

Réseau scientifique de recherche et de publication

[listes d'informations](#)[Accueil](#) > [Revue Asylon\(S\)](#) > [Exodes écologiques](#) > [PARTIE 3](#) > [Quels droits pour les réfugiés environneme](#)**RECUEIL ALEXANDRIES**[Présentation](#)  
[Collections](#)**REVUE Asylon(s)**[Avis aux auteurs](#)  
[Tous les numéros](#)**Editions du CROQUANT**[A propos](#)  
[Collection Terra](#)**ENCYCLOPEDIE TERRA**[Présentation](#)  
[Par item](#)**RESEAU**[Equipes](#)  
[Fonctionnement](#)  
[Recherche](#)  
[Débats](#)**INDEX**[Auteurs](#)REVUE ASYLON(S)  
6 | Exodes écologiques

## "Quels droits pour les réfugiés environnementaux qui perdront leur Etat ? Le cas de Tuvalu"

Laure Verhaeghe

[retour au sommaire](#)

Laure Verhaeghe est étudiante à l'Université de Lille 2

[\(...\)](#)**CITATION**Laure Verhaeghe, "Quels droits pour les réfugiés environnementaux qui perdront leur Etat ? Le cas de Tuvalu ", N° 06. Exodes écologiques, novembre 2008, REVUE Asylon(s), url de référence: <http://www.reseau-terra.eu/article853.html>**RÉSUMÉ**

Tuvalu est un pays composé de neuf atolls, situés à 1 100 km au nord des îles Fidji, dans l'Océan Pacifique, et sur lesquels vivent 11 000 Tuvaluens. L'île la plus haute ne s'élève pas à plus de 3 mètres, ce qui, selon les estimations du groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) délivrées en 2007, ne laisse plus que quelques décennies avant la submersion de Tuvalu sous l'action combinée de l'augmentation du niveau de la mer et de l'érosion. Aujourd'hui, les petites îles du Pacifique abritent environ un million de personnes, toutes promises à un départ forcé de leur pays d'origine pour cause de submersion. Cinq Etats sont directement concernés par une disparition physique certaine : la Papouasie-Nouvelle Guinée, les îles Marshall, Kiribati, Tuvalu et les Etats Fédérés de Micronésie. Les réfugiés environnementaux ne sont pourtant protégés par aucun traité, aucune convention, aucun accord international, alors que leur départ forcé sera source de conflits.

Tuvalu est un pays composé de neuf atolls, situés à 1 100 km au nord des îles Fidji, dans l'Océan Pacifique, et sur lesquels vivent 11 000 Tuvaluens. L'île la plus haute ne s'élève pas à plus de 3 mètres, ce qui, selon les estimations du groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) délivrées en 2007, ne laisse plus que quelques décennies avant la submersion de Tuvalu sous l'action combinée de l'augmentation du niveau de la mer et de l'érosion.

Avec ses vingt-deux Etats insulaires, le Pacifique est considéré comme l'une des régions du monde les plus vulnérables aux effets du changement climatique. Ces Etats contribuent le moins aux émissions globales de CO<sub>2</sub>, avec 0,06% des émissions mondiales. [1] Le GIEC a déclaré qu'ils étaient trois fois plus vulnérables aux effets du changement climatique que les Etats du Nord [2], et Tuvalu risque d'être le premier Etat à disparaître de la carte [3]. Le scientifique John R. Hunter a montré que Tuvalu a connu une élévation du niveau de la mer comprise entre 0,8 et 1,2 mm par an entre 1978 et 2001 [4]. Ce petit Etat insulaire connaît depuis quelques années déjà les problèmes annoncés dans le

rapport du GIEC, qui a accordé une importance particulière aux systèmes côtiers et aux régions de basse altitude : ressources d'eau douce détériorées par l'intrusion d'eau salée dans les nappes, amoindrissement des réserves de poissons dû au blanchiment des coraux [5], menaces sur les infrastructures et érosion des côtes et des sols suite à l'intensification des événements météorologiques extrêmes, comme les inondations et les tempêtes. Les Tuvaluens vivent les pieds dans l'eau plusieurs semaines par an pendant le cycle des grandes marées, devenues exceptionnelles ces dernières années [6].

Si les Etats insulaires du Pacifique sont les plus vulnérables aux effets du changement climatique, ils sont aussi les moins aptes à s'y adapter. « *Les principales caractéristiques qui augmentent la vulnérabilité de ces Etats sont leur dimension limitée par rapport à l'immensité de l'océan, des ressources naturelles limitées, un isolement relatif, l'ouverture extrême propre aux petites économies très sensibles aux chocs externes et très sujettes aux catastrophes naturelles et aux événements extrêmes, une croissance démographique rapide avec de fortes densités, une infrastructure peu développée, et des ressources humaines, des compétences et des fonds limités.* » [7] Tuvalu concentre tous les facteurs énoncés par le GIEC : hauteur maximale de 3 mètres au-dessus du niveau de l'eau, 26 km<sup>2</sup> d'îles pour 900.000 km<sup>2</sup> de mer, ressources limitées, densité de 423 habitants au km<sup>2</sup>. Cette très forte densité de population pose des problèmes de déchets, de pressions sur les ressources naturelles et les côtes, notamment sur l'île principale, Funafuti, qui abrite la capitale, Fongafale. La distance la plus courte entre deux des neuf atolls est de 67 km, la plus longue de 172 km : Tuvalu ne peut se passer de pétrole afin d'assurer la communication entre ses îles. Et la hausse des prix du baril ces dernières années est un des facteurs qui plongent l'économie de Tuvalu dans le rouge. Avec un PIB de 20 millions de dollars américains, Tuvalu est un pays pauvre qui fait partie de la catégorie des pays les moins avancés à l'ONU. Le pays n'est pas assez riche pour imiter les Pays-Bas et installer des digues protectrices. Tuvalu n'a pas de tourisme et souffre de son manque de ressources naturelles : il vit de la charité internationale, grâce à des coopérations bilatérales et internationales et par le biais de la Banque Mondiale. Les recettes du pays proviennent donc majoritairement de l'aide internationale et servent principalement au fonctionnement du pays. Les inondations et les pénuries d'eau potable entraînent des maladies qui ne peuvent être soignées à Tuvalu, faute de moyens. Enfin, la piste d'atterrissage du pays n'accueille que quatre avions par semaine. Les possibilités d'adaptation au changement climatique sont faibles : si le maraîchage peut être développé de manière transitoire, à terme, toute la population devra quitter le pays.

