

Stress environnemental, déplacement et difficulté de protéger les droits

Roger Zetter et James Morrissey

L'examen des antécédents migratoires et des politiques actuelles dans différents pays comme notamment le Kenya, le Bangladesh, le Vietnam, l'Éthiopie et le Ghana éclaire la manière dont s'articulent les droits de groupes et d'individus déplacés dans un contexte de pressions environnementales et de changement climatique. Tant la question de la migration que celle des droits sont des questions sensibles dans les pays étudiés, et les deux questions prises en conjonction le sont encore plus.

Le fait qu'il puisse exister un vide en matière de protection concernant les personnes déplacées pour cause d'environnement est surprenant étant donnée la portée de la protection prévue à l'intention d'autres groupes de populations déplacées dans le droit nationale et international. Néanmoins il peut paraître peu judicieux de privilégier des individus déplacés par les impacts du changement climatique (ou par d'autres formes de pressions environnementales) par rapport à d'autres 'migrants involontaires' qui se déplacent pour toute une autre série variée de raisons également en dehors des catégories bien établies, ou au contraire de les différencier d'autres migrants pour lesquels tout un arsenal de protection a été mis en place comme les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays.¹ En effet, à l'exception de la Convention de l'Union

africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (connue sous le nom de Convention de Kampala),² il n'existe pas d'instruments juridiques internationaux ou de normes spécifiquement consacrés à la protection des droits de ceux dont le déplacement pourrait être attribué d'une manière ou d'une autre à des facteurs environnementaux ou climatiques. Et pourtant, les pays de notre étude n'ont pas appliqué ces instruments aux instances de déplacement liées à un changement environnemental. Cet article cherche à savoir pourquoi il en est ainsi.

Déplacement, protection et droits

En termes généraux, la protection relative aux personnes en mouvement traite de leur sûreté et de leur sécurité, de leur dignité, et de la réduction de leur vulnérabilité, ainsi que de la garantie ou

de la protection de leurs droits politiques, civils, sociaux, économiques et culturels, y compris de leur liberté de mouvement. Les contraintes liées à l'environnement en général et le changement climatique en particulier, peuvent potentiellement porter atteinte à l'exercice de cette gamme étendue de droits protégés au niveau national et international. En d'autres termes, garantir les droits et assurer la protection font partie du défi plus étendu qui consiste à gérer les conséquences du changement environnemental, et plus particulièrement du changement climatique. Parce qu'une prédominance de la migration interne est probable, cet article se concentrera sur les réponses qui sont apportées au niveau national.

Dans la pratique, le discours sur les droits est fréquemment réduit et centré sur une série de droits matériels, au détriment de la question beaucoup plus compliquée de l'octroi de droits politiques. Sur un plan matériel, il est possible que la protection soit conçue en termes, par exemple d'une assistance matérielle destinée à combattre l'impact d'une inondation et à la mise à disposition d'un abri dans le cadre d'un programme de réinstallation. C'est cette représentation matérielle de la protection des droits qui domine actuellement la réflexion dans le contexte du déplacement pour cause d'environnement. Mais la protection des droits peut également être conçue en termes structurels, dans la mesure où un processus prévu pour résoudre les inégalités et les risques structurels et systémiques qui sous-tendent les vulnérabilités face aux catastrophes et les impacts des pressions environnementales – comme les questions de droits à la terre ou d'accès à des compensations – serait intrinsèquement politique, il serait aussi à ce titre beaucoup plus problématique.

Les différentes agences nationales qui s'occupent de changement environnemental dans les cinq pays objets de notre étude, ont centré leur discours relatif à la protection des droits aux droits matériels, à l'exclusion de toute disposition relative aux droits politiques. Nous suggérons que les antécédents migratoires et les politiques actuelles façonnent la manière dont les régimes migratoires sont conçus et encadrés ainsi que la manière dont les droits qui concernent les groupes et les individus déplacés sont articulés dans un contexte de pressions environnementales et de changement climatique. C'est donc à travers l'analyse des politiques de migration et des droits que nous réussirons à mieux apprécier pour quelles raisons ces gouvernements n'accordent pas, ou pas encore, une gamme complète de droits à ceux qui sont déplacés ou menacés de déplacement dans un contexte de ce type.

