

La “ disparition de Tuvalu ”: analyse des discours autour d’une mise sur l’agenda

Damien Vallot

▶ **To cite this version:**

Damien Vallot. La “ disparition de Tuvalu ”: analyse des discours autour d’une mise sur l’agenda. CIST2014 - Fronts et frontières des sciences du territoire, Collège international des sciences du territoire (CIST), Mar 2014, Paris, France. pp.367-373. hal-01353424

HAL Id: hal-01353424
https://hal.science/hal-01353424

Submitted on 11 Aug 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La « disparition de Tuvalu » : analyse des discours autour d'une mise sur l'agenda

AUTEUR
Damien VALLOT, LAM (France)

RÉSUMÉ
Cette communication propose d'analyser l'émergence des différents discours sur la potentielle disparition du territoire de Tuvalu au regard de l'analyse des politiques publiques et de la théorie de la mise sur l'agenda. Nous nous intéresserons à la production des discours scientifiques et leurs traductions dans les champs médiatiques et politiques. Le cas de Tuvalu est analysé à plusieurs échelles, que ce soit au niveau international (arènes onusiennes, champ de la recherche universitaire) ou bien régional (dans ses relations avec la Nouvelle-Zélande en termes de politiques d'aide ou de migration). L'enjeu est de montrer le territoire comme un objet de formulation de scénarios et de prises de position au sein d'un espace concurrentiel. On soulignera ainsi les différentes stratégies et préoccupations annexes des acteurs qui peuvent utiliser la puissance symbolique forte du territoire pour la défense de certains intérêts particuliers.

MOTS CLÉS
Mise sur agenda, élévation du niveau marin, Tuvalu, discours, scénarios, atoll

ABSTRACT
This paper offers to briefly analyse the emergence of various discourses on the possible disappearing of the territory of the small island State of Tuvalu (due to climate change and sea level rise) with the use of the theory of public policies and the concept of agenda setting. It will focus on the production of scientific discourses and their translation in the media and political fields. The case of Tuvalu is analysed at various scales, whether at the international level (such as UN arenas and academic research field) or at the regional level (bilateral relation with New Zealand regarding aid or migration policies). The goal is to understand the territory as an object of formulation of scenarios and of stands in a competitive space. Thus, the various strategies and other preoccupations of stakeholders, using the symbolic power of the territory, will be highlighted.

KEYWORDS
Agenda setting, sea level rise, Tuvalu, discourses, scenarios, atoll

INTRODUCTION

Souvent présentés comme des réfugiés en devenir, dont le territoire est menacé par l'élévation du niveau marin, les habitants de Tuvalu (État atoll du Pacifique) servent d'illustration aux impacts humains du changement climatique dans de nombreux discours. Le traitement médiatique de la perspective d'une disparition de Tuvalu a ainsi été décuplé depuis une vingtaine d'années (Gemenne, 2010). En science politique, le territoire s'analyse comme un construit politique et social, c'est-à-dire comme le résultat d'une tentative faite par un individu ou un groupe d'affecter, de régir des peuples et des nations sur une aire géographique (Sack, 1983). Le territoire est ainsi étroitement lié à la nation, à son administration par un gouvernement, à l'action de celui-ci sur ses citoyens, à la représentation qu'ils se font de leur identité et à leur reconnaissance sur la scène internationale. La dégradation

irréversible d'un territoire devenu inhabitable ou la disparition de celui-ci induirait des perturbations majeures pour sa population. Dans le cas de Tuvalu, la faible surface habitable et la vulnérabilité de la quasi-totalité du territoire impliquent deux caractéristiques singulières, dans l'hypothèse d'une migration : celle-ci concernerait l'ensemble de la population et serait *de facto* transnationale, sans possibilité de retour. La possibilité pour cet État de perdre son territoire et de se retrouver avec une population en exil fait s'interroger sur sa capacité à se relocaliser et à rester souverain. Nombreux sont ceux qui imaginent alors le scénario d'une nation contrainte de quitter son foyer en raison de sa disparition. Cette communication, en se basant sur un travail de terrain de 6 mois à Tuvalu et en Nouvelle-Zélande, propose un début d'analyse critique de l'émergence de ces discours et de leur mise à l'agenda.

1. REVUE DE LA LITTÉRATURE SCIENTIFIQUE

À son indépendance, en 1978, le micro État de Tuvalu a suscité l'intérêt de peu de journalistes, politiques ou universitaires si ce n'est pour théoriser sur ses capacités limitées de développement (Goldsmith, 2005). Depuis les années 90, un nouveau type de discours émerge dans le sillage de la prise en compte du réchauffement planétaire : celui de sa possible submersion. Cette vision a été accentuée dans les années 2000 jusqu'à servir de symbole empathique dans la volonté de pousser à la signature d'un accord contraignant sur la limitation du rejet de gaz à effet de serre (GES) à Copenhague en 2009. La littérature scientifique est abondante en ce qui concerne « les migrants climatiques » (Gemenne, 2009) et elle commence également à se développer sur la question plus particulière du devenir des États atolls menacés par l'élévation du niveau marin.

