



BIBLIOTHÈQUE du PARLEMENT

LIBRARY of PARLIAMENT

ÉTUDE GÉNÉRALE



Changements climatiques et migration forcée : le rôle du Canada

Publication n° 2010-04-F
Le 9 février 2010
Révisée le 1^{er} février 2013

Penny Becklumb

Division de l'industrie, de l'infrastructure et des ressources
Service d'information et de recherche parlementaires

**Changements climatiques et migration forcée :
le rôle du Canada
(Étude générale)**

La présente publication est aussi affichée en versions HTML et PDF sur IntraParl (l'intranet parlementaire) et sur le site Web du Parlement du Canada.

Dans la version électronique, les notes de fin de document contiennent des hyperliens intégrés vers certaines des sources mentionnées.

This publication is also available in English.

Les **études générales** de la Bibliothèque du Parlement sont des analyses approfondies de questions stratégiques. Elles présentent notamment le contexte historique, des informations à jour et des références, et abordent souvent les questions avant même qu'elles deviennent actuelles. Les études générales sont préparées par le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque, qui effectue des recherches et fournit des informations et des analyses aux parlementaires ainsi qu'aux comités du Sénat et de la Chambre des communes et aux associations parlementaires, et ce, de façon objective et impartiale.

TABLE DES MATIÈRES

1	INTRODUCTION.....	1
2	NOMBRE PROBABLE DE RÉFUGIÉS CLIMATIQUES	1
3	OBLIGATIONS LÉGALES DU CANADA ENVERS LES RÉFUGIÉS CLIMATIQUES.....	2
3.1	Le rôle actuel du Canada dans la réinstallation des réfugiés climatiques	3
3.2	Un futur rôle pour le Canada.....	4
4	CONCLUSION	5

CHANGEMENTS CLIMATIQUES ET MIGRATION FORCÉE : LE RÔLE DU CANADA

Les changements climatiques pourraient entraîner la pire crise migratoire de l'histoire de l'humanité¹.

1 INTRODUCTION

En janvier 2013, le site CNN Travel mettait les Maldives dans sa liste des cinq « destinations à voir d'urgence en 2013² ». Si l'on en croit les rapports selon lesquels la hausse du niveau des mers dépasse les prévisions les plus pessimistes, cet État insulaire de faible élévation situé dans l'océan Indien deviendra bientôt inhabitable, ce qui forcera ses 400 000 citoyens à fuir des décennies plus tôt que prévu³.

Les gouvernements savent depuis plus de 25 ans que les changements climatiques risquent d'entraîner la migration forcée de millions de personnes⁴. Les répercussions de plus en plus manifestes de ces changements dans certaines régions du monde risquent d'exacerber, au sein de la communauté internationale, la peur suscitée par les migrations de masse⁵.

Certains déplacements de populations seront directement causés par la hausse du niveau des mers ou des phénomènes météorologiques extrêmes qui rendront certaines régions inhabitables. Cependant, une bonne partie des déplacements leur seront indirectement attribuables et résulteront d'une détérioration graduelle de l'environnement entraînant des pénuries de nourriture, d'eau potable et d'énergie également susceptibles de causer des conflits armés et d'autres formes de violence⁶. Selon un organisme américain produisant des analyses de la sécurité nationale, « les changements climatiques multiplient le facteur d'instabilité dans certaines des régions les plus instables du monde⁷ ». Les États les moins avancés d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine, ainsi que les petits États insulaires de faible élévation sont les plus susceptibles de produire des réfugiés climatiques⁸.

2 NOMBRE PROBABLE DE RÉFUGIÉS CLIMATIQUES

Selon les estimations, le nombre de personnes qui seront forcées de se déplacer d'ici 2050 en raison des changements climatiques varie de 25 millions à un milliard⁹. Le nombre qui revient le plus fréquemment serait 200 millions de réfugiés climatiques d'ici 2050¹⁰. Il a aussi été estimé que les changements climatiques exposent à un risque extrême de 500 à 600 millions de personnes (environ 10 % de la population mondiale)¹¹.