Le cas de Tuvalu a relancé les débats sur ces réfugiés qui ne sont pris en compte par aucune organisation internationale, les réfugiés environnementaux. Définis en 1985 dans le rapport d'El-Hinnawi, rédigé dans le cadre du Programme des Nations Unies pour l'Environnement, les réfugiés environnementaux sont « *ces personnes qui ont été forcées de quitter leur habitat traditionnel, de façon temporaire ou permanente, à cause d'une rupture environnementale forte (naturelle et/ou d'origine humaine), qui met en danger leur existence et/ou affecte sérieusement la qualité de leurs conditions de vie. Par 'rupture environnementale', cette définition entend tout changement physique, chimique et/ou biologique dans l'écosystème (ou dans la ressource de base) qui le rend, de façon temporaire ou permanente, impropre à la vie humaine.* » [8]

Aucun Tuvaluen n'a à ce jour quitté Tuvalu pour des raisons de dégradation de l'environnement. Mais les scientifiques ont annoncé

la submersion de Tuvalu pour 2050 [9]. Dans la communication nationale de Tuvalu pour la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique [10], les prévisions pour 2050 ne laissent en effet présager rien de bon. La température aura augmenté de 0,5 à 2,2 °C, le niveau de l'eau de 20 à 40 cm. La pression démographique sera plus forte, les 11.000 habitants de Tuvalu seront alors entre 17.800 et 26.200. L'intrusion d'eau salée dans les terres agricoles et dans les déjà rares réserves d'eau douce se fera plus importante, l'érosion des côtes se sera accéléré : les îles de Tuvalu sont faites de coraux à la croissance lente, qui ne pourront sûrement pas s'adapter à la montée du niveau des mers. Avant que l'île ne soit complètement submergée, les tempêtes et les inondations de plus en plus fréquentes vont rendre la vie impossible. Des marées plus importantes augmenteront la salinité des sols, réduisant encore la culture des plantes traditionnelles. La perturbation des écosystèmes posera d'importants problèmes de sécurité alimentaire pour toute la population. Les effets prévus du réchauffement climatique seront probablement exacerbés par des facteurs environnementaux et socio-économiques indépendants du réchauffement climatique. L'augmentation de la population entraîne des déchets toujours plus nombreux, des demandes en eau et en terre toujours plus pressantes, aggravant les effets de l'érosion et des inondations.

Ne pouvant se réfugier à l'intérieur de leur propre frontière, contrairement aux réfugiés environnementaux de plus grands pays, les Tuvaluens perdront leur Etat, leur nationalité, leurs terres, leur culture. Ces futurs réfugiés environnementaux, au destin annoncé, devraient donc bénéficier de protections et de droits particuliers dans un pays d'accueil, garantis par la communauté internationale, qui pourraient aller jusqu'à l'octroi de terres en vue de la reconstruction de l'Etat tuvaluen.

Aujourd'hui, les petites îles du Pacifique abritent environ un million de personnes, toutes promises à un départ forcé de leur pays d'origine pour cause de submersion. Cinq Etats sont directement concernés par une disparition physique certaine : la Papouasie-Nouvelle Guinée, les îles Marshall, Kiribati, Tuvalu et les Etats Fédérés de Micronésie. Les réfugiés environnementaux ne sont pourtant protégés par aucun traité, aucune convention, aucun accord international, alors que leur départ forcé sera source de conflits. Le professeur Janos Bogardi, directeur de l'Institut pour l'Environnement et la Sécurité Humaine de l'Université des Nations Unies (UNU-EHS), souligne la nécessité pour « *cette nouvelle catégorie de réfugiés (...) de trouver sa place dans les accords internationaux. Nous avons besoin de mieux anticiper notre aide.* » [11] Pourquoi ne pas amorcer dès aujourd'hui les discussions qui permettront aux réfugiés climatiques d'être reconnus comme tels aux niveaux international et juridique ?

### **1. Obstacles d'ordre cognitif à la mise en place de négociations pour la reconnaissance du statut de réfugié environnemental.**

a. A Tuvalu, un manque de sentiment d'urgence ralentit la prise de conscience.

Les recherches scientifiques ont commencé en 2000 sur Tuvalu. A cette époque, les Tuvaluens n'avaient pas tous conscience de ce qui arrivait, même s'ils avaient remarqué que l'amplitude des marées s'amplifiait [12]. L'emprise de la religion explique en partie cette prise de conscience tardive : l'Eglise de Tuvalu, protestante, regroupe 97% de la population [13], et les habitants préfèrent « se référer au premier livre de la Bible, et croire que Dieu protégera les hommes du déluge, une promesse faite à Noé après avoir sauvé sa famille et les espèces animales. » [14] Pierre Radanne, expert scientifique français qui s'est rendu à Tuvalu, confirme : « *Entre le*

*moment où l'on découvre l'obligation de devoir déménager et celui où on l'organise, il existe une période psychologique dangereuse dans laquelle les Tuvaluens se trouvent aujourd'hui. Comment se mettre dans l'esprit qu'il faudra tout quitter tout en maintenant la cohésion sociale ? »* La religion sert de ciment, même si aujourd'hui les prévisions scientifiques prennent le dessus sur les croyances divines. Cette cohésion sociale est primordiale pour maintenir le pays : les autorités tuvaluennes n'ont pas annoncé l'abandon du pays, même si le sujet est sur la table [15]. Un tel aveu peut entraîner des comportements désastreux qui avanceraient la date du départ, problème de la prophétie autoréalisatrice : plus d'utilisation optimale des ressources, plus d'investissements ni d'aides étrangères, ce qui hypothèquerait les capacités d'adaptation aux changements climatiques [16]. Déjà, l'attrait pour le mode de vie occidental entraîne des comportements ambigus : les familles achètent de plus en plus de biens d'équipement, la route principale a été goudronnée et attire de nombreux 4x4, les importations régulières ne peuvent plus être réduites. En 2005, elles atteignaient 39,4 millions de dollars US à comparer aux 0,98 millions de dollars US d'exportations : l'équilibre budgétaire est un défi constant.