Kenya

Les questions de migration et de déplacement de population sont extrêmement politisées au Kenya parce qu'elles sont étroitement liées à des questions foncières, d'inégalité d'accès aux ressources et à la terre et de revendications sociales. Ce sont des questions qu'il est possible de retracer jusqu'à la période coloniale et à ses pratiques d'expulsion (c'est-à-dire de migration forcée) et de développement inégal. Elles éclairent la violence et les déplacements imputables au conflit qui ont suivi les élections en 1992, 1997 et 2007. Il s'agit en outre d'un héritage qui conditionne la manière dont le déplacement est traité dans le contexte spécifique du changement climatique et des contraintes liées à l'environnement.

La Constitution du Kenya prévoit un certain niveau de protection des droits des personnes déplacées. Le Kenya a toutefois trouvé difficile d'incorporer à ses cadres juridiques et normatifs les normes fondées sur les droits des Principes directeurs ainsi que les directives nationales plus récentes concernant les PDI. L'adoption d'un cadre juridique complet relatif aux PDI, tel que proposé dans l'initiative de Politique nationale et mis en évidence dans la Convention de Kampala, constituerait une étape déterminante en ce qui concerne la protection des droits au Kenya et pourrait s'étendre aux personnes déplacées pour cause d'environnement. Les propositions nationales se limitent toutefois à la résolution des impacts immédiats des déplacements dus aux récents troubles politiques, à la réhabilitation et la reconstruction pacifique du pays, et aux catastrophes naturelles.

Le fait de se concentrer sur les catastrophes revient à ignorer les impacts des tensions environnementales à évolution lente tout en limitant la question du déplacement à ses aspects de privation matérielle. C'est ce dernier point qui permet de se centrer uniquement sur la résolution des droits matériels, comme l'assistance alimentaire, sans aborder la question cruciale des droits politiques. On suppose qu'une telle attitude se doive, en partie, au fait que traiter de telles préoccupations nécessiterait de devoir résoudre des problèmes sous-jacents concernant des déséquilibres de pouvoir et des injustices historiques. Dans un tel contexte, les préoccupations relatives aux droits des personnes susceptibles de subir les effets d'un déplacement pour cause de changement climatique ou de pressions environnementales, restent en grande partie ignorées dans les cadres juridiques et normatifs du Kenya.

Bangladesh

La partition de l'Inde en 1947, et ensuite la guerre qui a conduit à l'indépendance du

mars 2014

Bangladesh en 1972 sont des événements qui ont provoqué d'énormes bouleversements en termes de population. Aujourd'hui des millions de Bangladais se trouvent en Inde et ils sont nombreux à avoir émigré depuis les zones côtières à l'environnement fragile situées dans le sud-ouest du pays et les communautés riveraines touchées par l'érosion.³ La présence en Inde de ces groupes reste en grande partie non officielle.

Du fait de ces événements, la mobilité de la population demeure une question sensible dans le discours national. Même si le déplacement est une réalité courante tant dans son histoire que dans son actualité et malgré l'apparition de termes comme «réfugiés environnementaux» ou «victimes climatiques» dans des documents officiels nationaux, le Bangladesh n'a pas adhéré à la Convention de 1951, les PDI ne jouissent pas d'une définition juridique et les Principes directeurs n'ont pas été incorporés à la législation nationale. Au lieu de cela, les plans et les politiques du gouvernement prévus pour traiter des impacts du changement climatique contiennent principalement des dispositions concernant des mesures d'atténuation et d'assistance ou de réhabilitation post-catastrophe – à savoir des dispositions matérielles plutôt que la protection des droits fondamentaux. Les droits des personnes déplacées ou qui risquent un déplacement dans un contexte de pressions environnementales ou de changement climatique ne font toujours pas l'objet d'une reconnaissance explicite à l'intérieur du cadre juridique et constitutionnel, et il n'existe pas de mécanisme pour définir les droits qui sont ceux des personnes déplacées de manière permanente et la manière de les protéger. Paradoxalement peut-être, les épisodes de migration forcée que le pays a connu par le passé n'ont pas entraîné une volonté de résoudre les questions relatives aux «déplacements» et aux «personnes déplacées» de manière plus approfondie.

Vietnam

Ce sont les dynamiques qui accompagnent le fonctionnement de son économie planifiée de manière centralisée qui constituent la caractéristique dominante de la politique nationale vietnamienne en matière de droits des groupes déplacés pour cause de pressions environnementales. La mise en place en 1970 d'un gouvernement socialiste au Vietnam n'a pas seulement reconfiguré l'organisation politique et économique du pays mais elle a également impliqué la réinstallation, entre 1976 et 1985, d'environ 6,7 millions de personnes (probablement un chiffre significativement sous-estimé) – et la réglementation de la migration

continue d'être une composante fondamentale de cette économie centralement planifiée.