Il est difficile d'avancer des chiffres exacts en raison des nombreuses hypothèses interdépendantes sur lesquelles ils s'appuient, y compris celles concernant la croissance démographique et économique mondiale future, le moment où se produiront les phénomènes climatiques, leurs répercussions et la nature des changements climatiques qui pousseront des populations à fuir.

Il est toutefois possible d'avancer des chiffres plus précis en ce qui concerne le sous-groupe de réfugiés climatiques qui devront s'expatrier lorsque leur région sera inondée à cause de la montée des océans. Selon une étude, « un réchauffement de 3 à 4 °C entraînera une élévation du niveau des mers de 20 à 80 cm, avec pour résultat de faire *chaque année* entre 7 à 70 millions et 20 à 300 millions de victimes *additionnelles* d'inondations (hypothèses de faible et de forte croissance démographique respectivement) [SOULIGNÉ PAR L'AUTEURE]¹² ».

Pour mettre ces chiffres en perspective, le nombre de « réfugiés relevant de la compétence » du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) était de 10,5 millions au début de 2011, ce qui représente environ 5 % des 200 millions de réfugiés climatiques prévus d'ici 2050. Le UNHCR déclarait récemment que « les personnes déplacées chaque année à cause des catastrophes naturelles sont déjà plus nombreuses que celles qui sont déplacées en raison des conflits¹³ ».

Les experts estiment que la plupart des personnes déracinées à cause de changements climatiques resteront dans leur propre pays¹⁴, mais qu'une minorité devra partir à l'étranger¹⁵. Vu le nombre considérable de réfugiés climatiques prévu au cours des années à venir, même un faible pourcentage d'entre eux représenterait un nombre considérable par rapport au nombre de nouveaux résidents qui sont acceptés actuellement au Canada. En 2011, le Canada a accepté 249 000 nouveaux résidents permanents¹⁶. Sur ce nombre, seuls quelque 36 200 ont été accueillis pour des motifs humanitaires, les autres étant des travailleurs ou des personnes venues retrouver leur famille au Canada.

3 OBLIGATIONS LÉGALES DU CANADA ENVERS LES RÉFUGIÉS CLIMATIQUES

Ceux qui sont d'avis que le Canada devrait jouer un rôle dans le dossier des réfugiés climatiques invoquent plusieurs arguments, dont les suivants :

- soutenir la stabilité et la paix internationales;
- limiter les dommages que pourrait encore subir l'écosystème mondial, par exemple la déforestation que risque d'entraîner des migrations massives;
- remplir une obligation morale en reconnaissant sa part de responsabilité en ce qui a trait aux répercussions des changements climatiques vu la contribution du Canada au réchauffement climatique;
- fournir une aide humanitaire à ceux qui en ont besoin dans le monde¹⁷.

En décembre 2010, les parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (dont le Canada) ont adopté les accords de Cancún préconisant l'adoption de « mesures propres à favoriser la compréhension, la coordination et la coopération concernant les déplacements, les migrations et la réinstallation planifiée par suite des changements climatiques¹⁸ ».

3.1 LE RÔLE ACTUEL DU CANADA DANS LA RÉINSTALLATION DES RÉFUGIÉS CLIMATIQUES

Aucun des volets du programme canadien d'immigration humanitaire – réfugiés, raisons d'ordre humanitaire et admission temporaire lorsque les « circonstances le justifient » – ne reconnaît les réfugiés climatiques.

Le principal volet de ce programme concerne les réfugiés. Ces derniers arrivent au Canada de l'une ou l'autre des façons suivantes : soit ils sont sélectionnés à l'étranger pour recevoir un visa de résident permanent, soit ils arrivent au Canada par leurs propres moyens et demandent asile une fois sur place.

Un réfugié choisi à l'étranger peut réunir les conditions pour venir au Canada à titre de « réfugié au sens de la Convention¹⁹ » ou de « personne en situation semblable²⁰ ». Les réfugiés au sens de la Convention craignent avec raison d'être persécutés du fait de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social particulier ou de leurs opinions politiques. En vertu de la loi actuelle, les motifs environnementaux ou économiques ne peuvent être invoqués pour obtenir le statut de réfugié au sens de la Convention ou de personne en situation semblable.