Exception faite d'une partie des jeunes qui partent étudier à l'étranger et ne reviennent généralement pas, les Tuvaluens ne veulent pas partir, pas avant que l'île ne soit inhabitable. Au niveau politique, les autorités de Tuvalu s'attèlent plus à la ratification et au respect du protocole de Kyoto qu'à la recherche de protection internationale et de droits pour les habitants de Tuvalu. Aux niveaux régional et international, la catégorie de réfugié de l'environnement et sa reconnaissance ne sont pas non plus abordés sérieusement.

#### **b. La région Pacifique a longtemps occulté le problème**

La région Pacifique Sud connaît de nombreux mécanismes de solidarité institutionnalisés car la coopération est une nécessité pour les petits Etats insulaires. Trop petits pour avoir de réels programmes de développement ou de budget conséquent pour la recherche, ils s'unissent pour avoir accès à la connaissance et à l'information. Les organisations sont nombreuses et couvrent de larges domaines : le programme régional du Pacifique Sud pour l'environnement (SPREP), la commission du Pacifique Sud de la Géoscience appliquée (SOPAC), le Secrétariat de la communauté Pacifique (SPC), le Bureau du Pacifique Sud pour l'Éducation (SPBEA), le Conseil du Pacifique Sud pour le tourisme, et l'Université du Pacifique Sud sont autant d'outils pour mettre en commun des ressources et participer à des coopérations scientifiques, technologiques, météorologiques afin de développer des programmes de développement. La Nouvelle-Zélande et l'Australie sont les deux principales sources de financement pour ces organisations régionales à travers leurs programmes respectifs AusAID et NZAid. Tuvalu fait partie de toutes ces structures, ainsi que du Programme d'assistance au changement climatique pour les îles du Pacifique (PICCAP). Mais les termes de réfugié environnemental ou de réfugié climatique n'y sont mentionnés nulle part.

Par exemple, la communication initiale de Tuvalu dans le cadre de la Convention Cadre de l'ONU sur les changements climatiques a été réalisée grâce à l'assistance technique du PICCAP et de la SOPAC et grâce à l'assistance financière du SPREP [17]. Tuvalu fait partie des pays signataires de la Convention de Rio qui ne se trouvent pas dans l'Annexe I : il n'est pas donc pas soumis aux réductions de ses émissions de gaz à effet de serre, mais doit produire des communications nationales qui font état de la situation du pays afin de prétendre à une assistance financière de la part du Programme de l'ONU pour le Développement (UNDP). Cette

communication mentionne la disparition future du pays, avec une impossibilité de vivre sur l'île d'ici 2050, mais ne fait pas allusion à ce qu'il adviendra alors de la population Tuvaluenne.

Autre exemple : les Etats insulaires ont rédigé en 2005 un plan appelé la Stratégie de Maurice [18] (Mauritius Strategy). Elle donne un agenda précis qui se concentre sur les problèmes liés au changement climatique, à la montée du niveau de la mer, aux désastres naturels, au management des déchets, au développement durable et au tourisme, etc. Pas un mot n'est dit sur le refuge environnemental et l'urgence d'y trouver des solutions.

### **c. Tuvalu à l'ONU, ou comment Kyoto passe devant toute discussion sur le refuge environnemental**

Grâce à la vente de son domaine Internet, « .tv », Tuvalu a pu subvenir aux frais d'un

représentant permanent à l'ONU. Il fait partie du groupe AOSIS, Alliance of Small Island States, organisation ad hoc de lobby et de négociation qui coordonne les 43 petits Etats en développement (small island developing states, SIDS [19]) qui en sont membres. Ils sont issus de toutes les régions du monde. AOSIS fonctionne sur la base de consultations et de consensus. L'alliance n'a ni charte formelle, ni budget régulier, ni secrétariat.

AOSIS regroupe les pays victimes du réchauffement climatique, caractérisés par leur grande fragilité aux changements du climat. Le protocole de Kyoto est le résultat des discussions de ce groupe spécial, très actif dans les négociations climat. Ce « magistère moral » insiste sur les notions d'équité et de justice climatique internationale et fait pression sur les pays industrialisés pour qu'ils signent et appliquent le protocole de Kyoto. Cette présence de Tuvalu à l'ONU lui permet d'insister sur l'avenir des petits Etats insulaires en développement, et de se positionner comme « *la conscience des négociations climatiques* » [20].

Les discours faits par les ambassadeurs successifs de Tuvalu montrent cet appel pressant à la justice, à la morale et à la signature du protocole de Kyoto. Par exemple, lors de la quatorzième session de la Commission Développement Durable de l'ONU, le 10 mai 2006, Saufatu Sopoanga, premier ministre de Tuvalu, a insisté sur le futur incertain de Tuvalu : « *Il est clair que le passage des énergies fossiles aux énergies renouvelables est nécessaire et urgent, surtout pour les petits Etats insulaires en développement. (...) L'existence même des îles est sérieusement compromise.* » [21]

Les membres de l'AOSIS et Tuvalu reconnaissent qu'ils sont en danger, qu'il y a urgence à agir. Ils condamnent un manque de volonté politique de la part des Etats industrialisés, ils appellent à la réduction drastique des émissions de gaz à effet de serre, nécessaire pour limiter à terme les flux de réfugiés environnementaux. Mais ils ne sont pas demandeurs d'une reconnaissance du statut de réfugié environnemental. Quand Tuvalu avance l'hypothèse d'une relocation totale de sa population, c'est pour mieux sensibiliser les pays à la nécessité de ratifier le protocole de Kyoto et non pour engager des discussions sur le problème spécifique de cette relocation. Ce problème est plus porté par les médias que par les pays concernés, qui apparaissent comme victimes, ce qui les aide dans les négociations et dans l'obtention d'aides financières [22]. Aujourd'hui, le refuge environnemental est un argument qui sert plus les problèmes économiques et environnementaux des pays concernés qu'un sujet de débats à part entière.

