résultat est un chevauchement incessant de constructions et une morphologie de l'espace caractérisée par une présence marquée d'infrastructures (routes, moto routes, réseaux d'électricité, des égouts, etc.) qui résulte d'une forte fragmentation spatiale, conséquence d'un manque de rigueur, surtout dans le passé, du respect des normes

²³ Selon le Flemish Spatial Structure Plan, la Flandre est une des régions plus peuplée au monde, avec une densité de 450 habitants/km² (soit 6,16 million d'habitants).

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

urbanistiques et d'aménagement du territoire et qui a sévèrement compromis les espaces de nature. Cette morphologie hautement fragmentée représente, selon les experts, une source de vulnérabilité assez importante surtout pour ce qui concerne la gestion de l'eau. Historiquement, la Flandre, comme les Pays Bas voisins, se sont développés en harmonie avec l'eau, et en respectant les critères minimaux de précaution. Selon **Verhofstede et al. (2010:2)** « *Ceci a changé dans les années 60 et 70 quand une croyance omniprésente dans la marchandisation totale de la société s'est combinée avec une confiance aveuglée en des solutions techniques. Les gens ont oublié ou ont ignoré les voies d'eau historiques et ont commencé à bâtir sur elles avec toutes les conséquences prévisibles* ».

Dans le cas du Burkina Faso, le même type de raisons provoque également des inondations. Dans deux départements que nous avons étudiés, Manni et Coalla, les individus rencontrés tirent la majorité de leurs moyens de subsistance de l'agriculture et de l'élevage. Au moment des inondations, tous résidaient en lisière des bas-fonds, où ils pratiquent encore aujourd'hui leurs activités agricoles. La proximité de résidence avec les cours d'eau a contribué à les exposer lorsque les fortes pluies firent céder les retenues d'eau en 2009 et 2010. Les conséquences humaines furent, selon les personnes rencontrées, plus importantes la seconde année : leurs maisons sont tombées ou ont été fissurées, les champs ont été partiellement ou complètement inondés et les réserves de céréales, détruites.

Il est intéressant de noter que ce choix d'occupation territoriale serait relativement récent : pour pallier les effets des périodes sèches et des sécheresses sur leur mode de subsistance, les individus auraient eu tendance à se rapprocher de l'eau, résidant désormais près des champs (Gachoud 2011, Dixon et al. 2010). Cependant, parmi les personnes rencontrées, aucune ne dit être venue s'installer très récemment ici : à Manni, l'installation dans le bas-fond date au moins de vingt ans ; à Siedogou et Coalla, elle dépasse la mémoire d'une génération (« on a toujours eu notre maison ici »). Les effets humains de ces inondations sont donc accrus par des comportements conditionnés par les sécheresses qui ont marqué les décennies précédentes. Les populations installées à proximité de l'eau, le long des retenues et dans les bas-fonds, ont été les premières affectées par les inondations. Et leur installation accompagnée d'une mise en culture des pentes a fragilisé le milieu. S'il y a bien eu à l'origine un phénomène hydro-climatique extrême, c'est la vulnérabilité territoriale et l'insuffisante capacité de gestion de la situation par les pouvoirs publics qui a transformé ce phénomène en catastrophe.

En milieu urbain comme à Ouagadougou, à Kaya et à Tougouri, les politiques urbaines ont été mises en cause. À Ouagadougou, il a été observé que d'une part, les caniveaux étaient mal entretenus, souvent bouchés par des débris ou, par des constructions sauvages d'échoppes, et d'autre part, que des quartiers spontanés s'étaient implantés dans des zones inondables. À Kaya, c'est l'absence d'un plan d'urbanisme dans les quartiers non lotis qui a été mentionnée et qui a eu pour conséquence l'apparition de constructions anarchiques qui obstruent l'écoulement des eaux. À Tougouri, le quartier inondé construit le long de la retenue d'eau était un quartier loti situé en zone inondable. Le gonflement de la retenue d'eau avant de faire céder la digue, a inondé tout ce quartier. « *même la maison du maire de Tougouri était dans ce quartier et a été dévastée* ».

Quant à La Nouvelle-Orléans finalement, les écosystèmes du littoral de Louisiane étaient en très mauvais état avant 2005 – et le sont toujours dans une large mesure -, ce qui accentue les risques et leurs conséquences. Parmi les principaux écosystèmes capables de jouer un rôle dans la réduction de la vulnérabilité, on trouve les zones humides. Elles jouent le rôle d'espace-tampon contre les ouragans en absorbant une grande partie de l'énergie cinétique

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

destructrice, à la manière dont une pelouse épaisse et dense absorbe la puissance d'un jet d'eau. Or, ces marécages et ces mangroves se sont beaucoup réduits, sous l'action humaine, depuis les années trente. Ce n'est pas propre à la Nouvelle-Orléans. Partout sur la planète, les zones humides ont tendance à régresser. Mais le phénomène est ici poussé à l'extrême. Le delta du Mississippi représente 30% des zones humides du littoral des Etats-Unis. Et 90% des pertes (Carbonell, A. and Meffert, D.J. 2009).

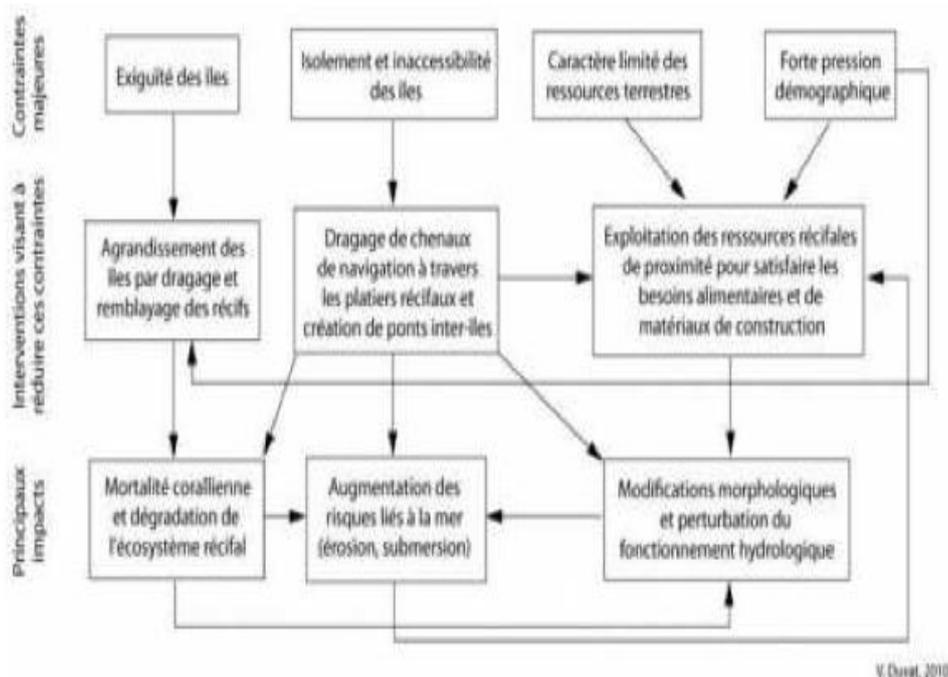
Plusieurs facteurs sont à l'origine de la disparition des zones humides. Les digues qui enserrant le fleuve empêchent les inondations mais aussi l'alimentation en eau douce et le dépôt des sédiments – qui compense le tassement naturel. À l'inverse, les canaux construits pour la navigation – mais aussi les ouragans – facilitent les intrusions salines. Le fragile équilibre de ces zones humides littorales est donc mis à mal. Localement, cela se traduit par l'avancée de la mer et par des étendues d'eau sans végétation, donc incapables d'atténuer quelque tempête que ce soit.

A l'échelle locale, l'accentuation de la vulnérabilité est manifeste. Par exemple, Le Bayou Bienvenue, comme d'autres marécages, tenait dans les années 1960 une place importante dans la vie de La Nouvelle-Orléans : celle de première ligne de défense contre les inondations, à deux pas des zones urbanisées²⁴. Mais c'est un écosystème fragile qui a besoin d'eau douce pour prospérer. Les intrusions salines consécutives à la construction de canaux pour la navigation ont profondément modifié l'équilibre du marécage, tuant les cyprès et abaissant le niveau du sol.

Aux Maldives, la vulnérabilité tient, par-delà ses caractéristiques intrinsèques, à la nature des interactions qui s'organisent entre les composantes du système. Les modalités d'aménagement du territoire et de développement ont des effets majeurs sur la morphologie insulaire, l'état des écosystèmes (récifs coralliens, mangroves...), l'évolution des ressources et l'exposition des sociétés aux aléas naturels (Cazes-Duvat, 2001 ; 2005). D'ailleurs, les effets d'enchaînement qui s'observent aux Maldives sont communs à de nombreux États coralliens. Les pratiques ancestrales des communautés locales (implantation souvent au plus près du trait de côte, exploitation de la végétation, prélèvement de ressources alimentaires et de matériaux de construction sur l'avant-côte) et la pression démographique récente, particulièrement forte dans les atolls centraux, constituent deux facteurs majeurs de perturbation et de dégradation des milieux côtiers (figure 3). En effet, le remblayage de l'avant-côte et l'extraction de matériaux de construction sur les platiers récifaux ont pour effets, d'une part, de modifier la morphologie côtière et de déstabiliser les plages au détriment des zones habitées qui les bordent, et d'autre part, d'accélérer la dégradation des écosystèmes (Magnan, 2010).

²⁴ Pour les illustrations et les cartes de la zone, voir la partie annexe à la fin du rapport.

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes



Processus de dégradation des ressources naturelles et impacts en termes de risques :

Ainsi, l'aggravation des risques liés à la mer est en grande partie le résultat de modifications de la morphologie littorale et de la destruction des espaces tampons protecteurs (crêtes de plage, plages, mangroves, platiers récifaux) par des pratiques d'aménagement et d'exploitation des ressources qui peuvent être considérées comme inadaptées dans le contexte climatique et démographique actuel

3) La cohésion sociale

Le degré de solidarité entre individus représente un facteur important de réduction de la vulnérabilité dans la mesure où celui-ci peut avoir un impact sur la mise en œuvre des mécanismes d'adaptation spontanée des populations, c'est-à-dire des pratiques d'ajustements progressifs et non planifiés par les instances institutionnelles.

Par cohésion sociale, nous acceptons la définition que Magnan en donne, c'est-à-dire d'une « conscience collective d'appartenance à un même groupe, au sein duquel le sort des uns est lié à celui d'autres » (Magnan, 2009 : 20). De façon générale, elle fait référence au partage d'une certaine identité culturelle, socio-économique ou d'appartenance à un territoire. La cohésion sociale ici est mesurée par la capacité des membres du groupe à se porter mutuellement assistance et par la présence, la capacité d'intervention d'organisations associatives. Concrètement, elle peut donner lieu à différentes formes de solidarité : hébergement des sinistrés, distribution d'aliments, de vêtements, etc. Dans notre étude, la solidarité se confirme être un élément porteur de réponse à la crise. En même temps, l'analyse suggère que cette relation - entre cohésion sociale et vulnérabilité - demande à être mieux explorée. En particulier, l'analyse des cas suggère que parler de cohésion sociale tout court ne permet pas de rendre compte de la complexité de la mobilisation de secours en cas d'urgence et des enjeux politiques liés à la solidarité, au de là de la question du « don ». Il se rend nécessaire en particulier d'enquêter sur le rôle que, dans chaque contexte, la solidarité joue par rapport au système institutionnel de réponse à la crise. En effet un premier constat est que dans la plupart des cas, les mesures de solidarité sont intervenues (ou interviennent) en

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

compensation, plutôt qu'en complément, des pouvoirs publics. Or il est évident que si la solidarité peut représenter un facteur de réduction de la vulnérabilité, elle ne peut en aucun cas se substituer au rôle et aux responsabilités des Etats.

D'autres éléments spécifiques à chaque cas mettent en évidence la nécessité d'un regard critique vis-à-vis de différentes formes de solidarité qui sont mises en œuvre en réponse à la crise. La référence va à des formes d'aide et de subventions de la part d'acteurs économiques dont les intérêts spécifiques pourraient avoir un effet de biais sur la nature des interventions : celles-ci pourraient en effet viser un simple retour à la situation précédente la crise et ne pas être porteuses de l'intérêt général. D'autres cas, comme celui de Katrina, montrent comment la catastrophe tend à exacerber et à amplifier les inégalités sociales – raciales, économiques, spatiales – qui marquent et structurent une société. Alors le lien entre solidarité et vulnérabilité passerait par une question plus large de justice sociale et de la différente exposition aux risques selon la position occupée par les individus dans l'organisation sociale.

Ensuite, dans les crises à évolution longue, l'analyse des cas nous permet de constater que moins le pays est caractérisé de 'développé', plus les structures de cohésion traditionnelles – tutorat, systèmes des chefs, etc. - persistent et représentent une source importante de résilience des communautés face à la crise. Ces cas sont caractérisés par la combinaison de formes de cohésion de type traditionnel et d'aide des grandes associations et organismes internationaux.

Enfin, dans les pays « du Nord » la progressive professionnalisation de la gestion des risques – avec la création de corps et de services de l'Etat - et la progressive urbanisation des populations pose un vrai questionnement sur le degré de préparation des populations urbaines face aux potentiels aléas causés par le changement climatique. Comme de nombreux auteurs le mettent en évidence (Weick et al., 2001 ; Czarniawska, 2009; Hutter and Power, 2005), il s'agit de porter la réflexion sur la résilience des systèmes sur la diffusion auprès de la population d'une « culture du risque » et sur le rôle que la société civile peut avoir dans les stratégies d'intervention mises en place par les institutions. Autrement dit, la société civile est-elle considérée comme « destinataire » d'aides ou a-t-elle un rôle (et un savoir propre) à jouer en cas de crise et qui pourrait s'intégrer aux plans formels construits par l'Etat ? Dans ce sens-là, et comme Magnan (2010) le suggère, l'équation pays riche = pays moins vulnérables serait mise en question.

Le cas grec est emblématique du rôle « suppléant » de la solidarité par rapport aux pouvoirs publics. La société grecque se caractérise par une forte solidarité familiale qui remplace en partie l'inefficacité des autorités publiques dans la gestion des catastrophes (le plus souvent s'agissant de séismes). Les incendies d'Ilia ont obligé les habitants des villages sinistrés de se réfugier pendant plusieurs mois chez de parents habitant à Athènes ou dans d'autres villes du département. Le réseau familial a aussi fonctionné pour permettre à ceux qui avaient perdu leur revenu de retrouver un emploi de transition. D'ailleurs, même si pendant la crise on a vu s'activer d'autres réseaux de solidarité (Croix rouge, associations environnementales, étudiants, enseignants, scouts, etc), le manque d'une tradition associative en Grèce empêche de parler d'un véritable antidote à la vulnérabilité. Non seulement l'intervention de ces associations est restée ponctuelle, limitée à l'immédiat post-crise, mais aussi aucune coordination inter-associative n'a pu se mettre en place pour permettre une coordination entre effort de protection des hommes et effort de protection de l'environnement.

En outre, le cas grec pose un véritable questionnement sur la nature problématique de certains types de solidarité surtout privée. Après la catastrophe, la solidarité collective a été remplacée progressivement par les subventions européennes - 160.000.000€ à travers le Fond de

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

solidarité - et le mécénat. Ce dernier a joué un rôle remarquable dans l'après- crise : deux villages ont été totalement reconstruits par des financements privés : le gouvernement chypriote a financé la reconstruction du village d'Artemida et la famille d'armateurs Vardinogiannis a financé la reconstruction du village de Makistos. Enfin, la Banque Marfin a subventionné la reconstitution du système de production d'huile d'olive. Ce qui est à constater est qu'au delà de l'aspect matériel, ces initiatives ne peuvent pourtant pas être caractérisées comme posant des bases solides pour garantir une meilleure résilience de la société sinistrée. Non seulement elles visaient uniquement la reconstruction dans l'état précédent l'incendie, mais aussi elles ont généré beaucoup de tensions au sein de villages et fracturé la solidarité qui s'était créée entre habitants après la catastrophe. À juste titre, K. Sapountzaki (2007, 284) voit dans ce transfert du public vers le privé de la prise en charge des sinistrés, l'incapacité des autorités nationales et locale à assurer une reconstruction permettant de garantir l'adaptation durable de la société au risque. En effet, ces initiatives privées se limitent à la gestion des ressources économiques en vue de répondre aux besoins de court et moyen terme de la population. Elles ignorent tant les causes profondes de la catastrophe que les autres critères (sociaux, écologiques, culturels...) à prendre en considération dans le cadre d'une reconstruction durable du territoire.

Dans le cas turc, comme dans le cas de la Grèce, la société est marquée par des solidarités familiales. Cette forme de solidarité mécanique est particulièrement active dans les zones rurales où des formes familiales élargies subsistent encore. Il arrive également que divers membres de la même famille soient situés dans des villages voisins. Dans le cas de la sécheresse et de la désertification progressive à Konya, les agriculteurs évoquant la migration comme une solution soulignent qu'ils partiraient chez la famille se trouvant au sein du centre-ville de Konya. Compte tenu du faible niveau d'éducation des agriculteurs de la région et du manque de compétence dans d'autres domaines de métiers, certaines familles agricoles préfèrent migrer vers d'autres grandes villes agricoles comme Adana et Antalya n'ayant pas de problèmes d'irrigation et de sécheresse.

En outre, ce cas, qui se caractérise par une crise à évolution lente, témoigne d'interventions de la part d'associations internationales qui travaillent pour contraster les effets à long terme de la crise. Depuis le début des années 2000, les organisations de la société civile et notamment des associations de protection de l'environnement se sont introduites dans la plaine avec des projets concrets d'accompagnement des agriculteurs. Les trois plus importantes de ces associations sont Greenpeace, World Wildlife Fund (WWF) et la Fondation de lutte contre l'érosion et pour le reboisement et la protection du patrimoine naturel (TEMA). Grâce aux fonds du PNUD mais également du Ministère de l'environnement, leur rôle a été d'apprendre aux agriculteurs les bienfaits de l'arrosage de goutte-à-goutte dans l'objectif de préserver les ressources aquatiques et d'éduquer les populations sur sa rationalisation en agriculture. Par le biais de ces programmes, l'espoir est celui de réduire le départ des agriculteurs en fournissant la possibilité de perdurer leur activité et préserver l'écosystème de la plaine en équilibrant les ressources aquatiques et prévenant du séchage des lacs régionaux.

Dans le cas du Burkina, on retrouve le même schéma des liens familiaux et de voisinage comme principales formes de cohésion sociale face à la crise. Les familles sinistrées ont été hébergées et assistées dans un premier temps par les membres de leur voisinage, famille ou voisins. La solidarité communautaire a fait office d'un véritable filet de sécurité dans les villages comme dans les quartiers des petites villes. Mais le fait de ne pas se rendre dans un lieu d'hébergement public et donc, de ne pas se faire recensé, privait ces familles de l'assistance distribuée par les pouvoirs publics et les ONG. Aussi, de nombreuses familles s'étaient scindées, les femmes et les enfants rejoignant les centres d'hébergement, les hommes

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

accueillis par leur voisinage et restant à proximité de leurs concessions dévastées pour surveiller les rares biens qui leur restaient. Et les associations des Burkinabé de l'étranger se sont mobilisées très rapidement pour envoyer une aide financière aux ressortissants de leurs villages, palliant ainsi la lenteur et la faiblesse des interventions des pouvoirs publics.

En outre, on trouve dans l'exemple burkinabé d'autres sources de cohésion sociétale, qui sont celles des sociétés traditionnelles. En effet, dans ce contexte, un autre mécanisme de cohésion sociétale permettant d'atténuer les chocs mérite d'être évoqué, même s'il n'a pas fait l'objet de questions spécifiques auprès des personnes rencontrées et donc dont l'utilité dans la province ne saurait être avalisée : il s'agit du système de tutorat par rapport aux droits fonciers. Tout migrant – qu'il soit implanté plus ou moins récemment – se voit autorisé à occuper une terre par un autochtone, licence supposant en contrepartie dons voire assistance si besoins (Zongo, 2009). L'idée est que l'octroi d'une terre au migrant dépend de la population qui réside là où il s'installe. Si quelqu'un prête une terre à un migrant, en contrepartie, ce dernier lui paie un loyer en espèces ou en nature (une partie de la récolte, ...). Si jamais un événement venait à frapper le propriétaire de la terre qu'il occupe, le migrant se voit dans l'obligation morale de lui prêter assistance. Lors d'une sécheresse par exemple, le migrant peut fournir au propriétaire des semences, une partie de la récolte, etc. On peut cependant faire l'hypothèse de l'essoufflement d'un tel système en période de crise affectant migrant comme autochtone, mais cela n'a pas pu être vérifié. Par contre, un autre mécanisme saillant de cohésion sociétale évoqué est celui de la représentation de catégories d'individus par des « chefs » : chef des femmes, chef des étrangers, chef des sages, etc... Il s'agit d'un phénomène présent aussi dans le cas turc. Le village de Coalla est illustratif : coexistent la structuration politique étatique (on y trouve un maire, un préfet) et coutumière. Il faut distinguer le chef coutumier du village, désigné par hérédité dans l'une des familles royales, des représentants des groupes sociaux, eux-aussi désignés mais dont le renouvellement est plus fréquent. Ceux-ci ont un rôle d'agent de médiation et de résolution des conflits au sein du groupe social qu'ils représentent. Pour la chef des femmes de ce village, cette fonction est utile dans les périodes difficiles notamment pour tempérer les conflits d'attribution de l'aide reçue, ou pour organiser la solidarité interne pour les plus démunis.

Le cas de Katrina à La Nouvelle-Orléans est fortement marqué par le poids de l'initiative individuelle et des associations de quartiers, qui pallie l'absence des pouvoirs publics. Ni l'Etat fédéral ni l'Etat de Louisiane n'ont pu ni su répondre aux attentes des habitants. Il y a bien eu des opérations de secours mais les quartiers les plus pauvres n'ont été secourus qu'après plusieurs jours. Il y a bien eu des aides de l'Etat juste après la catastrophe mais elles ont été rapidement coupées. Outre que cela a suscité une véritable incompréhension de la part des habitants, ces mêmes habitants, surtout dans les quartiers les plus pauvres, n'ont pu compter que sur les acteurs privés: familles, associations de quartiers très présentes à La Nouvelle-Orléans, réseaux amicaux. Après la catastrophe, face à l'incurie des pouvoirs publics, ce tissu associatif s'est renforcé et mobilisé. Par exemple, dans l'histoire de la reconstruction – très partielle – du Lower 9th, on retrouve sans cesse la Holy Cross Neighborhood Association²⁵ et l'ONG Make it Right²⁶, créée après Katrina et parrainée par Brad Pitt. Cependant, on retrouve, comme dans le cas grec, le même problème de créer un vrai réseau associatif : il n'existe pas d'instance qui fédère les différentes associations de quartiers, donc pas de cohérence à l'échelle de la ville.

²⁵ <http://www.helpholycross.org/>

²⁶ <http://www.makeitrightnola.org/>

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

Pour ce qui en est des populations déplacées, la plupart ont été accueillies à l'intérieur de la Louisiane et des Etats voisins. Une estimation de 2006 montrait que 60 % des déplacés continuaient à vivre dans les trois états du Texas, du Mississippi et de la Georgie, et 25% en Floride, Alabama, Tennessee, Californie, Caroline du Nord, Illinois, Arkansas and Virginie [Louisiana Recovery Authority, 2006]. Or malgré cela, on voit que l'après-Katrina a certes suscité de la solidarité mais aussi de nombreuses tensions (champs inhospitaliers, discrimination, violence) (Mancebo, 2008).

Pour ce qui en est de l'aide internationale, étant donné l'ampleur de la catastrophe, sa médiatisation et la notoriété de La Nouvelle Orléans, l'afflux de dons, de matériels et d'hommes en provenance du reste du monde a été imposant. Par contre, selon le Washington du 29 Avril 2009 sur les 854 millions de dollars offerts au gouvernement par des pays étrangers, seulement 5% a été accepté et dépensé. Cela en grande partie pour des raisons de géopolitique.

Ce qui est particulièrement marquant à propos de ce cas est de constater à quel point la catastrophe peut exacerber les fractures internes au sein d'une communauté : dans le cas de La Nouvelle Orléans, la division entre américains blancs et afro-américains. Même si la catastrophe a procuré des exemples de solidarités, souvent très médiatisés, elle a été plus généralement révélatrice des inégalités socio-économiques et de la pauvreté présente dans la société américaine. Les populations les plus pauvres, principalement afro-américaines, ont été le plus touchées par Katrina. Une grande partie vivait sur les terres les plus basses et, indépendamment de la question de savoir si elle avait le choix ou non, n'avait pas une perception claire du risque - après la catastrophe, de manière révélatrice, les politiques et les choix d'aménagement ne sont que très rarement mis en cause. Ces mêmes populations pauvres n'avaient pas forcément les moyens de quitter la ville par elles-mêmes dans les heures qui ont précédé le passage de l'ouragan. Au moment de la reconstruction, les mêmes inégalités sont réapparues. Pour le plan de reconstruction, il a fallu trouver des critères. Un premier critère a été le caractère « à risque d'inondation » de la zone. Mais plus politiquement, on a aussi fini par ajouter un critère : « les habitants sont-ils revenus dans ce quartier ? ». Difficile d'envisager pour un homme politique de rayer de la carte un quartier où les habitants sont revenus en nombre, même si c'est un quartier à risque. Or, plus les habitants étaient riches, plus ils ont eu les moyens de venir réoccuper rapidement leur maison. Les quartiers pauvres quant à eux, souvent à majorité noire, étaient souvent situés dans les zones inondables. Dans le plan de reconstruction, ils étaient presque tous passés en zone non-constructible, assez logiquement: peu de retours (manque de moyens pour reconstruire les maisons, pas d'assurance ou prime insuffisante) et quartiers à risque. Mais cela n'était politiquement pas soutenable : certains médias ont commencé à dénoncer une politique de ségrégation. Du coup, les quartiers qui ont fait le plus de bruit (le Lower 9th par exemple), ont été remis en zone habitable. Ainsi, les logements sociaux touchés par Katrina ont été reconstruits à destination de catégories sociales plus aisées, sous prétexte de ne pas favoriser les squats. La logique de reconstruction a finalement conduit à fermer en partie la ville aux plus pauvres. Cette constatation pose la question de la prise en considération de la question de justice sociale et environnementale dans la gestion de la crise.

L'exemple des Flandres met en évidence encore un autre aspect de la cohésion sociétale, qui questionne l'idée reçue que les pays riches seraient moins vulnérables. En particulier, on peut se demander si la présence des pouvoirs publics – qui caractérise ce cas à la différence des autres – peut remplacer une solidarité de type non-étatique face à la crise ou encore la décourager. Lors des inondations historiques dans la région (dans les années 1950 et 1970), la grande solidarité montrée par la population, est devenue un élément qui reste dans la mémoire

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

collective. Des témoignages racontent que les paysans étaient venus avec leurs outils de travail pour faire face à la catastrophe et prêter secours aux sinistrés. Or, on peut se demander si aujourd'hui, des événements majeurs comme ceux-là produiraient les mêmes effets. Cette question trouve sa raison d'être si on considère les transformations socio-économiques que la société flamande, comme toutes sociétés européennes, a connue dans les derniers 30-40 ans. D'un côté, après le phénomène de déruralisation commencé à partir des années '60, on assiste aujourd'hui à une nouvelle forme de ruralisation de la part des populations urbaines, qui vivent dans la proche campagne et se déplacent chaque jour pour aller travailler en ville. Cela a profondément contribué à modifier la composition démographique des territoires ruraux : les gens se connaissent moins entre eux et il y a une prise de distance de la culture rurale traditionnelle, ainsi que de ses activités et de son territoire spécifique. On peut s'attendre à ce que ce phénomène puisse impacter sur la solidarité et la capacité de réagir des populations rurales, en cas d'urgence. De l'autre côté, c'est à partir des années '70 qu'en Belgique, comme dans le reste d'Europe, un corps de professionnels chargé de la sécurité civile (en particulier sapeurs pompiers et sécurité civile proprement dit) s'est formé. Dans ce sens-là, on peut se demander si le fait de déléguer à des professionnels l'exercice des secours et de la protection - qui dans le passé était exercés en grande partie par la communauté même - en combinaison avec la progressive urbanisation de la population, la faible fréquence des événements catastrophiques, une certaine confiance dans les mesures (normatives, opérationnelles, techniques) prises par l'Etat depuis ces événements historiques (Sigma Plan), n'a pas affaibli une certaine résilience de la part de la population, en termes de cohésion sociale et de préparation aux aléas naturels (et non). Dans ce sens là, et comme Magnan (2010) le suggère, l'équation pays riche = pays moins vulnérables serait mis en question.

La cohésion sociale est d'autant plus cruciale dans les pays pauvres à l'intérieur desquels les autorités publiques ont des capacités de gestion et d'intervention réduites. Aux Maldives, bien qu'il n'ait pas effacé les 3000 ans d'histoire qui ont donné naissance à la « civilisation halieutique maldivienne », l'effet « capitale » est à l'origine d'une perte d'unité et de cohésion de la société. Dans l'archipel des Maldives, les réseaux de solidarité sont bien mieux préservés dans les atolls extérieurs où ils semblent avoir joué un rôle important à la suite du tsunami de décembre 2004 (RoM, 2005 ; Magnan, 2006), d'autant plus que le gouvernement n'avait ni la puissance militaire, ni les bateaux nécessaires à la gestion des évacuations de population. A cet égard, la création d'îles artificielles, comme l'île de Hulhumalé aux abords de l'aéroport international, risque de mettre gravement en cause la cohésion sociale. En effet, aux Maldives, cette cohésion sociale trouve d'abord sa raison d'être dans le territoire : c'est l'île qui crée la cohésion sociale. Si l'île est menacée, c'est donc également la cohésion sociale qui est menacée.

4) La diversification économique

La diversification économique joue un rôle dans la vulnérabilité d'un territoire et dans sa capacité d'adaptation au changement climatique.

On observe, par exemple, que l'absence de diversification économique et la forte dépendance des populations aux ressources environnementales locales peuvent être un facteur de grande vulnérabilité tant en milieu rural dans les pays méditerranéens (cas de la Turquie et de la Grèce) et sahéliens (cas du Burkina Faso) qu'en milieu insulaire (cas des Maldives). Au Burkina Faso, la soudaine montée des eaux dans les lacs de retenue a entraîné d'une part, l'inondation des habitats et des cultures pluviales situées en lisière et d'autre part, la rupture des digues ayant souvent un usage de communication et occasionnant la dévastation des aménagements de contre-saison, périmètres rizicoles surtout, situés en aval. Lorsque les

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

moyens de subsistance de la population reposent essentiellement sur l'agriculture et le petit élevage, la vulnérabilité de cette population est grande. C'est aussi le cas des habitants d'Ilia en Grèce, sinistrés par des incendies sauvages qui ont détruit leur capital constitué d'oliviers et de vignes. Ilia est considéré donc comme une des régions les plus agricoles du pays. 35,1% des habitants travaillent dans le secteur primaire contre 14% au niveau national. Selon les données de la préfecture, Ilia se trouve en dernière position avec 52,26% du PIB national. Pour le Préfet, ceci s'explique en grande partie par les incendies de 2007 qui ont détruit la production agricole et le séisme de 2008 qui a également touché le département. C'est enfin la situation des agriculteurs de la région de Konya en Turquie qui subissent les effets de la sécheresse mais aussi ceux de l'introduction de la culture de la betterave qui, forte demandeuse d'irrigation, entraîne une baisse du niveau de la nappe phréatique et la perte de terres agricoles. Aussi, la mono-activité économique agricole ou pastorale de ces territoires, centrée sur l'exploitation des ressources locales, est-elle source de vulnérabilité. Une autre forme de mono-activité source de vulnérabilité est celle du tourisme côtier pratiqué dans les archipels comme aux Maldives. Activité motrice du développement de cet archipel et exclusivement localisée sur le littoral, celle-ci est menacée par le changement climatique qui se traduit par une érosion côtière et une dégradation des coraux. C'est donc le fort degré de dépendance d'une mono-activité économique aux ressources environnementales locales qui est un facteur de vulnérabilité. Ces risques posent des problèmes, certes parce que l'Etat n'a pas assez de moyens pour assumer le coût de l'équipement des multiples îles habitées, mais aussi et surtout parce que ces terres sont par nature très contraignantes. Or, le pays ne possède guère d'autres secteurs économiques susceptibles de compenser, au moins pour un temps, les pertes liées au déclin du tourisme. Par ailleurs, le faible degré de diversification économique et le développement privilégié d'activités sensibles aux perturbations environnementales, comme le tourisme et la pêche, renforcent la vulnérabilité du pays. Le tsunami de 2004 l'a montré en affectant sérieusement le secteur touristique (fermeture du 1/5 des 89 îles-hôtels et chute massive des entrées) qui représentent 75% des entrées de devises étrangères, 30% du PIB et 20% de l'emploi (Magnan, 2010). L'extrême dépendance du pays vis-à-vis du tourisme est d'autant plus problématique du fait que l'activité peut être elle-même vecteur de dégradation environnementale sur le long terme, si elle est mal gérée. La situation des Maldives a été d'autant plus critique que la flotte de pêche nationale a été détruite à 12% et que les îles agricoles ont été fortement affectées (RoM, 2005)

En revanche, dans une grande agglomération comme La Nouvelle Orléans ou dans une région industrialisée comme la Flandre, la diversification économique largement présente a joué en faveur de la capacité d'adaptation au changement climatique. Toutefois, l'existence de cette diversification ne doit pas occulter les impacts inégaux de la catastrophe comme à La Nouvelle Orléans où certaines professions ont été plus affectées que d'autres en raison de la destruction de leurs outils de travail et où les assurances n'ont pas été versées aux plus pauvres ou ont été insuffisamment versées aux autres. En Flandre, les effets de la diversification économique sont atténués par une planification chaotique de l'aménagement du territoire qui est un élément de vulnérabilité face au risque d'inondation. Ainsi, les PID, malgré la présence d'une forte diversification économique ne sont pas exempts de facteurs de vulnérabilité encore insuffisamment maîtrisés.

Quant aux capacités d'adaptation des populations sinistrées, elles sont davantage tournées vers la migration que vers la recherche d'une nouvelle activité sur place. Dans les régions rurales burkinabé comme dans la plaine de Konya en Turquie ou à Ilia en Grèce, les jeunes partent s'installer temporairement ou définitivement dans les villes du pays. Aussi, les régions sont-elles affectées doublement par les phénomènes climatiques extrêmes et par le départ

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

d'une partie de leur population active. Le renouvellement intergénérationnel dans l'activité agricole se réduit peu à peu et les équilibres socio-écologiques sont rompus. Cette solution migratoire est également observée aux Maldives ainsi qu'à La Nouvelle Orléans où les indemnités très insuffisantes n'ont pas permis aux plus vulnérables de revenir et de se réinstaller.

Enfin, l'adaptation adoptée par les États est orientée soit vers l'aménagement du territoire comme en Flandre soit vers la recherche de financements internationaux pour réaliser des projets de lutte contre les effets du changement climatique comme au Burkina Faso et aux Maldives. En Flandre, un plan régional visant à une meilleure organisation de l'espace a été mis en place. Aux Maldives, l'archipel cherche à se faire reconnaître au plan international comme un des pays les plus vulnérables afin d'obtenir des financements internationaux pour des projets encore flous. En Grèce, le gouvernement sollicite les aides de l'U.E. uniquement pour le rétablissement des équilibres antérieurs. Les autorités territoriales ont souvent fait référence au besoin d'un développement multi-polaire de la région de Ilia, sans pour autant jamais passer à l'action. Dans aucun des cas étudiés, la diversification économique, en tant que moyen pour maintenir les populations locales et pour les rendre moins vulnérables aux aléas naturels, n'a constitué un objectif des interventions publiques.

5) Les conditions de vie

Alexandre Magnan, dans son article sur la vulnérabilité des territoires littoraux au changement climatique (2009) fait état de 7 indicateurs des conditions de vie des populations caractérisant leur niveau de développement et par conséquent leur influence sur la vulnérabilité du territoire. Après avoir rappelé que la santé et l'éducation étaient les deux principaux indicateurs pris en compte dans le calcul de l'Indice de Développement Humain (IDH), il mentionne l'existence d'autres indicateurs de conditions de vie qui pourraient être facteurs de vulnérabilité comme la densité de population, l'habitat, l'emploi, l'énergie et les transports.

La densité de population comme facteur de vulnérabilité est évoquée dans le cas de la Flandre, une des régions les plus dynamiques d'Europe mais aussi une région très densément peuplée (456 hab/km²). Cette forte densité démographique, associée à un développement peu planifié des usages des sols et des infrastructures, représente actuellement un facteur de vulnérabilité quant au risque d'inondation, difficilement maîtrisable dans une telle situation. L'adaptation, ici, se traduit par l'élaboration d'un plan régional d'aménagement conçu par les décideurs politiques et les urbanistes. Un commentaire similaire concernant la densité de la population peut également être formulé pour les Maldives. C'est d'ailleurs avant tout un problème de surpopulation dans la capitale Malé qui a amené le gouvernement à construire l'île artificielle de Hulhumalé, évoquée plus haut, à proximité.

Les conditions de l'habitat sont aussi un facteur de vulnérabilité généralement, dans les pays du Sud. En cas d'inondation, d'incendie ou de tornades, ce sont les habitations des populations les plus pauvres qui sont les plus affectées. Deux paramètres entrent en jeu : la localisation et les matériaux de construction. Dans les régions rurales du Burkina Faso, l'habitat des petits agriculteurs, généralement construit en banco (mélange de terre et de paille), et parfois situé en zone inondable, n'a pas résisté aux inondations, obligeant les sans abris à trouver refuge sur les hauteurs, chez leurs voisins, dans des écoles « en dur » ou encore sous des tentes. Dans les petites villes du Centre et dans la capitale, Ouagadougou, ce sont les habitations des quartiers spontanés qui ont été les plus affectées en raison de leur situation en zones inondables ou de l'absence d'un plan d'urbanisme. Toutefois, ces conditions de l'habitat ne sont pas exclusives aux pays du Sud. On les retrouve aussi dans la Nouvelle-

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

Orléans, la plus grande ville de la Louisiane où la population la plus pauvre, essentiellement issue des minorités ethniques, résidait dans la ville-centre, en zone inondable.

L'adaptation concernant l'habitat s'est traduite par une réinstallation offerte par le gouvernement dans le cas du Burkina Faso. Certains sinistrés de Ouagadougou étant venus se réinstaller dans une trame d'accueil ont reçu une formation d'ONU Habitat ainsi que des matériaux (tôles et ciment) pour reconstruire des maisons « en dur ». De surcroît, comme le montre l'exemple des Maldives, le faible niveau d'équipement en structures de soins et en personnel médical dans l'archipel, majoritairement concentré dans la capitale, contribue à augmenter la vulnérabilité de sa population (Magnan, 2010).

Quant à la perte de l'emploi ou celle des sources de revenus, elles représentent aussi un facteur de vulnérabilité. Lorsque le sinistre affecte les moyens de production comme les terres ou les services, il peut entraîner le chômage, la pratique du petit commerce ou parfois, le versement d'assurances. A La Nouvelle Orléans, c'est le chômage et la faiblesse des montants versés par les assurances qui ont été facteurs de vulnérabilité. Un an après la catastrophe, près d'1/3 des déplacés étaient encore au chômage, les allocations versées aux déplacés sans emplois avaient été supprimées et une partie de la population la plus pauvre n'était pas revenue, faute de moyens. A Iliia, en Grèce, la perte des ressources locales causée par l'incendie a entraîné un fort appauvrissement de la population qui dépendait de l'agriculture et de l'élevage. Si ces populations ont pu bénéficier à court terme des aides financières de l'Union européenne, elles n'ont pas toujours réinvesti dans la remise en valeur de leur exploitation par peur d'une nouvelle catastrophe. Et si les jeunes ont été aidés par les municipalités à trouver du travail en ville, ces départs des forces vives de la communauté augmentent la vulnérabilité des populations âgées et de la communauté dans son ensemble.

De plus, la pratique du commerce informel, source de petits revenus dans les villes des pays du Sud, ne permet pas de se nourrir correctement, d'accéder aux soins, à l'éducation, aux transports. C'est une activité de survie qui se pratique au jour le jour et qui est donc extrêmement fragile, une activité qui correspond pourtant à la situation d'un grand nombre d'habitants du Burkina Faso.