Les personnes qui viennent ici par leurs propres moyens et demandent asile une fois arrivées sont, en règle générale, autorisées à rester si elles courent le risque, en rentrant dans leur pays, d'être torturées ou tuées ou de se voir infliger une peine cruelle ou inusitée, risque auquel les citoyens du pays en question ne sont généralement pas confrontés. Comme dans le cas des réfugiés sélectionnés à l'étranger, notre système actuel de traitement des demandes d'asile présentées dans un bureau intérieur ne reconnaît pas les réfugiés climatiques.

Le Canada accorde également le statut de résident permanent à quiconque ne correspond pas à la définition de « réfugié » ou n'appartient à aucune autre catégorie d'immigrants, lorsque cela est justifié pour des raisons d'ordre humanitaire ou dans l'intérêt public²¹. Ce pouvoir discrétionnaire permet au Canada d'accepter certaines personnes dans des circonstances exceptionnelles et impérieuses non prévues par la loi. Le gouvernement utilise parfois ce pouvoir pour établir des politiques prévoyant l'admission de groupes de personnes se trouvant dans des circonstances particulières. En 2007, par exemple, ce pouvoir discrétionnaire a été utilisé pour faciliter l'immigration de quelque 150 Vietnamiens qui vivaient sans statut aux Philippines depuis les années 1970. À ce jour, il semble qu'il ne l'ait encore jamais été pour autoriser l'entrée de réfugiés climatiques ou environnementaux.

Enfin, le Canada autorise certains étrangers qui ne sont pas admissibles ou ne satisfont pas aux exigences courantes en matière d'immigration à rester au Canada temporairement lorsque « les circonstances le justifient²² ». Il peut donc octroyer, à sa discrétion, un permis de résidence temporaire à une personne se trouvant dans des circonstances impérieuses lorsque le besoin de cette personne de se réfugier au Canada l'emporte sur les risques. Le gouvernement délivre des permis de résidence temporaire à des personnes faisant partie de certains groupes, par exemple aux victimes de la traite d'êtres humains, ou encore à des personnes

dans des situations exceptionnelles. Il semble qu'il n'ait encore jamais octroyé de permis de résidence temporaire à des réfugiés climatiques.

L'absence de dispositions, dans le régime actuel d'immigration canadien, autorisant l'admission de personnes déplacées pour des motifs directement liés aux changements climatiques est conforme au droit international, qui ne reconnaît pas ces personnes comme étant des réfugiés²³. Cependant, si le Canada décidait d'accorder l'asile aux réfugiés climatiques, il ne serait pas obligé de modifier la loi. Il lui suffirait de changer la réglementation ou de donner des directives en ce sens.

3.2 UN FUTUR RÔLE POUR LE CANADA

Le Canada a toujours fait partie de la poignée de pays développés qui se fixent des quotas annuels pour la réinstallation de réfugiés venant de l'étranger²⁴. En 2010, 22 pays ont accueilli un total de 98 800 réfugiés aux fins de réinstallation, soit 1 % des 10,5 millions de réfugiés dans le monde cette année-là. Les États-Unis venaient en tête avec 71 400 réfugiés accueillis, suivis par le Canada (12 100) et l'Australie (8 500)²⁵. Chaque année, le nombre total de personnes accueillies par le Canada pour des raisons humanitaires est plus élevé que le chiffre indiqué, car il inclut non seulement les réfugiés, mais également les personnes à leur charge ainsi que d'autres catégories de personnes ayant besoin de protection.

Il est impossible de prédire avec certitude combien de personnes supplémentaires chercheront, chaque année, à se réinstaller ailleurs pour des raisons climatiques. Il semble toutefois certain que les changements climatiques exerceront des pressions accrues pour que soit élargi, peut-être considérablement, le programme canadien d'immigration humanitaire au cours des prochaines décennies.

Si les réfugiés sont capables de s'intégrer à la société et au marché du travail canadiens, le Canada pourrait gagner à accueillir un nouvel afflux de réfugiés. Il ne faut cependant pas oublier les coûts liés aux mesures d'aide à l'intégration des nouveaux arrivants dans la société canadienne, surtout lorsque leurs compétences ne sont ni utiles ni reconnues sur le marché canadien de l'emploi et que les nouveaux arrivants ne parlent ni le français ni l'anglais.