## 2. Les obstacles juridiques à la reconnaissance du statut de réfugié environnemental

### a. Des réfugiés hors de la Convention de Genève

La définition du réfugié donnée par la Convention de Genève ne permet pas d'y inclure les réfugiés environnementaux, alors qu'elle est le seul traité international relatif aux réfugiés, qu'elle définit comme : « *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 ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner.* » [23]

La définition de la Convention de Genève ne fait aucune référence aux catastrophes environnementales, les réfugiés environnementaux ne sont pas à proprement parler « persécutés », leur religion, leur race, leur nationalité, leur appartenance à un groupe social ou leurs opinions politiques ne sont pas les raisons premières des problèmes auxquels ils sont confrontés. Il est impossible d'identifier clairement le persécuteur dans le cas d'une montée du niveau de la mer, et l'Etat offre toujours, dans la mesure du possible, une protection à ses citoyens. La Convention s'applique à des individus et non à des populations entières : il faut apporter la preuve d'une menace personnelle, ce qui semble difficile dans le cas de la montée du niveau de la mer. L'Etat peut fournir une protection mais être impuissant face à une catastrophe écologique. C'est ce qui arrive à Tuvalu : reconnu par l'ONU comme n'ayant jamais violé les droits de l'homme, donc exemplaire en matière de protection de ses habitants, le gouvernement de Tuvalu ne peut néanmoins lutter contre le changement climatique. L'Etat n'est plus souverain face à ce problème global, il ne peut lutter efficacement seul contre un phénomène planétaire dont il n'a qu'une infime responsabilité.

Le Haut commissariat aux réfugiés de l'ONU (UNHCR) repose sur la fondation légale de la Convention de Genève. Il prend en charge les réfugiés reconnus comme tels dans le cadre de cette Convention. A ceux qui demandent une protection internationale du réfugié environnemental, le UNHCR pose la question : ces migrants doivent-ils être classés comme des réfugiés qui peuvent prétendre aux mêmes standards de protection internationale que les réfugiés conventionnels ? L'agence internationale concède que ces migrants ont besoin d'une assistance, mais elle ne peut et ne veut pas l'assumer et renvoie à la case départ : « quelle organisation devrait les aider et comment ? » [24]

Les Etats conditionnent leurs engagements internationaux à leur intérêt national. Leurs engagements relatifs à la Convention de Genève ne font pas exception : le droit d'accorder l'asile est un droit régalien discrétionnaire [25] et la définition du réfugié peut conduire ou non à l'asile selon des procédures de chaque Etat [26]. Aujourd'hui les Etats se protègent contre les réfugiés : un tiers des pays développés [27] prennent des mesures pour réduire les flux migratoires, vus comme des menaces pour l'identité nationale et la cohésion sociale. Dès lors, une extension de cette Convention aux réfugiés environnementaux paraît difficilement envisageable. [28] A Tuvalu, ces politiques discrétionnaires sont subies de plein fouet : entre 2001 et 2003, l'Australie a renvoyé les 2000 demandeurs d'asile venus frapper à sa porte et les fait attendre dans des centres situés chez ses voisins du Pacifique pendant qu'elle étudie les dossiers, alors que ses voisins eux-mêmes lui demandent l'asile.

**b. Un droit international non contraignant basé sur le principe de souveraineté n'est pas capable de régler le problème des réfugiés climatiques.**

Le principe constitutif des relations internationales est le droit aux entités politiques d'être libres de toute interférence extérieure, d'être souveraines en leur territoire. Ne pas faire tout ce qui est en son pouvoir pour empêcher la perte d'une entité souveraine c'est menacer la norme la plus essentielle et puissante des politiques et lois internationales. Or aujourd'hui Tuvalu semble bel et bien perdu : la structure institutionnelle et juridique de la société internationale est inadaptée à cette réalité et n'a pas su l'empêcher. Les négociations sur le climat respectent les souverainetés des Etats négociateurs mais hypothèquent toute action anticipée, efficace et universelle. Nous avons besoin d'un droit contraignant qui réponde efficacement aux nouvelles données environnementales, contrairement au droit actuel qui ne peut créer les obligations universelles nécessaires, car il ne s'impose pas à ceux qui n'y ont pas adhéré [29]. Dès lors, « *l'action des juristes préoccupés de ces questions doit être dirigée dans deux directions : vers la communauté des juristes pour forcer les autorités institutionnelles à procéder à des avancées, et vers l'opinion publique pour qu'elle pèse de son poids dans le même sens.* » [30]

Le droit international tel qu'il est construit aujourd'hui souffre de deux lacunes pour parvenir à répondre aux deux grands enjeux planétaires que sont la protection de l'environnement et la protection des réfugiés environnementaux. Ces lacunes sont le caractère contractuel du droit international et l'absence de responsabilité des Etats dans un droit non-contraignant guidé par le principe de souveraineté [31]. Ainsi, seule la négociation entre Etats peut permettre de répondre au problème des réfugiés environnementaux. Des accords bilatéraux et/ou multilatéraux devront être trouvés pour assurer la protection de la nouvelle catégorie de réfugié. Cet outil qu'est la négociation peut-il être véritablement protecteur pour le réfugié environnemental ? Sur quels devoirs moraux peut-elle être fondée ?