Enfin, l'absence de moyens de transport peut aussi être source de vulnérabilité. À La Nouvelle Orléans, peu de moyens de transport avaient été prévus pour évacuer les populations sinistrées car les autorités imaginaient que toutes les familles disposaient d'un véhicule. Cette erreur prévisionnelle due à une mauvaise connaissance du niveau de vie des populations s'est traduite par une ouverture d'urgence, dans l'affolement, de deux centres géants d'hébergement rapidement surchargés. Au Burkina Faso, la zone de réinstallation des populations sinistrées est située à une vingtaine de Km de Ouagadougou et ne permet pas aux populations d'aller y travailler quotidiennement faute de moyens de transport et d'absence de transport public. Aussi, la plupart des familles se sont-elles divisées, les personnes âgées et les jeunes mères de famille résidant sur le site, les hommes, les jeunes et les élèves partant pour la semaine à Ouagadougou pour y travailler ou y être scolarisés en étant hébergés chez des proches. Cette double résidence contrainte a un coût. De même en Grèce l'absence de transports publics liant les territoires de montagne les plus durement touchés par les incendies et les villes proches pousse davantage les jeunes à quitter leurs villages en laissant derrière une population âgée qui manque des infrastructures nécessaires à sa subsistance (commerce, centres de soins) et rendue ainsi encore plus vulnérable. En conclusion, les conditions de vie jouent un rôle non négligeable dans le degré de vulnérabilité d'un territoire qui n'est pas toujours un territoire du Sud. Elles interrogent l'existence du lien affirmé entre vulnérabilité et développement.

6) La sensibilisation et l'information des citoyens

Dans la plupart des cas étudiés, la dégradation évolutive des conditions climatiques ou la catastrophe vécue ne sont pas appréhendés par les populations ni même, le plus souvent, par les autorités comme étant en lien avec le changement climatique. Ce dernier ne constitue pas l'argument principal pour expliquer la situation de crise. Il se combine davantage avec les facteurs anthropiques (économique, urbanistique, sociaux, etc.) qui sont particulièrement soulignés par les populations et les autorités.

Alors que le changement climatique est placé très haut sur l'agenda international, sur le plan territorial les populations locales ont souvent une connaissance très limitée voire une ignorance des phénomènes qui sont à l'origine de leur souffrance. Il en va de même des groupes de population qui accueillent parfois avec méfiance ces victimes (Katrina, Konya).

Dans le cas de la Grèce, la population vivant dans les villages montagnards jouxtant la forêt reconnaît qu'il y a toujours eu des incendies mais qu'ils étaient maîtrisables : « nous avons toujours connu des feux de forêts mais les hommes du village avec les citernes ambulantes qu'on utilise dans les champs, des couvertures et tout ce qui leur tombait sous la main, arrivaient toujours à les éteindre avant même que les pompiers arrivent ». A la question de savoir ce qui est à l'origine d'un événement aussi exceptionnel, les réponses sont divergentes entre les autorités publiques et les populations. Les autorités considèrent que, dans une situation météorologique tellement exceptionnelle, la gestion de la crise devient très difficile. Quant aux jeunes qui reçoivent une formation environnementale dans le Centre d'Education environnementale d'Ilia, ils ne font pas non plus le lien entre la situation locale et le changement climatique. Alors que aussi bien le changement climatique que les feux de forêts sont abordés dans les séminaires du centre, les deux questions ne sont pas interconnectées. Le dépliant élaboré et distribué aux élèves après l'incendie de 2007 « 'Environner' la forêt avec amour » distingue deux principales causes d'incendies : d'une part, le type des plantes et les conditions climatiques (chaleur, hygrométrie, vents) présents dans la région méditerranéenne et d'autre part, l'erreur humaine (accident ou acte criminel). Aucune référence n'est faite aux risques liés au réchauffement climatique, à la vulnérabilité du territoire et au besoin de l'atténuer. Ainsi, les jeunes perçoivent le changement climatique comme quelque chose de lointain ne les concernant pas et devant être traité au niveau planétaire. En Turquie, la situation ressemble à celle de la Grèce. D'après les habitants, la plaine de Konya a été toujours une zone aride et la sécheresse a toujours existé. Or, la sécheresse s'accroît progressivement dans la plaine de Konya et constitue le facteur majeur de la dégradation de la production agricole, et de ce fait, contribue également au déplacement des populations agricoles vers les mieux urbains. De plus, la perception fataliste des agriculteurs ne facilite pas la situation. Certains agriculteurs préfèrent chercher des solutions individuelles avec des puits creusés dans leur terrain sans se rendre compte que ceci diminue non seulement le niveau des eaux souterraines, mais cause également la perte des terres avec la formation accentuée des *obruks*.

Dans le cas du Burkina Faso, on observe une différence de sensibilisation en fonction du niveau d'étude des habitants. Qu'elles soient universitaires, consultantes, membres d'ONG ou fonctionnaires, toutes ces personnes sont conscientes du changement climatique dont elles ont entendu parler dans les médias et par l'intermédiaire des institutions internationales présentes sur le territoire qui les aident à observer les modifications que le Burkina a connu depuis quelques décennies. Le changement climatique se manifeste par un plus grand nombre de phénomènes climatiques extrêmes comme des inondations et des périodes de vents violents qui ont supplanté les grandes sécheresses du passé. La perception fataliste que nous observons

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

en Turquie et en Grèce se retrouve également ici parmi les habitants moins éduqués et directement concernés par ces changements. Pour la plupart des sinistrés enquêtés, les personnes âgées surtout, ces inondations récentes sont « du jamais vu ». Ils ne comprennent pas pourquoi la pluie a été si forte sur un temps si court. « C'est la volonté de Dieu » disent la plupart des sinistrés, fatalistes. Ils sont nombreux à n'avoir jamais entendu parler du changement climatique et ceux qui en ont entendu parler à la radio sont très dubitatifs.

Dans le cas de La Nouvelle Orléans, on constate une défaillance d'information entre les citoyens et les décideurs publics. Après les inondations liées à l'ouragan Katrina, on observe que, derrière les défaillances de la réduction des risques, de la prévention, de l'alerte puis *in fine* des secours, l'information régulatrice a été souvent sacrifiée. Katrina est souvent associé, pour les catégories les plus pauvres, à un évènement inévitable, auquel il est impossible de s'opposer (cette vision fataliste est souvent associée à un discours religieux de punition qui n'est pas sans évoquer celui qui accompagnait le séisme de Lisbonne au 18ème siècle). De ce fait, son lien avec le changement climatique est peu établi.

Le cas flamand apporte une autre perspective à ce sujet. Tout d'abord, nombreux sont les programmes de sensibilisation adressés au grand public et qui se concrétisent par des initiatives *d'energy savings*, pour la promotion de la biodiversité, et pour le thème des transports. Les autorités fédérales communiquent au grand public via internet, des brochures, des guides spécifiques, et campagnes médiatiques à thèmes (magazines, sites web et la radio) pour sensibiliser sur les grands enjeux liés au réchauffement climatique. En 2007, la Commission Fédérale sur le Changement climatique a lancé, en collaboration avec le WWF, le dossier « le climat, c'est nous » qui s'adresse aux écoles primaires et secondaires. Il s'agit de la réalisation et mise à disposition de matériel pédagogique sur une vingtaine de thématiques qui mettent en corrélation le style de vie, le changement climatique et la biodiversité. Les media jouent également un rôle important de sensibilisation et en particulier la radio. En outre, l'analyse du cas de dépoldérisation a mis en évidence le rôle déterminant que la communication joue dans l'acceptation sociale de certaines interventions d'adaptation qui ont un fort impact local (reconfiguration des usages du sol, expropriation, gènes dues à des grandes machines à l'œuvre) et qui peuvent soulever de fortes résistances chez la population locale. Alors dans ces cas l'accompagnement de ces grands travaux d'ingénierie avec une bonne stratégie de communication représente un point incontournable pour relier les grands soucis globaux liés au changement climatique et la mise en œuvre locale des mesures d'adaptation.

Quant aux Maldives, l'attention portée au changement climatique y est évidemment pertinente. Le précédent président, M. Nasheed, s'était fait le héraut de la lutte contre le changement climatique, et cette dimension transparaît dans la plupart des programmes gouvernementaux. La sensibilisation de la population est également très importante, et chaque habitant a généralement une expérience directe de la hausse du niveau des mers. Néanmoins, cette préoccupation passe généralement au second plan derrière la peur du tsunami : le tsunami de 2004 a créé un traumatisme durable chez les habitants, bien que les dégâts aux Maldives aient été assez limités.

Conclusion

Face aux conséquences du changement climatiques (sécheresses aggravées dans des zones déjà arides, pluies toujours plus torrentielles dans les zones pluvieuses, phénomènes cycloniques extrêmes, modification des types de denrées cultivables sur des sols dont la nature est profondément altérée, etc.) qui risquent d'engendrer d'importants mouvements de populations, deux types d'actions sont possibles : l'atténuation et l'adaptation. Tous deux posent de manière aiguë la question de l'incitation au changement de comportements. Il ne faut, en effet, pas se leurrer quant à la place de la technologie et de la science dans ces efforts : elles sont insuffisantes en elles-mêmes pour régler ces problèmes, comme le montre l'ensemble des cas abordés dans cette étude.

En particulier, les efforts d'adaptation, qui nous concernent ici, sont à la conjonction de différents niveaux informels d'appropriation collective de l'environnement, et formels de réglementation et d'action publique, qui interagissent de manière complexe et parfois même contradictoire. Elles sont le lieu de réticences et, comme le montre A. Sen (2009), de capacités variables de la part des acteurs de la société civile, quelles que soient les sociétés concernées.

D'ailleurs, il convient d'identifier quelles échelles temporelles et spatiales sont considérées. Les 6 cas de l'étude recouvrent des risques relevant d'échelles temporelles très différentes : la sécheresse en Turquie, les problèmes océaniques aux Maldives (catastrophes "lentes") ou la montée des eaux dans la région de Flandre, n'ont certes pas la même temporalité que les incendies du Péloponnèse, les inondations au Burkina Faso ou le risque cyclonique à La Nouvelle Orléans (catastrophes "brutales"). L'échelle spatiale est également très variée. Par contre, le jeu de focale retenu pour ces différents cas est tout à fait homogène, et permet donc de les comparer entre eux. Il s'agit toujours d'identifier et de qualifier des phénomènes environnementaux extrêmes retenus comme base pour un espace donné, quelle que soit son échelle, puis de s'intéresser à la différenciation micro-locale de ces phénomènes et de leur conséquence, comme cela apparaît dans l'entrée "la configuration spatiale". Ainsi, au Burkina Faso, les forts épisodes de précipitations de 2009 et 2010, à l'échelle micro-locale, ont permis de montrer que ce sont les quartiers urbains précaires spontanés de Ouagadougou, situés sur des pentes ou dans des zones inondables, à proximité des retenues d'eau de la capitale, qui ont été les plus sinistrés. En milieu rural, les zones les plus sinistrées ont été celles situées sur les bords des retenues d'eau ou en aval des petits barrages créés ces dernières années pour contrer les effets de la sécheresse.

Cette diversité des situations signifie que les capacités d'adaptation des sociétés au changement climatique ne sauraient s'inscrire dans une grille universelle, qui générerait automatiquement —en croisant les conditions climatiques et écosystémiques locales aux structures sociales économiques et politiques— une réponse et des outils uniques pour chaque situation. Or, ces différents cas font néanmoins apparaître de nombreux points communs. Nous avons ainsi observé que la vulnérabilité des sociétés n'est pas uniquement liée à des changements environnementaux 'imprévisibles'. Elle résulte toujours de l'interaction complexe entre l'Homme et le milieu. De même, nous constatons, qu'il s'agisse de pays en développement ou des pays développés, que la solidarité sociale vient combler l'insuffisance des interventions publiques. De même, la perception par la population des effets du changement climatique reste souvent floue, mal documentée, et mêlée à d'autres transformations socio-économiques. Les études font apparaître un besoin crucial d'information climatique dans tous les cas étudiés. Dans les différents cas, des stratégies

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

spontanées d'adaptation sont également à l'œuvre, comblant de déficits des plans d'adaptation planifiés.

Ce qui diffuse des catastrophes environnementales, c'est précisément l'idée de crise. A ce point, il convient de rappeler qu'étymologiquement le mot "crise" dérive du grec *krisis*, qui signifie "décision." À l'autre bout du monde, en chinois, il est composé de deux idéogrammes signifiant simultanément "danger" et "opportunité de changement." Une crise est donc le moment précis où un certain état des choses bascule en révélant ses failles, mais aussi celui où un nouvel état des choses émerge. Cela signifie qu'une politique d'adaptation est avant tout une adaptation à un nouvel état d'équilibre de l'environnement et des sociétés. Ce que nous explorerons au chapitre suivant.

Chapitre III : Les institutions s'adaptent elles à la complexité des crises ?

Introduction

Le changement climatique est par excellence un problème dont la gestion nécessite le recours à des connaissances scientifiques. La parution croissante de travaux scientifiques venant, dans un premier temps, des sciences dures (comme la climatologie, la météorologie, la physique de l'atmosphère,...) et, dans un deuxième temps, en nombre plus limité, des sciences humaines et sociales (géographie, droit, sociologie, science politique,...) a servi de principale source de réflexion au sein des institutions pour orienter le débat politico-administratif, la prise des décisions, et la mise en œuvre de mesures concrètes. Les chercheurs qui analysent les politiques publiques climatiques et les institutions qui les portent ont, dans leur grande majorité, orienté leurs recherches autour de la question de savoir « quelles sont les meilleures conditions permettant l'élaboration et l'application optimale de ces politiques ? ». L'hypothèse sous-jacente derrière cette posture scientifique est que les institutions sont capables de fonctionner rationnellement en vue de produire la meilleure solution possible selon l'état des connaissances scientifiques du moment.

Force est de constater que cette approche 'rationnelle' rencontre vite ses limites si l'on transforme la question de départ pour s'interroger : « les institutions sont-elles capables de produire des décisions rationnelles et de les appliquer de manière optimale ? ». Peut-être par souci d'être 'utiles' et d'accompagner la communauté internationale dans son effort pour gérer des défis nouveaux et complexes (comme celui du changement climatique), peu de chercheurs ont en effet cherché à répondre à cette question (T.H Inderberg & P.O. Eikeland, 2009). Nous proposons ici de présenter, dans un premier temps, l'approche rationnelle des politiques publiques pour, ensuite, en adopter une autre, plus réaliste, identifiant les limites de la rationalité institutionnelle (A). Cela nous amènera à saisir le malaise des institutions dans la prise en charge de problèmes complexes comme celui des migrations climatiques et plus généralement des crises environnementales en sélectionnant une approche prenant en considération leur double impact sur le milieu naturel et les hommes qui y vivent (B). Enfin, nous nous attacherons à montrer les limites d'une telle approche en s'appuyant sur les observations de terrain dans nos différentes études de cas (C).

A/ La rationalité limitée des institutions.

Dans cette section, il s'agit d'abord de présenter les fondements théoriques de l'approche rationnelle. Il s'agit, ensuite, de les commenter en adoptant un regard plus pragmatique permettant d'identifier les éléments qui annulent la rationalité institutionnelle et qui aboutissent à une gestion simplifiée de problèmes publics complexes.

1) « One best way » comme prémisse des politiques publiques

Si nous considérons que les institutions sont capables d'agir rationnellement, nous devons accepter les postulats suivants : qu'elles prennent en charge des problèmes dont les composantes sont bien identifiées par les experts qui les ont définies ; qu'elles délibèrent en vue de produire la meilleure décision pour faire face à ces problèmes ; qu'elles réunissent les meilleures conditions pour optimiser l'application des décisions prises.

L'approche rationnelle des politiques publiques trouve ses origines dans deux théories, une économique et une bureaucratique. La première renvoie à l'image du décideur comme un

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

'homo economicus' qui est en mesure de réunir l'ensemble des informations nécessaires à la résolution du problème qu'il traite, de les analyser en terme de coût-avantage pour ensuite retenir la meilleure solution lui permettant de répondre efficacement au problème. Sur le plan collectif, les institutions sont considérées comme ayant, toutes, une même vision du problème public qu'elles ont compétence de gérer. Elles sont également censées partager les mêmes valeurs et les mêmes objectifs qui convergent tous vers la satisfaction de l'intérêt général. Lorsqu'un nouveau problème défie le mode de fonctionnement normal des institutions, celles-ci sont capables de s'y adapter en révisant leurs pratiques et en ajustant leurs compétences en vue de garantir l'efficacité de leur action.

La deuxième théorie sur laquelle s'appuie l'approche rationnelle émerge de l'étude des organisations. M. Weber est celui qui a le plus participé au développement de cette théorie. Il voyait la bureaucratie comme une sorte de 'machine du social' caractérisée par une rationalité instrumentale et qui lui permettait d'agir de manière optimale. L'organisation hiérarchique, le respect des règles de fonctionnement, la neutralité des agents, leur isolement de la sphère privée et des pressions exercées par les intérêts particuliers sont les principales caractéristiques de la bureaucratie moderne (M. Weber, 2003). L'autorité 'légitime-rationnelle' qui distingue les États occidentaux (ou occidentalisés) des autres est celle dont le fonctionnement s'appuie sur une telle organisation bureaucratique.

Depuis l'après-guerre, de nombreux spécialistes des politiques publiques ont posé cet idéal de rationalité comme principe vers lequel doit tendre le fonctionnement des institutions étatiques. Leurs analyses ont ainsi porté davantage sur le comment ces institutions doivent fonctionner, - une sorte de *one best way* taylorien -, que sur le comment les institutions fonctionnent concrètement et comment, dans ces conditions, cette réalité impacte la gestion des problèmes publics. D'ailleurs, la définition du contenu de ces problèmes n'a pas fait l'objet d'interrogation de leur part. Identifiées par les experts, leurs composantes, c'est-à-dire les causes qui les créent et les conséquences qu'elles génèrent, sont considérées comme objectives, non discutables et perçues de la même façon par tous.

2) Les politiques publiques comme processus de « marchandage »

Dans le monde réel, la rationalité institutionnelle n'est qu'un 'type-idéal' wébérien. Lorsque l'on déplace l'attention vers le fonctionnement de 'l'État au concret', selon l'expression de J-G Padioleau (1982), nous nous apercevons que cette rationalité est limitée, que les institutions ne partagent pas les mêmes valeurs et objectifs et que les problèmes ne sont pas perçus par tous de la même façon.

H.Simon, prix Nobel d'économie en 1978, est le premier, en 1957, à mettre l'accent sur la rationalité limitée (*bounded rationality*) des décideurs. En juxtaposant deux disciplines, celle de l'économie, prônant que les hommes agissent de manière rationnelle, et celle de la psychologie, voyant dans le comportement humain l'expression des sentiments, il construit ce qu'il appelle « l'homme administratif » agissant de manière partiellement rationnelle : son action est toujours guidée par les objectifs qu'il s'est fixés, mais des aspects affectifs et cognitifs influent toujours sur lui, limitant ainsi sa rationalité. La rationalité des décideurs est limitée pour plusieurs raisons : parce qu'ils ont une connaissance limitée et fragmentée des phénomènes qu'ils traitent, parce qu'ils ne maîtrisent pas *a priori* les conséquences générées par leur décisions, parce que leur capacité d'apprentissage est freinée par les habitudes et routines qui les font agir face aux situations nouvelles en employant des pratiques qu'ils ont déjà expérimentées, parce qu'ils manquent de temps ou bien parce que leur environnement institutionnel restreint leurs marges de choix. De ce fait, poursuit l'auteur :

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

“The capacity of human mind for formulating and solving complex problems is very small compared with the size of the problems whose solution is required for objectively rational behavior in the real world – or even for a reasonable approximation to such objective rationality” (H. Simon, 1957, p. 198)

Dans ce contexte, comment l’homme administratif prend-il ses décisions ? Selon Simon :

“...he believes that most significant chains of causes and consequences are short and simple [...] Hence he is content to leave out of account those aspects that are substantially irrelevant at a given time. He makes his choices using a simple picture of the situation that takes into account just a few of the factors that he regards as most relevant and crucial” (H. Simon, 1957, p. xxv)

Sur le plan collectif, C. Lindblom (1959), reprenant le travail de Simon, décrit le processus décisionnel au sein des institutions comme une « science de la débrouillardise » (*science of muddling through*). Il reproche aux analystes et praticiens des politiques publiques de croire au fait que l’analyse techno-scientifique rationnelle pourrait remplacer le besoin de négociations politiques en vue de l’obtention d’un compromis sur l’action publique à employer. Les administrations, dit Lindblom, procèdent par simplification et ceci de deux façons. D’abord, elles sélectionnent les nouvelles politiques à adopter en ne s’éloignant pas trop des politiques déjà en cours. Si des ‘façons de faire’ déjà expérimentées leur paraissent satisfaisantes, elles ont tendance à les reproduire indépendamment des problèmes qu’elles doivent traiter. Ceci simplifie l’analyse des alternatives qu’elles doivent examiner. Ensuite, elles ignorent toute une série de conséquences potentiellement générées par l’application de telle ou telle politique publique ainsi que les valeurs non protégées par les décisions prises. En d’autres termes, seules certaines dimensions du problème sont valorisées et traitées, d’autres écartées. Par exemple, lorsqu’une politique, visant la prévention de et/ou la réhabilitation après une catastrophe naturelle ou climatique, ne prend en considération que les besoins des populations concernées, elle ignore l’impact environnemental de la catastrophe et des mesures envisagées. Cet effort de simplification fait que les décideurs avancent prudemment par de petits essais et erreurs successifs (changements incrémentaux) selon ce qu’ils savent faire et indépendamment de l’urgence, de la gravité et de la complexité des problèmes à traiter. Dans ce contexte, les politiques publiques manquent de fondements théoriques et sont plutôt le résultat de négociations et d’ajustements mutuels entre acteurs à la recherche de faisabilité. Elles sont considérées comme réussies, non pas lorsqu’elles atteignent les objectifs fixés mais lorsqu’elles satisfont les acteurs les ayant mis en place.

L’analyse en termes de « réseaux de politiques publiques » (P. Legalès & M. Thatcher, J.G. March & J.P. Olsen, 1989, P.A. Sabatier, 1988) ajoute à cette première génération de travaux critiques, deux éléments intéressants pour notre analyse. D’abord, plus un problème est complexe, plus il concerne différents secteurs d’action publique, chacun ayant ses propres normes, valeurs et routines. Pour que toutes les dimensions du problème soient traitées, il serait ainsi nécessaire que l’ensemble des secteurs concernés entrent en interaction, que chacun d’eux comprenne les valeurs, pratiques et intérêts défendus par les autres secteurs, qu’un consensus soit trouvé pouvant satisfaire les points de vue de tous, qu’une coordination intersectorielle soit mise en place permettant une application cohérente des mesures adoptées. Or, la tendance des institutions à simplifier les problèmes pour les rendre gérables, le manque de temps et de connaissances et les routines administratives qui tendent à privilégier des modes d’action déjà expérimentés, empêchent cette coordination. L’inter-sectorialité se transforme ainsi en pluri-sectorialité : chaque secteur prend en charge la dimension du problème qui correspond à ses perceptions et compétences (protection de l’environnement,

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

assistance aux victimes, travaux d'aménagement, etc.), ce qui génère de l'incohérence dans la mise en œuvre des mesures adoptées qui peuvent s'annuler mutuellement.

Par ailleurs, l'analyse des réseaux de politiques publiques fait apparaître le caractère multi-scalaire de l'action publique (G. Massardier, 2007) En effet, les politiques sont élaborées et appliquées simultanément à différents niveaux territoriaux. Au besoin de coordination entre secteurs s'ajoute ainsi la nécessité de coopération entre niveaux national, régional, local. De même que pour les secteurs, les institutions territoriales abordent les problèmes qu'ils ont à traiter selon leurs propres normes, routines et valeurs. La façon de voir ces problèmes, d'appréhender leurs composantes et d'apprécier ce qui doit constituer une action publique pertinente divergent d'un niveau à l'autre créant tant de conflits de légitimité (qui gagne quoi sur le plan politique), que de conflits de compétences (qui doit faire quoi) pendant l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques.

Enfin, l'analyse des réseaux de politique publique met en lumière le fait que les institutions ne fonctionnent pas dans le vacuum. Elles agissent toujours au sein d'un contexte social avec lequel elles sont en constante interaction. Chaque secteur de l'action publique dispose de son propre milieu social de contact, partageant avec lui les mêmes valeurs, perceptions et modes de fonctionnement (J. Chevallier, 1984). Nous remarquons ainsi que les administrations de protection de l'environnement nouent des contacts exclusifs avec les associations environnementales, les administrations chargées des affaires sociales avec les associations humanitaires, ou les administrations de travaux publics avec les lobbies de la construction. Les deux espaces, public et privé, se conditionnent mutuellement et se légitiment réciproquement renforçant par là leurs modes de fonctionnement habituels qui se stabilisent dans le temps et empêchent le processus d'apprentissage et le changement lorsqu'il s'agit de gérer un problème nouveau et complexe comme celui des crises environnementales/climatiques.

Nos études de cas font en effet apparaître la difficulté que rencontrent les institutions à réviser leur façon d'agir habituelle pour faire face aux crises climatiques qu'elles doivent prendre en charge. Soit elles ne sont pas en mesure d'appréhender le changement climatique comme une nouvelle dimension à prendre en considération dans l'élaboration des politiques, dans ce cas elles continuent à appliquer les recettes anciennes à des problèmes perçus comme 'anciens', soit elles reconnaissent ces problèmes comme liés au changement climatique mais s'avèrent incapables de mettre en place des modes d'action coordonnés afin de les gérer de manière intersectorielle en respectant leur complexité.

B/ Les crises climatiques : un nouveau défi pour les institutions

Nous pouvons représenter les problèmes publics comme des poupées russes, l'un inclus dans l'autre créant des chaînes successives de 'causes - problèmes – conséquences' (C. Vlassopoulos, 2012). Ainsi, on peut imaginer la chaîne suivante :

- L'industrialisation (cause) génère, entre autres, des gaz à effet de serre (GES) (problème) qui produisent du changement climatique (CC) (conséquence).
- Le CC (problème) généré par les GES (cause) produit, entre autres, des crises environnementales/climatiques (conséquence).
- Les crises environnementales/climatiques (problème) provoquées par le CC (cause) produisent, entre autres, un déplacement de populations (conséquence).

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

- Le déplacement de populations (problème) causé par les crises environnementales/climatiques (cause) provoque, entre autres, de l'appauvrissement (conséquence), etc.

En ce sens, chacune des composantes de ce continuum peut être simultanément considérée comme cause de différents problèmes, comme problème autonome et comme conséquence d'autres problèmes. Etant donné que, comme constaté dans le chapitre précédent, le déplacement des populations n'a pas été abordé dans les cas que nous étudions comme un problème public autonome, disposant d'un réseau d'acteurs indépendant et caractérisé par ses propres rapports de forces, normes de fonctionnement et routines, nous mettons ici au centre de l'analyse les crises environnementales/climatiques, afin d'étudier comment elles sont appréhendées et gérées par les institutions à différents niveaux territoriaux.

Comme indiqué dans l'introduction, le changement climatique constitue par excellence un problème complexe qui défie le mode de fonctionnement habituel des institutions. Depuis la publication du dernier rapport du GIEC, mettant l'accent sur l'irréversibilité du problème et le besoin de prendre sérieusement en considération non seulement le besoin de 'mitigation' mais aussi celui de protéger les communautés humaines, deux approches et deux réseaux de politique publique les représentants revendiquent la propriété du problème au niveau international : une approche écocentrique soutenue par le secteur de l'environnement et les associations écologiques, d'un côté, et une approche anthropocentrique soutenue par des secteurs comme celui du développement, de la protection civile ou des migrations, avec la collaboration de différentes associations humanitaires.

Comment le changement climatique complexifie à son tour le problème des crises environnementales - qui ont toujours existé - et sa gestion au niveau territorial ? (1). Quel cadre d'analyse choisir pour apprécier la capacité des institutions à s'y adapter ? (2).

1) L'intégration de la nouvelle cause climatique

A partir du moment où le changement climatique est perçu comme une cause de ces crises, celles-ci ne peuvent plus être considérées comme des simples caprices de la nature (catastrophes naturelles) contre lesquelles il n'y a rien à faire si ce n'est rétablir la situation d'avant crise. Il s'agira donc, d'une part, de s'engager à lutter contre le changement climatique par des mesures de mitigation, d'adopter, autant que possible, des mesures pour rétablir les équilibres écologiques et d'apprécier après la crise (ou pendant la crise si celle-ci évolue lentement), la vulnérabilité des milieux naturels à ce changement en vue de renforcer leur résilience. Il s'agira d'autre part d'évaluer l'impact de la crise sur les populations en vue non seulement de leur porter secours mais aussi de les rendre moins vulnérables face à un climat en cours de réchauffement. Par ailleurs comme, par sa double dimension écocentrique et anthropocentrique, le changement climatique lie par excellence le destin de l'homme à celui de son milieu naturel, il importe d'élaborer des mesures transversales considérant les impacts environnementaux et humains dans leur interaction. Cette complexification des crises environnementales nécessite donc des politiques publiques holistiques et visant le long terme. Leur adoption présuppose que les différents secteurs d'action publique se coordonnent pour garantir une gestion intersectorielle et souple capable de s'adapter dans le temps à un contexte changeant et incertain.

Se situant à l'intersection de différents secteurs d'action publique, les crises climatiques nécessitent tant l'intervention du secteur de l'environnement pour atténuer leurs causes et adapter les milieux naturels, que, selon les cas, le secteur chargé de la protection civile (prise en charge de la souffrance humaine), le secteur chargé des travaux d'infrastructures

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

(élaboration de programmes de reconstruction à court terme et d'adaptation au plus long terme) ou le secteur de l'agriculture pour l'adaptation des pratiques agricoles.

Lorsqu'une crise émerge, chaque secteur, en fonction de son référentiel et de ses compétences, perçoit en elle des enjeux différents qu'il tente de mettre en avant pour renforcer ainsi sa légitimité et son autorité vis-à-vis des autres.

Des incompatibilités importantes séparent ces secteurs, rendant leur coopération difficile. Plus précisément, le secteur de l'environnement base ses politiques sur le concept de responsabilité concrétisé par le principe «pollueur-payeur». Il se réfère également aux principes de prévention et de précaution qui expriment le besoin pour les décideurs d'anticiper un préjudice à l'environnement. Dès lors que la dimension climatique est prise en considération, ce sont surtout les mesures de mitigation qui sont retenues en vue d'anticiper ces crises climatiques dont l'apparition est vécue comme un échec des politiques environnementales. Comme l'indique S. Poulichet (1991 : 42), une politique de l'environnement dépendante du message catastrophiste sape à son insu sa propre crédibilité. Lorsque, en tout cas, une crise émerge, le souci du secteur de l'environnement reste essentiellement la restauration du milieu plutôt que les victimes. Les secteurs anthropocentrés donnent, au contraire, la priorité au bien-être de la population. Les politiques mises en place sont des réponses plus ou moins urgentes aux situations de crises définies comme humanitaires et visant en priorité les victimes. De ce fait, elles sont curatives plus que préventives. Il apparaît ainsi que, selon les secteurs concernés, des perceptions et des cadres d'action très différents sont avancés lors de la survenue d'une crise. Une perception écocentrée met en avant les causes des crises et donne priorité à la protection de l'environnement. Une perception anthropocentrée met l'accent sur les conséquences de la crise en donnant priorité à la protection des victimes.

Les institutions n'aiment pas la complexité et l'imprécision. De ce fait, les politiques publiques procèdent toujours par simplification des problèmes qu'elles visent à réguler (D. Stone, 1997). Mais pour qu'il y ait élaboration d'une politique publique, il faut de prime abord que les problèmes à traiter aient fait l'objet d'une définition claire dut-elle n'être qu'éphémère. En l'absence d'une vision commune, les cas que nous étudions ici montrent que chaque secteur a tendance à définir 'ses' problèmes et élaborer 'ses' solutions ignorant la complexité et l'intersectorialité des enjeux auxquelles il est amené à faire face.

2) Le choix d'un cadre d'analyse

Rares sont les études qui portent sur le rôle des institutions dans la gestion des problèmes émergents du fait du réchauffement climatique et, dans leur grande majorité, elles s'intéressent à la gouvernance globale et non pas au niveau territorial où ces problèmes deviennent perceptibles. De surcroît, les chercheurs qui s'emploient à une telle analyse, se préoccupent du « comment la gouvernance territoriale devrait s'organiser » plus que du « comment elle est organisée ». Notre objectif ici est de partir des modèles idéal-typiques que ces études proposent pour pouvoir ensuite aller au-delà du *wishful thinking* et voir comment les institutions fonctionnent concrètement.

Nous nous intéresserons ici à trois approches des institutions au niveau territorial afin de sélectionner un cadre analytique adapté à la diversité de nos études de cas : celle d'E. Ostrom (2009, 2010) qui met l'accent sur la gouvernance institutionnelle des biens communs (y compris le climat) ; celle de W.N. Adger et al. qui, avec ses co-auteurs, s'intéresse, plus particulièrement, à la gouvernance de l'adaptation au changement climatique et celle de J.L.

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

Monday qui porte sur la gestion holistique des catastrophes. Les trois auteurs visent à identifier quel devrait être le fonctionnement institutionnel optimal capable d'apporter des réponses efficaces aux problèmes qu'ils étudient.

E.Ostrom, prix Nobel d'Economie, récuse les approches simplistes et techno-scientifiques de la gouvernance climatique. Pour elle, la réponse au changement climatique doit se développer à toutes les échelles -globale, nationale et locale- de manière polycentrique. L'efficacité des réponses serait d'autant plus forte si celles-ci s'appuyaient sur la capacité des sociétés locales à s'auto-organiser pour gérer les biens communs, notamment là où la défaillance institutionnelle est la plus forte. La régulation publique du climat fondée sur l'autoritarisme et le centralisme ou a contrario sur la loi du marché, se révèle inefficace car elle n'incite que faiblement aux comportements soutenables. Ostrom souligne l'échec des négociations internationales dont la substance est abstraite et qui de surcroît minimise l'importance de la question de la justice et notamment celle de la répartition du fardeau climatique entre les nations. Si la coordination globale régie par le droit est nécessaire, elle est cependant insuffisante.

En effet, pour Ostrom, les formes décentralisées de coopération climatique sont les plus efficaces et elles gagnent à être développées sur la base d'approche polycentrique reliant et associant différents niveaux de gouvernance. C'est au niveau microsocial qu'il faut porter le plus l'attention pour envisager des solutions économiquement, socialement et écologiquement souhaitables et soutenables. Pour cela, il faut inciter les individus et les institutions infranationales à s'associer et à faire réseau pour développer des projets soutenables dans le présent et le futur et qui soient justes, c'est-à-dire prenant en compte les inégalités sociales et environnementales. Les approches strictement globales sont inefficaces dans la mesure où elles excluent les acteurs locaux faisant l'impasse sur les processus dynamiques d'apprentissage et de coopération qui résultent de l'interaction entre eux.

Dans cette perspective, Ostrom s'est attachée à définir des principes de gouvernance de biens communs (dont le climat) qui résultent non pas de théories abstraites mais d'observations empiriques de terrains pour proposer des cadres d'action afin de gérer de manière efficace les ressources communes et d'éviter ce qu'elle nomme des « dilemmes sociaux ». Ces règles peuvent être considérées comme un système de valeurs partagées visant à garantir la justice et l'égalité des usagers vis-à-vis de la ressource ou du bien dans l'objectif de consolider la coopération, la confiance réciproque et de garantir la soutenabilité écologique. Plus que l'édiction de normes ou de seuils autoritairement fixés par le haut, c'est l'action collective qui est déterminante. Ostrom milite pour la « diversité institutionnelle » plutôt que pour l'universalisation de procédures ou de standards internationaux en matière de régulation climatique. Ostrom met l'accent plus particulièrement sur la gouvernance institutionnelle et l'inclusion des citoyens dans l'action publique. Lorsque les politiques publiques ne sont pas adossées à des préoccupations du public, elles se trouvent isolées et davantage déstabilisées faute d'appui social. En ce sens, elle souligne le rôle crucial que jouent la confiance et l'importance des rapports de réciprocité dans la gouvernance écologique (2009) :

« Rather than only a global effort, it would be better to self-consciously adopt a polycentric approach to the problem of climate change in order to get benefits at multiple scales as well as to encourage experimentations and learning from diverse policies adopted at multiple scales. [...] Building such a commitment, and the trust that others are also taking responsibility, can be more effectively undertaken in small - to medium scale governance units that are linked through information networks and monitoring at all levels. »

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

Selon cette orientation, Ostrom définit huit principes d'une gouvernance efficace pour les biens communs (2010) :

- 1- Une définition claire des droits d'usage de la ressource naturelle et des limites bien définies de la ressource elle-même
- 2- Une juste proportionnalité entre obligation d'entretien et de gestion des bénéfices retirés de l'usage de la ressource naturelle
- 3- Des règles définissant quand et comment la ressource peut-être utilisée, règles adaptées au contexte local.
- 4- Un droit de regard des individus sur les règles qui s'appliquent à eux
- 5- L'usage des ressources ainsi que le respect des règles doivent être supervisés par les usagers ou des tiers responsables devant les usagers
- 6- Les contrevenants aux règles communes sont sanctionnés par les usagers ou des tiers responsables
- 7- Des institutions locales doivent être à même de résoudre les conflits avec diligence
- 8- La puissance publique doit reconnaître le droit des usagers à mettre en place leur propre système de gouvernance

Toujours dans le cadre d'une approche néo-institutionnaliste, W.N. Adger s'intéresse à l'importance de l'action collective comme moteur de l'adaptation au changement climatique. Contrairement à Ostrom, qui vise les institutions locales dans leur interaction avec les groupes sociaux, il met l'accent sur le rôle joué par les institutions au niveau national. La capacité d'adaptation des individus n'est pas autonome par rapport au contexte institutionnel en présence au sens où les normes et les pratiques administratives en vigueur peuvent causer des verrouillages institutionnels et technologiques qui aboutissent à des pratiques nuisibles à long terme à l'effort d'adaptation. Lorsque l'accent est mis sur l'adaptabilité des populations, le risque est que le rôle de l'Etat dans ce processus soit minimisé, dit Adger. C'est dès lors important d'étudier le rôle des institutions perçues comme un acteur majeur dans le succès des politiques publiques mises en place.

L'adoption d'une politique publique réussie dépend tant du processus décisionnel que du mode de son application. Trois critères de succès sont identifiés par Adger et ses coauteurs : l'efficacité, l'efficience, l'équité - légitimité. L'importance accordée à chacun de ces critères doit dépendre aussi bien de la culture du pays en question que du secteur d'action impliqué dans le processus d'adaptation. L'efficacité correspond à la capacité d'un programme d'adaptation à atteindre ses objectifs. Pour cela, l'impact de l'application de ce programme doit être mesurable. Moins les mesures sont dépendantes de l'incertitude de l'évolution des conditions climatiques plus leur efficacité est grande. Par ailleurs, la mise en œuvre des mesures ne doit pas dépendre seulement de la bonne volonté des individus qui, comme le montre la sociologie de l'action collective, auront tendance à profiter de celle-ci en transférant la charge de l'application à leurs concitoyens. Enfin, l'efficacité des programmes d'adaptation dépend aussi de l'évolution du contexte socio-économique général. L'intégration de l'incertitude dans le processus décisionnel et la flexibilité des institutions dans leur capacité

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

d'intégrer le changement jouent d'après Adger un rôle important dans l'efficacité des actions engagées.

L'efficacité renvoie au rapport coût-bénéfice de la politique adoptée. Elle dépend de la distribution des coûts et des avantages des actions entre les secteurs public et privé et de la temporalité des actions d'adaptation. Les politiques de lutte contre le changement climatique ont à l'heure actuelle tendance à se concentrer sur la protection de biens publics (sites, biodiversité,...). Des politiques qui visent aussi à protéger des biens privés (propriétés, exploitations,...) permettent un plus large partage des coûts et bénéfices ce qui renforce son acceptabilité. Par ailleurs, un horizon de planification de courte durée (moins d'un an), permet aux organisations et aux individus de facilement s'ajuster. L'adaptation à la variabilité climatique de court terme et non pas de long terme doit donc être visée pour garantir une réponse économiquement efficace au changement climatique.

Au-delà des critères d'efficacité et d'efficacité, le succès d'une action d'adaptation dépend aussi des questions d'équité et de perception qu'ont les acteurs de la légitimité de l'action. L'équité implique d'identifier qui gagne et qui perd de l'application d'une décision d'adaptation. Les analyses ont souvent démontré que de nombreuses mesures d'adaptation réactive (suite à une catastrophe) renforcent les inégalités existantes et ne contribuent guère à atténuer les vulnérabilités sous-jacentes. À *contrario*, les mesures d'adaptation anticipatives, cherchant à atténuer les effets du changement climatique sur les populations exposées et faciliter la récupération, peuvent 'égaliser' les règles du jeu. Les politiques anticipatives ont donc un plus grand potentiel de légitimité. Or, cette dernière dépend aussi des auteurs de ces mesures. En rejoignant E. Ostrom, Adger observe que les individus consentent plus facilement à des politiques adoptées par leurs gouvernements alors qu'ils sont moins susceptibles de reconnaître la légitimité des actions proposées par des instances extra ou supra nationales. De surcroît, la légitimité des décisions gouvernementales repose sur l'information transmise permettant aux individus de percevoir les risques liés au changement climatique. À ce sujet, nous avons observé au chapitre précédent le déficit d'information des individus dans les cas que nous avons étudiés.