Dans de telles conditions, les approches fondées sur des droits individuels ou un discours sur la protection ne sauraient être acceptés. Le gouvernement en est venu à interpréter le 'déplacement' comme un processus réactif et non contrôlé, en opposition à ses propres stratégies proactives de réinstallation et à ses politiques de régulation de la migration qui se sont chargées de réinstaller environ 6,6 millions de personnes (environ 8 % de la population) entre 2004 et 2009. Il n'est fait aucune mention de déplacement ou de réinstallation dans les documents de politique du gouvernement, et le terme de 'délocalisation' est préféré, ce qui en conséquence ne donne pas lieu à l'application des Principes directeurs. L'invisibilité des migrants non enregistrés à l'intérieur du système étatique traduit parfaitement la position de l'État face à la migration spontanée, non planifiée, et en conséquence la question du droit de ces personnes ne se pose pas.

Toutefois, une recrudescence de la migration est attendue dans le pays et le nombre des migrants spontanés augmente de manière significative face à des pressions environnementales et économiques de plus en plus importantes. Dans ce contexte, le gouvernement soumet à des réinstallations planifiées un grand nombre de familles qui vivent actuellement dans les parties les plus susceptibles d'être inondées du delta du Mékong. Au Vietnam, la différence comparativement aux autres pays étudiés semble être que le changement climatique ait été reconnu comme une préoccupation politique touchant au développement mais pas à l'humanitaire. Parce que la perspective d'implication politique est tellement limitée dans le pays, l'attention reste axée sur la couverture des droits matériels à l'exclusion des droits politiques.

Éthiopie

Le gouvernement du Derg (1976-91), dans les années 1980 a utilisé une sécheresse particulièrement importante pour justifier des stratégies violentes (effectivement forcées) de réinstallation en masse. Dans la mesure où ces stratégies avaient davantage pour objet de neutraliser les efforts des forces insurgées plutôt que de garantir les moyens d'existence des individus subissant la sécheresse, elles ont eu pour impact durable de provoquer la suspicion de la population face à tout programme de réinstallation destiné à résoudre des problèmes liés à l'environnement. En conséquence, l'approche du gouvernement actuel est axée sur la fourniture



Dans les hautes terres éthiopiennes, les conditions peu propices à l'agriculture créent un contexte permettant de concentrer les activités de développement exclusivement sur les droits matériels.

d'une assistance dans les zones subissant des contraintes liées à l'environnement et sur la transformation des moyens d'existence afin, en premier lieu, de réduire la nécessité de déplacement. Ces efforts se sont toutefois concentrés sur une fourniture de biens matériels subordonnée à un certain degré de complaisance politique à l'égard de ce qui est en réalité un régime de parti unique.

Le gouvernement n'utilise pas le terme de PDI et n'a pas mis en application les Principes directeurs. Bien que l'Éthiopie soit signataire de la Convention de Kampala, le gouvernement s'est dérobé face aux accords relatifs aux droits de l'homme qui pourraient être utilisés pour évaluer son échec à remplir ses obligations envers ses citoyens et remettre ainsi en cause ses revendications de légitimité. Les aspects positifs d'une protection sociale étendue à tous les migrants en Éthiopie, y compris à ceux qui se déplacent suite à des pressions dues à l'environnement, et les efforts menés pour garantir leur bien-être matériel, devraient être évalués avec prudence car il est fort probable que l'instauration de droits matériels de ce type se fasse aux dépens des droits politiques.

Ghana

Le Ghana a une longue tradition d'accueil des réfugiés dans la région. Au cours de la période coloniale les expropriations foncières ainsi que les mouvements forcés de déplacement et réinstallation de populations qui en ont résulté ont été conséquents. Même s'il est vrai qu'il y a eu au Ghana quelques déplacements 'forcés' épisodiques et à petite échelle de réfugiés et de déplacés internes, les mouvements internes d'aujourd'hui sont très fortement liés à des déterminants politico-historiques coloniaux et postcoloniaux et ils ont été absorbés dans le tissu social et économique du pays, ce qui tend à les rendre beaucoup moins sensibles qu'au Kenya ou en Éthiopie par exemple. En conséquence, ces mouvements n'ont qu'une visibilité et une pertinence politiques limitées.