Les droits de l'homme et les Pactes relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels et aux droits civils et politiques visent en premier lieu à protéger les individus contre l'arbitraire des Etats et n'abordent pas explicitement la question de la protection de l'homme face aux catastrophes naturelles et/ou anthropiques [32]. Mais certains articles peuvent intéresser tout particulièrement les réfugiés environnementaux : « *Tout individu a droit à une nationalité.* » « *Nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité, ni du droit de changer de nationalité.* » [33]

« *Toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un Etat.* » « *Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays.* » [34]

« *Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes.* » [35]

Ces vœux pieux internationaux ne pourront prendre une tournure concrète qu'avec la reconnaissance des Etats de leur responsabilité commune et intergénérationnelle dans le réchauffement climatique. Cette responsabilité partagée représente un obstacle à désigner les Etats tenus d'accueillir les futures victimes du climat, désignation qui pose la question de l'existence d'une communauté internationale. « *Nous voulons que notre pays, les îles de Tuvalu, existe éternellement et ne soit pas submergé sous les eaux à cause de l'égoïsme et de l'avidité du monde industrialisé. C'est pourquoi nous proposons depuis le début la mise en place d'un cadre*

*légalement contraignant qui avance des objectifs et des calendriers pour le développement des énergies renouvelables, étant donné le lien direct entre énergies et changement climatique. Malheureusement, cette proposition n'a jamais vu le jour, à cause de l'action des pays qui refusent de ratifier le Protocole Kyoto. » [36] Paani Laupepa, assistant secrétaire pour l'Environnement, montre l'absence de solidarité internationale : « Je suis triste et en colère à la fois. Triste parce que nous devons bouger de toute façon, et en colère parce que cela n'est pas de notre faute, mais de celle d'autres qui ne regardent que leurs besoins sans jeter un coup d'œil au tableau global. »*

### **c. La négociation régionale prend forme**

Le Forum du Pacifique Sud est le groupe politique des Etats indépendants du Pacifique Sud depuis 1971. Il regroupe aujourd'hui 15 Etats, dont Tuvalu, qui veulent développer une réponse collective sur un grand nombre de domaines régionaux : commerce, développement économique, énergies, affaires politiques et sécurité. Ce Forum a permis de grandes avancées en matières de coopération commerciale et économique, il a fait entendre sa voix contre les essais nucléaires dans la région, il invite régulièrement les pays qui ont des intérêts dans la région pour des dialogues avec les membres du Forum.

Les Etats insulaires de basse altitude sont nombreux dans ce Forum. Le réchauffement climatique et la montée des eaux y sont donc des problèmes de premier ordre, ils sont même les plus difficiles jamais traités [37]. Le Forum a joué un rôle important dans les négociations internationales pour une convention-cadre sur le changement climatique, qui a vu le jour en 1992 au sommet de Rio, sous l'action d'AOSIS [38]. Les petits Etats insulaires du Pacifique possèdent donc une organisation politique régionale qui se fait entendre au niveau international : une fois la nécessité d'anticiper l'avenir des futurs réfugiés environnementaux reconnue, elle pourrait servir à lancer les négociations de reconnaissance d'un statut juridique.

Ce forum pourra également être le lieu des réflexions régionales qui seront nécessaires en plus d'un éventuel statut international. Le local est le seul niveau capable de mettre en place des mesures de solidarité, de protection et des mesures préventives. Il faut tenir compte des spécificités locales pour un éventuel déplacement d'une population dans sa totalité. Les approches globales (réflexions et pressions au sein de l'ONU, couverture médiatique internationale, travaux de recherches scientifiques et juridiques) et les approches locales (discussion dans les instances politiques régionales, travail de coopération et de sensibilisation) sont compatibles et complémentaires.

Premier pas : lors du dernier sommet des dirigeants des pays membres du Forum du Pacifique Sud, fin octobre 2006 à Fidji, le groupe des petits Etats insulaires a exprimé son inquiétude quant aux conséquences prévisibles du réchauffement climatique et de la montée du niveau des océans. Anote Tong, président de Kiribati, a appelé l'Australie et tous les autres pays concernés à s'engager dans un dialogue avec les petits pays pour pouvoir envisager l'avenir de leur population [39]. Cet appel illustre la position instable des gouvernements concernés : il faut à la fois mettre le sujet sur la table, en tant que responsable du pays et de sa population, tout en évitant de provoquer un abandon précipité et destructeur.

### **3. Les obstacles liés à la définition de la catégorie juridique de réfugié environnemental**

### a. L'environnement et rien que l'environnement ?

« Il est difficile de séparer les nuisances environnementales causées localement par les habitants de celles dues aux sociétés humaines extérieures à Tuvalu. » [40] Les habitants, en prélevant des roches, du gravier et du sable pour construire leurs maisons ont favorisé l'érosion. Funafuti, principale île de Tuvalu, est passée de 2000 à 4500 habitants en 20 ans, ce qui augmente les pressions démographiques sur l'environnement. Le rapport australien de la National Tidal Facility, qui a placé un marégraphe sur Tuvalu depuis 1993, estime qu'il n'y a pas de preuve visible d'une accélération des tendances de la montée des mers, mais que ce sont les insulaires eux-mêmes qui sont responsables des inondations par l'abattage de trop nombreux palmiers, par une trop grande densité de population, par un mauvais management environnemental [41]. Malgré les nombreux exemples de prétendus réfugiés environnementaux, les cas académiques sont rares, et les preuves de migrations dues à un unique facteur environnemental sont limitées [42]. Souvent, les dégradations environnementales ne sont pas la cause profonde des migrations : les personnes sont rendues plus vulnérables aux changements climatiques par des facteurs économiques, sociaux, institutionnels, comme la pauvreté et l'inégalité des ressources, toutes deux liées à la croissance démographique [43]. Et la migration liée à l'environnement est un phénomène complexe : elle dépend beaucoup des individus. Alors que certains vont partir, d'autres décident de rester tant que l'environnement assure un minimum de sécurité [44]. « Certains de mes frères et sœurs sont déjà en Nouvelle-Zélande et ils ne reviendront jamais. Ils me l'ont dit. En plus ils ont entendu parler du niveau de la mer qui monte. Mais moi je ne partirai pas, je veux rester ici » [45] affirme Ciao Si, Tuvaluen.