J. L. Monday, travaillant au 'Natural Hazards Research and Applications Information Center' de l'université de Colorado, s'intéresse au processus de rétablissement suite à une catastrophe naturelle (qu'elle soit considérée comme naturelle ou anthropique). Dans son article « Building Back Better », paru dans le *Natural Hazards Informer* de février 2002 elle développe l'approche de rétablissement holistique (*holistic recovery approach*) en formulant le postulat qu'une catastrophe (survenue ou potentielle) peut être considérée aussi comme une 'opportunité' pour un développement plus soutenable si l'objectif affiché des décideurs n'est pas uniquement le simple retour à la situation d'avant catastrophe. La *Holistic Recovery Approach* est un terme emprunté au vocabulaire médical, où il désigne l'approche holistique du sevrage à une addiction, en particulier l'alcoolisme et la toxicomanie. Appliqué aux catastrophes naturelles, il désigne les différentes étapes au travers desquelles une société peut se reconstruire durablement après une catastrophe, dépassant donc la simple réparation des dégâts pour considérer la durabilité future de la société. En vue de réussir un rétablissement holistique, Monday suggère que le processus de politique publique (élaboration, mise en œuvre, évaluation) doit comporter certaines caractéristiques et qu'une série de principes transcendent la prise des décisions. Le processus de politique publique doit se caractériser²⁷ :

²⁷ L'auteur définit dix critères tout en reconnaissant que certains s'entrecroisent. Pour la clarté de l'analyse qui suivra et pour leur meilleure adaptation à nos études de cas nous les fusionnons en cinq

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

1. La définition claire des responsabilités entre les différents secteurs impliqués à la politique de rétablissement et définition d'un agent intermédiaire chargé de diffuser les principes de soutenabilité au sein de ces secteurs (reconnaissances des objectifs antithétiques suivis par chaque secteur).
2. L'organisation d'une coordination inter sectorielle (reconnaissance du fait que les actions d'une agence peuvent négativement impacter les actions d'une autre agence)
3. L'identification des problèmes générés par la crise et considération de leur complexité (reconnaissance de l'interdépendance entre problèmes environnementaux et sociaux)
4. La délibération participative (reconnaissance du besoin d'impliquer l'ensemble des groupes sociaux impacté par la catastrophe)
5. La rationalisation de la mise en œuvre par la sélection d'instruments appropriés et accord entre toutes les échelles d'action publique sur les mesures à appliquer (reconnaissances des limites budgétaires et en expertise disponible ainsi du besoin de connecter les niveaux national et local).

L'ensemble des décisions doivent être transcendées par six principes de soutenabilité :

1. Viser à maintenir et à renforcer la qualité de vie des populations vivant dans des conditions vulnérables (assurer et améliorer les conditions d'habitat, d'éducation, d'offre de services et d'emplois, la qualité de l'environnement...)
2. Renforcer la vitalité économique (rétablir et revitaliser l'activité économique, diversifier les secteurs d'activité...)
3. Renforcer l'équité sociale et inter-générationnelle (préserver les ressources naturelles, historique, culturelles, adopter une planification de long terme, éviter des inégalités dans le traitement de différents groupes sociaux...)
4. Renforcer la qualité environnementale (restaurer et améliorer la qualité du milieu, administrer les pollutions et les risques...)
5. Atténuer la vulnérabilité naturelle et sociale (rendre les constructions et infrastructures plus résistantes, éviter le développement de zones à risque, développer des systèmes d'assurance...)
6. Intégrer les besoins de différentes catégories de populations (développer des forums de discussion et de consultation en atteignant surtout les populations ayant une moindre capacité de communication)

Tous ces auteurs mettent au centre de leur analyse la question de 'gouvernance' des crises et des catastrophes environnementales et climatiques. Tous visent à répondre à la question « comment mieux gouverner dans un contexte de vulnérabilité grandissante ? ». Notre objectif, ici, n'est pas de proposer une nouvelle recette de 'soutenabilité' mais de voir comment la survenue d'une crise/catastrophe est gérée au concret. En effet, l'observation de l'écart entre la théorie et la pratique permet d'apprécier dans quelle mesure la variable climatique, qui lie par excellence la vie de l'homme avec son environnement, amène à repenser le mode traditionnel de gouvernement, sectorisé, de court terme et réactif de ces crises. Le changement climatique défie la rationalité limitée des acteurs, la pluralité des intérêts et des valeurs protégées et la tendance des institutions à simplifier la complexité des problèmes qui sont pourtant des éléments inhérents de l'action publique.

critères. Par ailleurs, nous avons exclu le critère de l'évaluation et révision des politiques, car nous n'avons observé dans aucun des cas étudiés de processus d'évaluation ongoing.

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

Ayant accepté comme point de départ de cette analyse que seule une approche holistique, mettant en évidence les interdépendances entre l'homme et la nature, est pertinente pour aborder les enjeux du changement climatique, nous nous appuyons dans ce chapitre sur le cadre analytique de J.L. Monday pour évaluer dans les différents cas d'études la pertinence du cadre institutionnel de gestion des crises qui déclenchent des migrations.

C) À la recherche des limites d'une politique holistique

La *Holistic Recovery Approach* reste assez marginale, pour ne pas dire inconnue, dans les théories et modèles de gestion des catastrophes. Depuis la fin des années 1970, le modèle de Réduction du Risque de Catastrophe (*Disaster Risk Reduction*) s'est imposé comme paradigme de l'action publique en matière de prévention des catastrophes, de gestion de celles-ci et de reconstruction. La conférence mondiale sur la réduction des catastrophes, tenues à Kobe (Japon) en 2005, ainsi que le Cadre de Hyogo (Japon) pour l'Action (2005-2015) ont définitivement consacré cette approche. Il pourra donc apparaître surprenant que nous ayons choisi une approche antérieure au Cadre de Hyogo, moins complète et moins reconnue, comme grille d'évaluation à l'aune de laquelle évaluer le cadre institutionnel de réponses aux catastrophes dans les différents cas d'études. Néanmoins, la *Holistic Recovery Approach* nous semblait présenter une série d'avantages comparatifs supérieurs : elle a d'abord l'avantage de lier le mode de fonctionnement des acteurs de politiques publiques aux principes qui doivent régir leurs décisions ; elle peut ensuite être appliquée à la fois sur des crises en évolution dont la mauvaise gestion peut générer une catastrophe (comme la sécheresse en progression dans la plaine de Konya ou la submersion des Maldives par la montée du niveau des mers), sur la gestion de catastrophes subites (incendies sauvages au Péloponnèse, inondations au Burkina Faso, ouragan Katrina à la Nouvelle Orléans) ou sur l'anticipation de catastrophes (poldérisation en Flandres) ; enfin, elle lie entre eux les différents niveaux de gouvernement, du national au local, dans leur interaction avec les groupes sociaux concernés.

À cette fin, nous allons utiliser les différents critères développés par J.L. Monday, dans son article, injustement oublié, « Building Back Better », paru dans le *Natural Hazards Informer* (que nous appellerons par la suite, par facilité, l'*Informer*). L'*Informer* est avant tout destiné aux praticiens et au grand public, et se donne pour objectif de résumer l'état de la science. Nous insistons sur le fait que l'*Informer* ne saurait être considéré comme une revue académique, ce qui lui garantit d'être en prise directe avec les problématiques des praticiens garantissant ainsi une adéquation totale avec les réalités du terrain.

J. L. Monday est peu connue dans la sphère académique, alors qu'elle est par ailleurs l'auteure, avec Mary Fran Meyers, de l'ouvrage *Coping with Disasters by Building Local Resiliency*, publié en 1999 par le Public Entity Risk Institute. Nous espérons donc vivement que le projet EXCLIM pourra également contribuer à sortir de l'obscurité un article injustement tombé dans l'oubli, et dont on pourra trouver le texte intégral sur ce site libre d'accès :

<http://www.colorado.edu/hazards/publications/informer/infrmr3/index.htm#toc>

1) Le besoin de définir un responsable

Dans aucun des cas que nous étudions, il n'y a eu la définition d'une autorité *ad hoc* pour gérer les crises environnementales/climatiques. L'attribution des responsabilités est fragmentée entre différents secteurs et essentiellement concentrée au niveau national. Le

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

niveau local sert essentiellement d'espace d'exécution et n'est pas intégré dans le processus décisionnel. Comme nous le verrons plus loin, cette situation aboutit à la mise en place des politiques publiques parallèles, qui se chevauchent et qui souvent s'annulent mutuellement, plutôt qu'à une politique publique unifiée abordant les différentes dimensions du problème.

En Grèce, un ministère de l'Environnement et des Travaux publics a été institué en 1975, devenu en 2009, ministère de l'Environnement et du Changement climatique. Cependant, malgré ce changement d'intitulé, la prise en charge des enjeux climatiques est en attente. Seuls deux fonctionnaires travaillent au sein du ministère sur cette question et sont exclusivement concernés par les obligations de la Grèce dans le système européen d'échange de quotas d'émission de GES (ETS). Il importe de constater que la politique de convergence européenne pour la Grèce (2007-2013) consacre une large place à la protection de l'environnement, la production d'énergie alternative et la lutte contre le changement climatique avec un budget de 5,5 milliards d'euros. Sur cette somme, 2,6 milliards d'euros sont prévus spécifiquement pour lutter contre les impacts du changement climatique mais aucune politique d'adaptation n'a été mise en place. Les agents du ministère de l'Environnement n'ont même pas connaissance de ce budget.

Dans ce contexte, les incendies sauvages d'Ilia en 2007 n'ont pas été abordés comme un enjeu climatique. Le ministère de l'Environnement n'a pas été consulté dans l'élaboration de la politique de réhabilitation des départements sinistrés par les incendies (à part Ilia, d'autres incendies ont eu lieu ce même été dans d'autres régions du pays). Le programme d'action, intitulé « Cadre spécifique de réhabilitation et de développement des régions sinistrées par les incendies », annoncée par le gouvernement en novembre 2008, a été élaboré par le ministère de l'Économie et des Finances. Ce document listait toute une série d'actions à réaliser sans préciser les institutions chargées de leur suivi, sans lignes budgétaires claires et sans calendrier prévisionnel. Depuis 2010, la responsabilité de gestion des sinistres a été transférée au ministère de l'Intérieur.

À La Nouvelle-Orléans, on observe la même l'absence de définition claire des responsabilités ce qui explique le fiasco de l'organisation des secours après le passage de l'ouragan Katrina. Comme en Grèce, aucune liaison n'a été établie entre cette crise et la problématique climatique. D'où l'absence de toute implication des institutions environnementales qui n'interviennent pas dans sa gestion. D'ailleurs, ces défaillances ont été largement dénoncées dans le rapport d'enquête parlementaire sur la catastrophe, « A Failure of Initiative »²⁸.

L'organisation institutionnelle était notamment marquée par les conflits organisationnels entre les différents acteurs chargés de la réponse post-catastrophe. Les trois agences qui sont censées gérer le risque à La Nouvelle-Orléans ont une histoire différente et des missions en partie contradictoires. L'USACE (*US Army Corps of Engineers*, surnommé "les Corps") dépend du Pentagone. Elle a tendance à favoriser une politique de grands travaux. L'OCRM (*Office of Ocean and Coastal Resource Management*) dépend de la *National Oceanic and Atmospheric Agency* (NOAA). Elle a tendance à favoriser une politique de limitation de l'urbanisation. La seule agence mandatée pour gérer le risque naturel est la FEMA (*Federal Emergency Management Agency*). Mais depuis 2001, elle dépend du 'Department of Homeland Security' qui a réorienté tous les crédits en direction de la sécurité nationale et de la lutte contre le terrorisme.

²⁸ <http://govinfo.library.unt.edu/katrina/execsummary.pdf>

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

Dans les jours qui ont précédé et suivi la catastrophe, la gestion du risque puis de la catastrophe n'a pas été meilleure. On y retrouve les mêmes conflits d'acteurs. Tous les échelons se sont mutuellement accusés après coup de lenteur et d'indécision. Le poids du fédéralisme, la paralysie des communications et l'ampleur de la catastrophe ont sans doute joué un rôle notable dans la situation. Mais le cadre législatif adéquat existait : le *National Response Plan* élaboré par le 'Department of Homeland Security'. Il n'a pas été utilisé.

Jusqu'à la deuxième moitié des années 1990, les politiques environnementales en Turquie sont restées dans l'ombre du développement économique privilégié par les acteurs politiques. Comme dans d'autres champs de l'action publique, les interventions engagées en matière d'environnement par les autorités publiques apparaissent aussi guidées par des agendas, sur lesquels sont inscrits et hiérarchisés d'autres exigences plus ou moins discernables dans la société (P. Garraud, 1990). L'engagement incontestable dans la croissance économique rapide et continue a causé une dégradation de l'environnement, qui s'est aggravée rapidement surtout depuis les années 1980, menaçant à bien des égards les équilibres écologiques du pays lui-même ainsi que celui de ses voisins (F. Adaman, M. Arsel, .2005).

Privilégiant donc le développement économique, la performance globale de la politique environnementale au cours des trois dernières décennies a été par conséquent irrégulière et ceci malgré l'existence d'un cadre législatif assez développé : le pays est doté d'un arsenal juridique substantiel dans le domaine environnemental, avec des droits et devoirs environnementaux parfaitement délimités entre le gouvernement central et les collectivités territoriales ; la Constitution de 1982 se réfère également dans les articles 45 et 56 aux droits et obligations de l'État et des citoyens en matière de protection de l'environnement.

Or, pendant longtemps, cette législation n'a pas été mise en pratique ou bien négligée par les acteurs publics. Les sanctions en matière de pollution industrielle ou de collecte des déchets, ainsi que concernant la déforestation et l'exploitation des ressources aquatiques n'ont pas été respectées. Dans la plaine de Konya, de nombreux agriculteurs ont creusé illégalement un puits afin d'assurer l'irrigation de leur champ. En 2008, le nombre des forages non déclarés était de l'ordre de 41 071 correspondant à 69 % des puits existants dans la région (E.N. Kol, 2009). Face à cette situation, les autorités publiques préfèrent fermer les yeux. Cette dégradation n'avait pas généré un niveau suffisant de réaction de la part des populations agricoles et du public en général pour obliger l'État à respecter la législation environnementale. Face à cet immobilisme, ce sont les pressions des institutions internationales qui l'ont contraint à agir en la matière.

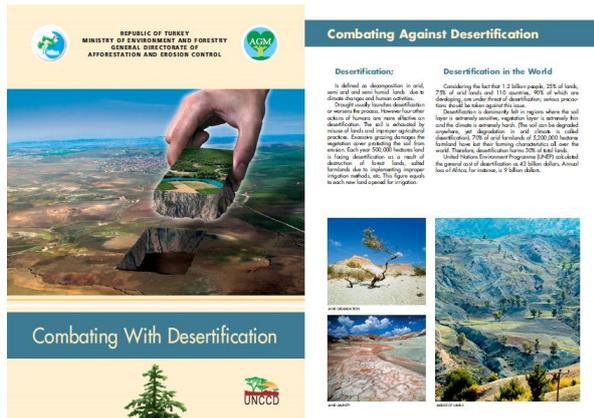
Ainsi, dernièrement, la Turquie a engagé plusieurs mesures de lutte et d'adaptation contre le changement climatique, avec notamment la création d'un Département du changement climatique centralisant tous les programmes y compris la lutte contre la désertification au sein du ministère de l'Environnement et de la Forêt (MEF). La Turquie a publié sa première communication nationale sur le changement climatique en 2007 par le biais de ce ministère (cf. Figure ci-dessous).

À partir de 2009, ce ministère est devenu le *focal point* pour mener les négociations internationales au nom de la Turquie. Cependant, chaque ministère fournit une expertise dans son domaine et, concernant la désertification, le MEF travaille très souvent avec le ministère de l'Agriculture, chacun gardant cependant son cadre de compétences (cf. Annexe-1 pour la structure décisionnelle). Le ministère de l'Agriculture met en place le système d'assurance, d'indemnisation et de subvention des agriculteurs concernant les catastrophes naturelles et de

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

choix de plantes agricoles, et qu'il introduit les diverses techniques d'arrosage notamment goutte-à-goutte avec l'appui des ONG comme WWF ; le ministère de l'Environnement lutte directement contre la désertification à travers les plantations d'arbre (reforestations) et l'élaboration des plans d'irrigation comme le Tunnel Bleu qui consiste à dévier la rivière Göksu par un tunnel vers la plaine de Konya. Cela étant dit, le processus décisionnel en Turquie est largement centralisé (en annexe, le programme de lutte contre la désertification centralisée par le MEF).

Affiche du programme de lutte contre la désertification centralisée par le MEF (Turquie)



Dans ce cadre, le gouvernement central et le MEF ainsi que le ministère de l'Agriculture en concertation avec le MEF apparaissent comme décideurs dans l'élaboration de l'ensemble des politiques publiques et les acteurs locaux, comme le gouvernorat de Konya, comme simple exécuteurs, n'étant pas en mesure de prendre de décision de leur propre initiative sans l'accord du gouvernement central (entretien avec le gouverneur de Konya, 04/2010).

Aux Maldives, la gestion des crises et du changement climatique est directement pilotée au plus haut niveau de l'État. Le précédent président, Mohamed Nasheed, s'était personnellement investi dans la lutte contre le changement climatique, et était devenu une figure connue des négociations internationales sur le climat. L'investissement du président a été justifié par le fait que le changement climatique menace directement les Maldives, non seulement en tant que territoire, mais également en tant qu'État. La lutte contre le changement climatique, loin d'être reléguée à un ministère particulier, est devenue une cause nationale et transversale. Cette forte centralisation de la gestion des crises doit néanmoins composer avec l'existence de deux autres acteurs majeurs : d'une part, l'existence d'organisations internationales, très présentes aux Maldives, et, d'autre part une organisation à l'échelle provinciale particulièrement importante.

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

Conseil des Ministres sous-marin, 17 octobre 2009.



Parmi les agences internationales présentes aux Maldives, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) joue un rôle particulièrement important dans la politique d'adaptation face à l'élévation du niveau de mer. Une des priorités du PNUD consiste à améliorer l'infrastructure et la résilience des petites îles, particulièrement celles qui sont éloignées de la capitale Malé. Ce type de politique est par nature très décentralisé, et souvent peu coordonné avec les politiques du gouvernement central, particulièrement en ce qui concerne le 'Safe Island Programme' qui consiste à reloger les habitants des petites îles à quelques unes plus grandes où il y aurait des digues et des équipements non disponibles sur les petites îles. Ce programme a été décidé directement au niveau présidentiel, et mis en œuvre par le Ministère des Constructions et des Travaux Publics sans implication du ministère de l'Environnement. Pendant donc que les instances internationales visent le maintien des populations sur les petites îles, le gouvernement national vise leur relocation.

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes



Exemple de *safe island*

Une caractéristique particulière des Maldives est bien sûr le très grand morcellement du pays, en plus de 200 îles réparties entre sept provinces. On verra à ce sujet la carte ci-dessous. Chaque province conserve une large marge de manœuvre quant à la définition de ses politiques, économique et d'adaptation, ce qui peut également aller à l'encontre des politiques du gouvernement central.

Au Burkina Faso, il n'existe pas un ministère spécifique chargé de gérer l'impact du changement climatique. Les deux principaux ministères en charge de cette question sont le ministère de l'Environnement et du Développement Durable (MEDD) ainsi que le ministère de l'Action sociale et de la Solidarité nationale (MASSN). Ces deux ministères se partagent les activités, de prévention et d'adaptation au changement climatique. D'une part, au sein du MEDD, a été créé le Conseil National de l'Environnement et du Développement Durable (CONEDD), qui travaille en partenariat avec le PNUD, le PNUE, le CILSS, la FAO et Mediaterrre, un réseau international d'information pour le développement durable. Le CONEDD est à l'origine de la publication, en 2007, du Plan d'Action National d'Adaptation à la variabilité et aux changements climatiques (PANA). D'autre part, le MASSN est responsable de l'intervention d'urgence et de la réhabilitation par l'intermédiaire du CONASUR, Conseil National de Secours d'Urgence et de Réhabilitation. Cet organisme étatique est chargé, à l'échelle nationale, de la coordination de l'assistance, de la répartition et de l'acheminement des secours (voir organigramme des structures nationales en annexe). Le CONASUR est à l'origine en 2008 d'un Plan National multirisques de préparation et de réponse aux catastrophes ou Plan de Contingence. Mais il n'a pas participé à l'élaboration du PANA.

Ces ministères ont travaillé de concert avec des Organisations internationales et des ONG internationales au moment des inondations. Les plus impliquées ont été ONU-Habitat, HELP, ACF (Action contre la faim), Plan-Burkina, la Croix Rouge. Toutes ont élaboré des programmes d'urgence et de réhabilitation suite aux inondations de 2009 et 2010. ONU-

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

Habitat est intervenu sur la trame d'accueil de Yagma pour former les sinistrés dans la construction de logements améliorés. HELP, ONG allemande financée par l'Union européenne et la Coopération allemande, a pris en charge dans cette même trame d'accueil, la phase d'urgence (distribution de vivres) et la phase de réhabilitation socio-économique. La Croix Rouge a financé à Coalla la construction de nouveaux habitats dans les hauteurs du village pour évacuer les habitations à proximité du bas-fonds dans les zones inondables. ACF a mis en place un Projet de Relèvement financé par le programme ECHO de l'Union Européenne qui devait permettre, sur une période de 2 ans, de diminuer l'exposition des ménages vulnérables au risque climatique (voir annexe pour la présentation de ces acteurs).

En Belgique, les questions d'adaptation et de vulnérabilité sont une compétence régionale. C'est donc le gouvernement flamand qui est en charge de la définition des politiques d'adaptation. Le Plan d'Adaptation flamand est coordonné par le département de l'Environnement, de la Nature et de l'Énergie (ENE). Dans le cadre de ce plan, l'anticipation de la crise est donc le résultat de l'action de différents acteurs institutionnels : l'ENE pour l'élaboration des mesures d'adaptation et des recommandations, le Ministère des Travaux Publics pour la mise en place des infrastructures de protection, le Ministère de la Planification et de l'Agriculture pour la réorganisation de l'aménagement du territoire et la redéfinition des usages du sol en cohérence avec les impératifs du développement durable. Par contre, la gestion de la crise et des secours est gérée par le ministère de l'Intérieur (Service Public Fédéral Intérieur) - et du coup au niveau fédéral et non pas régional - et en particulier par le Centre de Crise et par le Service de Sécurité Civile.

En conclusion, nous observons, selon les cas, la présence d'administrations chargées des problèmes environnementaux et climatiques, d'administrations chargées de la réhabilitation des régions sinistrées ou de l'adaptation aux risques et d'administrations chargées de l'assistance aux victimes. La responsabilité de l'élaboration d'une politique publique de gestion des crises est attribuée chaque fois à une administration mais la complexité des situations engendre obligatoirement l'intervention d'autres administrations, chacune ayant des compétences spécifiques, des objectifs et des pratiques de fonctionnement qui lui sont propres. Cette situation qui aboutit inévitablement à une simplification dans la gestion des problèmes, ne peut être évitée que par la mise en place de structures de coordination.

2) Organiser la coordination avec toutes les agences concernées

Une gestion holistique des problèmes complexes nécessite la prise en considération de l'ensemble de leurs dimensions. La liaison entre les composantes environnementales et humaines des crises, entre gestion des urgences et planification à long terme ne peut se faire sans la présence d'un cadre d'échange et de coordination permanente. Ce cadre est absent dans l'ensemble des cas étudiés ici. Lorsque des plans de gestion des crises existent, ils ne sont pas appliqués comme prévu faute justement d'une organisation intersectorielle ou des moyens financiers et logistiques.

En Grèce, la gestion des incendies est organisée autour du Plan de gestion des situations d'urgence liées aux incendies de forêts (2010 – pour sa dernière version), qui s'applique au moment de la crise, et du Cadre de réhabilitation et de développement des régions sinistrées par les incendies (2008), qui s'applique après la survenue de la crise. Tous sont attribués à la responsabilité du ministère de l'Intérieur.

Le plan de gestion des situations d'urgence comporte quatre phases et implique neuf administrations chargées de son opérationnalisation sous la responsabilité du ministère de

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

Protection du citoyen : la prévention par la minimisation du risque d'incendie ; la préparation par l'achat du matériel nécessaire et le processus d'extinction. La Direction générale des forêts et les directions départementales des forêts, rattachées au ministère de l'Environnement et du Changement Climatique, sont chargées de la prévention, comme le nettoyage de la forêt et du traçage des zones coupe-feu ou la surveillance des espaces forestiers. Le 'corps des pompiers', rattaché au ministère de Protection du citoyen, intervient dans la phase de la préparation par l'organisation du processus de surveillance, la formation du personnel ou la rédaction des bulletins d'appréciation du risque et lors de la phase de l'extinction pour organiser et mener les opérations d'extinction. Les bureaux territoriaux de protection civile, rattachés au ministère de l'Intérieur sont chargés de la diffusion des bulletins d'appréciation du risque et de la déclaration de la situation d'urgence. Le 'corps de la Police', rattaché également au ministère de l'Intérieur est chargé de la surveillance des zones fragiles, de l'évacuation de la population et de la gestion de la circulation. Les municipalités sont chargées de la prévention par le nettoyage des périmètres municipaux, de la préparation par l'organisation d'équipes de volontaires et de l'extinction du feu par la mise à disposition de citernes d'eau et l'activation des équipes de volontaires. Le ministère de la Défense met à disposition du matériel et des pilotes. Le ministère des Affaires Étrangères déclenche l'aide des pays voisins et coordonne leur collaboration.

D'après le rapport de la Chambre technique de Grèce, la pluralité des acteurs et la conflictualité qui caractérise les relations entre certains corps (comme ceux des pompiers et des gardes forestiers, les deuxièmes étant dessaisis de leurs compétences en matière d'extinction des incendies au profit des premiers) a rendu les opérations de la protection des forêts particulièrement inefficaces (TEE, 2009). La réforme du plan en 2010 n'a pas résolu ces problèmes mais transfère de nombreuses compétences du niveau national au niveau territorial sans aucun renforcement du personnel et des moyens matériels et financiers qui devraient les accompagner.

Le Cadre de réhabilitation et de développement des régions sinistrées par les incendies, comporte six orientations (la reconstruction des habitations et le soutien du revenu des sinistrés, l'environnement naturel, l'environnement culturel, les infrastructures, l'urbanisme, la production, l'agriculture et le tourisme) sans pour autant organiser une coordination entre les secteurs impliqués. Concrètement, chaque secteur d'action publique a lu et interprété ce document selon son cadre de compétences et son référentiel cognitif. Ainsi, les questions de reconstruction (d'habitations et des infrastructures) sont prises en charge par la section 'urbanisme et travaux publics' du ministère de l'Environnement de l'Urbanisme et des Travaux Publics alors que l'environnement naturel est géré par la section 'environnement' du même ministère. Ce ministère a également mis en place, depuis 2008, des caisses de réhabilitation des victimes d'incendies chargées d'intervenir dans la procédure de compensation et de reconstruction tant pour les sinistres causés aux habitations que pour ceux des bâtiments de stockage et de production. Le ministère de l'Agriculture assiste les agriculteurs sinistrés via l'organisme des assurances agricoles qui a mis en place ses propres mécanismes de compensation pour les agriculteurs. L'absence de collaboration entre ces deux agences de compensation a créé de multiples problèmes dans le dédommagement des victimes mais aussi, parfois, le doublement de ces compensations par recours simultané aux deux agences. Enfin, l'environnement culturel (en particulier la réhabilitation du site d'Olympie) et le tourisme sont gérés par le ministère chargé de la culture et du tourisme.

Cette incohérence a été soulevée par le nouveau gouvernement après les élections de 2009. Un nouveau projet de loi relatif à la réhabilitation et le développement des régions sinistrées par les incendies a été élaboré en 2010, instituant un Comité de suivi permanent sous la

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

responsabilité du vice-président du gouvernement et composé de ministres de l'Intérieur, des Finances, du Développement économique, de l'Environnement, de l'Agriculture et des Travaux publics. Peut-être, entre autres, en raison de la crise économique qui a frappé la Grèce de plein fouet en 2011, ce texte n'a pas été voté par le Parlement, perpétuant ainsi le cadre fragmenté de réhabilitation des régions sinistrées par les incendies de 2008.

Pour l'application du cadre de réhabilitation, chaque département sinistré devait présenter un « Programme territorial de réhabilitation et de développement ». Le programme du Conseil général d'Iliia avait à lui seul un budget prévisionnel de 1.213.372.000 € dont le financement n'était pas assuré et l'identification des acteurs ayant compétence pour sa mise en œuvre n'était pas faite. (Tableau récapitulatif des coûts prévisionnels, Conseil Général de Iliia, 2008). Ce programme dépendait entièrement d'une approbation au niveau national. Or, comme l'indiquent les chercheurs de l'université Agronomique d'Athènes (Rapport UAA, 2009), à la fois l'absence d'un organe de coordination au niveau national et l'absence d'allocation des fonds initialement promis n'ont abouti qu'à une mise en œuvre très partielle et incohérente (voir infra).

À La Nouvelle-Orléans, comme décrit plus haut, l'absence d'une définition claire des responsabilités a engendré de nombreux conflits d'acteurs entre les différentes agences concernées. Ces problèmes politico-institutionnels ont aussi gravement entravé le processus de reconstruction. La synthèse des points de vue – quand elle existe – entre les différents niveaux de l'administration entraîne une grande lenteur dans les décisions, voire des conflits d'acteurs.

Trois échelles de gouvernement sont présentes pour envisager l'avenir de la ville et de sa région : l'échelle fédérale, l'échelle étatique et l'échelle de l'État de Louisiane.

À l'échelle fédérale, trois grandes agences étaient et restent en charge de l'adaptation post-Katrina, multipliant les possibilités de conflits d'acteurs : la FEMA (Federal Emergency Management Agency) dépendante du Department of Homeland Security, l'USACE (US Army Corps of Engineers, surnommé "les Corps") dépendante du Pentagone, et l'OCRM (Office of Ocean and Coastal Resource Management) dépendant de la National Oceanic and Atmospheric Agency (NOAA).

À cette échelle, il faut mentionner deux choses. D'une part, depuis 40 ans et encore plus depuis les 10 dernières années – sous le double impact du 11 septembre et de la crise économique -, l'État fédéral est de plus en plus dans une logique contractuelle. À ce titre, la refondation de la FEMA, placée sous l'autorité du Department of Homeland Security après 2001, est à lier au recentrage de l'État fédéral sur une de ses missions régaliennes : gérer la sécurité nationale, protéger les citoyens contre tous les risques, et surtout contre le risque terroriste (Huret 2010). Pour le reste, il a choisi de laisser faire les autorités locales et les acteurs privés, en vertu du principe de subsidiarité poussé à l'extrême. Cela crée un hiatus important avec les attentes de la population. D'autre part, chacune de ces agences dépend d'un ministère différent, chacune a une histoire et des missions qui facilitent davantage les querelles de compétence que la symbiose. Les Corps tendent à favoriser l'urbanisation côtière, les politiques de grands travaux et la reconstruction post-désastre. À l'inverse, CZM [OCRM] propose des incitations financières aux collectivités locales pour limiter au maximum le développement urbain sur le front de mer. Mais, de toute manière, l'arbitrage entre ces deux instances n'a pas lieu, car c'est sur le troisième larron, la FEMA que repose le fardeau du risque dit naturel (Mancebo 2006).

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

À l'échelle de l'État de Louisiane, ensuite, un organisme a été créé fin 2005 pour gérer l'adaptation : la CPRA (Coastal Protection and Restoration Authority). L'objet était selon l'État de "placer la barre plus haut" en regroupant des agences et en proposant en 2007 un premier plan pour une approche durable du littoral : *Louisiana's Comprehensive Master Plan for a Sustainable Coast*. Ce plan est en cours d'évaluation et un deuxième est en rédaction (Louisiana's 2012 Coastal Master Plan). L'État de Louisiane est clairement dans une dynamique à long terme, dynamique que la municipalité de la Nouvelle-Orléans peine à mettre en place. De même, ce plan a été construit avec la plupart des acteurs, du local au fédéral, habitants ou experts (Camp'Huis 2008), une coopération que la Nouvelle-Orléans a également eu du mal à introduire.

À l'échelle municipale, enfin, la 'Regional Planning Commission' est en charge du plan d'urbanisme de tous les arrondissements. L'envie de cohérence était là, le cadre institutionnel était presque là. Mais le premier plan d'urbanisme de l'après-Katrina (*Bring New Orleans Back*) a reçu un accueil tellement défavorable qu'il n'a finalement obtenu ni le soutien de la FEMA ni celui du maire. D'autres plans se sont ensuite enchaînés mais c'est le « laissez-faire » qui a largement dominé sur la planification.

Sur le terrain, la lenteur de décision qui résulte du conflit d'acteurs, associée à l'inflation des prix de la construction et des assurances, ont freiné l'adaptation et entraîné dans la population une impression de flou, de manque de gestion, déjà dénoncée dans l'après-catastrophe.

En Turquie, un plan national de lutte contre la désertification a été concrétisé en 2005, dans le cadre de la Convention-cadre des Nations unies pour Combattre la Désertification (CCNUD). Ce plan a été coordonné par le MEF, en concertation avec le ministère des Affaires étrangères, l'Institut national de la planification, le ministère de l'Agriculture et des Affaires rurales, le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, des universités, des scientifiques et des organisations non gouvernementales. Une très large concertation a donc abouti à un certain niveau de coordination et de partage des tâches. Un programme de recherche sur les grains résistants à la sécheresse a été, par exemple, lancé par l'Université de Karatay à Konya. Le ministère de l'Énergie a lancé récemment un programme de réhabilitation des terrains, devenus incultivables en raison de la désertification et des parcs éoliens (entretien avec le Préfet de de Karapinar-Konya, 05/2012).

Dans le même cadre, la Turquie a préparé, en 2010, son « Document de stratégie nationale pour le changement climatique » (cf. document en annexes) visant à renforcer sa capacité d'adaptation via une série de programmes d'éducation et de politique de réduction des gaz à effet de serre. Ce document souligne dans son introduction l'importance de développer une stratégie collective de lutte contre le changement climatique avec toutes les institutions susceptibles d'y jouer un rôle.

Cependant, d'après les entretiens réalisés auprès des fonctionnaires de différents ministères, cette coordination est loin d'être assurée, la communication continue et l'action coordonnée n'étant pas encore établies. Certains exemples soutiennent ces propos. Le plus emblématique est la mise en œuvre du Plan d'action publique dans la plaine de Konya pour lutter contre la sécheresse et la désertification. Menacés par la tendance croissante de sécheresse en raison du CC, les acteurs publics dans le domaine de l'environnement et de l'agriculture, les chercheurs de l'université de la région ainsi que des associations et acteurs économiques ont élaboré des solutions pour faciliter l'irrigation des terrains cultivés dans la plaine. À Konya, un fonctionnaire explique que « *cela fait des années que nous travaillons sur le Plan d'action pour la sécheresse à Konya. Plusieurs associations, des organisations comme la Chambre de*

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

commerce, les chercheurs de l'Université de Selçuk, la préfecture se sont réunis pour élaborer ce plan. Néanmoins, on attend toujours des fonds. [...] Les priorités d'Ankara et les priorités de Konya ne coïncident pas toujours alors que les cloches du danger sonnent pour l'agriculture à Konya » (entretien avec un fonctionnaire local du Ministère de l'agriculture à Konya, 04/2010). Il arrive également que les priorités du développement économique au niveau local et national introduisent des tendances contradictoires à celles prévues par la réglementation environnementale. À Konya, par exemple, malgré le climat sec et sa progression, on continue à subventionner la betterave qui demande un arrosage intensif alors que d'autres produits agricoles s'adapteraient mieux au climat de la région. Ceci est justifié par la présence de l'industrie du sucre installée dans la plaine.

La centralité des politiques publiques a constitué, par conséquent, un obstacle dans la mise en œuvre coordonnée des politiques environnementales. Malgré une législation consistante en matière environnementale, leur mise en pratique a été limitée du fait de l'impuissance des acteurs locaux qui ne sont pas dotés des moyens suffisants pour intervenir. Par ailleurs, plus de la moitié des effectifs du MEF est composée d'ingénieurs. L'absence de sociologues et d'économistes en son sein limite les travaux réalisés à une dimension technique, sans prise en compte de la dimension humaine et sociale.

Les Maldives se sont dotées, en 2009, d'un Conseil Consultatif sur le Changement Climatique, qui est supposé organiser la coordination avec toutes les agences concernées. Ces agences, toutes placées sous l'égide du ministère du Logement, du Transport et de l'Environnement, sont multiples et leurs responsabilités se recoupent largement :

Le Maldives Environmental Project, géré par le, s'occupe pour l'instant essentiellement de recyclage des déchets et de production d'énergie solaire ;

Un plan national pour l'Environnement qui définit les grandes orientations programmatiques ;

Une stratégie nationale de développement durable, qui vise le même objectif ;

Et enfin un plan national de réduction des catastrophes et d'adaptation au changement climatique, élaboré dans le cadre de la Convention-climat.

Le gouvernement des Maldives, reste de très petite taille, ce qui rend assez facile la coordination entre les différentes agences. Pourtant, le ministère des Constructions et Travaux publics, chargé, par la construction d'îles artificielles, de donner une réponse aux risques induits par le changement climatique, n'est pas impliqué dans l'élaboration de ces plans. Les problèmes de coordination se situent davantage dans l'application locale des mesures, plutôt que dans la coordination horizontale.

L'intervention simultanée mais non coordonnée du gouvernement national et du PNUD pose des problèmes de cohérence dans la politique suivie. Alors que l'intervention du PNUD vise le renforcement de la résilience dans les petites îles en vue de maintenir les populations sur place, le gouvernement national cherche à déplacer ces mêmes populations (après avoir échoué à déplacer les habitants de la capitale) sur les nouvelles îles dites 'sûres'. D'ailleurs, la question s'est posée de savoir si ces déplacements doivent être définis comme 'volontaires' ou comme 'forcés' dans la mesure où le gouvernement prévoyait que les citoyens refusant de quitter leur île ne pourraient pas obtenir des aides. Comme le signale H.M. Weinstein, une politique coercitive ne serait pas acceptable en vertu des principes directeurs de l'ONU relatifs au déplacement interne. Cette situation a conduit la Croix-Rouge britannique à ne pas financer la construction des maisons pour les familles relocalisées.

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

Est-ce peut être ces divergences entre niveaux international et national qui amène le PNUD à dresser un bilan plutôt noir de sa collaboration avec les autorités Maldiviennes lors qu'il écrit que « *Malgré les efforts déployés par l'UGP / PNUD de présenter le ICCR aux gestionnaires nouvellement nommés et aux fonctionnaires, une grande partie des ceux-ci n'ont pas une bonne compréhension des concepts du projet et ne sont pas au courant de son avancement et de ses résultats. Comme mentionné précédemment, il ya eu un malentendu que le projet devrait mettre l'accent sur l'infrastructure dur plutôt que de mesures d'adaptation souples, toujours pas reconnu, pour beaucoup entre eux, comme une solution à long terme. [...]Le résultat est que les documents produits ne sont pas appropriés par les institutions clés qui devraient les promouvoir et les utiliser* » (*Integrating Climate Change Risks into Resilient Island Planning in the Maldives (ICCR)*, UNDP/GEF Project, Décembre 2012).

L'administration d'un territoire très morcelé comme celui des Maldives pose également une série de problèmes de coordination, en particulier ceux liés aux différentes allégeances politiques des différentes îles et provinces. Depuis l'arrivée du multipartisme aux Maldives, deux partis se disputent le pouvoir. Chaque île est généralement dominée par un parti politique différent, de sorte que le parti au pouvoir a très peu de relais dans certaines îles et provinces. Or, certaines se trouvent être très isolées et difficiles d'accès, ce qui leur garantit *de facto* une certaine autonomie dans leur organisation. Chaque province dispose de son propre système administratif, et agit parfois de façon très indépendante du gouvernement central. L'intervention d'organismes internationaux et d'ONGs est souvent décisive pour l'aboutissement des projets : ainsi, après le tsunami de 2004, c'est la Croix-Rouge qui est intervenue pour remblayer l'île de Vilufushi, sévèrement inondée.

Au Burkina Faso, la coordination de la réponse aux inondations a été assurée avant tout par deux conseils, le Conseil National de l'Environnement et du Développement Durable (CONEDD) et le Conseil National de Secours d'Urgence et de Réhabilitation (CONASUR). Ce dernier, créé en 2004 à la suite du Comité contre les effets de la sécheresse, fait partie avant tout d'un dispositif national de gestion des urgences. Trois directions le composent, l'une dédiée à la prévention des catastrophes, l'autre à la gestion des secours d'urgence et la troisième aux études et à la planification. Afin de couvrir l'ensemble du territoire et d'être rapidement opérationnel, il a été hiérarchisé administrativement en CORESUR (Conseil Régional de Secours d'Urgence dirigé par le gouverneur de la Région), en COPROSUR (Conseil Provincial de Secours d'urgence dirigé par un Haut Commissaire), en CODESUR (Conseil Départemental de Secours d'urgence dirigé par le préfet) relayés enfin par les CVD, conseils villageois de développement, placés sous la tutelle financière du ministère de l'Economie et des Finances. Toutefois, cette hiérarchisation à toutes les échelles administratives du territoire s'accompagne de lourdeurs administratives qui entravent les moyens d'action du CONASUR. Aussi, les secours d'urgence ont été lents à se mettre en place, la gestion de l'aide collectée en provenance de tout le pays, ayant été centralisée à Ouagadougou avant d'être redistribuée dans les provinces sinistrées, ce qui a entraîné beaucoup de retard et de perte. Quant aux programmes de prévention ou de réhabilitation, ils sont encore peu élaborés. À Yagma, par exemple, les problèmes de coordination entre ONG, d'inadéquation du mode opératoire retenu, de captations des dons, ont entraîné un délabrement des conditions de vie.