Le discours au Ghana se concentre sur un effort pour concilier les pressions dues à l'environnement et les priorités socioéconomiques dans le but d'atteindre des objectifs de développement national plutôt qu'un déplacement de population. À cet égard, il serait possible de dire du Ghana également qu'il a adopté une réponse basée sur le développement plutôt que sur l'humanitaire.

mars 2014

Ceci n'a pas pour objet de nier l'urgence de la question de la migration en soi. Migration des campagnes vers la ville, conflits entre les agriculteurs et les bergers/éleveurs dans les zones de transition, impacts du déplacement du à la dégradation écologique dans le nord sub-saharien et la zone tropicale côtière du sud, et reconnaissance croissante de l'impact potentiel des pressions dues à l'environnement et au changement climatique sur la mobilité de la population, tous les éléments sont présents. Les déplacements «induits par» la dégradation environnementale dans les régions du nord du pays et dans la ceinture côtière commencent déjà à mettre en relief un problème émergent : les droits des personnes touchées aujourd'hui seront-ils protégés, et si oui de quelle manière ?

Toutefois, les questions de migration et de déplacement ne sont pas encore liées à des préoccupations relatives aux droits et il n'existe aucune architecture normative et juridique de protection des droits ayant pour objet les migrations de populations. Dans le cas des populations déplacées par les catastrophes et les aléas naturels, il existe des dispositions en vertu de la Loi nationale de 1996 sur la gestion des catastrophes naturelles, qui pourrait en principe être étendue afin de de couvrir les personnes déplacées par des événements à déclenchement lent comme une modification du climat, donnant ainsi la possibilité d'invoquer les dispositions de l'Organisme national de gestion des catastrophes. Peu d'indications semblent toutefois indiquer que le Ghana ait l'intention d'appliquer les normes prévues dans les Principes directeurs, et il a signé mais non ratifié la Convention de Kampala. D'un autre côté, en tant que membre de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest, il adhère aux initiatives régionales en matière de migration qui accordent une liberté de mouvement relative aux populations, un mécanisme potentiellement significatif au moment où les pressions dues à l'environnement s'intensifient à travers la région.

Conclusions

Les traditions migratoires épisodiques, la complexité du contexte politique dans lequel la migration se produit et le refus de considérer la migration comme un domaine à part entière de la politique publique constituent à la fois la toile de fond et l'explication de cette réticence des gouvernements à élaborer des cadres politiques susceptibles de résoudre efficacement les impacts des déplacements de populations actuels et futurs qui sont associés au changement climatique et aux pressions exercées par l'environnement.

La résistance à s'impliquer dans des politiques et des stratégies relatives à la migration est sous-tendue par une réticence des pays à traiter des questions de droits de l'homme associées à diverses manifestations de faiblesse des structures gouvernementales. Un aspect qui se révèle dans la réticence démontrée par les pays ayant fait l'objet de cette étude à développer des cadres juridiques et normatifs en vue de protéger les droits des migrants en général, et plus spécifiquement des personnes déplacées pour des motifs liés à l'environnement.

La protection des droits dans le contexte des pressions exercées par l'environnement semble n'être adéquate qu'en ce qui concerne les droits matériels – par exemple lorsqu'il s'agit de la restauration des moyens d'existence et de la réinstallation dans des endroits plus sûrs. Cela permet aux gouvernements de reconnaître les besoins matériels tout en se détournant du défi structurel qui consisterait à octroyer des droits politiques aux populations concernées, en les émancipant, en leur reconnaissant un pouvoir de décision et en leur accordant de participer pleinement aux projets de réinstallation qui les concernent.

Parce que le défi politique et social représenté par la migration et le déplacement continue d'être nié, et parce que la fragilité politique continue d'imposer sa réticence à l'élaboration de réponses systématiques et structurelles à la protection des droits, le pronostic concernant la protection des droits des personnes déplacées par un environnement changeant ou des conditions liées au climat reste sombre. L'analyse suggère qu'en toute probabilité l'adoption des Principes directeurs ne suscitera que des efforts limités, ou qu'en cas d'adoption peu d'énergie sera consacrée à les mettre en application. Un problème qu'il ne sera pas facile de résoudre dans le contexte du changement climatique.

Roger Zetter roger.zetter@qeh.ox.ac.uk est Professeur émérite, et James Morrissey morrissey.james1@gmail.com a récemment été Chargé de recherche au Centre d'études sur les réfugiés. www.rsc.ox.ac.uk

L'étude sur laquelle s'appuie cet article a été financée par la fondation John D et Catherine T MacArthur.

1. www.idpguidingprinciples.org/
2. <http://tinyurl.com/KampalaConvention>
3. Voir les articles de Siddiqui p21 et Bose p22