### b. Migrants ou réfugiés ?

La pertinence de la catégorie de réfugié environnemental est remise en cause par les problèmes qu'elle pose pour identifier ses membres. La dénomination ne reconnaît pas les conséquences de l'intervention de l'homme sur les milieux et occulte la complexité des motivations des départs, en établissant une relation simpliste de cause à effet directe. Dans certaines formes de catastrophes environnementales, comme celle que Tuvalu connaîtra dans quelques décennies, cette relation de cause à effet directe peut être établie, quand la seule solution est de bouger. Mais les capacités d'adaptation et les seuils de tolérance sont variables, et l'on parlera plus de migrants que de réfugiés pour les Tuvaluens qui déménagent aujourd'hui. La nuance entre ces termes tient dans la possibilité ou non de contrôler son départ. Les migrants se déplacent volontairement, principalement pour des raisons économiques. Les réfugiés sont forcés de partir par des contraintes extérieures. Ils sont des migrants qui entrent dans les critères de la Convention de Genève.

Il n'est pas toujours facile de distinguer les deux types de mouvements : des flux de migrants contiennent souvent des réfugiés anticipants, qui prévoient une dégradation de leurs conditions de vie et qui ont la possibilité de fuir avant. [46] Mais le caractère volontaire de la migration n'est pas facile à dégager, il reste difficile de dissocier les vraies causes du départ. Les Tuvaluens qui partent aujourd'hui ne se sentent-ils pas contraints de partir par la submersion future de leurs îles. Ils partent volontairement car ils pourraient rester encore quelques années à Tuvalu, mais la perspective d'un futur sombre peut les contraindre à partir. Aujourd'hui les jeunes partent faire leurs études en Nouvelle-Zélande, à Fidji ou en Australie et ne reviennent pas pour la grande majorité. Sont-ils poussés à rester à l'étranger par l'absence d'un avenir possible à Tuvalu ?

Le cas de Tuvalu illustre le paradoxe : les Tuvaluens qui partent aujourd'hui, prévoyant la disparition future de Tuvalu, ne rentreraient donc pas dans la catégorie de réfugié. Le Tuvaluen prévoyant sera puni, il ne recevra pas les mêmes protections - si protections un jour il y a - que ses compatriotes qui ont décidé d'attendre la catastrophe et de fuir dans la précipitation. Cette prise de position est justifiée par le fait que les personnes venant d'environnements détériorés ont une latitude d'action pour négocier où, quand et comment ils vont migrer, pour négocier avec les pays voisins et obtenir des protections et des droits qui compensent l'absence de statut de réfugié, accordé en cas de rupture environnementale brutale. En conséquence, toutes les populations menacées par la montée des eaux pourraient partager un universel manque de reconnaissance en tant que réfugiés. Il faudrait donc risquer la mort de centaines de Tuvaluens, restés sur leurs îles dans l'attente de la catastrophe qui leur donnera le statut de réfugié, pour que cette population se voit attribuer des protections et des droits à travers un statut officiel ?

### c. Quels droits pour les Tuvaluens ?

Les réfugiés environnementaux migrent le plus souvent à l'intérieur de leur propre pays, se déplaçant temporairement le temps que leur environnement d'origine permette de les accueillir à nouveau. Le réfugié est aujourd'hui une personne qui garde sa nationalité. Dans le cas de Tuvalu et des petits Etats insulaires, la situation n'est pas aussi simple : dans un monde régi par des relations entre Etats souverains, où le passeport national est la pièce d'identité maîtresse, quelle nationalité pour les ressortissants d'un Etat disparu sous les eaux ? Il devient apatride ? Il reçoit la nationalité du pays d'accueil ? Dans le cas d'un déménagement de toute la population au même endroit, les Tuvaluens pourraient-ils garder leur nationalité et acquérir une nouvelle souveraineté sur un territoire octroyé par un autre Etat ? Les instances internationales se verront-elles contraintes de créer de nouveaux petits Israël pour les réfugiés environnementaux ? [47]

La protection doit être collective si la préservation de l'identité et de la culture d'un peuple fait partie des préoccupations des autorités qui mettront en place ces droits. Cette approche collective sera la plus difficile à accepter pour les Etats du Nord car elle ne relève pas de leur tradition. [48] La Convention de Genève le montre : elle s'adresse à des individus et non à des populations entières. Ce droit imite en quelque sorte le droit au regroupement familial, un droit au regroupement national peut figurer dans les droits à accorder aux réfugiés environnementaux, surtout s'ils ne peuvent retourner dans leur Etat d'origine.

Idéalement, il faudrait que le gouvernement tuvaluen puisse obtenir des terres aux caractéristiques les plus proches possibles de celles de Tuvalu, pour ne pas perdre l'identité et la culture tuvaluenne [49]. Mais ni Fidji ni l'Australie ne sont prêts à accueillir les Tuvaluens, et ces deux pays invoquent le manque d'urgence de la situation pour justifier leur position. L'Australie, pays qui émet le plus de gaz à effet de serre par habitant au monde et qui n'a pas ratifié le protocole de Kyoto, a fermé sa porte aux demandes répétées de ses petits voisins : ceux qui veulent émigrer en Australie doivent passer par les canaux traditionnels, qui délivrent les visas au compte-goutte, car les Tuvaluens ne sont pas en danger aujourd'hui [50].