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes



Yagma : entrée du site. Derrière le panneau, on aperçoit des tentes qui servent encore d'habitation à quelques sinistrés

Malgré le plan de réponse théorique, la capacité de réaction de l'État est questionnée par ses partenaires comme par les sinistrés et les acteurs de la société civile. Des tensions sont exprimées à différents niveaux. À l'échelle intra-étatique, la répartition des compétences suscite des mécontentements entre certains organes. Le CONASUR est la structure la plus ancienne et donc la plus connue des partenaires extérieurs mais, pour certains, le cumul de ses responsabilités contribue à ralentir la réponse voire à marginaliser certaines activités. La Direction Générale de la Protection Civile par exemple déplore le manque d'expertise du CONASUR dans l'intervention des premiers secours et cherche à s'imposer elle-aussi comme un acteur majeur de la réponse aux catastrophes. Le manque de coordination ou de compréhension entre l'État et ses partenaires est aussi sujet à tensions. Pour la distribution de l'aide d'urgence aux sinistrés de Ouagadougou, la centralisation des dons aux mains de l'État a déplu à un certain nombre d'ONG, certaines comme Help faisant dissension et refusant le chapeutage de l'État. La lenteur administrative de ce dernier et les anecdotes de captation des dons ont alimenté la défiance des ONG envers l'État. Le second litige, plus important encore, fut la question du recensement des sinistrés, les chiffres avancés par les ONG et l'État ne se superposant pas parfaitement. La définition donnée du sinistré différait. Dans la province de la Gnagna, cette discordance a été vécue par les agents de l'État rencontrés comme un facteur de ressentiment « *jusqu'à ce qu'on nous explique* », reconnaissait l'un d'eux.

Enfin, la phase d'urgence fut également compliquée par des tensions entre les partenaires (OI, ONG), essentiellement à Ouagadougou. Certaines organisations ont témoigné d'un phénomène de « *chasse gardée* », chaque organisation agissant de son côté sans réelle coordination. L'un des membres expliquait : « *Chacun doit justifier ses fonds auprès de sa maison mère* ». En revanche, en milieu rural et lors de la phase de réhabilitation, la coopération a semblé plus aisée, comme à Yagma où la coordination s'est effectuée de façon spontanée entre les agences pour éviter les superpositions.

Entre autres critiques, la vacuité du Plan de contingence a également été soulignée. Il n'aurait que faiblement été utilisé lors des inondations de 2009 et 2010, alors qu'il venait d'être instauré. Pour beaucoup cependant, c'est le manque de moyens qui explique cette coquille

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

vide : « *On n'a pas d'argent. C'est lapidaire de dire ça, mais le plan de contingence est bien ficelé [...]. Par contre, on a peut-être mis la charrue avant les bœufs car on n'a pas réussi à mobiliser les fonds nécessaires pour rendre fonctionnel ce plan.* », témoigne un agent ministériel.

En Flandres les besoins ont surtout été identifiés dans le cadre du 'master-plan' (Plan Sigma) régional. Le Plan Sigma (dont la révision date de 2005) vise à mettre en place des mesures préventives – la création des zones inondables - contre le risque d'inondation. Ces mesures de protection ont été élaborées et sont gérées par le ministère des Travaux Publics en coordination avec le ministère de l'environnement. Le plan a une portée régionale. Le ministère de la Planification est peu engagé dans le réaménagement du territoire que la mise en place de ce master plan entraîne. Plus actif est par contre le ministère de l'Agriculture qui est chargé de mettre en place une rationalisation des usages du sol et une meilleure homogénéité de destination à travers l'identification de secteurs prioritairement « urbain », « rural », « industriel », « naturel », etc. Les projets sur les zones inondables introduits par le Plan Sigma s'inscrivent dans cette nouvelle logique et c'est dans ce cadre que la question d'une redéfinition des usages du sol liés aux zones inondables est traitée et non pas comme mesure d'adaptation au changement climatique. En outre, même si le Sigma Plan est un programme de prévention du risque et donc de la catastrophe, étonnamment ce programme ne prévoit pas, ni dans sa conception ni dans sa mise en œuvre, de systèmes de coordination avec les services d'urgence et de protection civile.

En outre, et de façon plus générale, en Flandre, la sectorialité des politiques qui touchent à l'adaptation est un problème majeur. Le département de l'Environnement, de la Nature et de l'Energie (ENE) avait initialement annoncé son intention de développer une approche holistique englobant tous les secteurs de l'action publique, mais cette approche a été jugée trop ambitieuse. En conséquence, l'ENE va laisser beaucoup d'espace à chaque département gouvernemental quant au périmètre de son intervention en termes d'adaptation. La difficulté repose sur une résistance encore importante de la part des différents secteurs à dépasser une vision strictement sectorielle dans la façon d'aborder les politiques publiques, cet aspect étant fondamental dans le cas de la politique d'adaptation. Il est donc difficile d'imaginer que l'instrument normatif (le plan d'adaptation) puisse arriver à une vision cohérente et efficace dans la programmation de la politique d'adaptation.

Le maître mot dans l'ensemble des cas étudiés reste la transectorialité et non pas l'intersectorialité. Les institutions n'aiment pas la complexité. Pour cela elles n'abordent les problèmes publics que par les dimensions qui les concernent et qu'elles ont l'habitude de traiter. La coordination, lorsqu'elle apparaît dans les textes (le cas de Burkina Faso) ne se vérifie pas sur le terrain.

3) Impliquer le public

Comme l'indique J.L. Monday, l'adoption de procédures participatives lors de l'élaboration d'une politique holistique visant à prévenir ou répondre à une catastrophe est essentiel dans la mesure où non seulement chaque groupe social a des intérêts et besoins propres et utilise les ressources naturelles et matérielles de manière différente, mais aussi parce qu'il importe de cerner la vision de la population sur la forme que pourrait prendre leur lieu de vie dans un avenir plus lointain. Si les crises sont aussi une opportunité pour reconstruire 'mieux', la parole des habitants est essentielle.

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

En Grèce, les citoyens ont été complètement exclus du processus décisionnel. Ceci doit être lié à la faiblesse de la société civile grecque qui a été incapable d'agir et de revendiquer collectivement (abordée dans le chapitre précédent) mais aussi à l'absence de tout souci de développement soutenable de la région d'Ilia après les incendies sauvages. La séparation que l'on remarque entre les acteurs chargés de la réhabilitation des espaces brûlés d'un côté, et ceux chargés de la politique environnementale de l'autre, est également perceptible dans le monde associatif qui s'est mobilisé au moment des incendies et après. La Croix rouge s'est rapidement activée pour assister les populations sinistrées les premiers jours après l'incendie et le WWF s'est mobilisé un peu plus tard pour effectuer une évaluation du capital naturel détruit. Des petites associations locales comme les scouts ou des associations environnementales se sont rendu aussi sur les lieux. Aucune collaboration n'existe entre les associations humanitaires et les associations environnementales. Comme le remarquait un membre salarié de WWF « *notre rôle a été d'évaluer l'impact des incendies sur le milieu naturel. Nous n'avons pas une approche anthropique de la catastrophe. Ce n'est pas notre rôle* ».

À la question de savoir si elles ont été invitées par les autorités publiques pour débattre des politiques à suivre après la catastrophe, tant les associations nationales que les quelques petites associations locales ont répondu négativement. Elles signalent qu'il n'y a jamais eu de pratiques participatives mises en place par les administrations et que les seuls contacts entre l'espace public et l'espace associatif se font à l'occasion de colloques consacrés à leurs thématiques de prédilection. Ils attribuent ce manque de collaboration à la constitution d'un réseau d'acteurs 'auto-suffisant' qui réunit les acteurs politico-administratifs et des experts-universitaires. En effet, la Chambre Technique de Grèce (TEE) constitue l'organisation corporatiste des ingénieurs de l'Ecole Polytechnique qui, depuis sa création au début du 20ème siècle, assure un rôle d'expertise auprès des gouvernements pour les questions technoscientifiques et environnementales. Le TEE a produit différents rapports suite aux incendies pour aider le gouvernement dans la rédaction du cadre de réhabilitation. Par ailleurs, des rapports sont aussi produits par des chercheurs de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole agronomique qui sont cités par les agents administratifs comme des références à l'action à entreprendre.

Faute d'être impliqués dans le processus décisionnel, les citoyens ont adopté un comportement opportuniste et clientéliste visant à maximiser l'obtention d'aides individuelles sans se soucier de l'avenir de leurs communes et villages. Ainsi, par exemple, les subventions attribuées aux éleveurs et aux agriculteurs ont souvent été utilisées pour reconstituer rapidement leurs troupeaux et champs de cultures, sans se soucier de l'impact environnemental de ces initiatives. L'apparition d'étables sauvages dans la forêt qui renaît et qui sert de lieu de pâturage pour les bêtes, a produit des dommages écologiques considérables. Comme le constate l'équipe de l'Université Agronomique d'Athènes, l'absence de cadastre forestier entretient un flou sur les zones caractérisées comme forestières, ce qui facilite les phénomènes d'empiétement. De même, de nouveaux champs de cultures apparaissent dans des espaces antérieurement non exploités avec le risque d'apparition de constructions anarchiques à la lisière de la forêt qui devient ainsi plus vulnérable.

La population avait aussi été largement exclue des plans de reconstruction. La catastrophe représentait clairement une opportunité historique de ne pas reconstruire « comme avant ». Au moins 5 plans ont été préparés pour la future Nouvelle Orléans (Camp'Huis 2008). Le premier BNOB (Bring New Orleans Back) a été préparé par un cabinet d'architectes de Philadelphie dans un esprit de compromis entre ceux qui souhaitaient reconstruire comme avant et ceux qui

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

souhaitaient repenser la ville. Une partie des quartiers – dont le Lower 9th – devaient être déclarés inconstructibles car trop exposés au risque. La ville devait être densifiée sur les terrains les plus hauts. Le BNOB a été présenté au public en 2006. Devant la levée de boucliers, le maire, en campagne pour sa réélection, choisit d'être évasif et de ne pas soutenir le projet. Un autre plan, celui du Urban Land Institute, insiste sur l'idée d'associer les habitants à tous les stades du projet. L'idée est bien retenue par les autorités municipales mais n'est pas mise en application sous la forme d'une politique volontariste. Finalement, c'est le laissez-faire qui l'a emporté. Le dernier plan, le UNOP (Unified New Orleans Plan), habille ce laissez-faire avec un état des lieux quartier par quartier. Les quartiers où les habitants sont revenus et ont fait des efforts particuliers de reconstruction sont validés.

Certains quartiers ont été particulièrement emblématiques de la bataille pour le droit à la reconstruction. Ainsi, le Lower 9th s'est engagé dans un programme de sauvegarde du bayou voisin, le Bayou Bienvenue. Le but était de réapprendre aux habitants à vivre avec leur environnement. L'initiative a eu un certain succès. En revanche, la reconstruction du quartier reste très lente. Finalement, c'est sans doute à l'échelle de l'État de Louisiane que l'on trouve le plus de consultation de la population. Les Louisiana's Comprehensive Master Plan for a Sustainable Coast et Louisiana's 2012 Coastal Master Plan ont été clairement construits après une large consultation des différents acteurs.

Sous l'impulsion des institutions internationales, la Turquie est le seul exemple où la société civile a été consultée lors de l'élaboration du plan national de lutte contre la désertification en 2005. En fait, l'implication de la population passe par les programmes de sensibilisation et d'éducation de la population sur le changement climatique et sur la lutte contre la désertification. Au-delà des séances d'information réalisées à travers les Offices locaux de production agricole, ce sont notamment les ONG comme le World Wildlife Fund (WWF) et l'Association de lutte contre l'érosion (TEMA), dont certaines campagnes ont été subventionnées par l'État et l'ONU, qui jouent le rôle d'implication du public en assurant une conscientisation des agriculteurs sur la sécheresse et sur l'usage des techniques d'irrigation adaptées à la rareté des ressources aquatiques dans la plaine de Konya. Cependant, cette implication est plutôt passive. Autrement dit, les organisations de la société civile sont systématiquement invitées à diverses réunions organisées par les Ministères compte tenu de leur expertise dans un domaine précis mais leur connaissance est rarement prise en considération dans l'élaboration des politiques publiques.

Aux Maldives, les habitants se sentent assez peu concernés par la lutte contre le changement climatique, et les discours et positions des représentants maldiviens dans les instances internationales apparaissent souvent en contraste assez cinglant avec les réalités quotidiennes de leur population. La population maldivienne n'est que peu consultée dans la définition des stratégies d'adaptation au changement climatique. Aucun organe formel de consultation n'existe et la population perçoit assez mal que son gouvernement²⁹ passe plus de temps dans les réunions internationales sur le climat qu'à se consacrer aux problèmes de politique intérieure. Le changement climatique, quoi qu'il soit une réalité aux Maldives, apparaît aussi souvent, pour la population, comme une menace lointaine qui ne saurait prendre le pas sur les problèmes quotidiens de politique intérieure.

À cet égard, la construction de l'île artificielle de Hulhumalé est symptomatique : conçue au départ pour les habitants de la capitale Malé, de manière à répondre aux problèmes de

²⁹ Il s'agissait à l'époque du gouvernement du Président M. Nasheed.

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

surpopulation, Hulhumalé est aujourd'hui habitée essentiellement par des habitants des îles extérieures, qui ne possédaient pas de terres et ont reçu un logement à Hulhumalé. La population de Malé, qui n'avait pas été consultée avant le développement de l'île, a complètement délaissé celle-ci, qui ne remplit donc absolument pas le but pour lequel elle avait été conçue. L'île de Hulhumalé est d'ailleurs souvent citée comme un cas classique de maladaptation, faute de consultation suffisante avec la population qui s'est montrée méfiante face aux initiatives gouvernementales. La construction d'îles artificielles n'étant pas une approche adoptée par les institutions internationales, qui préfèrent de projets souples d'adaptation dans les petites îles, ni celles-ci, ni leurs relais d'associations locales n'ont relayé cette initiative.

Au Burkina Faso, encore peu de procédures participatives existent pour impliquer la population dans les mécanismes de gestion de crise. L'implication de la population agricole dans la gestion des crises climatiques concerne essentiellement les sécheresses qui constituent un problème bien plus ancien que les inondations. À l'initiative d'instances internationales comme le PNUD, les autorités sont intervenues pour divulguer des techniques agricoles modernes telles que le *zai*, technique de conservation de l'eau pluviale et de lutte contre l'évaporation.

Toutefois, les grandes lignes d'action nationale n'irradient que faiblement l'échelle locale : par exemple, on observe une absence de référence à la prévention des risques dans les plans communaux de développement. Pourtant, la lecture des différentes politiques introduites par les autorités internationales (PANA, Cadre de Hyogo) ainsi que des rapports des organisations internationales ou des ONG locales témoignent de la connaissance par l'ensemble des acteurs des enjeux de l'adaptation et des pratiques endogènes des populations à accompagner le changement climatique par l'insertion de nouvelles techniques d'utilisation et d'exploitation des ressources. Mais localement, ce sont essentiellement les ONG qui endossent l'application des politiques et qui n'ont pas l'habitude de collaborer avec la société civile et plus particulièrement avec la population cible de ces politiques. Cette situation laisse craindre une dissymétrie régionale entre les initiatives de chaque ONG et donc, un manque d'homogénéité sur l'ensemble du territoire.

En Flandre, la gouvernance de l'adaptation reste marquée par un processus profondément 'top-down', qui implique peu les autres acteurs et notamment la population. Le projet de dépolderisation fait partie d'un plan régional, et le secteur des travaux publics a adopté une approche très hiérarchique vis-à-vis des autorités locales et de la population. Le plan a donc soulevé de très fortes résistances au niveau des collectivités territoriales (pour lesquelles le projet représentait une ingérence de la région au niveau local), des agriculteurs (pour qui la mesure était une atteinte à leurs intérêts économiques) et des habitants (qui n'ont pas compris ni le projet, ni l'enjeu). Ces difficultés ont récemment fait l'objet d'une vraie mise en question de l'approche utilisée, non seulement pour surmonter les résistances mais aussi parce que le niveau local s'avère être le cadre fondamental pour la définition concrète des mesures et la réussite du projet.

Les analyses qui précèdent montrent que la question de la gouvernance et de la démocratie participative est une thématique chère aux agences onusiennes. Ce n'est donc pas étonnant de constater l'intégration de la participation du public aux politiques adoptées dans certains des pays que nous étudions. En Turquie, l'implication et l'information des agriculteurs est claire. Au Burkina Faso, c'est aussi le cas en ce qui concerne la sécheresse, et on peut imaginer que le problème, plus récent, des inondations donnera aussi lieu à des procédures participatives.

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

En revanche, aux Maldives, la transformation du changement climatique en enjeu de légitimation du pouvoir en place a freiné la mise en place de telles procédures. Cependant, elles ont été introduites par le projet local du PNUD.

Dans tous ces cas, nous sommes loin de la façon dont est envisagée la participation dans le cadre d'une approche holistique qui renvoie à une implication ex-ante en vue d'intégrer les aspirations et besoin des citoyens dans le processus décisionnel. Dans les cas ici étudiés, il s'agit plutôt d'une participation ex-post visant à informer et persuader le public du bien fondé de certaines mesures d'adaptation décidées par le haut. Dans les autres pays, où il n'y a pas présence d'acteurs onusiens, aucun effort de participation et d'information n'a été entrepris.

4) Identifier les problèmes générés par la crise et la façon coordonnée de les gérer

Les crises environnementales/climatiques qui nous intéressent ici génèrent de multiples défis environnementaux et socio-humanitaires. Elles sont, en ce sens, pluri-dimensionnelles. Cependant, seulement dans le cas des Maldives où le risque de submersion de l'île est exclusivement attribué au changement climatique. La sécheresse dans la plaine de Konya en Turquie a été identifiée comme problème avant la mobilisation des instances internationales en matière d'adaptation au changement climatique et la liaison entre les deux thématiques n'a pas été faite à ce jour. Quant au Burkina Faso, les inondations sont un problème nouveau au sens où, jusque-là, ce pays souffrait plutôt de la sécheresse. Ce renversement climatologique a coïncidé avec la période de montée en puissance de l'enjeu climatique mais ne lui a pas servi de cadre d'interprétation.

Par ailleurs, dans aucun des cas étudiés n'est reconnue l'interdépendance entre l'homme et l'environnement et le besoin de les traiter dans leur interaction. La priorité a surtout été donnée à la protection de l'homme et des communautés sinistrées.

En Grèce, les incendies sauvages d'Ilia n'ont pas été perçus par les autorités publiques en liaison avec changement climatique. Le Cadre de réhabilitation de 2008 ne fait aucune référence aux risques climatiques. Pourtant, différentes études ont établi une liaison entre les deux phénomènes. L'étude produite par une équipe pluridisciplinaire de l'Ecole Polytechnique se réfère à : « *la force inouïe des incendies du mois d'août 2007, ... a un lien certain avec le changement climatique qui menace chaque coin de la planète. [...] qui concerne plus particulièrement notre pays* » (EMP, 2008, p.13 et 331). L'étude de l'Université Agronomique d'Athènes va dans le même sens : « *La menace du changement climatique aggravera le problème des incendies, lui-même lié à la sécheresse* » (UAA, 2007, p. 276). Quant au rapport de la Chambre Technique de Grèce (Autorité autonome composée d'ingénieurs polytechniciens et servant de corps d'experts au gouvernement), il affirme que « *les incendies de l'été 2007 ont montré que le changement climatique est présent dans notre pays et ses conséquences sont visibles [...] le besoin d'une autre politique pour nos forêts est urgent. [...] La protection du pays contre les impacts du changement climatique doit constituer une priorité nationale, tant pour la protection des écosystèmes que pour la protection des populations menacées* »... » (EMP, 2008, p. 55).

Ces incendies ont donc été abordés comme une catastrophe naturelle ayant une dimension écologique (destruction de l'espace forestier), une dimension humanitaire (perte d'habitations et risque de déplacement de populations) et une dimension économique (perte d'activités). Alors que le cadre de réhabilitation évoque l'application des principes du développement

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

durable, la vision des autorités a été à la fois simpliste et de court terme. D'abord, l'interdépendance entre l'homme et le milieu n'est pas abordée. Aucune référence n'est faite de la nécessité de promouvoir une plus grande résilience des communes jouxtant l'espace forestier et, vice versa, une plus grande résilience du milieu naturel impacté par la présence/ou l'absence de l'homme (comme expliqué dans le chapitre précédent, l'abandon de la forêt par la population locale, l'a rendu plus vulnérable au risque d'incendies). Cette vision est reflétée par la fragmentation de l'application du cadre d'action entre différentes administrations travaillant sans coordination entre elles (voir supra). Ensuite, le principal souci, non-affiché mais concrètement suivi, a été celui du retour à l'état antérieur à l'incendie par la replantation des arbres et la réintroduction d'espèces animales, par la réorganisation du système de gestion des incendies et par la reconstruction des bâtiments et infrastructures détruites.

À La Nouvelle-Orléans, les problèmes liés à la catastrophe ont souvent été mal identifiés, et leur gestion a été particulièrement laborieuse. La crise a été perçue comme une catastrophe naturelle aux multiples composantes, sans prise en considération de la dimension climatique. Les causes évoquées sont : dégradation des zones humides protectrices, urbanisation sur des terrains très exposés, derrière des digues mal gérées, construction de canaux navigables nécessaires à l'économie mais pouvant occasionner de sérieux dégâts à l'environnement et décuplant la force des ouragans. Mais les différents acteurs responsables n'en ont pas forcément pris acte. Pour le dire autrement, ce qui a été très mal identifié par les autorités, c'est la nécessité absolue sur un site aussi vulnérable que la Nouvelle Orléans de coordonner les acteurs et de mener une politique volontariste et holistique. L'exercice 'Pam', à l'été 2004, a pointé ce défaut. Et Katrina l'a mis en évidence une seconde fois. Ainsi, de nombreuses décisions ont été mal coordonnées, insuffisamment mises en œuvre, ou décidées en dépit du bon sens. On a montré comment chacune des agences fédérales (FEMA, Corps, OCRM) restait sur son idée de départ. Parmi les nombreux exemples de défaillance, on trouve un grand programme de restauration des zones humides, le plan *COAST 2050*, un plan qui n'a jamais été financé. En 2004, après 6 ans d'atermolements, le gouvernement fédéral lui substitue une série de micro-projets dont le coût ne dépasse pas 1/10 de l'estimation de départ. En matière d'adaptation, les critiques pleuvent car on constate des aberrations. Deux exemples : la nouvelle cartographie des zones inondables de la FEMA autorise les habitants à s'assurer contre le risque inondation dans des parcelles dévastées par Katrina (Campanella 2011); le plan d'urbanisme à long terme (New Orleans Master Plan) emploie volontiers le concept de développement durable mais impose de nouvelles normes de construction sans proposer d'aide aux populations les plus pauvres et donc les plus vulnérables.

Les dimensions de la catastrophe tant écologiques, - mais pas climatique -, (protection des zones humides) qu'humaines (protection des personnes, adaptation des infrastructures) ont été ici prises en compte. Cependant, aucune gestion intégrée des ces dimensions n'a été envisagée.

La désertification qui affecte la Plaine de Konya est un problème complexe aux ramifications multiples. Parmi les causes de la crise, le plan national de lutte contre la désertification a notamment identifié une mauvaise utilisation des terres, la dévastation des forêts et des pâturages, des lacunes dans les politiques publiques, le manque de connaissances et de sensibilisation, la pauvreté rurale et l'érosion. Même si le changement climatique est devenu aujourd'hui une cause nationale, la désertification de la plaine de Konya n'a pas été interprétée comme une manifestation à part entière de ce changement. Une tâche particulièrement délicate dans la lutte contre la désertification sera l'adéquation et la

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

coordination des différentes politiques publiques qui permettent de traiter les causes profondes du problème, ce qui n'est pas encore le cas.

Pour empêcher l'expansion de la désertification et la perte des terres agricoles liée à l'érosion et la formation des *obruk* - trous formés par l'écroulement des terres -, le MEF et le ministère de l'Agriculture ont concentré les politiques en trois axes : 1) les politiques d'adaptation qui consistent à apprendre aux agriculteurs l'utilisation économique des ressources aquatiques ; 2) les politiques de prévention qui prévoient une subvention aux agriculteurs sans distinction des produits cultivés et des crédits à taux bas pour l'installation des systèmes d'irrigation goutte-à-goutte dans l'objectif de maintenir la population agricole dans la plaine ; 3) les politiques d'atténuation qui prévoient la réalisation des projets d'irrigation de grand ampleur comme le détournement de l'eau de la rivière Göksu (situé à 200 km au sud et séparée de la plaine par les montagnes Taurus) vers la plaine de Konya par un tunnel sous-terrain. Comme dans le cas des Maldives, nous constatons que l'approche du gouvernement vise essentiellement les hommes et en particulier, ici, les agriculteurs et leur activité. D'après un membre de WWF, aucune attention n'a été portée à l'impact environnemental de l'encouragement des pratiques agricoles dans un contexte de sécheresse grandissante, ni même à l'impact écologique potentiel des certaines mesures, comme le détournement de l'eau de la rivière Göksu.

Par ailleurs, le gouvernement central n'a pas établi un véritable programme national en vue d'adapter la production agricole aux conditions climatiques changeantes. Pour le seul exemple de Konya, les produits ne nécessitant pas beaucoup d'arrosage ne sont pas subventionnés et les agriculteurs n'ont pas été encouragés par les institutions publiques à adopter un comportement soutenable.

Les problèmes liés au changement climatique aux Maldives sont avant tout identifiés par le Conseil Consultatif sur le Changement Climatique, identifié plus haut. Ce Conseil réunit différents acteurs institutionnels et scientifiques. À partir de cette identification du risque climatique, le gouvernement a recherché les manières de le gérer. Le problème principal posé par le changement climatique aux Maldives est évidemment la hausse du niveau des mers, mais les problèmes de sécheresse et d'événements climatiques extrêmes sont également des préoccupations importantes. À partir de l'identification de ces problèmes, le gouvernement a opté ces dernières années pour deux mesures d'adaptation importantes :

La première est la *Safe Island Policy*, qui vise à la construction d'une île artificielle 'refuge' pour chaque province. Cette île artificielle, dont les protections contre la hausse du niveau de la mer sont renforcées, est censée fournir un refuge pour faire face aux événements climatiques. En même temps, l'île est supposée répondre également aux problèmes de surpopulation rencontrés dans certaines îles, et permettre une administration plus aisée du pays, en regroupant les habitants sur quelques îles-clés.

Ensuite, le gouvernement a décidé de renforcer les connexions entre les différentes îles via un meilleur réseau de ferries. En effet, jusqu'ici, certaines îles n'étaient accessibles que par hydravion, ce qui rendait difficiles et onéreuses les liaisons entre les différentes îles. De surcroît, une évacuation en cas d'événement extrême était également impossible. Le nouveau service de ferries devrait permettre à la fois des liaisons plus faciles entre les différentes îles, mais aussi – et surtout, pour ce qui nous concerne – rendre possible une évacuation en cas d'urgence.

Nous constatons que ces mesures, dites 'hard' consistent en la réalisation d'une série de grands travaux d'infrastructures visant exclusivement la protection des populations. Aucune

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

vision holistique liant la protection du milieu et celui des habitants n'est intégrée dans la politique gouvernementale. En revanche, le PNUD a plutôt axé son intervention sur une approche dite 'soft' portant sur la planification et de mesures visant à accroître la résilience naturelle et sociale. En particulier, les activités prévues pour être réalisées en collaboration avec les autorités locales et les représentants de la société civile, comportent des campagnes de sensibilisation aux risques du changement climatique et à l'adaptation de démonstrations, de mesures de renforcement des capacités d'adaptation des institutions et des individus, l'évaluation ou l'élaboration des plans d'utilisation des sols (*Integrating Climate Change Risks into Resilient Island Planning in the Maldives*, UNDP/GEF Project, Décembre 2012).

Au Burkina Faso, une série de problèmes ont été identifiés dans le PANA (Programme d'Action national d'Adaptation à la variabilité et aux changements climatiques) comme rattachés au changement climatique. Cependant, les inondations n'y figurent pas. Le PANA dresse le cadre du programme d'adaptation national, recense les besoins essentiels en matière d'adaptation et notamment les actions prioritaires sous la forme de projets. Parmi les effets du changement climatique, on trouve la migration citée comme une pratique endogène d'adaptation à la variabilité et au changement climatique. Elle est vue comme un moyen utilisé spontanément par les populations pour faire face à la variabilité et/ou aux changements climatiques. Mais cette pratique est considérée dans le PANA comme étant source de pression sur les ressources naturelles et risque de conflits. De plus, il est fait mention dans le PANA des fréquentes sécheresses qui, depuis 1908 jusqu'à 2004/2005 « *ont entraîné la migration d'une partie des populations du Plateau Central vers l'Ouest et l'Est du pays. Ces migrants, à la recherche de meilleures conditions de vie, ont largement contribué à la dégradation des zones d'accueil* » (Gouvernement du Burkina Faso, 2007 : 4).

Il est fait également mention de la transhumance dont l'accroissement est perçu comme un impact négatif du changement climatique. C'est aujourd'hui, une pratique qui se généralise, dit le PANA. Celui-ci préconise donc que les capacités d'adaptation des éleveurs soient renforcées afin de réduire les mouvements de transhumance et donc les conflits entre les éleveurs et les autres usagers. Pour lutter contre la transhumance, il faut mettre en place des stratégies d'adaptation dans les régions d'origine, seul moyen de limiter l'ampleur des flux migratoires.

Les mécanismes de prévention des catastrophes comme les inondations sont faibles, voire inexistantes au niveau des structures étatiques. Par exemple, le plan communal du département de Manni ne mentionne aucunement ce volet prévention. Concernant la sécheresse, les pouvoirs publics locaux choisissent de faire globalement le même bilan : « *On est sûrs que la famine va venir* » mais « *On est démunis !* ».

Ce sont les organisations non gouvernementales nationales comme internationales (ACF, Helvetas, Catholic Relief Service, ZAT Manni) qui prennent en charge une partie de cette prévention : en distribuant des semences améliorées, en formant aux techniques agricoles durables, en renforçant les capacités. Cependant, les constats sur les défauts de l'aide extérieure se vérifient dans la zone : cette aide ne garantit pas une couverture uniforme du territoire, et d'autre part, les contraintes de budget et de cahier des charges propres au fonctionnement de ces organisations les rendent très peu flexibles, notamment lorsque survient une crise. Souvent, des activités de développement et de réhabilitation peuvent être réduites à néant car l'organisation ne peut les suspendre ou mener des activités d'urgence en raison de la qualité de son bailleur, de la lenteur administrative de ce processus, de son calendrier ou de ses moyens. L'annonce d'une situation alimentaire critique dans les mois à

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

venir en raison des mauvaises récoltes risque par exemple de contrevenir à un projet de réhabilitation mené dans la zone : celui-ci se propose de doter des ménages vulnérables d'un capital de bétail en vue de leur reproduction pour qu'à terme ils disposent d'un cheptel important. Les futurs bénéficiaires, conscients du risque qui les menace, disent en fait y voir la possibilité d'un apport immédiat de nourriture ou de capitaux, stratégie de protection spontanée qui annihilerait la vision à long terme de l'organisation.

En Flandres, la dépoldérisation a été élaborée comme une réponse au risque d'inondation liée à la montée du niveau de la mer et aux effets des marées à une époque où la thématique du changement climatique n'était pas encore un enjeu politique. Il s'est agit plutôt de la réponse aux inondations de 1953 et ensuite celle des années 70 qui ont produit des pertes humaines considérables et des dégâts importants. D'ailleurs, au-delà de la Belgique, ces phénomènes ont touché dans les mêmes années la Grande Bretagne et les Pays Bas qui ont connu des désastres similaires. Face à ces événements, les gouvernements des ces pays sont intervenus de façon décisive pour la prise en charge du risque d'inondation. Cela a amené, comme on l'a vu dans les Flandres à l'élaboration du Plan Sigma, qui a visé prioritairement la mise en place d'importantes infrastructures défensives (surtout des barrages) de la part du ministère des Travaux Publics.

A partir des années 90, le gouvernement a pris conscience de la nécessité de trouver de formes « alternatives », écologiquement durables et économiquement soutenables, de réponses au problème des inondations : la dépoldérisation a été la principale voie adoptée. Mais c'est *a posteriori*, à partir des années 2000 que le changement climatique est entré dans le discours politique comme justification de ces nouvelles mesures. Dans ce cadre, il est d'ailleurs à noter que l'élaboration et le développement des mesures de dépoldérisation – vue comme une « évolution » de la politique strictement défensive – sont fortement dominés par le corps des ingénieurs faisant partie des Travaux Publics. Leur formation et leur pratique se sont montrés mal adaptés et propices à la négociation, au dialogue et à la co-construction avec les acteurs locaux que la dépoldérisation exige.

Pourquoi, à l'exception des Maldives qui sont devenus un cas emblématique des risques climatiques, aucun pays ne définit les crises vécues, en cours d'évolution ou futures, à travers le prisme climatique ? Est-ce simplement en raison de la tendance des institutions à simplifier les problèmes ? D'après H.A.Smith (2009), la construction du changement climatique sur la sphère internationale comme un enjeu 'global' tente de marginaliser le niveau local. Le problème se définit ainsi comme quelque chose d'extérieur à la vie des communautés devant être géré par des solutions globales établies par des acteurs internationaux. Dans le même sens, P. Wapner (2000) considère qu'il s'opère un 'déplacement écologique' où le niveau local finit par nier sa contribution au problème réussissant ainsi à préserver le statu quo en se protégeant contre tout changement de mode de vie et de mode de gouvernement. L'intériorisation aussi bien par la population que par les autorités de ce discours globalisant empêcherait donc la territorialisation du risque climatique qui se transformerait en accident imprévisible dont personne ne peut être considéré comme responsable. En ce sens, ni le changement climatique ni la vulnérabilité au changement climatique ne peuvent devenir des enjeux territorialisés de débats et d'actions.

Quant aux problèmes générés par ces crises, ils n'arrivent pas à être définis dans une perspective holistique mettant en évidence l'interaction et l'interdépendance entre les hommes et leur milieu de vie. Le plus souvent, ce sont les impacts sur l'homme qui sont mis en avant.

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

Lorsque les dimensions écologique et sociale sont prises en considération, ceci se fait à travers une approche fragmentée ne respectant pas la complexité de ces crises.

5) Rationnaliser la mise en œuvre

Lorsque le partage des responsabilités est diffus, que les citoyens ne font pas partie intégrante des politiques élaborées pour gérer leurs besoins et leur communauté et que les perceptions des crises se font de manière fragmentée, il est fort probable d'aboutir à une mise en œuvre tachée d'incohérences annulant les effets escomptés de la politique publique et n'abordant que le court et moyen terme. Dans ce contexte, il serait illusoire de s'attendre à une gestion holistique des catastrophes prenant en considération simultanément ses différentes dimensions. Il serait également illusoire de croire que les institutions puissent percevoir les crises comme une opportunité pour reconstruire mieux en dépassant la simple réparation des dégâts.

En Grèce, la gestion de la crise devait s'opérer en deux temps : d'abord, l'identification et l'assistance urgente aux sinistrés, puis la réhabilitation des communautés touchées par l'incendie. Dans les deux cas, les chevauchements de compétences administratives, le manque de financement mais aussi un contexte normatif très lacunaire ont annulé les effets escomptés faisant se prolonger la détresse humanitaire et écologique.

En ce qui concerne la reconnaissance des populations sinistrées, ceux dont les biens ont été affectés (habitations ou bâtiments professionnels brûlés) ont eu souvent du mal à prouver leurs droits. Ceux qui ont perdu leur bétail ont eu du mal à prouver le nombre de têtes déclarées et ceux qui ont perdu leurs cultures ont eu du mal à délimiter la superficie des espaces cultivés leur appartenant. D'abord, de nombreuses habitations ont été transmises de père en fils sans titres de propriété. Cependant, des familles émigrées, ayant quitté la Grèce depuis plus d'une génération, et ayant des titres de propriété ont pu reconstruire leur maison comme résidence secondaire avec les subventions destinées aux sinistrés. Ensuite, l'absence de cadastre a toujours fait fluctuer la frontière entre espace constructible et non constructible, entre zones cultivées et celles consacrées au pâturage. Des bâtiments agricoles, souvent des constructions légères (étables, hangars), ont été érigés sans permis de construire et les agriculteurs et éleveurs utilisaient souvent des terres non déclarées officiellement. En particulier, pour les éleveurs, l'organisme des assurances agricoles demandait des preuves concernant les pertes en capital animal alors que les services d'hygiène ont procédé à l'évacuation urgente des carcasses. Les agriculteurs n'habitant pas dans le département (comme les retraités athéniens entretenant des champs d'oliviers ou des personnes ayant une autre activité principale) se sont vu exclure de ce programme alors qu'ils représentent 28% du nombre des agriculteurs et 16% de la production départementale (U.A.A, p.88). Une autre injustice s'est vite fait ressentir au sujet des populations de travailleurs immigrées qui ont été souvent exclues de la qualification de "sinistrés". (EMP, 2008, p.170).

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

[Etable illégale installée dans la forêt brûlée]



Deux sources de financement ont vu le jour tout de suite après la catastrophe pour assister les populations dans le court et moyen terme : les dons spontanés de citoyens et d'entreprises au niveau national et international et une subvention de l'Union Européenne. Tout de suite après la catastrophe d'Iliia un compte a été ouvert pour recueillir les dons qui ont permis de réunir 198.123.335,51€. Le gouvernement grec a par ailleurs demandé au Fond de solidarité de l'Union Européenne une aide de 160.000.000€ et reçu 97.000.000€. Cependant, un tiers seulement de ces dons a pu être absorbé. En ce qui concerne l'utilisation du Fond de solidarité la situation paraît encore plus problématique. Dans son communiqué de presse, le Préfet du département de Iliia accusait le gouvernement d'avoir encaissé cette aide en septembre 2008 et l'avoir utilisée majoritairement pour répondre à des besoins de liquidité et non pas pour porter secours aux départements sinistrés (Journal Pontiki du 7/06/2010).

Après la fin de la période d'urgence, le « Cadre spécifique de réhabilitation et de développement des régions sinistrées par les incendies » a pris le relai. Or, l'application des mesures prévues a été très partielle et lente. À titre d'exemple, en 2010, parmi les 203 autorisations de reconstruction, seulement 123 avaient reçu la deuxième part du financement prévu et seulement 7 maisons étaient achevées. Sur 410 habitations acceptées pour recevoir une aide publique, seulement 60 sont habitables. Le remboursement par l'organisme public d'assurance agricole de la perte de revenu des agriculteurs se fait, comme le déplore un représentant du syndicat agricole majoritaire, avec des retards colossaux et les sommes restent insuffisantes (entretien, 5/2010). Quant aux éleveurs, ayant manqué de nourriture pour leurs bêtes, ils se sont servi des territoires incendiés comme zones de pâturage alors que la nouvelle végétation commençait juste à repousser. Enfin, le plan de création de 6000 emplois dans le département, annoncé après la catastrophe pour retenir la population sinistrée sur le territoire, n'a jamais vu le jour.

En ce qui concerne le milieu naturel, un débat existe encore pour savoir quels espaces forestiers nécessitent des actions de reforestation et quels arbres sont en mesure de repousser sans l'intervention humaine. Ainsi, des initiatives incohérentes ont vu le jour comme la surveillance par les associations environnementales de la forêt de 'Kaïafa' au moment où les

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

jeunes pousses d'arbre ont commencé à apparaître et la décision simultanée des autorités locales d'envoyer des bulldozers pour nettoyer la forêt des troncs brûlés. Les mesures envisagées en matière de réhabilitation du milieu naturel portaient entre autres sur le nettoyage des parties de la forêt non touchées par l'incendie, travaux pour la rétention de l'eau, ouverture de zones de protection et le renforcement du système de surveillance. Faute de budgets, aucune mesure n'a été mise en œuvre.

L'absence d'une politique cohérente et de fonds disponibles, a conduit les autorités locales à recourir aux aides privées. Le gouvernement chypriote a ainsi financé la reconstruction du village de Artemida ; la famille d'armateurs Vardinogiannis a financé la reconstruction du village de Makistos et la Banque Marfin, la reconstitution du système de production d'huile d'olive. Le contenu de ces plans a été critiqué par des associations locales comme opaque et privilégiant certains acteurs plus que d'autres. Les négociations étant individualisées, des conflits et des divisions sont apparus au sein de certains villages au sujet de qui devait obtenir quoi et quel type d'intervention globale devrait être envisagé. Par ailleurs, ces plans ont exclusivement porté sur la satisfaction des besoins des sinistrés sans prise en considération du milieu naturel.