Toutefois, l'accueil d'un nombre accru de réfugiés chaque année n'est qu'une des solutions que le Canada pourrait envisager. La réinstallation dans un pays comme le Canada est une solution coûteuse, à la portée d'un faible pourcentage des réfugiés. En règle générale, elle n'est envisagée que lorsqu'il est impossible de procéder au rapatriement volontaire ou à l'intégration locale²⁶.

Dans le cas des réfugiés climatiques, le rapatriement ou l'intégration locale pourraient être des solutions intéressantes parce que, contrairement aux réfugiés traditionnels, ils bénéficieraient toujours, en principe, de la protection de leur propre gouvernement²⁷. Or, la migration climatique est parfois le résultat de l'incapacité des pays en développement de s'adapter à l'évolution du climat. Dans ces situations, le Canada et d'autres pays pourraient alors envisager de leur fournir une aide au développement – par exemple, pour renforcer les défenses côtières ou réinstaller les réfugiés climatiques dans d'autres régions à l'intérieur de leur propre pays.

Ce serait là un moyen efficace d'aider certains grands groupes de réfugiés climatiques²⁸.

Il va sans dire que ces mesures ne sont que des mécanismes à court terme visant à gérer les répercussions du problème, pendant que le monde, dont le Canada, s'efforce de s'attaquer à ses causes profondes en réduisant les émissions de gaz à effet de serre.

4 CONCLUSION

Selon les meilleures estimations, des centaines de millions de personnes pourraient être forcées de fuir leur pays au cours des prochaines décennies en raison des changements climatiques. Le Canada peut d'ores et déjà commencer à planifier une intervention méthodique et efficace afin de composer avec cette crise annoncée.

NOTES

1. Frank Biermann et Ingrid Boas, « [Preparing for a warmer world: Towards a global governance system to protect climate refugees](#) », *Global Environmental Politics*, vol. 10, n° 1, février 2010, p. 83. [TRADUCTION]
2. Jordan Rane, « [See them before they're gone: 5 urgent experiences for 2013](#) », *CNN Travel*, 22 janvier 2013. [TRADUCTION]
3. *Ibid.*
4. En 1985, dans un rapport intitulé *Réfugiés environnementaux*, d'Essam El-Hinnawi, le Programme des Nations Unies pour l'environnement attirait l'attention sur le problème. En 1990, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat prédisait que « la migration humaine risque de subir les pires effets du changement climatique ». [TRADUCTION] (Premier rapport d'évaluation présenté par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, [Policymaker Summary of Working Group II \(Potential Impacts of Climate Change\)](#), juin 1990, p. 103.) [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]
5. Nurit Kliot, « Environmentally Induced Population Movements: Their Complex Sources and Consequences – A Critical Review » dans Jon D. Uruh *et al.* (dir.), *Environmental Change and Its Implications for Population Migration*, Dordrecht (Pays-Bas) Kluwer Academic Publishers, 2004, p. 69.
6. Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), « [Déplacements, changements climatiques et catastrophes naturelles](#) », chap. 7 dans *Les réfugiés dans le monde 2012 – En quête de solidarité*, Genève, 2012.
7. La CNA Corporation, *National Security and the Threat of Climate Change*, Alexandria, Virginie, 2007, p. 6. [TRADUCTION]
8. Frank Biermann et Ingrid Boas, « Protecting Climate Refugees: The Case for a Global Protocol », *Environment*, vol. 50, n° 6, octobre 2008, p. 10. Voir également : Koko Warner *et al.*, *In Search of Shelter: Mapping the Effects of Climate Change on Human Migration and Displacement*, CARE International, 2009.
9. UNHCR, *Déplacements* (2012).