Début 2007, l'opposition travailliste australienne, par la voix de son porte-parole Bob Sercombe, a appelé le gouvernement à mettre en place un « *droit d'asile environnemental* » pour les populations des petits Etats insulaires océaniques, sous prétexte que les migrations environnementales à venir auront « *des implications humanitaires, mais aussi sécuritaires pour l'Australie.* » [51] Cette proposition,

appelée « The Pacific climate change alliance », demande la mise en place d'une politique d'accueil prioritaire et d'une protection qui anticipe les déplacements massifs. Rejetée à l'époque par le gouvernement australien sous prétexte qu'elle était discriminatoire pour les autres migrants, elle demande aussi la formation d'une coalition internationale qui ferait pression pour une reconnaissance des réfugiés environnementaux, dans un souci d'œuvrer dans deux directions complémentaires, le local et le global. Les élections législatives de fin 2007 ont vu la victoire du Premier ministre Kevin Rudd, chef du Parti travailliste. La Pacific climate change alliance n'a néanmoins pas encore été mise en place.

La Nouvelle-Zélande constitue l'une des autres issues de secours de Tuvalu : en 2001, sur la demande du gouvernement de Tuvalu, elle a mis en place une politique migratoire qui établit des quotas pour quatre petits Etats insulaires du Pacifique. Le Pacific Access Category (PAC) donne tous les ans la possibilité à 75 ressortissants de Tuvalu, 75 ressortissants de Kiribati, 250 de Fidji et 250 de Tonga d'obtenir une résidence permanente en Nouvelle-Zélande. Mais les conditions sont restrictives [52], et cet accord ne peut représenter une solution définitive pour la relocation des Tuvaluens. Simple « accord spécial sur l'immigration », il ne mentionne pas le réchauffement climatique et résulte de la volonté néo-zélandaise de ne pas créer de précédent juridique en appelant les migrants 'réfugiés environnementaux'. [53] Les conditions de cet accord ne sont pas dictées par une philanthropie exacerbée, mais elles marquent un progrès indéniable : le PAC permet une migration régulière et raisonnable en anticipant l'issue fatale, critères essentiels pour une intégration non conflictuelle. [54]

#### Conclusion

Pour obtenir les droits liés à un éventuel statut de réfugié environnemental, les Tuvaluens devront les négocier ou attendre le prochain cyclone dévastateur. Mais leur position de porte-drapeau des petits Etats insulaires, leur combat aux niveaux international et régional pour une prise de conscience de leur situation, leur couverture médiatique pourraient faire avancer les débats sur le refuge environnemental vers une acceptation du concept qui leur serait plus favorable. Aujourd'hui les demandes pour la reconnaissance d'un statut se font plus nombreuses et intègrent le cas de Tuvalu.

François Gemenne, membre d'EACH-FOR [55] a proposé à l'équipe d'étudier le cas de Tuvalu : « *Tuvalu est devenu une coqueluche médiatique, son cas pourrait éventuellement donner lieu à un précédent juridique. Je pense que notre projet, si nous désirons une bonne couverture médiatique, doit se pencher sur ce pays.*

» [56] Tuvalu, par son rôle actif dans les instances internationales et régionales et par la médiatisation des problèmes qu'il doit affronter, fait figure de symbole, de porte-parole et de porte-drapeau d'une cause qui dépasse ses frontières. Par sa submersion annoncée pour un futur proche, il pourrait être le précédent juridique qui permettra la reconnaissance de toutes les autres victimes du réchauffement climatique.

#### Laure Verhaeghe Etudiante à l'Université de Lille 2

[1] Friends of the Earth Australia, Citizen Guide to climate refugees, 2005, fact sheet two.

[2] Friends of the Earth Australia, Citizen Guide to climate refugee, op.cit, fact sheet two.

[3] Gilliane Le Gallic, Christopher Horner, Nuages au Paradis, documentaire, ETC, 55 minutes, 2004

[4] John R. Hunter, A note on relative sea level change at Funafuti, Tuvalu, Antarctic cooperative research center, 12 Août 2002

[5] Les coraux sont sensibles à l'acidité et à la température des océans. La concentration de CO2 dans l'océan est telle que son acidité et sa température augmentent, entraînant le blanchiment puis la mort des coraux.