À La Nouvelle-Orléans, la mise en œuvre des mesures décidées a été tout aussi irrationnelle que dans le cas grec. On peut parler d'absence de cohérence territoriale - particulièrement à une échelle fine pour les quartiers les plus touchés de La Nouvelle-Orléans – et de manque de flexibilité. Faute de moyens financiers, de volonté politique et d'un système de gouvernance adapté, il semble que La Nouvelle-Orléans n'a pas beaucoup profité pour l'instant de « l'effet expérience » pour diminuer sa vulnérabilité. On peut réaliser une analyse plus fine du processus de mise en œuvre sur deux volets : la gestion des flux migratoires d'abord et les politiques d'adaptation ensuite.

Concernant la gestion des flux migratoires, le 27 août 2005, en vertu du Stafford Act, le président Bush déclare l'état d'urgence et la FEMA est chargée de coordonner les efforts de toutes les administrations, dont la Garde Nationale, les services de l'État de Louisiane – dirigés par Kathleen Blanco -, et les services de la municipalité de la Nouvelle-Orléans – dirigés par Ray Nagin. À cela il faut ajouter l'administration des autres États, qui ont proposé de l'aide et accueilli des évacués. Tous ces échelons se sont mutuellement accusés après coup de lenteur et d'indécision. Le poids du fédéralisme, la paralysie des communications et l'ampleur de la catastrophe ont sans doute joué un rôle notable dans la situation. Mais le cadre législatif adéquat existait : le National Response Plan. Ce plan est un compromis qui fait encore la part belle au principe de subsidiarité : c'est aux autorités locales d'apprécier la situation et les besoins. Mais des annexes (Catastrophic Incident Annex) prévoient de renforcer le rôle de l'État fédéral en cas de catastrophe majeure, pour ce qui est de l'évacuation comme de la gestion des migrants. Pourtant, c'est la passivité qui a prévalu dans les premiers jours car les annexes relatives aux réactions en cas de catastrophe majeure sont peu connues des différents services.

Après l'évacuation, c'est à la FEMA que revient la gestion des migrants, et notamment l'aide à ceux, plus vulnérables, qui logent à l'hôtel, n'ayant pu trouver refuge chez des parents ou amis. La majorité se trouve dans des États proches, dont les gouverneurs ont eu leur mot à dire – avec des approches parfois contradictoires. Mais dans les mois qui suivent la catastrophe, beaucoup disent que les personnes qui les ont le plus aidés sont de loin les membres d'ONG comme la Croix-Rouge. De fait, difficile de parler d'une gestion coordonnée. Tout s'est passé comme si les migrants les plus vulnérables avaient été considérés comme des sources de dépenses supplémentaires à éviter. L'aide au retour,

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

également confiée à la FEMA, a plus tenu du vœu pieux : les budgets ne correspondaient plus au prix du marché et ont d'ailleurs très vite été amputés, l'aide légale a également souffert du manque de personnels et du peu de volonté des autorités (Steiger 2008).

En ce qui concerne l'État Fédéral, dès le 3 Novembre 2005, la Chambre des Représentants, le Comité des Transports et des Infrastructures, le Sous comité de Développement Economique, Les bâtiments Publics et de Gestion de l'Urgence se sont réunis à Washington. Une somme de 60 milliards \$ a été votée pour la reconstruction suite à l'ouragan Katrina par le Congrès. Une mise en garde est faite contre les dérives et fraudes liées à l'utilisation des fonds qui vont être versés pour la reconstruction.

Dans le même temps, les aides promises n'arrivent pas. Au lendemain du passage du cyclone, le gouvernement fédéral a accordé deux aides d'urgence pour un montant de 40 milliards d'euros et la FEMA, une allocation plafonnée à 17 000 € pour 60 000 foyers sinistrés. Les financements fédéraux sont administrés directement par les États de Louisiane et du Mississippi, où les complications administratives se sont multipliées. La Louisiane a signé un contrat de 500 millions d'euros avec une société de Virginie - ICF International - pour gérer ces fonds sous la dénomination the Road Home Program. Plus d'un an après le cyclone, aucune aide n'avait encore été versée. En février 2007 - 18 mois après Katrina - seules 630 personnes éligibles avaient reçu leur argent. En septembre 2007, moins de 50 000 sur 150 000 [Louisiana Road Home Program, 2007]. Après quoi, le programme subit une coupe budgétaire à hauteur de 2 milliards d'euros (Landrieu M., 2007). De toute manière, dès décembre 2005, le fond d'indemnisation public - National Flood Insurance Program - avait suspendu ses remboursements et annoncé que les critères de prise en charge allaient être durcis. Au même moment, la FEMA suspendait le paiement des 50 000 chambres d'hôtel hébergeant les sinistrés. Plus de 10 mois après la catastrophe, le Congrès n'avait toujours pas ratifié une loi aidant financièrement les propriétaires à reconstruire leur logement (Russell G., 2006).

Un an après la catastrophe, près d'1/3 des déplacés étaient encore au chômage. Or en juin 2006, le gouvernement a coupé les allocations aux déplacés sans emploi. Quant à l'argent versé par les assurances – pour ceux qui étaient assurés -, il s'est révélé nettement insuffisant. Sans compter qu'après la catastrophe, ce sont les polices d'assurance elles-mêmes qui ont beaucoup augmenté, contribuant à empêcher le retour des plus pauvres (Maret et Cadoul 2008). La catastrophe de Katrina est non seulement un bon révélateur des inégalités sociales dans les métropoles américaines, mais elle a aussi contribué à augmenter ces inégalités.

La gestion de l'adaptation peut être analysée à deux échelles. À l'échelle fédérale, entre 2005 et 2012, les enjeux ont changé, les temporalités ne sont plus les mêmes : on est passé de la gestion de l'urgence à l'adaptation sur le long terme. Mais ce sont peu ou prou les mêmes acteurs qui ont conduit à l'échec de la gestion de la catastrophe et qui sont aujourd'hui en charge de l'adaptation. La FEMA s'occupe à nouveau de l'adaptation, notamment de valider le nouveau plan d'urbanisme, alors qu'elle a totalement échoué dans la prévention du risque et dans la gestion de la catastrophe. Elle n'a pas plus de moyens qu'avant 2005 et dépend étroitement du budget que veut bien lui accorder le Department of Homeland Security. Les Corps gèrent toujours les digues et restent fidèles à une technologie qui a échoué à protéger la ville. L'OCRMs a lancé un plan de protection du littoral ; mais si le plan prévoyait bien une démarche holistique, l'institution s'est contentée de petits projets non coordonnés. À l'échelle municipale, ce sont bien deux conceptions de la reconstruction qui se sont affrontées, celle de la reconstruction à l'identique et celle consistant à repenser la ville (Camp'Huis 2008). C'est la première qui l'a emporté.

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

En Turquie, un enjeu important concerne la coordination des actions du MEF avec celle des autres ministères et des organisations internationales. Ainsi, c'est dans ce contexte qu'il a été créé un Conseil de coordination sur le changement climatique. Ce Conseil a pour mission de mieux gérer la coordination des politiques environnementales et de déterminer un « *focal point* » qui assurera la centralisation et la coordination de tous les accords et négociations à travers le MEF en matière environnementale entre la Turquie et les organisations internationales concernées. Mais cette coordination reste au niveau national et la mise en application des décisions ne descend pas toujours au niveau local ou bien prend trop de temps. D'après un membre de WWF, « *Il faut une sérieuse planification pour prévoir les effets du changement climatique. Calculer par exemple des secteurs d'embauche dans telle zone pour faciliter le déplacement et la réinstallation des populations. Nous avons des problèmes de gestion et de participation dans le processus de planification. Il y a énormément des plans bien préparés mais ils restent dans les bibliothèques. Dans la plupart des cas, les populations concernées ne sont pas au courant de ces planifications* » (entretien, Ankara, 04/2010).

Nombreux sont les bureaucrates qui soulignent également le manque de moyens dans la mise en œuvre du plan d'action. Tout d'abord, les ressources logistiques et financières manquent pour la bonne réalisation de ce plan. L'application des lois est faible et les moyens de contrôle sont limités. Il y a souvent confusion dans la répartition des compétences et le clientélisme est encore présent au niveau national et local. De plus, les acteurs locaux n'ont pas le pouvoir d'initiative. Ainsi, le KOP attend depuis de nombreuses années le financement promis par l'État. Enfin, le système d'assurance au profit des agriculteurs est incomplet. Dans une région où le problème majeur des agriculteurs est la sécheresse, l'assurance ne couvre pas les pertes de récolte suite à ce phénomène. De même, les agriculteurs perdant leur terre en raison de la formation des *obruk* ne sont pas non plus indemnisés.

Par ailleurs, les politiques nationales concernant le changement climatique ne prennent pas toujours en compte les spécificités régionales et les sensibilités environnementales locales. Elles sont davantage en harmonie avec les priorités de l'État axées sur la croissance économique, les engagements internationaux ou l'image du pays.

Par exemple, le responsable du WWF évoque comment les acteurs internationaux, comme l'UE, jouent un rôle important dans la détermination des politiques :

« *Il est difficile pour l'instant de parler des réfugiés climatiques dans cette région. On ne parle pas encore d'une catastrophe, il n'y pas encore un déplacement massif. Il y a effectivement des gens qui quittent leur terre en raison de la sécheresse mais ce n'est pas un mouvement brutal. Dans le cadre de l'harmonisation avec l'UE, l'Europe nous demande de réduire notre population agricole puisqu'il y a un véritable déséquilibre. Sinon, ils seront obligés d'accorder des aides considérables et ils n'en ont pas envie. La politique de la Turquie vise à réduire sa population agricole mais sans prévoir des alternatives en matière d'emploi par exemple* » (entretien, Ankara, 04/2010).

Aux Maldives, la mise en œuvre des politiques décidées reste assez peu rationnelle, notamment en raison des nombreux errements du gouvernement. Ainsi, la politique de *Safe Island Policy* reste à ce jour très partiellement appliquée et son futur est incertain, notamment en raison du changement de gouvernement suite à la destitution du Président M. Nasheed mais aussi à cause de l'écart qui sépare les initiatives nationales de celles introduites par le PNUD. Par ailleurs, le gouvernement avait exploré plusieurs autres solutions d'adaptation au changement climatique, notamment l'achat de sable au Bangladesh ou l'achat de terres en Inde. Ces initiatives n'ont pas été suivies d'effets, mais ont contribué à créer parmi la

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

population de grandes incertitudes quant aux directions suivies en matière d'adaptation. Dès lors, et malgré un contexte assez favorable en raison de la médiatisation internationale de ce pays, les errements et l'instabilité du gouvernement n'ont pas permis une mise en œuvre rationnelle des décisions prises en matière d'adaptation, malgré (ou à cause de) leur caractère original et novateur. À ce jour, seule l'île de Hulhumalé a effectivement été peuplée avec les problèmes que nous avons soulevés plus haut.

Au Burkina Faso, la mise en œuvre des politiques d'urgence et de réhabilitation étant très fortement hiérarchisée, s'est accompagnée de lourdeurs administratives qui ont entravé les moyens d'action du CONASUR. Par comparaison, les nombreuses ONG et les institutions internationales ont eu une capacité d'intervention plus rapide et des moyens supérieurs, ce qui a créé des conflits de compétences et de territoires. Quant aux programmes de prévention ou de réhabilitation, ils ont le plus souvent été peu élaborés. Les pouvoirs publics représentés par le CONASUR ainsi que de multiples ONG nationales et internationales (Plan Burkina, ATAD (Alliance Technique d'Assistance au Développement), OCADES Caritas Burkina (Organisation Catholique pour le Développement et la Solidarité), Help, Save the Children, SOS Sahel, Catholic Relief Service, Croix Rouge Burkina, etc.) sont intervenus pour porter secours aux populations sinistrées. En septembre 2009, dans l'ensemble des zones affectées, 110 centres d'hébergement, en grande partie des écoles et autres bâtiments publics furent mis à la disposition des populations sinistrées. À Ouagadougou, les sinistrés du 1^{er} septembre 2009, au nombre de 150 000, furent hébergés pendant 4 mois dans 15 sites d'accueil, bâtiments administratifs, écoles et surtout l'hippodrome où ils ont reçu des secours d'urgence. Suite à cette phase d'urgence, un programme de réinstallation fut élaboré mais il ne s'est actuellement concrétisé qu'à Ouagadougou sous la forme d'une « trame d'accueil », celle de Yagma. Rappelons qu'en milieu rural, les écoles ont été les principaux sites d'hébergement pendant quelques semaines, avant la rentrée scolaire. Des tentes ont ensuite été mises à la disposition des sinistrés en attendant une éventuelle réinstallation qui se fait toujours attendre.

On observe que les sinistrés de la capitale ont été les plus « visibles » et les plus rapidement secourus par rapport aux autres sinistrés du milieu rural ou des petites villes qui, eux, ont été oubliés des médias et des pouvoirs publics. L'action publique face à l'inondation n'a pas été de même ampleur dans la capitale, dans les petites villes et en milieu rural. La capitale a été indéniablement le centre très médiatisé des opérations de secours et de réhabilitation. Cette inégalité dans la prise en charge des sinistrés selon leur lieu de vie mérite d'être mentionnée.

En Flandre, la mise en œuvre du plan de dépoldérisation s'est heurtée à un manque de transparence et de communication entre les différents niveaux gouvernementaux. En tout cas, selon l'avis des ingénieurs responsables de la mise en œuvre du Plan Sigma, la première expérience de dépoldérisation - la zone d'inondation contrôlée de Kruibeke-Basel-Ruppelmonde, 600 ha – a représenté un cas d'étude pour ajuster la méthode de mise en œuvre lors de la réalisation des autres zones concernées par le Sigma Plan (presque 3000 ha).

Fig. 3 Développement du projet de zone inondable « Kruibeke-Basel-Ruppelmonde » (KBR) par phases successives.

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes



En première instance, le maître d'ouvrage (secteur des Travaux Publics) avait adopté la traditionnelle logique « top-down » qu'il pratiquait dans tous les travaux publics. Cela impliquait une vraie stratégie « rationnelle » qui consistait à définir un problème, élaborer une solution technique et la mettre en œuvre, sans consultation des acteurs concernés. Or, face aux résistances et enjeux soulevés au niveau local vis-à-vis de la dépollérisation, les ingénieurs des Travaux Publics ont dû modifier leur mode d'action dans un sens plus « démocratique-participatif » et cela à plusieurs niveaux : au niveau horizontal, en se coordonnant avec d'autres ministères notamment avec celui de l'Environnement, pour le développement des programmes de redynamisation écologique, et avec celui de l'Agriculture pour la gestion des expropriations ; au niveau vertical, en recherchant une base de négociation avec les différents acteurs locaux (habitants, agriculteurs, élus, etc), en vue d'un renforcement de l'acceptabilité sociale du plan.

En effet, l'opposition au projet s'est avérée particulièrement forte de la part des agriculteurs - et de son puissant lobby - qui s'opposaient au programme d'expropriation (70 exploitations agricoles). Une façon de surmonter cet obstacle - au-delà de généreuses compensations économiques - a été de trouver des formes d'intégration de la composante agricole sous certaines conditions, par exemple, interdiction d'utilisation d'engrais et d'exploitations avec élevage, etc. dans le périmètre du projet de dépollérisation et, par là, la réduction du nombre

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

d'expropriations sur ce territoire. Cette première expérience a été un vrai cas d'école pour les projets de dépollérisation qui ont suivi. En ce sens, on peut parler d'un processus d'apprentissage institutionnel entamé par une pratique d'aménagement du territoire qui a reconfiguré un certain *modus operandi* des agents de l'État.

Néanmoins, aucune décision n'est encore prise pour savoir quel devra être l'échelle la plus pertinente dans chaque secteur d'action publique pour prendre en charge l'application du Plan d'Adaptation flamand. De nombreux conflits et incompréhensions persistent encore et si, sur le plan discursif, la dépollérisation est présentée *a posteriori* par les ingénieurs comme une réponse pertinente au problème du changement climatique, en réalité il n'y a pas de coordination dans la mise en œuvre de la politique climatique et celle de la dépollérisation.

Dans l'ensemble des études de cas, nous constatons un écart entre ce qui est prévu par l'élaboration des politiques publiques et ce qui est effectivement appliqué sur le terrain. Ni les différentes échelles d'action publique, allant de l'international au local, ni les secteurs impliqués dans la gestion des crises ne semblent coordonner leurs actions. Ceci est souvent lié au manque de financements suffisants mais aussi au contenu complexe des problèmes traités marqués par une forte transectorialité. Le seul exemple montrant une capacité d'adaptation des institutions est celui de la Flandre, où les ingénieurs ont commencé à revoir leur stratégie d'action. Ces pratiques étant nouvelles, nous ne pouvons pas au jour d'aujourd'hui apprécier ce processus d'apprentissage. Vise-t-il principalement, par la limitation des conflits, la pérennisation des choix d'aménagement faits par le secteur des travaux publics ou bien, aussi, leur éventuelle mise en cause ?

À Konya, la formation des agriculteurs à des nouvelles techniques, les travaux d'aménagement et les aides financières visent au soutien de l'emploi et par là, au maintien des populations sur leur lieu de vie. Or, ces interventions ne prennent pas du tout en considération le renforcement de la qualité environnementale et risquent même de les dégrader en accentuant la vulnérabilité naturelle et sociale. La politique de poldérisation en Flandre, répond au renforcement de la résilience mais la non prise en considération des besoins de différentes catégories de populations a généré des insatisfactions et oppositions tant de la part des habitants que des agriculteurs qui se sont vu expropriés de leurs terres. Au Burkina Faso, l'installation des populations sinistrées à Yagma n'est pas synonyme d'une amélioration des conditions de vie. Alors qu'elles ont accédé à la propriété en passant de l'habitat spontané dit « non loti » à l'accession au « loti », (et la détention d'un titre foncier), en parallèle, leur possibilité d'exercer une activité professionnelle et d'accéder aux services de base s'est amoindri en raison de l'absence sur place d'un marché permettant la commercialisation locale, de l'éloignement de la capitale et de l'inexistence d'un réseau de transport permettant de s'y rendre facilement.

Dans d'autres cas, nous n'identifions aucune considération de ces principes et une dégradation généralisée des conditions de vie et de l'environnement. En Grèce, la vulnérabilité naturelle et sociale est accentuée et la qualité de vie dégradée par la mise en œuvre de mesures de courte vue ou par l'absence de mesures. La vitalité économique n'a pas été rétablie car la politique de création d'activités n'a jamais été appliquée. La construction de nouveaux habitats a certes amélioré le confort des gens mais simultanément généré des inégalités sociales. La politique forestière a été incohérente, accentuant la vulnérabilité naturelle et l'exposition à de risques futurs. À La Nouvelle Orléans, la reconstruction dans des zones inondables et la recomposition sociale des quartiers suite à l'augmentation des valeurs immobilières a fait naître des inégalités sociales et a perpétué la vulnérabilité.

Conclusion

Qu'il s'agisse de pays développés ou de pays en développement, de crises lentes ou soudaines, les institutions ne semblent pas s'adapter à la complexité grandissante des enjeux environnementaux auxquels elles sont amenées à faire face. Le changement climatique reste pour la plupart d'entre elles une préoccupation globale de long terme qui contraste avec leur mode de fonctionnement sectorisé, 'routinisé' et de court terme. Seules les institutions Maldiviennes établissent un lien direct entre la crise lente, en perspective, de l'élévation du niveau de la mer et le changement du climat. En effet, il y a moins d'incertitude scientifique quant à l'impact de ce changement sur la dilatation thermique des océans et la fonte des glaciers continentaux que sur la survenue d'un ouragan, d'incendies sauvages ou de phénomènes de sécheresses et d'inondations. Cependant, sur le plan politique, l'exception du cas des Maldives doit aussi être interprétée comme une fenêtre d'opportunité permettant au pouvoir en place d'attirer l'attention et des financements de la communauté internationale.

La seule différence observée entre pays développés et pays en développement est la mise en place de procédures participatives mais elles consistent plus en une intervention *a posteriori* de sensibilisation des acteurs sociaux à de bonnes pratiques, qu'en une implication du public au processus décisionnel ; ce qui explique d'ailleurs, comme on l'a vu dans le chapitre II, le faible lien qu'établissent les gens entre leur souffrance et le réchauffement de la planète. Par ailleurs, les institutions ne semblent échapper ni à l'attribution et au partage fragmenté des responsabilités au sein de l'appareil d'État, ni à la définition simplifiée des problèmes, ni aux incohérences et chevauchement dans la mise en œuvre.

Le respect des principes de 'soutenabilité', formulés par Monday, dans un tel processus de politique publique sont impossibles à respecter. Dans certains cas, nous pouvons considérer qu'il y a une prise en considération partielle de ces principes. Par exemple, aux Maldives, les 'safe islands' sont conçues pour offrir de meilleures conditions de vie aux nouveaux habitants (maisons de meilleur standing, offre de divers services publics, qualité environnementale...). Cependant, la peur de perdre leurs coutumes et traditions, les conflits au sujet de la chefferie dans la nouvelle île, le fait que les personnes en âge de travailler sont privilégiées face aux plus âgées, le fait aussi que les personnes refusant de se déplacer se voient refuser des aides, sont autant de questions qui laissent croire que le principe d'équité sociale et inter générationnel n'est pas respecté. Est ce une des raisons qui amènent plusieurs personnes à refuser ce déplacement perçu plus comme forcé que comme volontaire ?

Conclusion générale

Au début, notre analyse a été structurée autour de deux postulats. D'abord nous avons accepté que la question du changement du climat planétaire nécessite de croiser les visions anthropocentrique et écocentrique afin de permettre une analyse, une compréhension et une gestion holistique de cet enjeu. En effet, le changement climatique est, d'un côté, un problème environnemental engendré par les émissions anthropiques des gaz à effet de serre. Ceci nécessite la mise en place de politiques de mitigation pour limiter les pollutions. Or, simultanément, ce problème génère des impacts qui affectent non seulement le milieu naturel mais aussi les hommes qui y vivent. Dans la mesure où ces impacts sont aujourd'hui considérés comme inévitables (GIEC, 2007), des politiques d'adaptation deviennent aussi nécessaires pour protéger les communautés des risques de catastrophes. Ensuite, nous avons postulé que les niveaux international et local ne fonctionnent pas de manière isolée mais qu'ils se conditionnent mutuellement. Ainsi, pour que les débats engagés et les politiques publiques élaborées au sein des organisations internationales aient une 'utilité', ils devraient influencer sur la façon de percevoir et de gérer les problèmes que les populations et les autorités publiques rencontrent sur le terrain. En ce sens, on s'attendait à ce que la mise sur l'agenda internationale, tant de la question du changement climatique que de celle des déplacements forcés de populations que généré par celui-ci, ait un impact au niveau local.

Notre analyse nous a permis de constater que ces deux postulats de départ ne se vérifient que partiellement. Au niveau international, le changement climatique, haut placé sur l'agenda politique, est abordé de manière fragmentée et deux communautés de spécialistes se confrontent sans pouvoir aborder le problème dans sa globalité de manière unifiée : ceux qui mettent en avant les aspects environnementaux et ceux qui abordent les questions sociales et humanitaires. Dans ce contexte, la question des migrations climatiques se trouve abordée par une communauté n'ayant pas les connaissances lui permettant de lier les causes environnementales aux conséquences sociales afin de les considérer dans leur interaction. Pourtant, les discussions en la matière ont lieu dans le cadre de la CCNUCC. De surcroît, cette question fait l'objet de différentes interprétations (sécuritaires, humanitaires, socio-économiques) brouillant son contenu et freinant sa définition claire en tant qu'objet d'intervention publique. Ainsi, une concurrence est visible entre les principaux acteurs impliqués, surtout entre le HCR qui voit le déplacement forcé comme une conséquence du changement climatique et promeut une approche humanitaire d'aide aux populations concernées, le PNUD qui promeut des mesures de développement pour empêcher les déplacements et l'OIM qui voit les migrations comme une solution aux impacts générés par le changement climatique.

Pour ce qui concerne le niveau européen, les migrations climatiques ne sont abordées que comme une dimension du problème migratoire plus large et non pas comme une dimension du problème climatique. Ceci fait que aussi bien la direction générale 'Action climatique' que la direction générale DevCo jouent un rôle mineur en la matière. En revanche, la direction générale des affaires intérieures devient l'acteur principal qui adapte la question à son propre référentiel, en l'abordant essentiellement dans sa dimension sécuritaire.

Au niveau local, le changement climatique ne trouve pas la même place éminente sur l'agenda politique. Les pays du 'Nord', ne l'abordent qu'à travers leur engagement de mitigation découlant de Protocole de Kyoto. La problématique 'adaptation' est presque inexistante et, surtout, elle ne sert pas de cadre cognitif pour repenser les politiques de prévention et de gestion des crises environnementales et climatiques. Le changement climatique est perçu, tant

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

par les populations que par les autorités, plus comme un enjeu ‘global’ et lointain que comme un enjeu ‘local’ actuel. Ainsi, comme au niveau international, le changement climatique n’arrive pas à servir de ‘liant’ pour rapprocher les problématiques égocentrique et anthropocentrique. On observe, par là, les limites du mode de fonctionnement des institutions qui procèdent par simplification et fragmentation des problèmes qu’elles n’arrivent pas à percevoir et gérer de manière transversale. En ce qui concerne la question des migrations climatiques, elle n’existe pas dans le langage politico-administratif et ne constitue pas, par conséquent, un objet d’intervention publique. Qu’ils soient faibles (Grèce, Flandre) ou importants (La Nouvelle Orléans), les déplacements de populations ne donnent donc pas lieu à des mesures particulières de prévention ou de gestion. Ceci peut être expliqué, du moins en partie, par le fait que les migrations climatiques restent mal définies au niveau international. Mais il peut être aussi être expliqué par le fait que ces pays ne veulent aborder cette question que comme un risque à éviter ; d’où l’approche sécuritaire dominante au niveau européen.

Dans les pays du ‘Sud’ le changement climatique est plus présent dans les discours et l’action publique et des plans d’adaptation sont mis en place (Maldives, Burkina Faso, mais aussi en Turquie). La présence d’institutions internationales sur ces territoires, en particulier du PNUD, influence sûrement la diffusion de la préoccupation climatique auprès des institutions locales mais la coordination entre les interventions internationales et nationales reste problématique. Cependant, cette préoccupation n’atteint pas les populations concernées par les crises car elles manquent d’information en la matière et n’interprètent pas leur souffrance en référence au réchauffement de la planète. On se demande, dès lors, dans quelle mesure la prise en considération du changement climatique ne constitue pas, dans ces pays, plus un choix stratégique de visibilité et d’attribution de fonds qu’une réelle sensibilisation aux risques encourus. La question des migrations climatiques est abordée dans certains cas, notamment dans le PANA au Burkina Faso et les politiques d’adaptation aux Maldives, mais les populations ne se considèrent pas comme des migrants du climat. Seulement dans les Maldives, les autorités lient les deux enjeux. Cependant, un écart sépare l’approche locale Maldivienne qui voit dans la migration (déplacement des populations sur des îles artificielles, dites ‘sures’) une solution au risque climatique de celle des organisations internationales qui cherchent plutôt à éviter le déplacement en aidant les gens à s’adapter. Quant au Burkina Faso, les autorités ne réussissent pas à lier le plan d’adaptation avec la gestion de la crise qui se limite à la gestion de l’urgence à court terme.

Dans ce contexte, force est de constater que le cercle vicieux de vulnérabilité, produit par une interaction Homme-nature mal comprise et mal prise en charge subsiste, rendant les communautés davantage fragiles face aux conditions climatiques changeantes. L’approche sectorisée chère aux institutions, qu’il s’agisse des pays développés ou en développement, conduit à l’adoption de politiques publiques qui se chevauchent et qui finissent souvent par s’annuler mutuellement. Le manque d’information et de sensibilisation des gens sur les défis nouveaux que pose le changement climatique conduisent les gens vers une ignorance peut être réconfortante, « c’est le fait du hasard, on n’y peut rien ». A l’heure actuelle, la compréhension, l’approche et la gestion holistiques de ces défis apparaissent comme un idéal-type impossible à atteindre tant sur le plan cognitif que pratique, tant pour les organisations nationales que pour les autorités locales.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Introduction

Boisson-de-Chazournes, L. (2008), United Nations Framework Convention on climate change. *United Nations Audiovisual Library of International Law*. http://untreaty.un.org/cod/avl/pdf/ha/ccc/ccc_e.pdf

Cournil C. (2010), Les défis du droit international pour protéger les “réfugiés climatiques : réflexions sur les pistes actuellement proposées in Cournil C., Colard Fabregoule C. (dir.), *Les changements climatiques et les défis du droit*, Bruxelles, Bruylant, pp. 345-372.

Cournil C., Mazzega P. (2007), Réflexions prospectives sur une protection juridique des réfugiés écologiques, *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 23, n°1 : 7-34

Downie D., Levy M. (2000), The United Nations Environment Programme at a Turning Point: Options for Change.” In Pamela S. *The Global Environment in the 21st Century: Prospects for International Cooperation*, Tokyo: United Nations University Press

Mee, L. (2005), The Role of UNEP and UNDP in Multilateral Environmental Agreements. *International Environmental Agreements*, 5: 227–263

Guterres, A. (2008), Climate change, natural disasters and human displacement. A UNHCR perspective. *UNHCR Paper*. <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/492bb6b92.pdf>

OIM (2009/a), Migration, Environment and climate change. Assessing the evidence”. http://publications.iom.int/bookstore/free/migration_and_environment.pdf

OIM (2009/b), *Compendium of IOM's Activities in Migration, Climate Change and the Environment* http://publications.iom.int/bookstore/free/Compendium_of_IOMs_Activities.pdf

OIM (2009/c), *Climate Change, Environmental Degradation and Migration: Addressing Vulnerabilities and Harnessing Opportunities*. http://publications.iom.int/bookstore/free/HSN_Quadrilingual_Report.pdf

O'Brien K. et al. (2004), Resilient or Vulnerable? A Multi-Scale Assessment of Climate Impacts and Vulnerability in Norway. *Climatic Change* 64: 193-225

Magnan, A. (2009), La vulnérabilité des territoires littoraux au changement climatique : mise au point conceptuelle et facteurs d'influence », collection « *Analyses* », IDDRI, Paris, http://www.iddri.org/Publications/Collections/Analyses/An_0901_A.Magnan_Vulnerabilite.pdf

Monday J.L., (2002), “Building Back Better. Creating a Sustainable Community After Disaster”, *Natural Hazards Informer*, <http://www.colorado.edu/hazards/publications/informer/infrmr3/informer3h.htm>

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

El-Hinnawi, E. (1985), *Environmental Refugees*, UNEP, Nairobi Jacobson, J.L. (1988). *Environmental Refugees: a Yardstick of Habitability*, *Worldwatch Paper 86*, Worldwatch Institute, Washington DC

Vlassopoulos C. (dir) ((2013), *Migrations, Environnement et climat. Définitions et enjeux autour d'un problème public* », numéro spécial de la revue *Cultures & Conflit*, n° 1

Vlassopoulos C., (2012), "Competing definition of climate change and the post-Kyoto negotiations", *International Journal in Climate Change Strategies and Management*, vol.4, n° 1.

Chapitre I

Asian Development Bank (2012), *Addressing Climate Change and Migration in Asia and the Pacific*

Barnett J., Webber M. (2010), *Accommodating Migration to Promote Adaptation to Climate Change*, Policy Research Working Paper 5272, World Bank

Bettini, G. (2012), (In-)convenient convergences: "Climate refugees", apocalyptic discourses and the depoliticization of the debate on climate-induced migration . In Methmann C., Rothe D., Stephan B. (dir), *De-Constructing the Greenhouse: Interpretive Approaches to Global Climate Governance*. Routledge

Biermann F., Boas I. (2007), *Preparing for a Warmer World, Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees*, Global Governance Project, novembre, 39 p.

Black P., Bennett S.R.G , Thomas S., Beddington J.R.. (2011) *Climate Change: Migration as Adaptation*, *Nature* 478, no 7370 : 447-449.

Brown R. L., McGrath P. L., Stokes B. (1976), *Twenty-two Dimensions of the Population Problem*, *Worldwatch paper n° 5*, Worldwatch Institute, Washington D. C.

Cernea, M. M., C. McDowell (eds.) (2000), *Risks and Reconstruction: Experiences of Resettlers and Refugees*, Washington, Banque Mondiale

Cournil C. (2006), «Vers une reconnaissance du « réfugié écologique », Quelle(s) protection(s) ? Quel(s) statut(s) ? », *Revue du droit public*, n° 4, pp. 1035-1066

Cournil C. (2010), *Les défis du droit international pour protéger les "réfugiés climatiques" : réflexions sur les pistes actuellement proposées*, in Cournil C., Colard Fabregoule C. (dir.), *Les changements climatiques et les défis du droit*, Bruxelles, Bruylant, pp. 345-372

Cournil C., Mazzega P. (2007), *Réflexions prospectives sur une protection juridique des réfugiés écologiques* , *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 23, n° 1 : 7-34

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

Cournil C., Gemenne F. (2010), Populations Islanders Face to Climate Change: The Migration To Anticipate , *Vertigo*, Vol. 10, n° 3.

Cournil C. (2011), The Protection of “Environmental Refugees, in Piguet E., Pécoud A., de Guchteneire P. (dir) *International Law in Migration and Climate Change*, UNESCO

Cournil C. (2011), «La mise à l’agenda scientifique et politique des migrations environnementales , *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, no. 36 : 75-93

Docherty B., Giannini T. (2009), *Confronting a Rising Tide: A Proposal for a Convention on Climate Change Refugees*, *Harvard Environmental Law Review*, vol. 33, n° 2:349-403

Dun, O. (2011), *Migration and Displacement Triggered by Floods in the Mekong Delta*. *International Migration* 49, no 1 : 200-223

El-Hinnawi E. (1985), *Environmental Refugees*, Nairobi (Kenya), PNUE

Elliott L. (2010), *Climate Migration and Climate Migrants: What Threat, Whose Security?*, In *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, édité par Jane McAdam. Oxford University Press

Farbotko C. (2012), *Skilful Seafarers, Oceanic Drifters or Climate Refugees? Pacific People, News Value and the Climate Refugee*, In *Migrations and the Media*. Threadgold, T., Gross, B. and Moore, K. (eds). Peter Lang Publishing

Felli R. (2012), *Managing Climate Insecurity by Ensuring Continuous Capital Accumulation: ‘Climate Refugees’ and ‘Climate Migrants’*, *New Political Economy*

Gemenne F. (2009), *Environmental Changes and Migration Flows. Normative Frameworks and Policy Responses*, Institut d’études politiques de Paris, avril, 493 p

Gemenne F., Magnan A. (2011), *The Other Migrants Preparing for Change: Environmental Changes and Migration in the Republic of Mauritius, An Assessment Report*. IOM, 2011.

Gemenne F. (2009), *Environmental Changes and Migration Flows: Normative Frameworks and Policy Responses*, Doctorate in Political Sciences, jointly sponsored by the Institut d’Etudes Politiques de Paris and the University of Liege, 2009 (unpublished).

Gemenne F. (2010), *Le rôle des cadres normatifs et des organisations internationales: une conversation avec Jean-François Durieux (HCR) et Philippe Boncour (OIM)*, *Hommes et migrations* 1284 : 128-142

Gemenne F. (2010), *What’s in a Name: Social Vulnerabilities and the Refugee Controversy in the Wake of Hurricane Katrina*,. In *Environment, Forced Migration and Social Vulnerability*, édité par Tamer Afifi et Jill Jäger, 29-40. Springer

Hartmann B. (2010), *Rethinking Climate Refugees and Climate Change: Rhetoric, Reality and the Politics of Policy Discourse*, *Journal of International Development*, mars, vol. 22, n° 2: 233-246

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

Hartmann B. (2010), Rethinking Climate Refugees and Climate Conflict: Rhetoric, Reality and the Politics of Policy Discourse. *Journal of International Development* 22: 233-246

HCR with NRC (Norwegian Refugee Council), the Representative of the Secretary General on the Human Rights of Internally Displaced Persons and the United Nations University, (2009), *Forced Displacement in the Context of Climate Change: Challenges for States under International Law*, 13 p.

HCR, soutenu par l'OIM et le Norwegian Refugee Council (NRC) (2009), *Note Climate Change and Statelessness: an Overview*, 6e session du Groupe de travail ad hoc Groupe à long terme sur l'action coopérative dans le cadre de la Convention (AWG-LCA 6) (1-12 juin, Bonn), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a2d189d3.html>

HCR, soutenu par l'OIM et le Norwegian Refugee Council (NRC) (2009), *Climate change, migration and displacement: impacts, vulnerability and adaptation options*, Submission by the IOM, UNHCR and UNU, in cooperation with NRC and the RSG on the Human Rights of IDPs, 6 February 2009, available at <http://unfccc.int/resource/docs/2008/smsn/igo/031.pdf>

Hodgkinson D., Burton T., Anderson H., Young L. (2010), *The Hour When the Ship Comes in': a Convention for Persons Displaced by Climate Change*, http://www.ccdpconvention.com/documents/Hour_When_Ship_Comes_In.pdf

Hugo G. (2011), *Future demographic change and its interactions with migration and climate change*, *Global Environmental Change* 21, Supplement 1, no. 0, S21-S33

Hugo G. (2011), *Lessons from Past Forced Resettlement for Climate Change Migration*, In *Migration and Climate Change*, édité par Etienne Piguet, Antoine Pécoud, et Paul de Guchteneire. UNESCO. Cambridge University Press

IASC, Change (2008), *Migration and Displacement: Who will be affected?* Working paper submitted by the informal group on Migration/Displacement and Climate Change of the IASC – 31 October 2008 to the UNFCCC Secretariat, <http://unfccc.int/resource/docs/2008/smsn/igo/022.pdf>

IOM. (2010) *Disaster Risk Reduction, Climate Change Adaptation and Environmental Migration: A Policy Perspective*

Jacobson J. (1988), *Environmental Refugees: a Yardstick of Habitability*, WorldWatch, Paper 86, Washington D. C., WorldWatch Institute.

Jakobeit C., Methmann C. (2012), 'Climate Refugees' as Dawning Catastrophe? A Critique of the Dominant Quest for Numbers, In *Climate Change, Human Security and Violent Conflict*, édité par Jürgen Scheffran, Michael Brzoska, Hans Günter Brauch, Peter Michael Link, et Janpeter Schilling, 301-314. Springer

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

Kälin W. (2008), *The Climate Change – Displacement Nexus*, Panel on disaster risk reduction and preparedness: addressing the humanitarian consequences of natural disasters, Ecosoc, Humanitarian Affairs Segment.

Kälin W. (2009), *Rapport soumis par le Représentant du Secrétaire Général pour les Droits de l'Homme des personnes déplacées dans leur propre pays*, M. Walter Kälin - Additif - Protection des personnes déplacées dans leur propre pays dans des contextes de catastrophe naturelle, 23 p.

King T. (2006), *Environmental Displacement: Coordinating Efforts to Find Solutions*, Georgetown International Environmental Law Review, printemps, vol. XVIII, Issue 3

Kniveton D. R., Smith C., Black R. (2012), *Emerging Migration Flows in a Changing Climate in Dryland Africa*, Nature Climate Change 2, no. 6: 444-447

Kniveton, D. R., Smith C., Wood S. (2011), *Agent-based model simulations of future changes in migration flows for Burkina Faso*, Global Environmental Change 21, Supplement 1, no 0 (décembre 2011) S34-S40

Kolmannskog V., Myrstad F. (2009), *Environmental Displacement in European Asylum Law*, European Journal of Migration and Law, vol. 11, n° 4:313-326

Krishnamurthy P. K. (2012), *Disaster-induced migration: Assessing the impact of extreme weather events on livelihoods*, Environmental Hazards 11, no. 2: 96-111

Laczko F., Aghazarm C. (2009), *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*. IOM, 2009

Loughry M., McAdam J. (2008), *Kiribati: Relocation and Adaptation*, Forced Migration, 31: 51-52

Magniny V. (1999), *Les réfugiés de l'environnement, hypothèse juridique à propos d'une menace écologique*, Thèse de droit (dact.), Université de droit, Paris, Panthéon Sorbonne, 645 p.

Marino E. (2012), *The long history of environmental migration: Assessing vulnerability construction and obstacles to successful relocation in Shishmaref, Alaska*, Global Environmental Change 22, no. 2: 374-381

Martin S. F. (2009), *Managing environmentally induced migration*, in Laczko and Aghazarm (eds.), *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*, Genève, Organisation Internationale pour les Migrations, pp. 353-384.

Martin S., Warner Koko (2012), *Climate Change, Migration, and Development*, In *Global Migration on Migration and Development*, édité par Irena Omelaniuk, 153. Springer

Mayer B. (2013) « *Environmental Migration in Asia and the Pacific: Could We Hang Out Sometime?* » 3 Asian Journal of International Law 101-135.

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

Mayer B. (2012), « Sustainable Development Law on Environmental Migration: The Story of an Obelisk, a Bag of Marbles, and a Tapestry », *Environmental Law Review* 14: 111-133.