**CHANGEMENTS CLIMATIQUES ET MIGRATION FORCÉE :
LE RÔLE DU CANADA**

10. Organisation internationale pour les migrations, « Migration and Climate Change », *Migration Research Series*, n° 31, 2008; Nicholas Stern, « Part II: Impacts of Climate Change on Growth and development » dans *Stern Review Report on the Economics of Climate Change*, Presses de l'Université de Cambridge, 2006, p. 77; Oli Brown, « The Numbers Game », *Forced Migration Review*, n° 31, octobre 2008, p. 8.
11. Environmental Justice Foundation, *No Place Like Home: Where Next for Climate Refugees?*, Londres, 2009, p. 4, citant Global Humanitarian Forum, *Human Impact Report: Climate Change – The Anatomy of a Silent Crisis*, Genève, 2009; G. Granahan *et al.*, « The Rising Tide: Assessing the Risks of Climate Change and Human Settlements in Low Elevation Coastal Zones », *Environment and Urbanisation*, vol. 19, 2007, cité dans Climate Secretariat at the University of Copenhagen, *Rising Sea Levels Set to Have Major Impacts Around the World*, communiqué, Université de Copenhague, 10 mars 2009.
12. R. Warren *et al.*, *Spotlighting Impacts Functions in Integrated Assessment Models*, Tyndall Centre for Climate Change, rapport de recherche 91, Norwich (R.-U.), 2006. Stern a approuvé cette conclusion (2006), p. 77. [TRADUCTION]
13. UNHCR, Déplacements (2012).
14. UNHCR, [Changements climatiques, catastrophes naturelles et déplacement humain : une perspective du HCR](#), 14 août 2009, p. 2. Voir également : Sheila C. McAnaney, « [Sinking Islands? Formulating a Realistic Solution to Climate Change Displacement](#) », *New York University Law Review*, vol. 87, n° 4, octobre 2012, p. 1172 à 1209.
15. Environmental Justice Foundation (2009), p. 4.
16. Ce chiffre inclut les réfugiés et leurs personnes à charge, les personnes acceptées pour des raisons humanitaires et les immigrants de la composante économique et de la catégorie de la famille. Citoyenneté et Immigration Canada, [Faits et chiffres 2011 – Aperçu de l'immigration : Résidents permanents et temporaires](#).
17. Voir : Alan E. Nash, « Environmental Refugees: Consequences and Policies From a Western Perspective », *Discrete Dynamics in Nature and Society*, vol. 3, n° 2-3, 1998.
18. Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, « [Les accords de Cancún: Résultats des travaux du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention](#) », décision 1/CP.16 dans *Rapport de la Conférence des Parties sur sa seizième session, tenue à Cancún du 29 novembre au 10 décembre 2010*, FCCC/CP/2010/7/Add.1, 15 mars 2011, al. 14f).
19. Le terme « Convention » renvoie à la Convention relative au statut des réfugiés des Nations Unies (signée à Genève en 1951), rédigée après la Seconde Guerre mondiale.
20. [Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés](#), L.C. 2001, ch. 27, par. 12(3).
21. *Ibid.*, art. 25 et 25.2.
22. *Ibid.*, art. 24.
23. Selon le UNHCR, « la Commission du droit international élabore un texte qui pourrait servir de base à l'établissement d'une loi internationale ayant force exécutoire sur la protection des personnes dans les situations de catastrophe » (UNHCR, Déplacements (2012)). Cependant, le droit international des réfugiés pourrait s'appliquer à certaines personnes déplacées indirectement en raison des changements climatiques lorsque ces derniers provoquent un conflit armé ou des menaces similaires à la sécurité. Voir : UNHCR (2009), p. 5, 6 et 9.
24. Traditionnellement, les États-Unis, le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas et les pays nordiques sont des pays de réinstallation. Au cours de la dernière décennie, toutefois, de nombreux autres pays ont mis en œuvre des programmes de réinstallation. En 2012, 26 États ont exprimé la volonté d'accueillir des réfugiés aux fins de réinstallation. La même année, pourtant, 90 % de la totalité des places de réinstallation dans le monde ont été offertes par les États-Unis, le Canada et l'Australie. Voir : UNHCR, [Frequently Asked Questions about Resettlement](#), 27 juillet 2012, p. 2. [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]

CHANGEMENTS CLIMATIQUES ET MIGRATION FORCÉE :
LE RÔLE DU CANADA

25. UNHCR, « [Trends in Displacement, Protection and Solutions: Ten Years of Statistics](#) », *UNHCR Statistical Yearbook 2010, 10^e édition*, 27 décembre 2011, p. 24, 38 et 39.
[DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]
26. UNHCR (27 juillet 2012), p. 1.
27. Biermann et Boas (2008), p. 11.
28. *Ibid.*