- [6] Pour l'ensemble des phénomènes liés au changement climatique sur Tuvalu, voir Agnès Sinaï, Frédéric Castaignède, Yves Billy, Paradis Perdus, les derniers jours de Tuvalu, documentaire produit par Arte, CERIMES, 51 minutes.
- [7] Rapport du Groupe de travail II du GIEC, Bilan 2001 des changements climatiques : conséquences, adaptation et vulnérabilité, 2001, p. 66.
- [8] Essam El-Hinnawi, Environmental Refugees, United Nations Environment Program, Nairobi, 1985, p.4. Traduction libre
- [9] Lagitupu Tuilimu, 3ème conférence des Nations Unies sur les Pays les moins avancés, 17 mai 2001.
- [10] Tuvalu Initial National Communication Under the United Nations Framework Convention on Climate Change. (UNFCCC), Octobre 1999, p.5
- [11] United Nations University, Institute for Environment and Human Security, As rank of Environmental Refugees swell worldwide, calls grow for better definition, recognition, support. 11 oct. 2005, p.1
- [12] Fanny Héros, entretien.
- [13] Gilliane Le Gallic, Christopher Horner, Nuages au Paradis, documentaire, ETC, 55 minutes, 2004
- [14] Agnès Sinaï, Frédéric Castaignède, Yves Billy, Paradis Perdus, les derniers jours de Tuvalu, documentaire produit par Arte, CERIMES, 51 minutes.
- [15] Letasi Iulai, Tuvalu, in Agnès Sinaï, Frédéric Castaignède, Yves Billy, Paradis Perdus, les derniers jours de Tuvalu, documentaire produit par Arte, CERIMES, 51 minutes.
- [16] Jon Barnett, Neil Adger, Climate dangers and Atoll countries, Tyndall Center for climate change research, working paper 9, octobre 2001
- [17] Tuvalu Initial National Communication Under the United Nations Framework Convention on Climate Change. (UNFCCC), Octobre 1999, p.8
- [18] [www.un.org/News/fr-press/doc...](http://www.un.org/News/fr-press/doc...)
- [19] Les petits Etats insulaires en développement sont réunis au sein du SIDS programme of action depuis 1994 et la Conférence de Barbade. La « SIDS Unit » a été créée en 1995 au sein de la Commission Développement Durable de l'ONU pour faciliter le suivi et la mise en place du Programme d'Actions de Barbade. Le département des affaires sociales et économiques de l'ONU a repris la liste des SIDS, qui travaillent souvent ensemble à l'ONU au sein d'AOSIS.
- [20] Samir S. Patel, Climate Science : a sinking feeling, Nature 440, 6 avril 2006
- [21] Saufatu Sopoanga, Statement, 14th session of the Commission on Sustainable Development, 10 mai 2006. Traduction libre.
- [22] Pierre Radanne, entretien.
- [23] Convention relative au statut des réfugiés, [www.unhcr.ch/french/html/men...](http://www.unhcr.ch/french/html/men...)
- [24] UNCHR, A critical time for the environment, Refugees, n°127, 2002. p.13. Traduction libre.
- [25] Christel Cournil, Les réfugiés écologiques : Quelle(s) protection(s), quel(s) statut(s) ?, op. cit.
- [26] Monique Chemillier Gendreau, Faut-il un statut international de Réfugié Ecologique ?, Revue Européenne de droit de l'environnement, n°4, décembre 2006. p. 446
- [27] Norman Myers, Environmental Refugees, in Population and Environment : a journal of interdisciplinary Studies, Vol 19, Number 2, November 1997
- [28] Christel Cournil, Les réfugiés écologiques : Quelle(s) protection(s), quel(s) statut(s) ?, op. cit.
- [29] Monique Chemillier-Gendreau, Faut-il un statut international de réfugié écologique ?, Revue Européenne de droit de l'environnement, n°4, décembre 2006, p. 452
- [30] Monique Chemillier-Gendreau, Faut-il un statut international de réfugié écologique ?, op. cit., p.452.
- [31] Christel Cournil, Les réfugiés écologiques : Quelle(s) protection(s), quel(s) statut(s) ?, Revue du droit public, n°4, 2006.
- [32] Christel Cournil, Les réfugiés écologiques : Quelle(s) protection(s), quel(s) statut(s) ?, op.cit.
- [33] Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, article 15, paragraphes 1 et 2.
- [34] Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, article 13, paragraphes 1 et 2.
- [35] Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article premier
- [36] Saufatu Sopoanga, Premier ministre de Tuvalu, Statement at the Worl Summit on Sustainable Development, Johannesburg, 2 septembre 2002.
- [37] <http://www2.hawaii.edu/ogden/piir/pacific/spf/info.html>
- [38] <http://www2.hawaii.edu/ogden/piir/pacific/spf/info.html>
- [39] Flash d'Océanie, Statut de réfugiés climatiques : une ONG demande plus de reconnaissance, 20

février 2007, <http://newspad-pacific.info/>

[40] Mataio Tekinene, responsable de l'environnement de l'Etat, cité par Anthony Balmain, Deux mètres au-dessus de l'océan- Tuvalu, paradis en sursis, Courrier International n° 808, 27 avr. 2006

[41] Piers Moore Ede, That sinking feeling, Earth Island Journal, Winter 2002-2003

[42] Fiona Flintan, Environmental Refugees : a misnomer or a Reality ?, contribution to the Wilton Park Conference Report on Environmental Security and Conflict Prevention, March 2001

[43] Diane C.Bates, Environmental Refugees ? Classifying Human Migration caused by environmental change, Population and environment, Vol.23, No.5, May 2002.

[44] François Gemenne, Changement climatique et déplacements forcés : vers une responsabilité environnementale globale ? Le cas des Small Islands Developing States dans le Pacifique Sud. Papier présenté en 2006, 47ème convention annuelle de l'association des études internationales, San Diego.

[45] Ciao Si, cité dans Agnès Sinaï, Frédéric Castaignède, Yves Billy, Paradis Perdus, les derniers jours de Tuvalu, documentaire produit par Arte, CERIMES, 51 minutes.

[46] Diane C.Bates, Environmental Refugees ? Classifying Human Migration caused by environmental change, Population and environment, Vol.23, No.5, May 2002.

[47] Andrew Simms, John Magrath Hannah Reid, Up in smoke ? Threats from and response to the impact of global warming on human development, nef, octobre 2004.

[48] Christel Cournil, Pierre Mazzega, Catastrophes écologiques et flux migratoires : comment protéger les réfugiés écologiques ?, Revue Européenne de droit de l'environnement, n°4, décembre 2006. pp. 417-426.

[49] Samir S. Patel, Climate Science : a sinking feeling, Nature 440, 6 avril 2006

[50] Genevieve Sheenan, Tuvalu Little, Tuvalu Late, Harvard international review, spring 2002, p.11

[51] Flash d'Océanie, Statut de réfugiés climatiques : une ONG demande plus de reconnaissance, 20 février 2007, <http://newspad-pacific.info/>

[52] Véronique Lassailly-Jacob, François Gemenne, Environment vulnerability and migration strategy : two contrasted cases in Sahel and in the South Pacific Ocean, Paper prepared for the IMISCOE A2 Workshop "Poverty, Vulnerability and Migration Choice", Geneva, 18-19 mai 2006.

[53] Véronique Lassailly-Jacob, François Gemenne, Ibid.

[54] Jérôme Origny, Les migrations climatiques générées par la hausse inégale du niveau de la mer. Perspectives géopolitiques, Mémoire réalisé au CID (Marine de France), Mars 2006

[55] Projet européen « Environmental Change and Forced Migrations Scenarios », lancé en 2006, qui étudie le lien entre dégradation environnementale et migration forcée. Le projet se déroule sur deux ans, il regroupe des experts en environnement, en migration, en économie, en climat, avec pour but de faciliter la décision politique une fois les flux de migrations environnementales identifiés, déterminés et quantifiés.

[56] François Gemenne, membre du projet EACH-FOR, meeting, 22-23 mars 2007, Bruxelles