Mayer B. (2011), « The International Legal Challenges of Climate-Induced Migration: Proposal for an International Legal Framework », *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy* 22: 357-416

McAdam J., Saul B. (à paraître), *Displacement with Dignity: International Law and Policy Responses to Climate Change Migration and Security in Bangladesh*, *German Yearbook of International Law*

McAdam J. (2010), “Disappearing States”, *Statelessness and the Boundaries of Law*, a draft of a forthcoming chapter in McAdam J. (dir.), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, Oxford, Hart Publishing

McAdam J. (2010), *Climate Change, Forced Migration, and International Law*. New York: Oxford University Press

McAdam J. (2011), *Environmental Migration*, In *Global Migration Governance*, par Betts A, Oxford, England: Oxford University Press pp. 153-189

McAdam J. (2011), *Swimming against the Tide: Why a Climate Change Displacement Treaty is Not the Answer*, *International Journal of Refugee Law* 23, no. 1: 2-27

McLeman R. A. (2011), *Settlement abandonment in the context of global environmental change*, *Global Environmental Change* 21, Supplement 1, S108-S120

Moberg K. K. (2009), *Extending Refugee Definition to Cover Environmentally Displaced Persons Displaces Necessary Protection*, *Iowa Law review*, n° 94: 1107-1137

OIM (2009), *rapport Migration, environnement et changement climatique*, http://publications.iom.int/bookstore/free/migration_and_environment.pdf

OIM (2010), *L'état de la migration dans le monde, l'avenir des migrations Renforcer les capacités face aux changements*, p. 74, http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR_2010_FRENCH.pdf

Ollitrault S. (2010), *De la sauvegarde de la planète à celle des réfugiés climatiques : l'activisme des ONG*, *Revue Tiers Monde*, n°204 :19-34

Piguet E. (2010), *Climate and Migration: A Synthesis*, In *Environment, Forced Migration and Social Vulnerability*, édité par Tamer Afifi et Jill Jäger, 73. Tamer Afifi and Jill Jäger. Springer

Piguet E. (à paraître), *From “Primitive Migration” to “Climate Refugees” : The Curious Fate of the Natural Environment in Migration Studies*, *Annals of the Association of American Geographers*

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

Prieur M., Marguenuad J.-P., Monediare G., Betaille J., Drobenko B., Gouguet J.-J., Lavieille J.-M., Nadaud S., Roets D. (2008), Projet de convention relative au statut international des déplacés environnementaux, *Revue européenne du droit de l'environnement*, n° 4 : 381-393

Stavropoulou M.(2008), Drowned in Definitions?, *Forced Migration* 31:11-12

United Nations Economic Commission for Africa (2010), *International Migration and Development in Africa: The Migration and Climate Nexus*

Vogt W. (1948), *Road to Survival*, New York: William Sloane Associates, 335 p.

Vlassopoulos C. (2013), "Defining environmental migration in the climate change era. Problem, consequence or solution?", in T. Faist & J. Shade, *Disentangling Migration and Climate Change: Toward an analysis of Concepts, Methodologies, and Policies*, Springer (à paraître)

Vlassopoulos C. (2012), "Climate change and migration: towards a new nexus for policy making in the European Union?", in *Human Rights and climate change: EU policy options*, (Dir. C. Cournil & A.S. Tabau), Parlement Européen, Direction générale des politiques externes

White G. (2011), *Climate Change and Migration: Security and Borders in a Warming World*, New York: Oxford University Press

Williams A. (2008), *Turning the Tide: Recognizing Climate Change Refugees in International Law*, *Law and Policy*, vol. 30, n° 4: 502-529

Chapitre II

Abdou A. (2010), Variabilité et changements du climat au Sahel : ce que l'observation nous apprend sur la situation actuelle, *Inter-réseaux*, Développement rural

Beck U. (2003), *La Société du risque - Sur la voie d'une autre modernité*, collection Champs, Flammarion

Benson C., Clay E. J. (2004), Understanding the Economic and Financial Impacts of Natural Disasters, *Disaster Risk Management Series*, n° 4, The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, Washington D.C

BNOB (2006), *Action Plan for New Orleans: The New American City*, Wallace R., Todd, LLC

<http://www.bringneworleansback.org/Portals/BringNewOrleansBack/Resources/Urban%20Planning%20Final%20Report.pdf>

Bozyigit R., Tapur T. (2009), The Affect of Groundwaters for Formation of Obruk in Konya Plain and Around, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* (Revue de Sciences Sociales de l'Université de Selçuk), n° 21

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

Campanella R. (2011), Reconstruire ou abandonner la Nouvelle-Orléans ? Les philosophies du futur plan d'occupation des sols », *Métropolitiques*, <http://www.metropolitiques.eu/Reconstruire-ou-abandonner-la.html>

Carbonell A. & Meffert D.J., (2009), *Climate Change and the Resilience of New Orleans: the Adaptation of Deltaic Urban Form*, A Draft Paper with Support from the Lincoln Institute of Land Policy Commissioned by the World Bank, <http://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/336387-1256566800920/6505269-1268260567624/Carbonell.pdf>

Chrisoula R., (2010), La recherche des impacts des feux de forêt sur l'environnement atmosphérique, Mémoire de Master, Université Charokopeio, octobre.

Czarniawska B., (2009), *Organizing in the Face of Risk and Threat*, Edward Elgar

Czarniawska B. (2009) (dir), *Organizing in the face of risk and threat*, London: Edwards Elgar

CILSS (2010), Le Sahel face aux changements climatiques. Enjeux pour un développement durable, *Bulletin mensuel du Centre Régional AGRHYMET*

Crowell M., Leatherman S. P. (1999), Coastal Erosion Mapping and Management , *Journal of Coastal Research*, n ° 28, Allenpress

Dubresson A., Marchal J.Y., Raison J.P. (1994) (eds), La façade sahélienne, in *Les Afriques au sud du Sahara*, Géographie Universelle, éditions Belin-Reclus, pp. 76-119

FEMA (1997), *Report on Costs and Benefits of Natural Hazard Mitigation*, rapport FEMA, Washington, D.C.

GIEC (2007), *Climate Change 2007: Synthesis report. Summary for policymakers*, GIEC, Valence, http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_spm.pdf

GIEC (2008), *Le changement climatique et l'eau*, Document technique VI, OMM - PNUE, <http://www.ipcc.ch/pdf/technical-papers/ccw/climate-change-water-fr.pdf>

Gouvernement du Burkina Faso (2010) (b) *Plan de réponses aux inondations* », *Ministère de l'action sociale et de la solidarité nationale*, CONASUR , Conseil National de secours d'urgence et de réhabilitation, Août 2010

Gouvernement du Burkina Faso, (2010) (c) *Inondations du 1^{er} septembre 2009 au Burkina Faso. Evaluation des dommages, pertes et besoins de construction, de reconstruction et de relèvement*, Rapport en ligne

Gouvernement du Burkina Faso (2010) (d) *Plan de réponses aux inondations : Août 2010*, Ministère de l'action sociale et de la solidarité nationale, Rapport du Conseil National de secours d'urgence et de réhabilitation

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

Henry Sabine (2007), L'impact de l'environnement naturel sur la migration : synthèse de l'apport des analyses macro et micro, in Ouédraogo D. et Piché V., *Dynamique migratoire, insertion urbaine et environnement au Burkina Faso. Au-delà de la houe*, L'Harmattan Burkina Faso/Presses Universitaires de Ouagadougou, pp. 129-161

Huret R. (2010), Katrina, les citoyens et l'État contractuel, *Métropolitiques*, <http://www.metropolitiques.eu/Katrina-les-citoyens-et-l-Etat.html>

Hutter B., Power M. (2005) *Organizational encounters with risk*, Cambridge : Cambridge University Press

Kol E.N (2009), *Küresel Isinma ve Kuraklik : Türkiye'de ve Konya'da Gerçekleştirilen Tarımsal Üretim Üzerine Etkileri*, 1^e Symposium national sur la sécheresse et la désertification, 16-18 Juin, Konya

Latour, B. (2005), *La science en action : Introduction à la sociologie des sciences*, Editions La Découverte

Luginbühl Y. (2006), Introduction, in Beck C. et al. *Temps et espaces des crises de l'environnement*, éd. QUAE

Magnan, A. (2006), L'évacuation des populations aux Maldives après le tsunami du 26 décembre 2004, *Mappemonde*, 84

Magnan, A. (2009), La vulnérabilité des territoires littoraux au changement climatique : mise au point conceptuelle et facteurs d'influence, collection *Analyses*, IDDRI, Paris, http://www.iddri.org/Publications/Collections/Analyses/An_0901_A.Magnan_Vulnerabilite.pdf

Magnan, A. (2010), Des archipels en péril ? Les Maldives et les Kiribati face au changement climatique, *Vertigo- la revue électronique en sciences de l'environnement*.

Mancebo F. (2006), «Du risque "naturel" à la catastrophe urbaine : Katrina , *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 7 Numéro 1, <http://vertigo.revues.org/2096>

Mancebo F. (2008), *Le développement durable*, A. Colin

Mc Tagart W.J., Sheldon G.W., Griffiths D.C. (ed.) (1990), *Impacts Assessment of Climate Change*, Report of Working Group 2, Canberra, Intergovernmental Panel on Climate Change, Australian Government Publishing Service

Mimura, N., Nurse L., McLean R. F., Agard J., Briguglio L., Lefale P., Payet R., Sem G. (2007), *Small islands. Climate change 2007: impacts, adaptation and vulnerability*, Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the IPCC, Parry M.L., O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. Van der Linden, C.E. Hanson (Eds.), Cambridge University Press, Cambridge, UK, 1000 pp. 687-716.

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

Morrow, B.H. (2008), *Community Resilience: a Social Justice Perspective*, Research Report 4, Community and Regional Resilience Initiative

Monday J. L. (2002), Building Back Better, Creating a Sustainable Community After Disaster, *The national hazard informer*, n° 3, University of Colorado

Nielsen J., Reenberg A. (2010), Cultural barriers to climate change adaptation : a case study from Northern Burkina Faso, *Global Environmental Change*, vol.20, Issue 1, February 2010: 142-152

OCHA (2007), *Rapport de situation : inondations au Burkina Faso*, <http://reliefweb.int/node/244423>

OCHA (2008), Rapport de situation mensuel, *Bureau régional pour l'Afrique de l'Ouest*, 8 septembre 2008, <http://reliefweb.int/node/279752>

Ouedraogo D. (2007), Au-delà de la houe : la mobilité géographique comme déterminant majeur de la mobilité sociale ascendante au Burkina Faso » in Ouedraogo D., Piché V. *Dynamique migratoire, insertion urbaine et environnement au Burkina Faso. Au-delà de la houe*, L'Harmattan Burkina Faso/Presses Universitaires de Ouagadougou, pp. 265-283

RoM (Republic of Maldives) (2005), *Tsunami: impact and recovery*, Malé, 121p.

Sapountzaki, K. (2007), Social resilience to environmental risks. A mechanism of vulnerability transfer?, *Management of Environmental Quality: An international journal*, 24/4, pp. 274-297.

Smit B., Wandel J. (2006), Adaptation, adaptive capacity and vulnerability, *Global Environmental Change* 16 (2006), pp. 282–292

Weick K., Sutcliffe M. K. (2001), *Managing the unexpected. Assuring high performance in an age of complexity*, San Francisco, CA: Jossey-Bass

Xanthopoulos G. (2000), "Fire Situation in Greece", *International Forest Fire News*, No. 23, December

Xanthopoulos G. (2008), "People and the Mass Media during the fire disaster days of 2007 in Greece", *Conference Paper*, "Fire, environment and society, from research to practice", The 15th AFAC Conference, 1-3 septembre, Australie

Zerefos C. et al. (2011), *Les impacts environnementaux, économiques et sociaux du changement climatique en Grèce*, éd. Banque de Grèce

Zongo M. (juillet 2009), «Terre d'Etat, loi des ancêtres ? Les conflits fonciers et leurs procédures de règlement dans l'Ouest du Burkina Faso », *Cahiers du CERLESHS*, Tome XXIV, N°33, 27p.

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

Chapitre III

Adaman F., Arsel M. (2005), Environmentalism in Turkey. Between Democracy and Development, UK: Ashgate

Adger W.N. et al. (2004), New indicators of vulnerability and adaptive capacity, Tyndall Centre for Climate Change Research, Technical Report 7

Adger W.N. et al. (2005), Successful adaptation to climate change across scales, Global Environmental Change, 15, pp. 77–86

Campanella R. (2011), Reconstruire ou abandonner la Nouvelle-Orléans ? Les philosophies du futur plan d'occupation des sols, Métropolitiques, <http://www.metropolitiques.eu/Reconstruire-ou-abandonner-la.html>

Chevallier J. (1984), Science administrative, Paris : PUF

Garraud P. (1990), Politiques nationales : élaboration de l'agenda , L'Année sociologique, vol.40

Inderberg T.H., Eikeland P.O. (2009), Limits to adaptation: analyzing institutional constraints, in Adger W.N. et al., Adapting to climate change. Thresholds, values, governance, Cambridge : Cambridge University Press, pp. 433-448

Legalès P., Thatcher M. (dir) (1995), Les réseaux de politiques publiques. Débat autour des policy networks, Paris: L'Harmattan

Lindblom C. (1959), The science of muddling through, Public Administration Review, 19: 78-88

March J.G., Olsen J.P. (1989), Rediscovering institutions: the organizational basis of politics, N. Y.: Free Press

Massardier G. (2003), Politiques et action publiques, A. Colin

Monday J.L., (2002), Building Back Better. Creating a Sustainable Community After Disaster, Natural Hazards Informer, <http://www.colorado.edu/hazards/publications/informer/infrmr3/informer3h.htm>

Ostrom E. (2010), A Polycentric Approach for Coping with Climate Change, Background Paper to the 2010 World Development Report, Policy Research Working Paper 5095

Ostrom E. (2009), La gouvernance des biens communs : Pour une nouvelle approche des ressources naturelles, Commission Université Palais

Padioleau J-G. (1982), L'Etat au concret, Paris : PUF

Poulichet S. (1991), Environnement et catastrophe, Mentha

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

Sabatier P.A. (1988), An advocacy coalition framework of policy change and the rope of policy oriented learning therein, *Policy Sciences*, 21, pp.129-168.

Simon H. (1957), *Models of man: social and rational*, N.Y.: John Wiley

Smith H.A. (2009), “Disrupting the global discourse of climate change: the case of indigenous voices”, in Pettenger M.E. (ed.), *The social construction of climate change*, UK: Ashgate

Stone D. (1997), *Policy paradox. The art of political decision making*, London: Norton & Company

TEE (2009), *Cadre de gestion des catastrophes et mesures supplémentaires pour les régions incendiées*, Commission de suivi de la réhabilitation des régions incendiées

UNDP/GEF (2012), *Integrating Climate Change Risks into Resilient Island Planning in the Maldives (ICCR)*, UNDP/GEF Project, December, <http://erc.undp.org/evaluationadmin/downloaddocument.html?docid=6449>

Université Agronomique d’Athènes (UAA) (2007), *Etude de la réhabilitation et du développement du secteur agricole, des forêts et de la protection de l’environnement dans les régions incendiées*, Athènes (en grec)

Vlassopoulos C. (2012), Competing definition of climate change and the post-Kyoto negotiations, *International Journal in Climate Change Strategies and Management*, vol. 4, n° 1.

Wapner P. (2000), People, nature and ethics, *Current History*, 99 (640): 355-360

Weber M. (2003), *Economie et société*, Ed. Pocket

Weinstein H.M., (non daté), *Human rights of vulnerable populations*, Human Rights Center and School of Public Health, Berkley: University of California, <http://www.law.berkeley.edu/HRCweb/pdfs/tsunami-05maldives.pdf>

ANNEXES

ANNEXE I. Liste des principales valorisations des recherches³⁰

Ouvrages publiés ou en préparation

- Cournil Ch. et Mayer B, (2014) *Les migrations environnementales*, Presses Sciences Po, Bibliothèque du Citoyen (120 p.). (en préparation)
- Cournil Ch. et Vlassopoulou C., (sous la direction de) (2013), *Mobilités et migrations environnementales*, soumis à éditeur, Bibliothèque de l'Iris, La découverte, (450 p).
- Tubiana L., Gemenne F. et Magnan A. (2010) *Anticiper pour s'adapter. Le nouvel enjeu du changement climatique*. Paris: Pearson.
- Zaccai E., Gemenne F. et Decroly J.-M. (Eds.) (2012) *Controverses climatiques, sciences et politique*. Paris: Presses de Sciences Po.

Articles scientifiques publiés, sous presse, soumis et en préparation

- Bruzzone S., (2012) "Climate change and re-organizing of land use. Flood control area as network effect"[*Le changement climatique et la réorganisation de la gestion du sol. La Zone d'Inondation Contrôlée comme « network-effect »*], *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 36, july.
- Bruzzone S., (2012) "Urban planning revisited: from technocratic to practical knowledge", *Urban Research and Practice* (à paraître).
- Bruzzone S., (2012) « Une « science publique »: la météorologie appliquée à la prévision des incendies de forêt » *Revue d'Anthropologie des Connaissances* (à paraître).
- Bruzzone S., (2012) "From alert to anticipation: risk forecasting as knowing in practice", *Culture and Organization* (à paraître).
- Bruzzone S., (2011) "La sicurezza nella pratica dell'antincendio boschivo. Assonanze e dissonanze tra comunità di pratiche" [La sécurité dans la pratique de gestion des feux de forêts. Assonances et dissonances entre communautés de pratique], *Tecnoscienza* n. 4.
- Bruzzone S., (2010) « Pirotecnica: l'incendio boschivo come pratica lavorativa », [*Pyrotechnique: l'incendie de forêts comme pratique de travail*] (2010) *Studi Organizzativi*, Nr. 2.

³⁰ Les principales publications de François Gemenne sont accessibles électroniquement via le site : <http://orbi.ulg.ac.be/browse?type=authorulg&rpp=20&value=Gemenne%2C+Fran%C3%A7ois+p003502>

Les publications de Christelle Cournil sont accessibles électroniquement, en intégralité, via le site : <https://dc2.safesync.com/FckfRMg/PUBLICATION%20RE%20%20COURNIL%202009%202013/?a=G8y3YmsHaKE>

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

Bruzzo S., « Le savoir comme mode d'articulation entre acteurs publics et non publics. Etude d'une pratique d'aménagement du territoire » (2009), *Revue d'Anthropologie des Connaissances* Vol. 3, nr. 3

Cambrézy, L. et Lassailly-Jacob, V. (eds) (2010) " Réfugiés climatiques, migrants environnementaux ou déplacés ? *Revue Tiers-Monde*, dossier, n°204, Oct-déc. 2010

Cournil Ch. (2011) « Des protections juridiques pour les réfugiés environnementaux en débats : enjeux et limites », ouvrage collectif, Actes du colloque international, *Les migrations et les écosystèmes environnementaux : les réfugiés de l'environnement*, 27 et 28 mai 2009 à Rabat, (sous la direction de Ahmed Lakmahri et Abdelkabar Bahani), La recherche scientifique N° 52, éd. IURS, Rabat, 2011, pp. 41-78.

Cournil Ch. (2011), "The protection of 'environmental refugees' in international law", (chapitre d'ouvrage), *Migration and climate change*, (sous la direction d'Etienne Piguet, Antoine Pécoud et Paul de Guchteneire), UNESCO book, 2011, pp. 359-386.

Cournil Ch. (2011), « La mise à l'agenda scientifique et politique des migrations environnementales », *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, n° 36, Janvier-Juin 2011, pp. 75- 93.

Cournil Ch. (2012), « Les droits des « déplacés environnementaux », une nouvelle thématique à l'agenda international », Chapitre d'*Ouvrage collectif, Changements climatiques et Droits humains*, Actes du colloque international de Dakar (16-18 mai 2011), sous la direction de Daniel Dormoy et Camille Kuyu, aux éditions Espérance, 2012, pp. 151-168.

Cournil Ch. (2013), « L'établissement du lien « droits de l'Homme et changements climatiques » au sein de la Communauté internationale à travers l'exemple des personnes déplacées », Chapitre d'ouvrage, in *Mobilités, migrations, développement, environnement: formes et gouvernances* (sous la co-direction de) Véronique Ancey et Gérard Azoulay co-édition Bruylant – UNISA, 2013, 15 p.

Erdi Lelandais G., (2013) « "C'est une question de prestige". Le changement climatique comme politique publique en Turquie », in Cournil Ch.; et C. Vlassopoulou, (sous la direction de) (2013), *Mobilités et migrations environnementales*, soumis à éditeur, Bibliothèque de l'Iris, La découverte, à paraître.

Gemenne F. (sous dir.), (2013) "Climate and Security: Evidence, Emerging Risks and a New Agenda", *Climatic Change* (édité avec N. Adger, J. Barnett et G. Dabelko), à paraître 2013.

Gemenne F. et Brücker P. (2012) "Developing Policy Responses to Address Environmental Migration in Asia and the Pacific." In Gallagher, D.R. (Ed.) *Environmental Leadership. A Reference Handbook*. Thousand Oaks (CA): Sage. 838-846.

Gemenne F., Jäger J. et Entzinger H. (2013) *Dynamics of Environmental Migration*. Basingstoke (UK): Palgrave Macmillan, 2013, à paraître.

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

Gemenne F. (2011) “ Why the numbers don’t add up: a review of predictions and forecasts for environmentally-induced migration ”, *Global Environmental Change* 21 (S1): 41-49.

Gemenne F. (2011) “ Climate-induced Displacements in 4°C+ world ”, *Philosophical Transactions of the Royal Society A* 369 (1934): 182-195.

Gemenne F. (2010) “ Tuvalu, un laboratoire du changement climatique ? Une critique empirique de la rhétorique des ‘canaris dans la mine’ ”, *Tiers-Monde* 204: 89-108.

Lassailly-Jacob V. et Desse M. (2010) « Migrations et vulnérabilités différenciées face aux sécheresses (Sahel) et aux cyclones (littoraux antillais) in « Migrations et écosystèmes. Les réfugiés de l’Environnement », *Revue des Sciences Humaines et Sociales*, n°52, juin 2010, Université Mohamed V, Rabat : 79-101

Lassailly-Jacob V., (2010) « Nouvelles dynamiques migratoires », *Bulletin de l'Association de Géographes Français*, n° thématique " 1960-2010 : 50 ans d'indépendances africaines ", (1): p. 26-39.

Mancebo F., (2011), "La ville durable est-elle soluble dans le changement climatique ?", *Environnement Urbain-Urban Environment*, vol. 5, pp. a1-a9, VRM, Montréal.

Mancebo F., (2013), "Catastrophes et crises environnementales, enjeu émergent du développement durable ", *Revue Géographique de l'Est*, volume 53 (à paraître).

Mayer B., (2013) “Environmental Migration in the Asia-Pacific Region: Could We Hang Out Sometime?” *Asian Journal of International Law* 3 : 101-135.

Mayer B., (2012) “Sustainable Development Law on Environmental Migration: The story of an Obelisk, a Bag of Marbles and a Tapestry”, *Environmental Law Review*, 14: 111-133.

Mayer B, (2012) “The International Legal Protection of Climate (or Environmental) Migrants: Fraternity, Responsibility and Sustainability,” *Supreme Court Law Review [LexisNexis Canada]* 56 : 723.

Mayer B., (2011) “Pour en finir avec la notion de ‘réfugiés environnementaux’: Critique d’une approche individualiste et homogène des déplacements causés par des changements environnementaux”, *Revue Internationale de Droit et Politique du Développement Durable*, 7 : 33-58.

Mayer B, (2011) “The International Legal Challenges of Climate-induced Migration: Proposal for an International Legal Framework”, *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 22: 357-416.

Vlassopoulos (2010), “Institutional barriers to the recognition and assistance of environmentally forced migrants” in Tamer Afifi and Jill Jäger (Editors), *Environment, forced migration and vulnerability*, Springer ed.

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

Vlassopoulos, (2012), "Competing definition of climate change and the post-Kyoto negotiations", *International Journal in Climate Change Strategies and Management*, vol.4, n° 1.

Vlassopoulou (2008), « Exodes écologiques et réfugiés environnementaux. Quel problème ? Quelles approches ? », *Plein Droit*, n° 58

Vlassopoulou (Dir.) (2008), *Exodes écologiques : l'environnement source de migrations*, *Revue en ligne Alyson(s)* n°6 < <http://www.reseau-terra.eu/rubrique154.html>>

Vlassopoulou C. (dir), (2013) « Migrations, Environnement et climat. Définitions et enjeux autour d'un problème public », numéro spécial de la revue *Cultures & Conflit*, n°1, février.

Articles de vulgarisation publiés, sous presse, soumis et en préparation.

Brücker P. et Gemenne F., (2011) "Migrations et déplacements des populations dans un monde à +4°C", Policy Brief 4. Paris: IDDRI.

Gemenne F., (2011) "Should they stay or should they go ? Clashing policy perspectives on climate change and resettlement", *PERN Cyberseminar*, Novembre.

Mancebo F., (2011), "L'instrumentalisation des crises environnementales, question émergente du développement durable", *L'encyclopédie du développement durable*, en ligne 4D.

Vlassopoulos C., (2013), "Defining environmental migration in the climate change era. Problem, consequence or solution?", in T. Faist & J. Shade, *Disentangling Migration and Climate Change: Toward an analysis of Concepts, Methodologies, and Policies*, Springer (à paraître).

Participations aux colloques nationaux ou internationaux (communication orale et poster).

Cournil C. (2012), Conférence les déplacés climatiques, Festival Migra-Scène, Paris 19 novembre et Toulouse 20 novembre 2012.

Cournil C. (2012), Conférence les déplacés climatiques, Muséum d'Histoire naturelle de Toulouse, 4 octobre 2012. organisé par *le Muséum, l'Agence de l'Eau Adour-Garonne, l'INP, Sciences Po Toulouse et EDF*.

Cournil C. (2012), Présentation du projet EXCLIM et Foresight, Participation à l'ANR DEMONENV La démocratie face aux enjeux environnementaux, Y.C. Zarka, (PHILÉPOL)/ CREIDD, organisation et participation au colloque « Un monde en mutation : Changement Climatique et Migrations Humaines » (15 juin 2012)

Erdi Lelandais G., (2010), « Gestion Publique du Changement Climatique et la Désertification de la Plaine de Konya en Turquie », First Workshop on Climate-Induced Migration and Displacement in MENA, Banque mondiale et Association française de développement, 15-16 juin, Marseille, France.

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

Erdi Lelandais G., (2012) « (In)justice and (In)equality in Adaptation Processes to Climate Change: Desertification and Farmers' Mobility in Konya Plain in Turkey », Communication au Colloque internationale ESF/*Université de Bielefeld/EXCLIM-GICC*: "Tracing Social Inequalities in Environmentally-Induced Migration", Bielefeld, décembre.

Gemenne F., (2011) "From scepticism to alarmism: Conceptualising climate-related movement", conférence 'Climate Change and Migration in the Asia-Pacific', University of New South Wales, Sydney, 10 novembre.

Gemenne F., (2010), " Making Political Institutions Ask the Right Questions... using small island states as a starting point ", présentation à la conférence ESF – ZiF Bielefeld 'Environmental Change and Migration: From Vulnerabilities to Capabilities', Bad Salzuflen (Allemagne), 8 décembre.

Gemenne F., (2012) "A Tale of Two Evacuations: Inequalities in the Assistance to the Evacuees of the Tohoku Tsunami and of the Fukushima Accident", Conférence de recherche ESF – ZIF – Bielefeld University 'Tracing Social Inequalities in Environmentally-Induced Migration', Bielefeld, 10 décembre.

Gemenne F., (2012) "Addressing Climate Change and Migration in Asia and the Pacific", 2^{ème} conférence internationale 'Environment and Resources Management in Developing and Transition Economies', CERDI – Université d'Auvergne, Clermont-Ferrand, 17 octobre.

Gemenne F., (2012) "Cachez ces biens que je ne saurais voir. Les biens publics mondiaux peuvent-ils relancer la coopération internationale ?", Conférence 'La résurgence des "Communs": entre illusions et nécessités', Université de Paris 8, 23 octobre.

Gemenne F., (2012) "Re-Enacting Climate Change Talks: Insights from a Simulation Experiment for the Study of International Negotiations", Sciences Studies Program Colloquium Series, Université de Californie, San Diego, 2 avril.

Gemenne F., " Migrations et Environnement, la question des 'réfugiés écologiques', présentation à l'atelier IOM-PASEF 'Migration, Changement climatique et environnement', Thiès (Sénégal), 30 novembre 2010.

Gemenne F., Mancebo F., (2013), "Acceleration the transition to a sustainable economy", The Global Challenge of Resource Efficient and Low Carbon Development, Delhi Sustainable Development Summit, TERI (The Energy and Resources Institute), 1 février.

Lasailly-Jacob V., (2010) « Les migrations dues au changement climatique en Afrique » Communication présentée lors des Géopolitiques de Brest, Brest, 4-5 février.

Lasailly-Jacob V., (2012) « Social and spatial inequalities linked to flood-induced displacements in Burkina Faso » communication présentée oralement et écrite avec Malika Peyraut lors du colloque international « Tracing Social Inequalities in Environmentally-Induced Migration » ESF-ZIF- Bielefeld University Research Conference. Allemagne, 9-13 décembre.

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

Mancebo F, (2010) "European perspectives on sustainability science: Framing the debate and comparing practices", *Frontiers in Sustainable Development Speaker Series*, Sustainability Science Program, Harvard University, 11 octobre.

Mancebo F, (2011), Développement durable et/ou équité sociale, Ouverture du séminaire "Le développement durable est-il juste ?", CERIUM, Université de Montréal, 14 septembre.

Méchin D., (2012), « Testing New Orleans' Answer to Katrina », Communication au Colloque internationale ESF/Université de Bielfeld/EXCLIM-GICC: "Tracing Social Inequalities in Environmentally-Induced Migration", Bielfeld, décembre.

Vlassopoulou C., (2010) « Climate change between mitigation and adaptation », communication au colloque international, *Energy and Climate Change*, Université d' Athènes, octobre.

Vlassopoulou C., (2010) « Les migrations forces de l'environnement », Invitée à une conférence publique à l'E.N.S. Ulm, mai.

Vlassopoulou C., (2011) « Changement climatique et migrations climatiques », Invitée à la séance sémi-plénières du congrès annuel de l'Association Française de Sociologie, Grenoble, juin, 2011

Vlassopoulou C., (2011) Invitée à communiquer sur le thème des réfugiés climatiques dans le cadre du festival "Cultures de paix", organisé par le Jardin des Sciences de l'Université de Strasbourg, 18 mai.

Vlassopoulou C., (2012) « The results of the EXCLIM Project », Communication au Colloque internationale ESF/Université de Bielfeld/EXCLIM-GICC: "Tracing Social Inequalities in Environmentally-Induced Migration", Bielfeld, 9-13 décembre.

Vlassopoulou C., (2012), « Nouveaux types de migrants ? Les migrants environnementaux et climatiques », Invitée par l'Institut de Défense des Etrangers de BORDEAUX (IDE), émanation du Barreau de Bordeaux, au Colloque « Immigration et mondialisation », le 28 - 29 septembre.

Vlassopoulou C., « Defining environmental migration in the climate change era », communication au Colloque international de ESF : « Environmental Change and Migration: From Vulnerabilities to Capabilities », Bielfeld, Allemagne, décembre, 2010

Vlassopoulou C., « From the 19th century French Phylloxera to Greek migration. Natural disasters beyond borders, communication au Congrès international de *European Society of Environmental History*, Finland, Turku, juin.

Rapports de fin d'étude (mémoires de master, de DEA, thèses...).

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

Cournil Ch. & Tabau A.-S. (sous la coordination de), *Human Rights and Climate change: EU policy Options*, Report for European Parliament, Directorate General For External Policies, DROI, n° EXPO/B/DROIT/2011, 20, August 2012, p. 14-27.

Gemenne F., Participation au Rapport final du projet lauréat de l'Appel à Manifestation d'intérêt du Programme NEEDS (CNRS), *Les déplacés de l'accident de Fukushima, Les conséquences sociales et sanitaires, et les initiatives citoyennes*, (sous la direction de Kurumi Sugita (IAO CNRS) & Marie Augendre (EVS - Université Lyon 2), novembre, 2012, 19 p.

Mancebo F., direction de 4 mémoires de master dans le cadre de l'IATEUR (Institut d'Aménagement des Territoires d'Environnement et d'Urbanisme de Reims)

Mancebo F., direction de la thèse de David Méchin "Migrations intérieures au Bangladesh: une réponse aux dégradations environnementales ?"

Communications dans les médias

Cournil C. 2012, Interview pour RFI sur les [déplacés environnementaux](#)

Cournil C. 2012, Publication dans la revue des enseignants [sur les réfugiés climatiques](#), http://www.cndp.fr/tdc/fileadmin/docs/tdc_1028_les-refugies/article.pdf

Cournil C. 2011 Interview pour la [Revue de la terre](#)

Cournil C., 2011, interview pour le site Pro-environnement dans le dossier sur [les réfugiés climatiques](#)

Cournil C., 2010, Les enjeux des migrations environnementales, [Journée Mondiale des réfugiés](#), 70 ans de la CIMADE, 18 juin.

Cournil C., [Café géographie](#) le 11 janvier 2010 sur les éco-réfuégiés

Cournil C., Interview, au [Figaro](#) (décembre 2009) et au [Courant.info](#) (décembre 2009).

Cournil C. et Gemenne F., Passage dans l'émission [Sale temps pour la planète](#) présenté par Cavada sur France 5 (24 novembre 2009 à 20 h 35)

Expertises

Gemenne F., Brücker P. et Ionesco D. (Eds) (2012) *The State of Environmental Migration 2011*. Paris et Genève: IDDRI et OIM.

Edes B., Gemenne F., Hill J. et Reckien D. (2012) *Addressing Climate Change and Migration in Asia and the Pacific*. Manille: Asian Development Bank.

Gemenne F., Brücker P. et Glasser J. (Eds) (2011) *The State of Environmental Migration 2010*. Paris et Genève: IDDRI et OIM.

Gemenne F. (Dir.) (2011) *Climate Change and Migration in Asia and the Pacific*. Manille: Asian Development Bank.

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

Gemenne F. et Magnan A. (2010) *The Other Migrants, Preparing for Change. Environmental Changes and Migration in the Republic of Mauritius*. Genève: International Organization for Migration.

Mancebo F., Dépôt (déc 2012) d'un dossier pour NATO Science for Peace & Security Programme. Titre: "Climate-Water-Migration Nexus: Scenarios for North Africa & Central Asia". Porteur du projet

Mancebo F., Développement (janv. 2013) d'un partenariat pérenne avec le TERI (The Energy and Resources Institute) de Delhi : MoU couvrant la définition de programmes de recherches communs, co-tutelles, échange académiques collègues et étudiants.

Enseignements

Mancebo F.:

2009-2013 M1 Université de Reims "Ville durable et actions locales pour le climat"

2010 Université de Montréal "Reconstruction de la Nouvelle-Orléans post-Katrina"2010

2010, Université de Genève "Changement climatiques et risques anthropiques" (Master européen)

2010, WZB de Berne, "Changement climatique global, enjeux de société et géographie"

Vlassopoulou C.A. :

2013 Cours sur les migrations climatiques dans le cadre du séminaire « Migrations et réfugiés politiques » au M1 de l'Institut d'Etudes Politiques de Rennes (janvier 2013)

2012-2013 Séminaire de 18 heures sur les migrations climatiques au M2 IEDES, Université Panthéon Sorbonne Paris-1.

2011-2013 Séminaire de 8 heures sur le changement climatique et les migrations au Master d'éducation à l'environnement, Université de Rhodes.

ANNEXE II / Personnes interviewées

Entretiens, Échanges 2010-2011 (Cournil-Lobry)

Genève :

- ✓ Philippe Boncourt, chef de la division internationale sur le dialogue migration-changement climatique de l'Organisation internationale des migrations (13 juillet 2010)
- ✓ Patrick Quesada, Expert associé sous la direction de Philippe Boncourt de l'OIM (13 juillet 2010)
- ✓ Paula Pace, Chercheur au département juridique de l'OIM (13 juillet 2010)
- ✓ Vincent Chetail, Professeur de droit international à l'Institut de hautes études internationales et du développement, Genève (13 juillet 2010)

Paris :

- ✓ Procaccia Catherine, Sénateur du Val-de-Marne (Ile-de-France), Groupes interparlementaires d'amitié : Présidente du groupe France-Indonésie, Présidente déléguée du groupe France- Vanuatu-Iles du Pacifique, Conseillère générale du Val-de-Marne, (8 juillet 2010)
- ✓ Denis Jacquat, Député de la Moselle, Membre de la Commission des migrations, des réfugiés et de la population de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ; Assemblée nationale, 15 juillet 2010
- ✓ Jean François Dubost, Salarié d'Amnesty International, Paris, (08 juin 2010)
- ✓ Claire Rodier, Directrice du GISTI, 23 juin 2010
- ✓ Pierre Henri, Directeur de l'ONG France Terre d'Asile, Paris, (12 juillet 2010)
- ✓ Thomas Linde, Représentant spécial de la Fédération internationale de la Croix rouge et du Croissant Rouge (8 juillet 2010)
- ✓ Jean Pierre Bernard, Inspecteur Général INSEE, service statistique du Ministère de l'immigration et de l'identité nationale français, Paris (2 juillet 2010)
- ✓ Bettina Laville, Conseiller d'État en mobilité au cabinet Landwell & Associés, chargée du développement durable, des négociations climatiques, chargée par Nathalie Kosciusko-Morizet d'un rapport sur le statut juridique de réfugiés climatiques (15 juillet 2010)

La Rochelle

- ✓ Sandrine Maljean-Dubois, Directrice au CNRS et directrice du CERIC, spécialiste des négociations climatiques et de droit international de l'environnement (4 décembre 2010)

Londres :

- ✓ Cecilia Tacoli, Chercheur à l'I.E.E.D., (09 août 2010)

Entretiens téléphoniques

- ✓ Walter Kälin, Haut représentant des ONU aux personnes déplacées internes (9 juillet 2010)
- ✓ Emma Gaugnaux, Agent contractuelle à la Cour nationale du droit d'asile (16 décembre 2011)

Échange informel avec des experts (mail, récolte de documents, guide écrit, discussions informelles)

- ✓ Koko Warner, (Haut fonctionnaire académique et chef de la migration de l'environnement, la vulnérabilité sociale et la section d'adaptation à l'Institut universitaire des Nations Unies pour l'environnement et la sécurité humaine (UNU-EHS))
- ✓ Jane Mc Adam, juriste, (Associate Professor Director of Research Director, International Refugee and Migration Law Project, Gilbert & Tobin Centre of Public Law BA, Sydney).
- ✓ Bierman Franck, (Professeur de sciences politique, Department of Environmental Policy Analysis Institute for Environmental Studies)
- ✓ Roberta Cohen (A human rights specialist, Non-resident Senior Fellow, Foreign Policy Senior Adviser, Brookings-Bern Project on Internal Displacement)
- ✓ Teitgen Colly Catherine, (Professeur de droit public, spécialiste du droit d'asile, Université Paris 1)

Des enregistrements d'universitaires lors d'un séminaire sur les déplacés environnementaux

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

Participation au séminaire de Limoges, enregistrement des discussions sur le projet de Convention internationale sur les déplacés environnementaux (17 mars 2010)

- ✓ Jean Pierre Marguenaud, Professeur de droit privé, Université de Limoges
- ✓ Julien Bétaille, Ater en droit public, Université de Limoges
- ✓ Agnès Michelot, MCF en droit public, Université La Rochelle
- ✓ Michel Prieur, Professeur en droit public, Université de Limoges
- ✓ Jean-Marc Lavieille, MCF en droit public, Université de Limoges
- ✓ Gérard Monédiaire, MCF en droit public, Université de Limoges

Entretiens réalisés par C. Vlassopoulou (2010-2012)

Entretiens réalisés aux Nations Unies, New York, juin 2010

- ✓ Georgios Kostakos
Senior Programme Officer
- ✓ Secretary-General's
Climate Change Support Team (CCST)
- ✓ Florian Lux
Consultant
Secretary General's Climate Change Support Team
- ✓ Joanna Syroka
Senior Programme Advisor
- ✓ Disaster Risk Solutions
United Nations World Food Programme
- ✓ Isabel Medalho Pereira, Ph.D.
Policy Specialist
Human Development Report Office
United Nations Development Programme
- ✓ Yanchun Zhang
Policy Specialist
Office of Development Studies / Executive Office
United Nations Development Programme
- ✓ David O'Connor
Chief, Policy Analysis and Networks Branch
Division for Sustainable Development
Department of Economic and Social Affairs
- ✓ Pradeep Kurukulasouriya
Senior Technical Adviser Climate Change
Adaptation Programming
Environment and Energy Group

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

Entretiens réalisés à la Commission Européenne, Bruxelles, décembre 2011

- ✓ Sami Zeidan
D.G. Climate Action

- ✓ Lars Müller
D.G. Climate

- ✓ Robertus Rozenburg
DG Home

- ✓ Agata.Sobiech
DG Home Affairs

- ✓ Walter Kennes
- ✓ D.G. DevCo

- ✓ Marlène Flageollet
EEAS

- ✓ Martin Foeth
EEAS

Entretiens réalisés en Grèce (2010-2012)

Athènes

- ✓ Responsable ‘changement climatique’ au WWF (Mr Plitharas)

- ✓ Personnes volontaires de la Croix Rouge - Grèce

- ✓ Parlementaire, Président de la Commission ‘Environnement’ du Parlement (Mr Karalis)

- ✓ Professeur de physique atmosphérique Ecole Polytechnique (Mr Papagiannis)

- ✓ Chercheur à l’Institut des recherches sur l’environnement et ledéveloppement durable, Observatoire National d’Athènes (C. Giannakopoulos)

- ✓ Chercheur à l’Organisation hellénique de recherché agronomiques, Institut méditerranéen des écosystèmes forestiers et de la technologie des produits forestiers (G. Christopoulos)

- ✓ Membre de l’Académie de Grèce (Chimatologue), (C. Zerefos)

- ✓ Président de la Commission environnement du Parlement grec (Mr Kartalis)

- ✓ Fonctionnaire à la direction ‘changement climatique’ au Ministère de l’Environnement (Mme Nikolaou)

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

- ✓ Fonctionnaire à la direction des forêts au Ministère de l'Environnement

Ilia

- ✓ Préfet d'Ilia (Mr Kafyras)
- ✓ Maire de Skyllountos (Mr Nodaros)
- ✓ Maire de Oleni (Mr Panagopoulos)
- ✓ Directeur de l'ONF (Pyrgos)
- ✓ Directeur du Fond de secours aux incendiés (Mr Vergetis)
- ✓ Représentant du syndicat agricole de Ilia (Mr Giannopoulos)
- ✓ Directeur de l'Ecole de Karatoula (Mr Birbas)
- ✓ Directeur du Centre d'éducation à l'environnement (Mr Stathopoulos)
- ✓ Représentant de WWF (Mme Linardou)
- ✓ Représentant de l'association locale « Amis de la nature » (Mr Karalis)
- ✓ Sœur de victime des incendies (Mme Drakopoulou)
- ✓ Habitante d'un village brûlé –Megistos - (Mme Kokkaliari)
- ✓ Habitants de Makistos et Artemida (entretien spontanés, sans nom)

Entretiens réalisés par G. Erdi Lelandais (2010-2012)

Ankara

- ✓ Atila Uras, directeur du projet PNUD « Enhancing the capacity of Turkey to adapt to climate change »
- ✓ Aysegül Emiralioglu (non autorisé), conseillère en changement climatique, Ministère de l'environnement et des forêts
- ✓ Mustafa Özgür Berke, Conservation officer, WWF-Turquie
- ✓ Gülçin Özsoy, responsable du programme sur le changement climatique, REC (Regional Environmental Center)-Turquie
- ✓ Erdogan Özevren (non autorisé), Focal point pour la mise en application et la coordination des politiques dans le cadre de la Convention de lutte contre la désertification, Ministère de l'environnement et des forêts (MEF)

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

- ✓ Mustafa Er (non autorisé), directeur du département des relations avec les organisations internationales, MEF
- ✓ Tugba İçmeli (non autorisée), conseillère adjointe en changement climatique, MEF
- ✓ Abdullah Ceylan (non autorisé), directeur du département de la recherche, Institut national de météorologie
- ✓ Gönül Kiliç (non autorisée), ingénieure, Institut national de météorologie
- ✓ Fulya Somunkiranoglu (non autorisée), focal point pour la mise en œuvre de la Convention cadre des NU sur le changement climatique, MEF

Konya

- ✓ Mehmet Babaoglu, recteur de l'Université de Karatay, directeur du Projet de plaine de Konya
- ✓ Cetin Palta (non autorisé), directeur de l'Institut de recherche sur les ressources aquatiques et le sol à Konya
- ✓ Hakan Karabiyik, ingénieur, Direction départementale de l'agriculture
- ✓ Mevlüt Pinarkara, ingénieur, Direction départementale de l'agriculture
- ✓ Les habitants d'Akköy (180 km d'Ankara)
- ✓ Namik Ceyhan, représentant local, Fondation de lutte contre l'érosion et la désertification (TEMA)
- ✓ Musa Ceyhan, représentant à Karapinar du TEMA
- ✓ Nazim Sezer, président de la bourse de commerce de Karapinar
- ✓ Hikmet Bozakli, président de la Chambre agricole de Karapinar
- ✓ Ramazan Yildirim (non autorisé), préfet de Karapinar
- ✓ Les agriculteurs membres de la Chambre agricole de Karapinar (focus-group interview avec 10 agriculteurs)

Entretiens réalisés par S. Bruzzone (2009-2012)

- ✓ Stephan Nollet, Direction des Eaux et de Canaux, Région Flamande. Ingénieur de projet KBR (Kruikeke-Basel-Ruppelmeonde): responsable de la création de la zone inondable pour la région flamande
- ✓ Theo Cant, Ex représentant du Syndicat des Agriculteurs qui a négocié avec la Région le destin des agriculteurs sur le site KBR
- ✓ Frederik Vereecken, Syndicat des agriculteurs BOERENBOND.
- ✓ Koen de Smet, Conseiller Principal, Département de l'environnement, de la nature et de l'énergie, Gouvernement Flamand, Bruxelles

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

- ✓ Wim Dauwe Chef de Direction des Eaux et des Canaux, Région Flamande, responsable du projet KBR.
- ✓ Maarten van Leest et Johan Bogaert Policy Advisor, Direction Environnement, Nature et Energie, Région Flamande. Responsables de la rédaction du plan Climat Belgique et prochainement du Plan Adaptation au CC Belgique.
- ✓ Jan Verheeke Secretaris Minaraad Strategic Advisory Council for Environment and Nature ("SAR Minaraad").
- ✓ Madame Anne, Office du Tourisme, Kruibeke
- ✓ Madame Christine, Info-point GOG-KBR, Kruibeke, Direction des Eaux et des Canaux Région Flamande
- ✓ Freddy Moorthamer, association écologiste locale KRUIIN, Kruibeke
- ✓ Mieke Vander Elst, biologiste, Direction des Eaux et des Canaux, Région Flamande
- ✓ Joris Van der Vorst, relation with the public, Water and Sea Canal, Région Flamande
- ✓ Chef de Service de la Protection civile de Kruibeke.
- ✓ Tina Stroobandt, communication Agency Jusbox, Kruibeke
- ✓ Peter Siemens, federation écologiste Flamande Natuurpunt , Michelen, Brussels
- ✓ Patric Meyer, biologiste Université d'Anvers
- ✓ Agriculteurs :
 - Godelieve Van Raemdonck,
 - Arielle Verheggen
 - Ivan Janssens
 - André D'Eer
 - Bert De Westelinck
 - Christiane Buytaert (ex GOG-KBR)
 - Lieven Polfliet & Karel Verstraeten (ex- GOG KBR)
- ✓ Eduard De Bock (ex GOG-KBR)
Chef de Service Protection civile, Brascaat, Anvers
- ✓ EPTB – Etablissement Public Territorial de Bassin Seines Grands lacs, Paris - Membre du projet Européen Alfa
- ✓ Chef de Service, Unité de Crise, Ministère de l'Intérieur, Bruxelles.
- ✓ Urban Planner, Caaspar Projet
- ✓ Meteorologist, Royal Meteorological Institute of Belgium
- ✓ Jan Verstoben, Head of Flemish land agency, Ghent
- ✓ Wim Dauwe, Water and See Canal, Region of Flanders
- ✓ Jos Stassen, adjoint Mairie de Kruibeke
- ✓ Habitants de Kruibeke :
 - Couple d'une trentaine d'années
 - Femme âgée avec chien
 - Couple autour de la cinquantaine
 - Boulangère
 - Homme (45-50 ans) avec 2 chiens
 - Couple (autour 50 ans)
 - Femme de 30 ans
 - Habitant et ingénieur

Entretiens de V. Lassailly-Jacob et M. Peyraut (1010-2012)

V. Lassailly-Jacob

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

1. A Ouagadougou

Directeurs d'instituts, universitaires, étudiants, consultant

- ✓ M. BADOLO Mathieu,
- ✓ Directeur de l'IAVS, Institut d'application et de vulgarisation en Sciences
- ✓ M. ZONGO Mahamadou, Professeur de sociologie, Université de Ouagadougou
- ✓ M. SAWADOGO Ram, professeur de Géographie, université de Ouaga ;
- ✓ M. BENAÛ Arthur, étudiant à l'université de Ouaga
- ✓ M. DIALLO Idrissa, étudiant à l'université de Ouaga *M. SAVIN Théophile, Consultant, cellule d'appui du PNUD au CONASUR.
- ✓ Représentants des pouvoirs publics
- ✓ M. ZOMBRE Aimé et M. BELEM Amadé, CONASUR, Conseil National de Secours d'Urgence et de Réhabilitation
- ✓ M. le SP du CONEDD, Conseil National pour l'Environnement et le Développement Durable
- ✓ M. SAWADOGO Blaise, point focal du CONEDD ;

2. A Yagma, site de réinstallation des sinistrés

Représentants des ONG

- ✓ M. OUENGRE Séverin, chef de projet de Help, une ONG allemande
- ✓ Mme BASSINGA, formatrice, ONU Habitat

Les sinistrés

- ✓ Un entretien de groupe avec 5 bénéficiaires de Help
- ✓ M. SAWADOGO Tanga, sinistré
- ✓ Mme Colette, sinistrée

3. A Saaba-Tanghin, zone rurale à proximité de Ouagadougou

Représentants des pouvoirs publics

- ✓ Mme La maire de Saaba, KABRE Josiane
- ✓ M. le préfet de SAABA
- ✓ M. DAKISIAGA Désiré, Conseiller du Comité Villageois

Les sinistrés

- ✓ M. ROUAMBA François, sinistré

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

- ✓ M. SIDI Hamidou, sinistré
- ✓ M. NOAGA Rouamba, chef coutumier, sinistré

4. A Kaya, région Centre Nord, province du Sanmatanga,

Représentants des pouvoirs publics

- ✓ M. le préfet : M. KABORE Inoussa
- ✓ M. le maire :
- ✓ M. BAKOUAN Joseph, secrétaire général du gouvernorat
- ✓ M. SAWADOGO Souleymane , directeur régional de l'Action Sociale
- ✓ M. BALBONE Abdou, directeur provincial de l'Action sociale

Représentants des ONG

- ✓ M. KABORE Jean-Pascal, directeur de Plan Burkina
- ✓ M. Constant, président de l'ONG ATAD, Alliance Technique d'Assistance au Développement

Les sinistrés

- ✓ Mme KARGOUGOU Ramata, sinistré
- ✓ M. KADRE Sawadogo, sinistré
- ✓ M. OUEDRAOGO Salif, sinistré

5. A Tougouri-Niouniougou, région Centre-Nord, province du Namentenga

Les sinistrés

- ✓ M. BOUKARE Nako, sinistré à Tougouri
- ✓ M. KWANGA, le Naba de Niouniougou
- ✓ M. SAWADOGO Larba, sinistré
- ✓ M. PAFADNAM Inoussa, sinistré
- ✓ M. OUMAROU Boureima, sinistré

Malika Peyraut :

- ✓ Institut d'Application et de Vulgarisation en Sciences
Dr Mathieu BADOLO, Directeur
- ✓ Direction Générale de la Protection Civile
Colonel Lazare YAGO, Directeur général
- ✓ Institut de Recherche pour le Développement
Arthur Benao
Florence Boyer

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

- ✓ Organisation Internationale pour les Migrations (OIM)
Pauline Quebres
- ✓ CONAREF
Denis OUEDRAOGO, Coordonateur national
- ✓ Fulbert SIMPORE, **
Office de Développement des Eglises Evangélistes (ODE)
Pasteur Gustave DIENDERE, Coordonateur des Programmes
- ✓ Ministère de l'Action Sociale et de la Solidarité Nationale
Jean-Baptiste ZOUNGRANA, Conseiller Technique
- ✓ -Ministère de l'habitat et de l'urbanisme, cabinet du Ministre
Yombi OUEDRAOGO, Chef de cabinet
- ✓ Association pour la Gestion de l'Environnement et le Développement
Boureima Zeza DRABO, Coordonateur
- ✓ Africare
Yaméogo Dramane, Chargé de bureau
- ✓ Action Contre la Faim
Blaise KIENOU, responsable Programme Sécurité Alimentaire
Alexandre GACHOUD, responsable Programme Sécurité Alimentaire

A Ouagadougou, 3 chercheurs, 5 représentants de Ministères et de Mairies et 7 représentants d'ONG locales et internationales ont été rencontrés pour recueillir leur point de vue sur la gestion des catastrophes (actions menées, coordination, failles), sur la perception et l'adaptation au changement climatique dans le pays, et sur l'existence et la prise en compte des déplacements liés à l'environnement. A Yagma, milieu périurbain, ce sont environ 62 sinistrés et autochtones qui ont été rencontrés, dont 10 membres d'association. Enfin, l'étude s'est répartie sur 4 zones dans la province de la Gnagna : à Bogandé, la capitale de la Province, dans le département de Manni en zone urbaine (ville de Manni) et rurale (habitats dans le bas-fond de Manni et village de Siedogou), et dans le département de Coalla (village de Coalla). Au total, 31 sinistrés, 4 représentants des pouvoirs publics et coutumiers et 3 représentants d'ONG ont été interrogés.

Liste des personnes interrogées au Maldives (F. Gemenne)

Malé

- ✓ Fonctionnaire du Ministère de l'Environnement, homme, 40 ans.
- ✓ Fonctionnaire du Ministère de l'Environnement, homme, 45 ans.
- ✓ Fonctionnaire du Ministère des Constructions et Travaux publics, femme, 40 ans
- ✓ Responsable de l'ONG Bluepeace, homme, 30 ans
- ✓ Responsable du programme Adaptation du PNUD, femme, 30 ans
- ✓ Responsable du programme Adaptation du PNUD, homme, 35 ans
- ✓ Fonctionnaire du Ministère des Transports, homme, 35 ans
- ✓ Député, homme, 50 ans
- ✓ Députée, femme, 55 ans

Hulhumalé

- ✓ Directeur du port, homme, 50 ans

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

- ✓ Responsable du service d'urbanisme & planning, homme, 40 ans
- ✓ Résident 1, homme, 30 ans
- ✓ Résident 2, femme, 25 ans
- ✓ Résident 3, femme, 40 ans
- ✓ Résident 4, homme, 40 ans
- ✓ Résident 5, homme, 30 ans

Hinnavaru

- ✓ Instituteur, homme, 40 ans
- ✓ Villageois 1, homme 30 ans
- ✓ Villageois 2, homme, 35 ans
- ✓ Villageois 3, homme, 40 ans
- ✓ Villageois 4, femme, 30 ans
- ✓ Villageois 5, femme, 45 ans
- ✓ Villageois 6, homme, 20 ans

Entretiens réalisés à La Nouvelle Orléans (F. Mancebo, J-L Siméon)

- ✓ -pris contact avec les différentes organisations chargées de la reconstruction de La Nouvelle-Orléans (Sustainable New-Orleans Action Plan) ; récupéré les différents documents d'urbanismes et projets existants ; mené des entretiens selon la grille établie pour l'ensemble des partenaires d'EXCLIM avec les acteurs de la reconstruction (politiques, architectes, etc.) [8 entretiens] dont Mr l'Ambassadeur de France aux USA, du chercheur du centre océanographique de Louisiane, Mr **Abby Sallenger**.
- ✓ -visité les terrains pour créer une base photographique ; examiné l'avancement des différents projets ; articulé ces projets de reconstruction entre-eux pour dégager une cadre de compréhension global (CCG) des dynamiques en jeu. Des déplacements ont été effectués au niveau de Orleans Parish ainsi que dans le bayou ou des entrepreneurs touristique de l'entreprise « **Cajunhuncounter** » ont été interrogés.
- ✓ -discuté et affiné le CCG avec des collègues-chercheurs de l'University of New-Orleans, Dillard University (Docteur Jerry **Ward**, l'écrivain **Kalamu**, etc..) a Tulane University [(**Carole Haber**, Dean, School of Liberal Arts, **Thomas Adams** (Tulane University), "Selling Security in Post-Katrina New, **Randy Sparks** (Tulane University), **Richard Campenella** (Tulane University, etc..) et Louisiana State University ; les 7 chercheurs concernés ont par ailleurs répondu à des entretiens selon la grille établie pour l'ensemble des partenaires d'EXCLIM [7 entretiens] ;
- ✓ -mené auprès de la population de La Nouvelle-Orléans des entretiens pour comprendre leur point de vue les conséquences à long-terme de Katrina, l'adéquation ou non des modes de reconstruction de La Nouvelle-Orléans à leurs attentes, le fait qu'elles réalisent ou non un lien entre la catastrophe en question et le changement climatique [20 sinistrés lors de Katrina, 10 non-sinistrés].

ANNEXE III/ L'affiche du Colloque International co-organisé par EXCLIM



ESF-ZiF-Bielefeld RESEARCH CONFERENCE

Chaired by J. Schade and T. Faist, Bielefeld University
Co-Chaired by C. Vlassopoulos, A. Baldwin, F. Gemenne



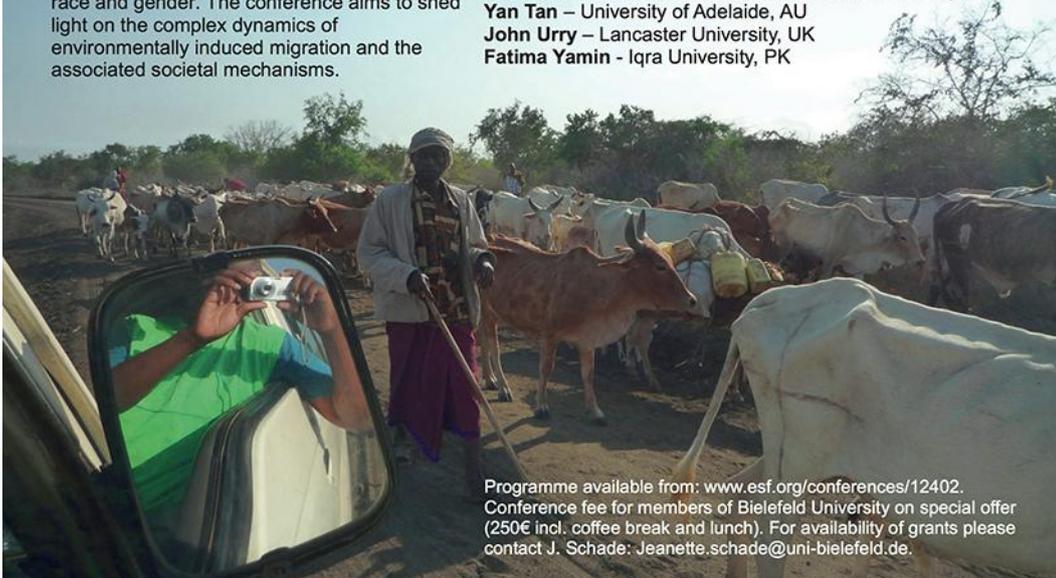
Tracing Social Inequalities in Environmentally-Induced Migration

Centre for Interdisciplinary Research (ZiF) * Bielefeld * Germany * 9-13 December 2012

Environmental degradation and climate change have put the social inequalities between world regions, countries, geographical regions, and groups of people into sharp relief. Differences in vulnerability and capacities to address these challenges are not only due to the differential exposure of regions to climate and environmental harms, but primarily a result of power asymmetries between agents and heterogeneities along social class, ethnicity, race and gender. The conference aims to shed light on the complex dynamics of environmentally induced migration and the associated societal mechanisms.

Speakers inter alia

- Brooke Ackerly – Vanderbilt University, US
- Oliver Bakewell – International Migration Institute, UK
- Graeme John Hugo – GISCA, AU
- Ahmet Icduygu, Koç University, TR
- Haydea Izazola – Universidad Autonoma de Hidalgo, MX
- Robert McLeman – Wilfrid Laurier University, CA
- Dinoj Kumar Upadhyay – Indian Council of World Affairs, IN
- Veronique Lassailly-Jacob – Université de Poitiers, FR
- Iweunor Okwechime – Obafemi Awolowo University, NG
- Yan Tan – University of Adelaide, AU
- John Urry – Lancaster University, UK
- Fatima Yamin - Iqra University, PK



Programme available from: www.esf.org/conferences/12402.
Conference fee for members of Bielefeld University on special offer (250€ incl. coffee break and lunch). For availability of grants please contact J. Schade: Jeanette.schade@uni-bielefeld.de.

ANNEXE IV/ Tableau sur l'évolution de la prise en compte de la thématique du déplacement de population au cœur des négociations sur les changements climatiques (2008-2010)

LIEU DE DISCUSSION	N° DOC	EVOLUTION TERMINOLOGIQUE DE LA THEMATIQUE	Lien Internet
<p>GROUPE DE TRAVAIL SPÉCIAL DE L'ACTION CONCERTÉE À LONG TERME AU TITRE DE LA CONVENTION</p> <p>Troisième session Accra, 21-27 août 2008</p> <p>Point 3 a) à e) de l'ordre du jour provisoire Permettre l'application intégrale, effective et continue de la Convention par une action concertée à long terme, dès à présent, d'ici à 2012 et au-delà, en réfléchissant notamment à: Une vision commune de l'action concertée à long terme Une action renforcée au niveau national/international pour l'atténuation des changements climatiques Une action renforcée pour l'adaptation</p> <p>Une action renforcée dans le domaine de la mise au point et du transfert de technologies pour appuyer les mesures d'atténuation et d'adaptation Une action renforcée dans l'apport de ressources financières et d'investissements pour appuyer les mesures d'atténuation et d'adaptation et la coopération technologique Résumé des points de vue exprimés au cours de la deuxième session</p> <p>du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention</p>	<p>FCCC/AWG/LC/A/2008/11</p> <p>11 août 2008</p>	<p>« iv) L'octroi d'une indemnisation financière aux victimes du climat et aux réfugiés climatiques », p. 10</p> <p>Une proposition initiale a été présentée au cours de l'atelier par le Bangladesh et la Gambie</p> <p>http://unfccc.int/files/adaptation/application/pdf/bangladesh_awgla2_adaptation_workshop.pdf et http://unfccc.int/files/adaptation/application/pdf/gambia_awgla2_adaptation_workshop.pdf.</p>	<p>http://unfccc.int/resource/docs/2008/awgla3/fre/11f.pdf</p>
<p>GROUPE DE TRAVAIL SPÉCIAL DE L'ACTION CONCERTÉE À LONG TERME AU TITRE DE LA CONVENTION</p> <p>Quatrième session</p> <p>Poznan, 1er-10 décembre 2008 Points 3 a) à e) de l'ordre du jour Permettre l'application intégrale, effective et continue de la Convention par une action concertée à long terme, dès à présent, d'ici à 2012 et au-delà, en réfléchissant notamment à: Une vision commune de</p>	<p>FCCC/AWG/LC/A/2008/16/Rev.1*</p> <p>15 janvier 2009</p>	<p>« g) Des fonds de solidarité/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 (AOSIS, MISC.2/Add.1; Argentine, Sri Lanka, MISC.5; PMA, atelier sur le financement) et de réfugiés climatiques; et prévoyant l'utilisation de dispositifs de microassurance (Bangladesh, FCCC/AWG/LCA/2008/11); p. 134</p> <p>g) Mesurer les incidences sociales et environnementales positives et négatives (GW, Fonds mondial pour la nature, TWS), notamment pour les communautés locales et les populations autochtones (Christian Aid, FERN/Amis de la Terre – International/RFUK) concernant le revenu, l'emploi, les migrations et l'identité culturelle (OIT, MISC.6/Add.2); p. 55</p> <p>f) Il devrait être envisagé de réaliser des observations des migrations régionales, des évaluations</p>	<p>http://unfccc.int/resource/docs/2008/awgla4/fre/16r01f.pdf</p>

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

<p>l'action concertée à long terme Une action renforcée au niveau national/international pour l'atténuation des changements climatiques Une action renforcée pour l'adaptation Une action renforcée dans le domaine de la mise au point et du transfert de technologies pour appuyer les mesures d'atténuation et d'adaptation Une action renforcée dans l'apport de ressources financières et d'investissements pour appuyer les mesures d'atténuation et d'adaptation et la coopération technologique</p> <p style="text-align: center;">Idées et propositions relatives au paragraphe 1 du Plan d'action de Bali</p>		<p style="text-align: center;">détaillées par région et pays et des états de l'environnement et des flux migratoires ainsi que des projets pilotes sur les mesures d'adaptation (UNU, MISC.3); p. 87</p> <p>h) Il conviendrait de prendre en compte ce qui suit: une analyse par sexe et des données ventilées par sexe (WEDO/GGCA); les incidences des changements climatiques liées à la biodiversité, un état des connaissances et des évaluations en la matière (Convention sur la diversité biologique, MISC.6/Add.2); les migrations résultant des changements climatiques (IASC, MISC.6/Add.2); et le lien entre pauvreté et vulnérabilité (OIT, MISC.6/Add.2); p. 87</p> <p>a) Il est essentiel de sensibiliser le public aux migrations liées aux changements climatiques (UNU, MISC.3) et important de renforcer l'échange de données et d'adapter les services concernant le climat à partir d'une meilleure observation des changements climatiques (SMOC, MISC.6); p. 88</p>	
<p>GROUPE DE TRAVAIL SPÉCIAL DE L'ACTION CONCERTÉE À LONG TERME AU TITRE DE LA CONVENTION Sixième session Bonn, 1er-12 juin 2009 Point 3 a) à e) de l'ordre du jour Permettre l'application intégrale, effective et continue de la Convention par une action concertée à long terme, dès à présent, d'ici à 2012 et au-delà, en réfléchissant notamment à: Une vision commune de l'action concertée à long terme Une action renforcée au niveau national/international pour l'atténuation des changements climatiques Une action renforcée pour l'adaptation Une action renforcée dans le domaine de la mise au point et du transfert de technologies pour appuyer les mesures d'atténuation et d'adaptation Une action renforcée dans l'apport de ressources financières et d'investissement pour appuyer les mesures d'atténuation et d'adaptation et la coopération technologique / Texte de négociation</p>	<p>FCCC/AWG/LC A/2009/8</p> <p>19 mai 2009</p>	<p>« e) Des activités concernant les migrations/la réinstallation ordonnée des réfugiés climatiques aux niveaux national et international. », p.16</p>	<p>http://unfccc.int/resource/docs/2009/awglca6/fre/08f.pdf</p>
<p>AD HOC WORKING GROUP ON LONG-TERM COOPERATIVE ACTION UNDER THE CONVENTION</p> <p style="text-align: center;">Sixth session Bonn, 1–12 June 2009</p> <p>Agenda item 3 (a–e) Enabling the full, effective and sustained implementation of the Convention through long-term cooperative action now, up to and beyond 2012, by addressing, inter alia: A shared vision for long-term cooperative action</p> <p>Enhanced national/international action on mitigation of climate change Enhanced action on</p>	<p>Sixth session Bonn, 1–12 June 2009</p> <p>FCCC/AWG/LC A/2009/INF.1 22 June 2009</p>	<p style="text-align: center;">p. 45 et S.</p> <p style="text-align: center;">(e) [Activities related to national and international migration/planned relocation of climate [refugees] [migrants] [displaced persons by extreme climate events].]</p> <p style="text-align: center;"><i>Alternatives to subparagraph 25 (e):</i></p> <p style="text-align: center;"><i>Alternative 1</i></p> <p>[Activities related to national and international responses to people displaced by the impacts of climate</p>	<p>http://unfccc.int/resource/docs/2009/awglca6/eng/inf01.pdf</p>

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

<p>adaptation Enhanced action on technology development and transfer to support action on mitigation and adaptation Enhanced action on the provision of financial resources and investment to support action on mitigation and adaptation and technology cooperation Revised negotiating text. Note by the secretariat</p>		<p style="text-align: right;">change]</p> <p style="text-align: center;"><i>Alternative 2</i></p> <p style="text-align: center;">[Activities related to national and international migration and displacement or planned relocation of persons affected by adverse impact of climate change]</p> <p style="text-align: center;"><i>Alternative 3</i></p> <p style="text-align: center;">[Activities related to national and international migration/planned relocation of displaced individuals and peoples due to the adverse effects of climate change]</p> <p>(e).1 Improve knowledge of the socio-economic aspect of climate change and promote the integration of socio-economic information into impact and vulnerability assessments.</p> <p>(e).2 Exchange experience and opportunities on the Development and dissemination of measures, methodologies and tools aimed at increasing economic resilience.</p> <p>(e).3 Exchange experience and lessons learnt in economic diversification, including ways to develop institutional capacity, and improve understanding on how economic diversification can be integrated into Sustainable development plans, especially those that promote Sustainable economic growth and eradication of poverty. (e).4 The Adaptation Framework shall encourage the development and implementation of modalities of inter-State cooperation to respond to the needs of affected populations who either cross on international frontier as a result of or find themselves abroad and are unable to return due to the adverse effects of climate change</p> <p>(e).5 Operationalize adaptation through existing and proven institutions and process including ecosystem-based management and integrated coastal and ocean management and processes at local, national, and regional scales</p>	
<p style="text-align: center;">GROUPE DE TRAVAIL SPÉCIAL DE L'ACTION CONCERTÉE À LONG TERME AU TITRE DE LA CONVENTION</p> <p style="text-align: center;">Septième session</p> <p>Bangkok, 28 septembre-9 octobre 2009, et Barcelone, 2-6 novembre 2009 Point 3 a) à e) de l'ordre du jour provisoire Permettre l'application intégrale, effective et continue de la Convention par une action concertée à long terme, dès à présent, d'ici à 2012 et au-delà, en réfléchissant notamment à: Une vision commune de l'action concertée à long terme Une action renforcée au niveau national/international pour l'atténuation des changements climatiques Une action renforcée pour l'adaptation Une action renforcée dans le domaine</p>	<p>FCCC/AWGLC A/2009/INF.2</p> <p>15 septembre 2009</p>	<p>f) [[Les moyens de protéger] [Des activités liées aux [migrations] [déplacements] [réinstallations planifiées] sur les plans national et international [des réactions à]] [réfugiés [migrants] climatiques] [personnes] individus [individus et peuples] [déplacés par] [touchés par] [des phénomènes météorologiques extrêmes] [les effets [néfastes] des changements climatiques];] p. 41</p> <p>q) Réaliser des activités liées aux migrations nationales et internationales, aux déplacements et à la</p>	<p>http://unfccc.int/resource/docs/2009/awglca7/fre/inf02f.pdf</p>

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

<p>de la mise au point et du transfert de technologies pour appuyer les mesures d'atténuation et d'adaptation Une action renforcée dans l'apport de ressources financières et d'investissements pour appuyer les mesures d'atténuation et d'adaptation et la coopération technologique Réorganisation et regroupement d'éléments du texte de négociation révisé Note du secrétariat</p>		<p>réinstallation planifiée des victimes des changements climatiques.] p. 45</p>	
<p>Rapport de la septième session du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention, qui s'est tenue à Bangkok du 28 septembre au 9 octobre 2009, et à Barcelone, du 2 au 6 novembre 2009</p>	<p>FCCC/AWGLC A/2009/14</p> <p>20 novembre 2009</p>	<p>« c) Réaliser des activités liées aux migrations et déplacements nationaux, régionaux et internationaux et à la réinstallation planifiée des victimes des changements climatiques, tout en sachant qu'il est nécessaire de découvrir de nouvelles voies de coopération interétatique répondant aux besoins des populations touchées qui quittent leur pays en raison des effets néfastes des changements climatiques ou se trouvent à l'étranger et ne peuvent rentrer chez elles pour la même raison », p. 43</p> <p>« La mise en oeuvre d'activités liées aux migrations et aux déplacements ou à la réinstallation planifiée des personnes touchées par les changements climatiques, tout en reconnaissant la nécessité de définir les modalités d'une coopération inter-États pour répondre aux besoins des populations touchées qui, en raison des effets des changements climatiques, traversent une frontière internationale ou se trouvent à l'étranger et sont dans l'impossibilité de rentrer dans leur pays », p. 65</p>	<p>http://unfccc.int/resource/docs/2009/awglca7/fre/14f.pdf</p>
<p>Rapport du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention sur sa huitième session, tenue à Copenhague du 7 au 15 décembre 2009</p>	<p>FCCC/AWGLC A/2009/17</p> <p>5 février 2010</p>	<p>g) Mesures visant à faire mieux comprendre les déplacements, les migrations et la réinstallation planifiée aux niveaux national, régional et international en rapport avec les changements climatiques,</p> <p>s'il y a lieu, et à renforcer la coopération dans ce domaine; p. 20</p>	
<p>Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention Dixième session Bonn, 1er-11 juin 2010 Point 3 de l'ordre du jour provisoire Détermination des résultats devant être présentés à la Conférence des Parties pour qu'elle les adopte à sa seizième session afin de permettre l'application intégrale, effective et continue de la Convention par une action concertée à long terme, dès à présent, d'ici à 2012 et au-delà</p>	<p>Bonn, 1-11 Juin 2010</p> <p>FCCC/AWGLC A/2010/6</p> <p>17 mai 2010</p>	<p>« f) Mesures visant à favoriser la compréhension, la coordination et la coopération en ce qui concerne les déplacements, les migrations et la réinstallation planifiée aux niveaux national, régional et international, par suite des changements climatiques, selon les besoins », p. 20</p>	<p>http://unfccc.int/resource/docs/2010/awglca10/fre/06f.pdf</p>

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

<p>Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention Douzième session Point X de l'ordre du jour provisoire Texte de négociation</p> <p>Note du secrétariat</p>	<p>Tianjin, 4-9 octobre 2010</p> <p>FCCC/AWGLC A/2010/14</p> <p>13 août 2010</p>	<p>f) « Mesures visant à favoriser la compréhension, la coordination et la coopération en ce qui concerne les déplacements, les migrations et la réinstallation planifiée aux niveaux national, régional et international, par suite des changements climatiques, selon les besoins » p. 36</p>	<p>http://unfccc.int/resource/docs/2010/awglca12/figure/14f.pdf</p>
<p>International Civil Society Demand New UN Protocol for Climate Induced Migrants</p> <p>December 6th, 2010, Cancun</p> <p>EquityBD jointly with Jubileesouth has been doing this global campaign since 2009 and they have same seminar in December 2009 in CoP 15 Copenhagen</p>		<p>Draft proposal from G 77 + China, in 6 g (till 3rd December 2010)</p> <p><i>“Measures to enhance understanding, coordination and cooperation with regard to climate change induced displacement, migration and planned relocation, where appropriate, at national, regional and international level”</i></p> <p>Negotiation text August 2010, section B 4 f</p> <p><i>“Measures to enhance understanding, coordination, and cooperation related to national, regional and international climate change induced displacement, migration and planned relocation, where appropriate</i></p>	
<p>Draft decision [-/CP.16] Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on long-term Cooperative Action under the Convention</p>	<p>December 2010</p> <p>Cancun</p>	<p>II. Enhanced action on adaptation (...)</p> <p>(f) <i>Measures to enhance understanding, coordination and cooperation with regard to climate change induced displacement, migration and planned relocation, where appropriate, at national, regional and international levels</i> p. 4;</p>	<p>http://unfccc.int/resource/docs/2010/awglca13/eng/crp03.pdf</p>

***Tableau sur l'évolution de la prise en compte de la thématique du déplacement de population au cœur des négociations sur les changements climatiques (2008-2010) réalisée par Cournil Christel (2011)**

ANNEXE V/ Tableau sur les différentes initiatives sur les déplacements climatiques selon les acteurs (1985-2012)

INSTITUTIONS	DATE	INITIATIVES	NATURE	IMPACTS
ONU				
PNUE El-Hinnawi	1985	<i>Rapport Environmental refugees</i> de l'universitaire égyptien El-Hinnawi	Rapport	<ul style="list-style-type: none"> • Première définition et contours des migrations environnementales • Début de l'acceptation de cette notion / Simple constat de réalité / Aucune proposition politique concrète / Aucun relais et conséquence politique
HCR	1997	Mention de nouvelles catégories de migrants forcés induits par des projets de développement.	-	<ul style="list-style-type: none"> • Pas d'appellation « réfugiés » qui est réservée aux bénéficiaires du statut accordé par la Convention de Genève
HCR / Walter Kalin OCHA et le Groupe de travail informel sur les migrations, les déplacements et le changement climatique du CPIA (IASC)	31 octobre 2008	Document de travail "Climate Change, Migration and Displacement: Who will be affected?"	Workpaper http://unfccc.int/resource/docs/2008/smsn/igo/022.pdf	<ul style="list-style-type: none"> • Premier véritable travail collectif inter agences • Première catégorisation des différents cas de migrations environnementales • État des lieux sur les protections et l'utilisation des termes
L. Craig Johnstone, Haut Commissaire adjoint du HCR 14 ^{ème} COP Poznan Pologne	Décembre 2008	Annonce sur le déplacement de 250 millions de personnes à cause de l'évolution du climat notamment des conditions météorologiques extrêmes	Discours	<ul style="list-style-type: none"> • Première évocation du HCR de la question des migrations climatiques dans une COP / Donnée chiffrée (200 Millions)
Haut commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme	15 janvier 2009	<p>Rapport sur les liens entre les changements climatiques et les droits de l'Homme</p> <p>Rapport sur les liens entre les changements climatiques et les droits de l'Homme, Document de l'ONU, p. 22.</p>	Rapport d'études	<ul style="list-style-type: none"> • Il a encouragé la Communauté internationale à trouver des solutions politiques pour les déplacements de populations liés aux changements climatiques
United Nations Secretary-General	11 September 2009	Resolution 63/281 on the possible security implications of climate change UN Doc. A/64/340, 11 September 2009	Resolution ONU	<ul style="list-style-type: none"> • Texte juridique onusien mentionnant les impacts des changements climatiques en terme de sécurité notamment sur le volet de la migration et de l'apatridie • Prise de conscience

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

		paras. 16-17 : « it highlighted migration and statelessness as being amongst the ways that climate change could affect international security”		
Antonio Guterres Haut-commissaire de l'ONU pour les réfugiés	décembre 2009	Favorable à la création d'instruments juridiques et de mécanismes de protection pour les réfugiés environnementaux	Déclaration	<ul style="list-style-type: none"> • Changement de discours d'un représentant du HCR sur les migrations environnementales et nécessité d'actions de la communauté internationale
HCR Volker Türk, Directeur, Division de la Protection internationale	8 décembre 2010	Conférence « Dialogue 2010 du Haut Commissaire sur les défis de protection » Changement climatique et déplacement	-Conférence d'experts	<ul style="list-style-type: none"> • Discussions d'experts pendant COP Cancun
UNHCR in cooperation with NRC, the RSG on the Human Rights of IDPs and UNU	2009-2010	Climate change, migration and displacement: impacts, vulnerability and adaptation options, Submission by the IOM, UNHCR and UNU, in cooperation with NRC and the RSG on the Human Rights of IDPs, 6 February 2009 Forced displacement in the context of climate change: Challenges for states under international law, Submission by UNHCR in cooperation with NRC, the RSG on the Human Rights of IDPs and UNU, 15 May 2009 Climate change and statelessness: An overview, Submission by UNHCR supported by IOM and NRC 15 May 2009	Proposition dans le cadre du plan BALI / CCNUCC	<ul style="list-style-type: none"> • http://unfccc.int/resource/docs/2008/smsn/igo/031.pdf • http://unfccc.int/resource/docs/2009/smsn/igo/049.pdf • http://unfccc.int/resource/docs/2009/smsn/igo/048.pdf
UE				<ul style="list-style-type: none"> •
Députés écologistes Marie-Anne Isler Béguin et Jean Lambert	9 février 2004	Projet de Déclaration sur un statut communautaire du réfugié écologique DC/52317FR. DOC, PE 342. 103	Proposition de Déclaration au Parlement européen (non adoptées)	<ul style="list-style-type: none"> • Acte prénormatif non adoptée • Acte de sensibilisation de la thématique • État des lieux sur le défaut de protection
European Commission	May 2011	Consultation on Migration and Climate Change The European Commission is holding a number of consultations to inform their planned proposal on		<ul style="list-style-type: none"> • The consultation is to inform a specific area within their package of proposals.

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

		how to enhance the external dimensions of the EU Global Approach to Migration.		
Conseil de l'Europe				•
Députés de l'assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe	2006	Motion pour une Recommandation sur la question des réfugiés de l'environnement de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe	Recommandation de soft law paneuropéen	• Première initiative prénormative en Europe
Mme Tina ACKETOFT, Suède, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (rapporteuse)	23 décembre 2008	Rapport sur les Migrations et déplacements environnementaux: un défi pour le XXI ^e siècle, Doc. 11785 23	http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc08/FDOC11785.htm#P156_28306	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport d'études complet sur l'état des connaissances et sur les besoins • Besoins de nouvelles protections • Problématiques des définitions
la Commission sur les migrations, les réfugiés et la population et la Commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe	janvier 2009	Résolution 1655 (2009) Migrations et déplacements induits par les facteurs environnementaux : un défi pour le XXI ^e siècle. Recommandation 1862 (2009) Migrations et déplacements induits par les facteurs environnementaux : un défi pour le XXI ^e siècle.	Résolution http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta09/FRES1655.htm ; Recommandation http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta09/FREC1862.htm	<ul style="list-style-type: none"> • Besoins de nouvelles protections • Problématiques des définitions • Action prénormatives • Soft Law
Organisation internationales				•
Oli BROWN pour l'OIM	2008	Migration et changement climatique, Série migration Research de l'OIM, Genève, n° 31, 2008, 64 p.	Études de recherches	<ul style="list-style-type: none"> • Première études d'envergure de l'OIM • Définition de travail retenue : sur les migrants environnementaux
OIM	2008	Séminaire d'experts sur la migration et l'environnement, 2008, p. 26.	Publication d'un séminaire d'experts	• Lancement de travaux et coordination d'études sur les migrations et environnement
OIM	décembre 2009	rapport intitulé « <i>Migration, environnement et changement climatique</i> »	Études de recherches http://publications.iom.int/bookstore/free/migration_and_environment.pdf	<ul style="list-style-type: none"> • Premiers résultats d'études • Profil de migration
OIM	Novembre 2010	OIM	http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=pr	• Créer une structure internationale pour améliorer les bases de connaissances sur migration et environnement

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

		Rapport 2010 Etat et migration dans le monde	oduct_info&cPath=37&products_id=654&language=fr	<ul style="list-style-type: none"> • Sorte commission indépendante sur migration et l'environnement
OIM	2010-2012	Policy Research Operational Activities Partnerships	http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/2068	<ul style="list-style-type: none"> • Larges missions de recherches, propositions, partenariats et politiques • Publications (http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/activities/env_degradation/flyer_env_series.pdf)
ONG				
Collectif ARGOS	2002-2006	leurs investigations sur ce sujet et reportage photos	Ouvrage et actions médiatiques	<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilisation du grand public
LEIDERMAN S. & WIJNBERG H. Association LISER	9-10 juillet 2004	<p>The Toledo initiative on environmental refugees and ecological restoration</p> <p>LISER has expressed interest in expanding the 1951 Convention definition of a refugee to include those with well-founded fear of life endangerment, harm or loss of life due to severe environmental impact, or due to materials left, existent or being released in the displacement grounds by the state, commercial entities or both</p>	http://www.liser.org/	<ul style="list-style-type: none"> • Première association de défense des réfugiés environnementaux de portée internationale • Récoltes de données, recherches et études sur la thématique • Participation à des séminaires de recherches • Promotion & sensibilisation de la thématique • Loobying normatif
Christian Aid	2007	Rapport « The Human Tide »	Rapport	<ul style="list-style-type: none"> • Données chiffrées des migrations parle de plus d'un milliard personnes déplacées notamment dus à l'environnement
GISTI	2007	Journée d'étude	Publication	<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilisation et de l'art
Friend of earth Australia	2007	A citizen's guide to climate refugees	Document associatif	<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilisation
Rapport OXFAM	6 juillet 2009	Le coût humain des changements climatiques, Document d'information OXFAM, pp. 57- 60.	Document d'information OXFAM	<ul style="list-style-type: none"> • Annonce du chiffre de 200 millions de personnes d'ici 2050 en raison de la faim, de la dégradation de l'environnement et de la perte de terres
Refugee international	2009	Déclaration "Forced Displacement Must Be Included in Copenhagen Climate Agreement"	http://www.refintl.org/press-room/press-release/forced-displacement-must-be-	<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilisation • Lobbying

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

Charny			included-copenhagen-climate-agreement	
Bangladeshi NGO network, Equity and Justice Working Group Bangladesh (EquityBD)	Décembre 2009	<p>Called for a new Protocol to the UNFCCC ‘to ensure social, cultural and economic rehabilitation of the “climate refugees” through recognizing them as “Universal Natural Persons</p> <p>EquityBD, ‘Climate Change Induced Forced Migrants: In Need of Dignified Recognition under a New Protocol’2009</p> <p>An earlier version of this is Md Shamsuddoha and Rezaul Karim Chowdhury, ‘Climate Refugee: Requires Dignified Recognition under a New Protocol’ (April 2009)</p>	<p>Déclaration</p> <p>http://www.equitybd.org/English/Press%20040409/English%20Position%20paper.pdf)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilisation • Lobbying normatif
<p>Charte des peuples adoptée à la Conférence des peuples sur les changements climatiques et les droits de la Mère-terre</p> <p>Cochabamba</p>	Avril 2010	<p>Les pays développés devraient assumer leurs responsabilités face aux réfugiés climatiques, les accueillir sur leurs territoires et reconnaître leurs droits fondamentaux en signant des conventions internationales définissant ce qu’on appelle un réfugié climatique et exigeant de tout Etat qu’il applique ces conventions. Établir un Tribunal international des consciences qui dénonce, matérialise, documente, juge et punisse les violations des droits des migrants, des réfugiés et des personnes déplacées, que ce soit dans leur pays d’origine, en transit ou dans le pays de destination, en identifiant clairement les responsabilités des États, des entreprises et d’autres agents.</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Lobbying / militantisme
EquityBD and other four other partners	December 2010	<p>seminar in the “Dialogoclimatico” a CSO /NGO premise in down town Cancun parallel to UNFCCC CoP 16.</p> <p>International Civil Society Demand New UN Protocol for Climate Induced Migrants</p> <p>Seminar Kumi Naido mentioned that forced migrants should not be considered as dispensable, he expressed full Green Peace solidarity on the campaign.</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilisation • Lobbying normatif

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

		<p>Kate Blogejevnevis of WDM, mentioned that his county like UK should take responsibility of this climate induce forced mirgrants .as it is part of their reparation of already accumulated climate debt.</p> <p>Dorothy Gurera of Focus on Global South said UNFCCC must get out of marker based solution; it has to be in human centric solution, where rights for climate induced migrants should be a centre point.</p> <p>Mari Lauren Theresa of APRN mentioned that this struggle for climate migrants rights is a part of greater social struggle that people of south seeking justice from northern countries.</p> <p>Dr.Ahsan Uddin mentioned that such an increase number of climate induced migrant's in fact increasing social safety net budget of Government of Bangladesh in fact which is extra burden for Bangladesh in development budget.</p> <p>Mizaur Kayes, Foreign Secretary of Government of Bangladesh, he highlighted the issue with relation to the securitization aspects. He said that, especially in this respect UNFCCC should not end up with a declaration will be a mere "creative ambiguity"</p>		
POLITIQUE				•
Les députés écologistes Marie-Anne Isler Béguin et Jean Lambert	6 avril 2004	Déclaration pour un statut communautaire de réfugié écologique		• Déclaration non adoptée par le Parlement européen
Proposition de résolution du Sénat Belge Déposée par M. Philippe Mahoux	3 fev 2006	Proposition de résolution visant à la reconnaissance dans les conventions internationales du statut de réfugié environnemental Document législatif n° 3-1556/1	http://www.senate.be/www/?Mival=/Registers/ViewReg&CO LL=S&POS=1&PUID=50334501&TID=50346636&LANG=fr	<ul style="list-style-type: none"> • Acte politique de reconnaissance de la thématique • Sensibilisation
Republic of the Maldives Ministry of Environment, Energy and Water, (Male, Maldives)	14–15 August 2006	Report on the First Meeting on Protocol on Environmental Refugees: Recognition of Environmental Refugees in the 1951 Convention and	Conference rapport	<ul style="list-style-type: none"> • Proposition normative • Lobbying normatif

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

		1967 Protocol Relating to the Status of Refugees		
Proposition de résolution à la Chambre des représentants Belge. Mme Juliette Boulet, M. Wouter Devriendt et Mme Zoé Genot	14 octobre 2008	Proposition de résolution visant à la reconnaissance d'un statut spécifique pour les réfugiés climatiques	http://web4.ecolo.be/IMG/pdf/PropositionResolutionRefugiésClimat.pdf	<ul style="list-style-type: none"> • Acte politique de reconnaissance de la thématique • Sensibilisation
Bob SERCOMBE Australian Labor Party, which (in Opposition)	en 2006	<p>Labor calls for international coalition to accept climate change refugees, 2006. He had proposed the creation of a Pacific Rim coalition to accept climate change 'refugees', and to lobby the United Nations to 'ensure appropriate recognition of climate change refugees in existing conventions, or through the establishment of a new convention on climate change refugees'</p> <p>Australian Labor Party, Our Drowning Neighbours: Labor's Policy Discussion Paper on Climate Change in the Pacific (ALP, 2006) 10.</p>	Déclaration	<ul style="list-style-type: none"> • Le Parti travailleur Australien a appelé à réfléchir à un « droit d'asile environnemental » • Acte politique de reconnaissance de la thématique • Sensibilisation • Lobbying normatif
Sénatrice australienne Kerry Nettle	juillet 2007	Amendement de la loi sur l'immigration en demandant que soit créée une nouvelle catégorie de visa (Climate refugee Visa) qui permettrait d'accueillir 300 personnes par an de Tuvalu et d'autres îles du Pacifique	Proposition d'amendement (non adoptée)	<ul style="list-style-type: none"> • Acte politique de protection • Acte de modification de législation
Hélène Flautre, Députée européenne Verts/ALE, Présidente de la Sous Commission aux droits de l'Homme du Parlement européen	11 Juin 2008	Conférence au Parlement européen Déclaration et Appel sur les migrations climatiques	Conférence Déclaration	<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilisation et interpellation des institutions européennes • Production d'un Appel
Chérif Rahmani, Président du Groupe Afrique dans les négociations Climat et Ministre algérien de l'Environnement	10 décembre 2008	Déclaration sur les réfugiés climatiques au pavillon de l'Union européenne, lors de la Journée Afrique Table ronde intitulée « Algeria, the first country affected by climate refugees »	Déclaration	<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilisation et interpellation des décideurs à la COP sur la thématique
Le Président Anote Tong de Kiribati	juin 2008	Rencontré avec Penny Wong, Ministre australienne des changements climatiques et de l'eau sur l'ouverture frontières migrants environnementaux des	Déclaration et négociation politique	<ul style="list-style-type: none"> • Action politique régionale • Sensibilisation et « Coup médiatique » ?

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

	12 May 2009	îles du Pacifique Comments of Kiribati's Foreign Secretary, Tessie Lambourne, cited in L Goering, 'Kiribati Officials Plan for "Practical and Rational" Exodus from Atolls' <i>Reuters AlertNet</i> (9 December 2009) http://www.alertnet.org/db/an_art/60714/2009/11/9-181804-1.htm		<ul style="list-style-type: none"> Reconstruire la culture du pays dans autres pays voisins par la migration
Conférence africaine des changements climatiques	19 novembre 2008	Déclaration d'Alger sur les changements climatiques en Afrique insiste sur l'adoption d'un protocole sur la désertification, sur un mécanisme financier récompensant la lutte contre la déforestation et encourage la protection des « nouveaux réfugiés climatiques »		<ul style="list-style-type: none"> Action politique régionale Sensibilisation et interpellation
The Bangladeshi Finance Minister'	December 2009	Déclaration pendant Copenhague "The convention on refugees could be revised to protect people. It's been through other revisions, so this should be possible" Grant, J Randerson and J Vidal, 'UK Should Open Borders to Climate Refugees, Says Bangladeshi Minister', <i>The Guardian</i> (4 December 2009)	Déclaration http://www.guardian.co.uk/environment/2009/nov/30/rich-west-climate-change/print	<ul style="list-style-type: none"> Action politique Sensibilisation et interpellation
Prime Minister Apisai Ielemia (Premier Ministre Tuvalu	10 Décembre 2009	Says Climate Change Threatens Tuvalu's Survival' (European Parliament Press Release) "While Tuvalu faces an uncertain future because of climate change, it is our view that Tuvaluans will remain in Tuvalu. We will fight to keep our country, our culture and our way of living. We are not considering any migration scheme. We believe if the right actions are taken to address climate change, Tuvalu will survive"	Déclaration http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/028-66101-341-12-50-903-20091207IPR66100-07-12-2009-2009-false/default_en.htm	<ul style="list-style-type: none">
Premier ministre du Bangladesh, Sheikh Hasina	Septembre 2010	Elle a averti que le mouvement de déplacement pouvait aller jusqu'à 30 millions de personnes au Bangladesh et pourrait conduire à d'importants	Déclaration	<ul style="list-style-type: none"> Action politique Sensibilisation et interpellation

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

		cooperate with other migration and environment degradation related projects and institutions		
German Advisory Council on Global Change, Berlin, WBGU Secretariat	2007	Rapport, World in Transition: Climate Change as a Security Risk: Summary for Policy Makers	Rapport	•
Alliance sur le changement climatique, l'environnement et les migrations (CCEMA)	avril 2008 à Munich	Création initiée par l'Université des Nations Unies, l'OIM, le PNUE et la Fondation Munich Re. Elle rassemble différentes organisations internationales, des États, des représentants du secteur privé, des communautés scientifiques et professionnelles, et de la société civile.	http://www.ccema-portal.org/	<ul style="list-style-type: none"> • Création de collaboration de recherches Discuter des terminologies • Faire avancer le débat sémantique afin d'intégrer pleinement les questions d'environnement et de changement climatique dans les politiques migratoires et dans les débats internationaux
Programme EXCLIM	2009-2012	Programme de recherche français sur les migrations climatiques	http://www.reseau-terra.eu/article827.html	<ul style="list-style-type: none"> • Programme interdisciplinaire • Études de cas et étude transversale • Revue en ligne Asylon(s) : « Exodes écologiques : l'environnement source de migrations »
German Marshall Fund of the United States (GMF)	2010	A transatlantic study team set up by the German Marshall Fund of the United States (GMF) published the first results of its research into climate-induced migration in Brussels, stressing that climate change is going to create a growing new group of immigrants	http://www.gmfus.org	<ul style="list-style-type: none"> • Recherche universitaire
Migration and Global Environmental Change FORESIGHT	2011	The project Migration and Global Environmental Change examines how profound changes in environmental conditions such as flooding, drought and rising sea levels will influence and interact with patterns of global human migration over the next 50 years. Whilst recognising the opportunities this human movement will present, 75% of which is internal, the project has found that the challenges associated with this interaction have been underestimated. By focusing solely on those that might leave vulnerable areas, we risk neglecting key issues: <ol style="list-style-type: none"> 1. Millions will be 'trapped' in vulnerable areas and unable to move, particularly in low income countries. 2. People are as likely to move towards areas of environmental risk as they are to move 	http://www.bis.gov.uk/foresight/our-work/projects/published-projects/global-migration	<ul style="list-style-type: none"> • Recherches empiriques et universitaire <p>The project has involved around 350 leading experts and stakeholders from 30 countries across the world. More than 70 papers and other reviews of the state of the art of diverse areas of science were commissioned to inform the analysis.</p>

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

		<p>away.</p> <p>3. However, migration can transform people's ability to cope with environmental change.</p> <p>4. What can we do about this: By recognising migration issues in international policies, policy makers will be more effective in efforts to help people cope with environmental change</p>		
EXPERTS				
Université des Nations Unies, Bonn	11 octobre 2005	Rapport de l'Institut pour la sécurité environnementale et humaine		<ul style="list-style-type: none"> • Recherches
The Global Governance Project Bierman, Boas and Co	Novembre 2007	The Global Governance Project climate change refugee	rapport	<ul style="list-style-type: none"> • Proposition d'un nouveau texte international • Travail d'experts
N. Stern	2006	Rapport sur l'économie du changement climatique	rapport	<ul style="list-style-type: none"> • Sur les impacts des changements climatiques mentionne les déplacements climatiques
GIEC	2007	4 ^e rapport du GIEC	rapport	<ul style="list-style-type: none"> • Sur les impacts des changements climatiques
Experts de l'Université des Nations Unies ont publié un certain nombre de documents RENAUD, Fabrice ; BOGARDI Janos J.; DUN, Olivia ; WARNER, Koko,	2007	Document, Control, Adapt or Flee: How to Face Environmental Migration ?, InterSecTions, Publication Series of UNU-EHS, No. 5/2007.	rapport	<ul style="list-style-type: none"> • Recherches
Western Australian Hodgkinson Group advocate	2010	Projet de convention des déplacés du climat 2010	<p>Publication</p> <p>http://www.ccdpconvention.com/documents/Hour_When_Shipe_Comes_In.pdf</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Proposition doctrinale de convention internationale
CICERO / NCR / Minister Norwegian	2011	1 ^{ère} Conférence internationale sur les déplacés environnementaux Nansen conférence Climate change and displacement in the 21 Century	(http://www.nansenconference.no/)	<ul style="list-style-type: none"> • Recherche de politique et mise à l'agenda

***Tableau sur les différentes initiatives sur les déplacements climatiques selon les acteurs (1985-2011) réalisé par Cournil Christel (2012)**

ANNEXE VI/ Tableau sur les définitions « doctrinales » des migrations climatiques

AUTEURS	FORMATION DE L'AUTEUR	TITRE DE LA PRODUCTION, PUBLICATION, REFERENCE	DEFINITIONS RETENUES
Diane C. Bates	Expert	Environmental Refugees? Classifying Human Migration Caused by Environmental Change, 23 POPULATION & ENV'T 465, 468 (2002) In a 2002	Utilisation du terme « environmental refugee » : who flee any environmental harm, but she then creates subcategories based on the type of harm. She divides environmental refugees into disaster refugees, who flee natural or technological disasters; expropriation refugees, who are permanently and intentionally relocated by economic development or war; and deterioration refugees, who leave their homes because of gradual environmental degradation.
Cooper 1998	Universitaire	Symposium on Endangered Species Act, environmental refugees : meeting the requirements of the refugee definition, New York University Environmental Law Journal, 1998	Référence à la définition du réfugié conventionnel. any person who owing (1) to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group, or political opinion, or (2) to degraded environmental conditions threatening his life, health, means of subsistence, or use of natural resources, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country
Ammer, Margit & Ludwig Boltzmann 2009	Experts	Swiss Initiative to Commemorate the 60th Anniversary of the UDHR Protecting Dignity: An Agenda for Human Rights RESEARCH PROJECT ON CLIMATE CHANGE: "Climate change and Human Rights: The Status of Climate Refugees in Europe" by Margit Ammer, Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights (BIM), Austria. JUNE 2009	International climate displacedes' 'Citizens or persons with habitual residence in the country of origin who are faced with a serious threat to their lives or livelihoods or who have suffered serious harm to their lives or livelihoods caused by environmental degradation/disasters – the main cause for the latter being impacts of climate change. The consequence is permanent or temporary displacement to a third State.' 'Internal climate displacedes' 'Citizens or persons with habitual residence in the country of origin who are faced with a serious threat to their lives or livelihoods or who have suffered serious harm to their lives or livelihoods caused by environmental degradation/disasters – the main cause for the latter being impacts of climate change. The consequence is permanent or temporary displacement within the country of origin.'
Kolmannskog &	Experts	2009 Environmental Displacement in European Asylum Law, to be published in European Journal	Environmentally displaced persons Environmental displacement can arguably trigger

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

Myrstad 2008		of Migration and Law.	temporary protection according to the EU Temporary Protection Directive.
HCR & NRC	Agence onusienne & Institution nationale	HCR, Jeff Crisp, Environmental refugees: a UNHCR perspective Lausanne, 12 Juin 2006	Environmental refugees: People who are displaced from or who feel obliged to leave their usual place of residence, because their lives, livelihoods and welfare have been placed at serious risk as a result of adverse environmental, ecological or climatic processes and events
Magniny 1999	Universitaire	thèse de doctorat, « Les réfugiés de l'environnement, hypothèse juridique à propos d'une menace écologique », 25 Mai 1999.	son article 1 ^{er} la Convention définit les réfugiés de l'environnement comme « tout groupe de personnes qui a dû fuir son lieu de vie dévasté par une catastrophe écologique, que la Commission de qualification a reconnu comme tel
Kälin	Représentant spécial PDI	Walter Kalin, The Climate Change – Displacement Nexus, Brookings-Bern Project on Internal Displacement, Berne (2008)	We should not be distracted by semantic discussions with little practical meaning about whether to call affected persons 'climate change refugees', 'environmental migrants' or something else. Instead, what is needed is a thorough analysis of the different contexts and forms natural disaster induced displacement can take.
Myers 2005	Universitaire	OSCE Economic Forum, Prague, May 23-27, 2005, Environmental Refugees: An Emergent Security Issue 1, OSCE Doc. EF.NGO/4/05 (May 22, 2005) (prepared by Norman Myers) [hereinafter Myers, Environmental Refugees], available at http://www.osce.org/documents/eea/2005/05/14488_en.pdf	« environmental refugees as those people who can no longer gain a secure livelihood in their homelands because of drought, soil erosion, desertification, deforestation and other environmental problems, together with associated problems of population pressures and profound poverty. In their desperation, these people feel they have no alternative but to seek sanctuary elsewhere, however hazardous the attempt. Not all of them have fled their countries, many being internally displaced. But all have abandoned their homelands on a semi-permanent if not permanent basis, with little hope of foreseeable return ».
Projet Limoges 2008	Universitaires	Projet de Convention relative au statut international des déplacés environnementaux. REDE, n°4 , décembre 2008.	Déplacés environnementaux : « les personnes physiques, les familles et les populations confrontées à un bouleversement brutal ou insidieux de leur environnement portant inéluctablement atteinte à leurs conditions de vie et les forçant à quitter, dans l'urgence ou la durée, leurs lieux habituels de vie et conduisant à leur réinstallations et à leur logement ».
King 2006	Universitaire	Environmental displacement : coordinating Efforts to Find Solutions 18 Geo. Int'l Envtl. L. Rev. 543 (2005-2006) Environmental Displacement: Coordinating Efforts to Find Solutions; King, Tracey	Distinction entre environmental migrants and environmentally displaced persons
Doberty & Giannini 2009	Universitaires	CONFRONTING A RISING TIDE: A PROPOSAL FOR A CONVENTION ON CLIMATE CHANGE REFUGEES	The proposed new definition of climate change refugee requires the following six elements to be met for a refugee to be considered a victim of climate change: • Forced migration; • Temporary or permanent relocation; • Movement across national

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

			borders; • Disruption consistent with climate change; • Sudden or gradual environmental disruption; and • A “more likely than not” standard for human contribution to the disruption.
Hodgkinson 2009	Experts David Hodgkinson, Tess Burton, Lucy Young and Heather Anderson	COPENHAGEN, CLIMATE CHANGE ‘REFUGEES’ AND THE NEED FOR A GLOBAL AGREEMENT	Climate change displaced persons CCDPs are groups of people whose habitual homes have become – or will, on the balance of probabilities, become – temporarily or permanently uninhabitable as a consequence of a climate change event. A ‘climate change event’ is defined as ‘sudden or gradual environmental disruption that is consistent with climate change and to which humans very likely contributed’.
Essam El-Hinnawi	Experts PNUE	Environmental refugee, rapport du PNUE, 1985	« [T]hose people who have been forced to leave their traditional habitat, temporarily or permanently, because of a marked environmental disruption (natural and/or triggered by people) that jeopardized their existence and/or seriously affected the quality of their life [sic]. By “environmental disruption” in this definition is meant any physical, chemical and/or biological changes in the ecosystem (or the resource base) that render it, temporarily or permanently, unsuitable to support human life »
Amendement Nettle 2007	Politique	Migration (Climate Refugees) Amendment Bill 2007 No. , 2007	Climate refugees : refugees of climate change induced environmental disasters climate change induced environmental disaster means a disaster that results from both incremental and rapid ecological and climatic change and disruption, that includes sea level rise, coastal erosion, desertification, collapsing ecosystems, fresh water contamination, more frequent occurrence of extreme weather events such as cyclones, tornados, flooding and drought and that means inhabitants are unable to lead safe or sustainable lives in their immediate environment
Projet EBIV Moberg 2009	Universitaire	NOTE: EXTENDING REFUGEE DEFINITIONS TO COVER ENVIRONMENTALLY DISPLACED PERSONS DISPLACES NECESSARY PROTECTION March, 2009 94 Iowa L. Rev. 1107	ENVIRONMENTALLY DISPLACED PERSONS référence à la définition conventionnelle du réfugié
Byravan & Chella 2006	Scientifiques	Providing New Homes for Climate Change Exile Climate Policy, Vol. 6, pp. 247-252, 2006	« Climate change exile ». Définition par rapport au changement climatique
Projet Biermann et	Experts	Preparing for a warmer world: Towards a global governance system to protect climate refugees	« Climate refugees as people who have to leave their habitats immediately or in the near future, because of sudden or gradual alternations in their natural environment related to at least one of three impact of climate change : sea-level rise, extrême

EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

Boas 2007		Global Governance Working Paper No. 33 / November 2007	weather events and drought and water scarcity ».
Sophie Pécourt	Diplômé de l' Université de Genève Certificat de formation continue en droits de l'homme	Protection des déplacés et réfugiés climatiques Migrations forcées, droits de l'homme et changement climatique, Université de Genève Certificat de formation continue en droits de l'homme, décembre 2008.	Le déplacé climatique est une personne dont la décision de déplacement a été déclenchée par un effet du changement climatique, cumulé ou non avec d'autres effets, et dont le déplacement revêt un caractère forcé compte tenu : 1- de l'impériosité de la fuite devant les violations des droits de l'homme subies ou craintes, par lui même, sa famille ou le groupe de personnes auxquelles il se sent appartenir, 2- et de l'absence de protection nationale ou internationale effective. Le réfugié climatique ³³ aura, de plus, franchi une frontière internationalement reconnue.
Marie Anne Isler Béguin et Jean Lambert	Députés européens	DÉCLARATION ÉCRITE déposée conformément à l'article 51 du règlement, 9 février 2004, forclus. par Marie Anne Isler Béguin et Jean Lambert sur le statut communautaire de réfugié écologique	Référence à l'industrialisme occidental. Exclusion des catastrophes naturelles ? « appelé à intégrer cette nouvelle forme de précarisation globale de zones d'habitats, conséquence directe de décennies d'industrialisme occidental non soutenable, dans l'architecture législative et les devoirs d'une UE se construisant en pôle de référence ».
Benito Müller	Expert	An FCCC Impact Response Instrument as Part of a Balanced Global Climate Change Regime 4 n.12 (2002) (presentation), available at http://www.oxfordclimatepolicy.org/publications/iri.pdf	Il dit « that the distinction should not be made in cases of disaster relief »
Etienne Piguet	Universitaire	Climate Change and Forced Migration, UNHCR New Issues in Refugee Research, Paper No.153, (January 2007)	forced displacement will –« result principally from rising sea levels, but will only progressively manifest itself over the coming centuries, with the exception of the flooding of certain islands. The increase in droughts and meteorological disasters predicted by climatic models will also have impacts in terms of migrations, but these will remain regional and short-term, and are at present difficult to estimate »
SUHRKE A. ; VISENTIN A.	Universitaires	« The Environmental Refugee : A New Approach », Ecodecision 2, 1991	« persons or groups of persons who, for compelling reasons of sudden or progressive changes in the environment as a result of climate change that adversely affect their lives or living conditions are obliged to leave their habitual homes, or choose to do so, either temporarily or permanently, and who move either within their own country or abroad »
EACH-FOR project on Environmentally Induced Migration	Experts	project on Environmentally Induced Migration, 01.10.2008, http://www.each-for.eu (21.05.2009)	Climate change displaced persons : Forced climate displacement does not occur solely due to King Tides or land loss due to rising sea levels. Rather, there are four primary types of climate-induced displacement: Weather-related disasters, such as hurricanes and flooding; Gradual environmental deterioration and slow onset disasters such as desertification, sinking of coastal zones and possible total submersion of low-lying island States; Increased disaster risks resulting in relocation of people from high-risk zones; and Social upheaval and violence attributable to climate change related factors. Each of these may cause people to involuntarily flee their homes and lands and thus be

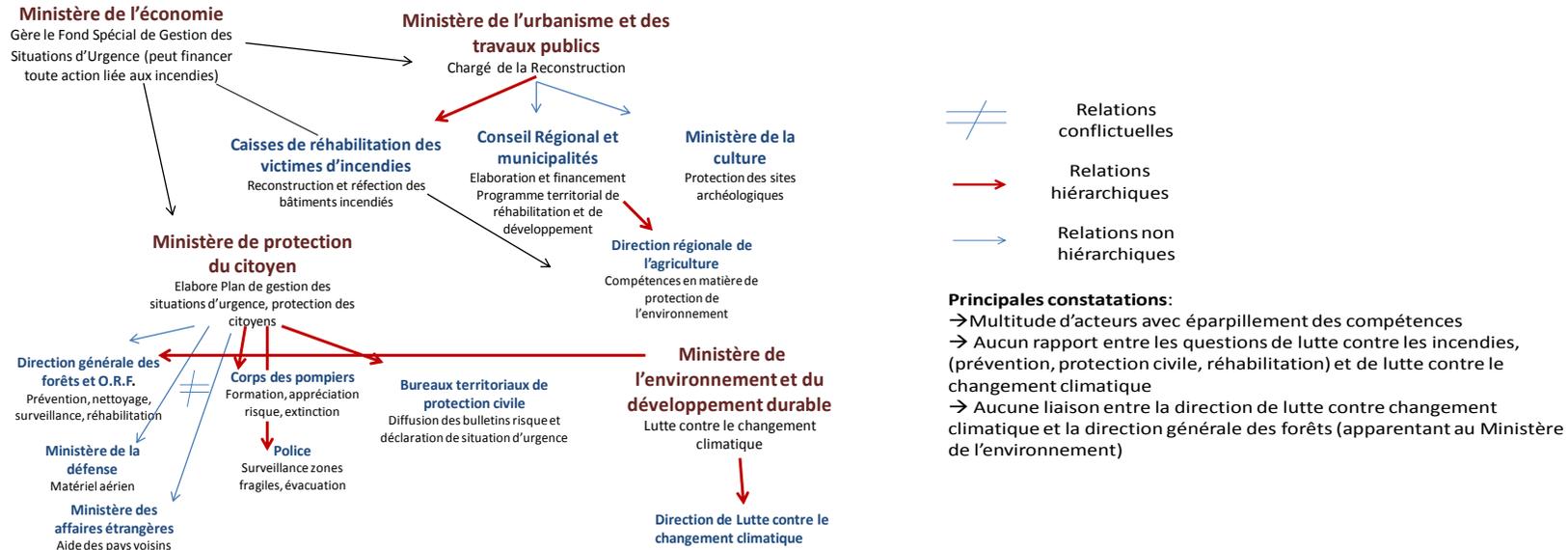
EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

			responsible for climate-induced displacement.
Francis Deng	Ancien Représentant du Secrétaire Général de l'ONU	Guiding Principles on Internal Displacement: Report of the Representative of the Secretary-General, U.N. Doc. E/CN.4/1998/53/ADD.2 (Feb. 11, 1998), available at http://www.unhcr.ch/html/menu2/7/b/principles.htm .	« internally displaced persons are persons or groups of persons who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violations of human rights or natural or human-made disasters, and who have not crossed an internationally recognized State border. »
David Keane	universitaire	«The environmental causes and consequences of migration : a search for the meaning of environmental refugees» (2004) 16 Geo. Int'l Env'tl. L. Rev	Ils résultent de catastrophes naturelles, de la dégradation progressive de l'environnement, du développement, d'accidents industriels et des vestiges de la guerre.

***Tableau sur les définitions « doctrinales » des migrations climatiques réalisé par Cournil Christel & Lobry Dorothée (2011)**

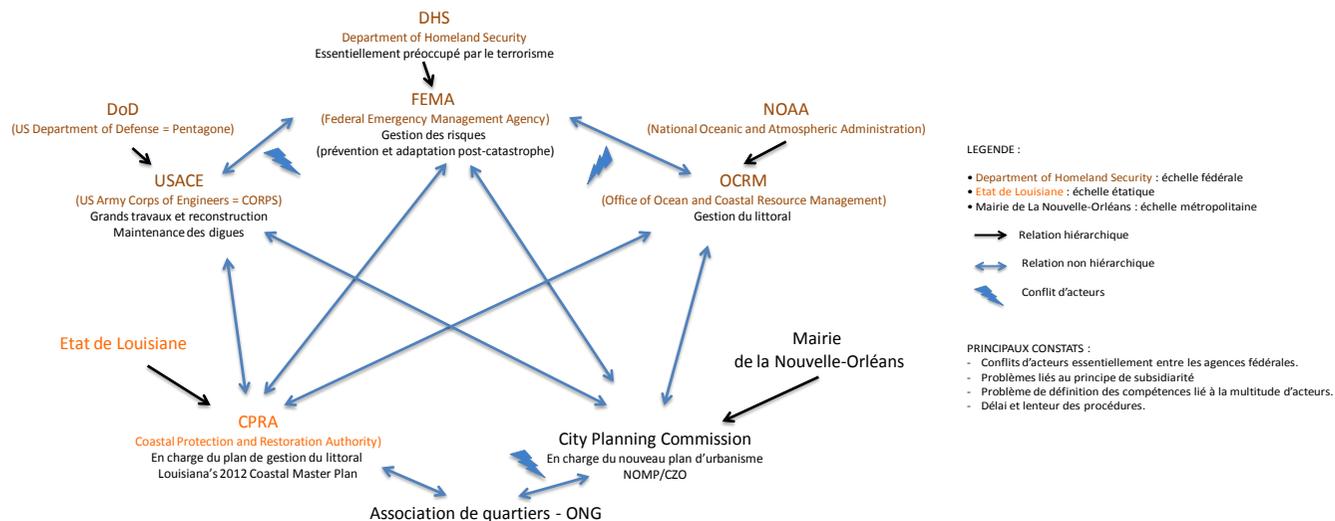
ANNEXE VII/ Organigrammes des institutions et de leurs rapports.

Grèce: Organigramme des compétences administratives dans la lutte contre les incendies, la protection des citoyens et le changement climatique

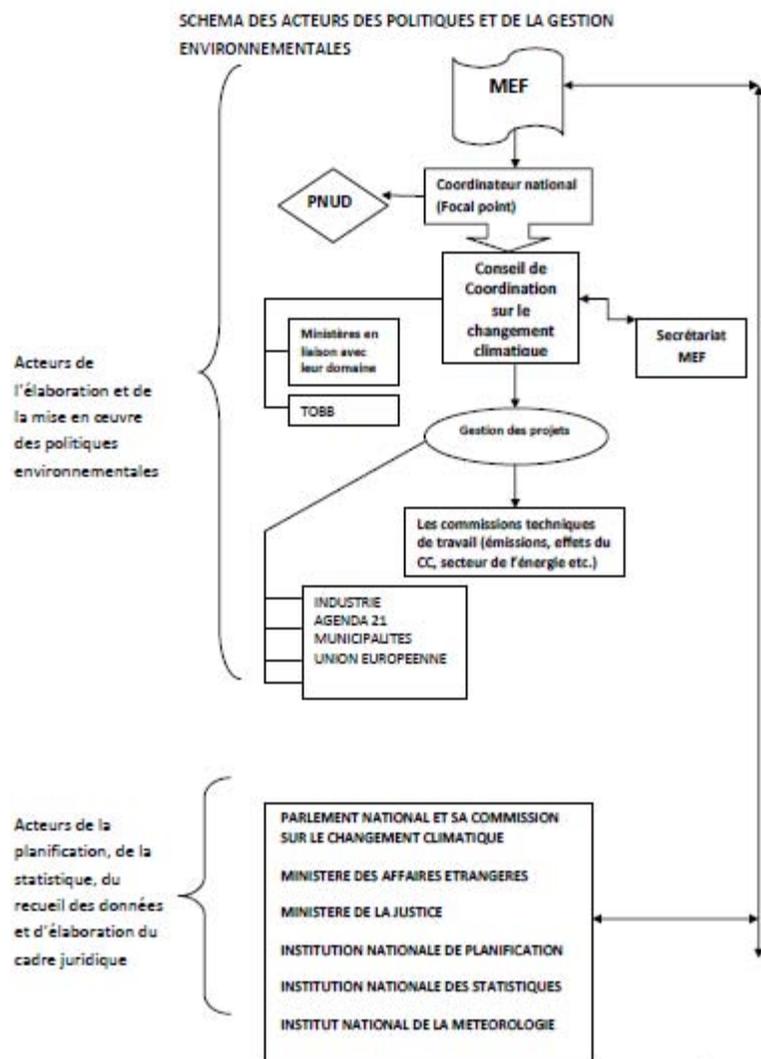


EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

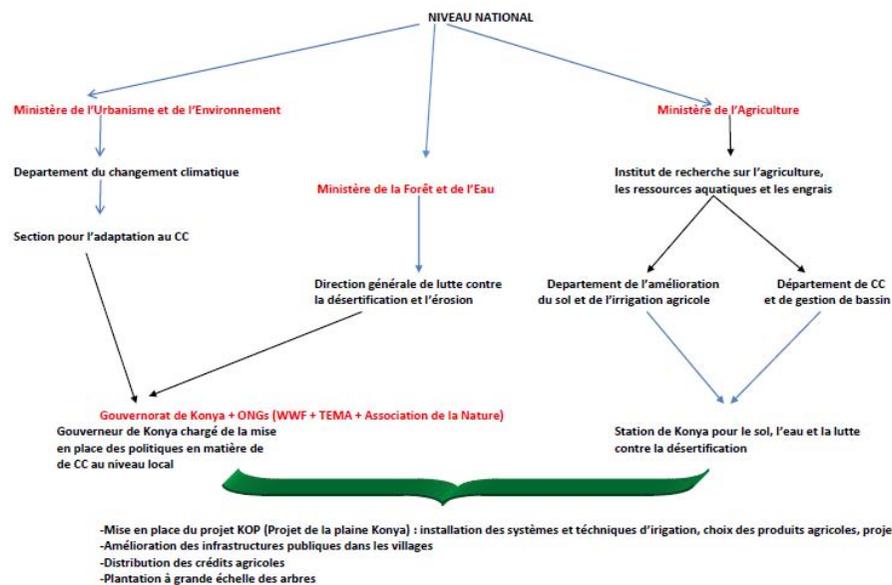
Organigramme des compétences administratives dans l'adaptation post-Katrina à La Nouvelle-Orléans



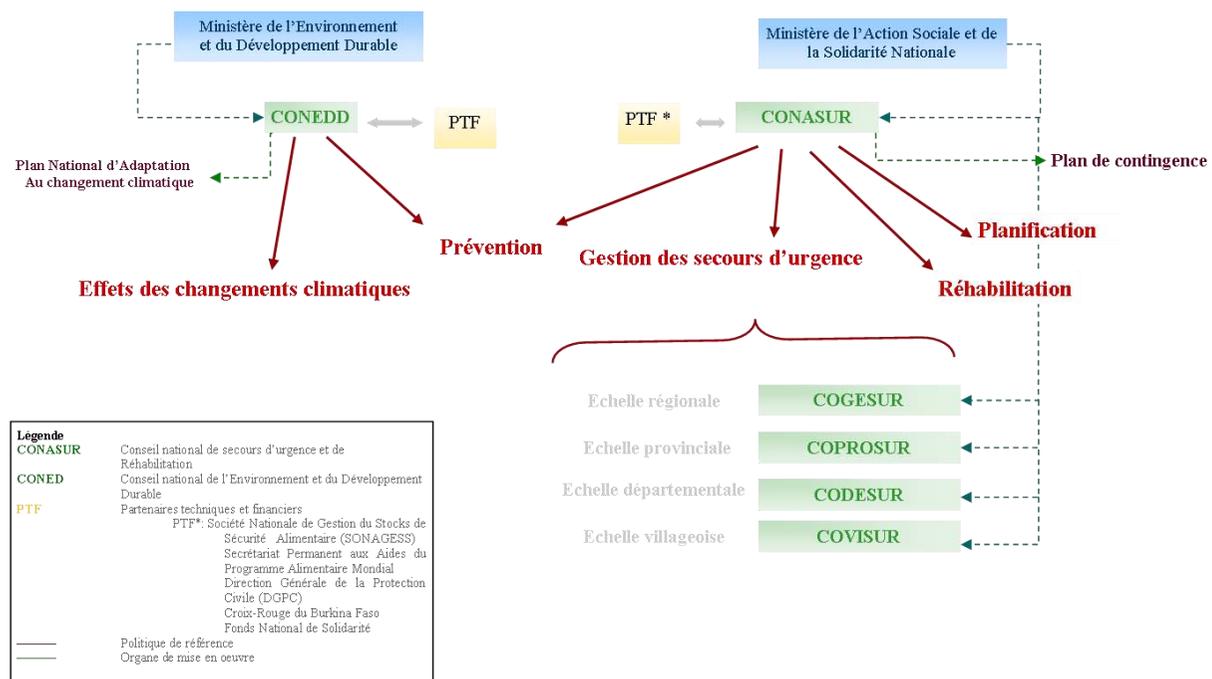
Turquie Structure institutionnelle dans l'élaboration des politiques publiques de changement climatique en Turquie



Structure organisationnelle intervenant dans la gestion de la désertification à Konya



Organigramme des structures nationales d'intervention au Burkina Faso



EXCLIM / Exil climatique. Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes

Organigramme de Flandre