– Certains auteurs réfléchissent à une protection juridique des populations menacées ; c'est notamment le cas en droit avec le débat concernant la définition du statut juridique des personnes qui migrent en raison d'une dégradation de leur environnement (Cournil, 2006 ; Rayfuse, 2010 ; Kälin, 2010 ; McAnaney, 2012 ; Gerrard et Wannier, 2013) et la tentation de parler de futurs « apatrides du climat » (HCR, OIM et NRC, 2009 ; Lallemant, 2009 ; Kälin, 2010 ; Piguet, 2010 ; Barden, 2011).

– D'autres étudient la capacité à conserver sa souveraineté et perdurer malgré une perte du territoire (McAdam, 2010a et 2010b ; Yamamoto et Esteban, 2010 et 2011).

– Une partie commence à réfléchir à l'historique, à l'évolution et à la mise à l'agenda de la thématique (Di Piazza, Kempf et Pearthree, 2007 ; Morrissey, 2009 ; Cambrézy et Lassailly-Jacob, 2010 ; Ollitrault, 2010 ; Cournil, 2011 ; Piguet, 2012).

– Enfin de nombreux auteurs cherchent à relativiser les propos théoriques et les discours fantasmés par une analyse plus empirique et des enquêtes de terrains (Mortreux et Barnett, 2009 ; Barnett et Webber, 2010a et 2010b ; Gemenne, 2010 ; Farbotko, 2010 ; McAdam, 2012 ; Mayer, 2011 ; Farbotko et Lazrus, 2012 ; Florémont, 2012 ; Smith, 2013 ; Bettini, 2013).

2. LA MISE SUR L'AGENDA

La notion de mise sur l'agenda permet, dans une première acception, de concevoir d'un point de vue analytique l'émergence de problèmes dans l'espace public ou politique, problèmes qui étaient jusqu'alors cantonnés à l'espace privé ou dus à une causalité naturelle fataliste et dont les autorités légitimes ne considéraient pas qu'ils étaient de leur ressort. Cependant, l'analyse de la mise à l'agenda ne se limite pas à une simple procédure d'inscription à l'ordre du jour. En effet, les notions d'*agenda-building* ou d'*agenda-setting* traduisent bien la dimension construite des problèmes publics. La prise en considération d'un problème renvoie à des luttes pour la définition de ce problème et la

perception de celui-ci (Garraud, 1990 ; Muller, 2013 ; Padioleau, 1982). Différents acteurs publics et privés, locaux ou internationaux, spécialistes ou profanes, participent par leurs formulations des enjeux du problème, au processus d'émergence et de qualification de celui-ci. L'enjeu ici est donc dans une approche séquentielle de classer les acteurs, de clarifier leurs positions respectives et de présenter leurs stratégies vis-à-vis de la mise à l'agenda du problème. Dans son ouvrage *Forêts tropicales, jungle internationale*, Marie-Claude Smouts analyse la construction de la forêt équatoriale en tant qu'objet politique international par la mise à l'agenda. Par une démarche analogue, il est possible de considérer la mise à l'agenda international du problème de la disparition du territoire de Tuvalu et de la migration de sa population en Nouvelle-Zélande grâce à la politique migratoire de la *Pacific Access Category* (PAC). Il convient de distinguer les différentes étapes du processus en s'inspirant des travaux de Charles O. Jones sur l'approche séquentielle des politiques publiques (Jones, 1970). Tout d'abord, une coalition identifie un problème. Elle constate un écart entre ce qui est (ou va être) et ce qui serait souhaitable. Elle qualifie ensuite ce problème comme relevant de la responsabilité d'un ou plusieurs acteurs. Elle tente alors de faire entrer le problème dans le mécanisme de consultation et de décision sur la scène internationale. Enfin, l'intervention des acteurs politiques est attendue avec toutes les options possibles, y compris celle de ne rien faire.

Dans le cas présent, les travaux scientifiques, rassemblés et synthétisés par le groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), sont au départ du processus puisqu'ils ont détecté l'existence d'un risque d'altération majeure, voire de disparition du territoire de Tuvalu. Des études sont menées et le débat s'instaure entre experts. La nature du risque décelé rejoint des sujets de préoccupation connexes (Smouts, 2001) mobilisant déjà des acteurs engagés dans une lutte qui a pour enjeu le changement climatique. Ceux-ci s'emparent alors du nouveau thème et l'interprètent de façon à conforter leur opinion présente et les positions déjà prises dans les domaines voisins, tels que le *lobbying* pour la signature d'un accord contraignant sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre. De même, les questions des droits de l'homme sont introduites dans la discussion sur l'avenir des populations menacées de déterritorialisation (McAdam, 2010a). On observe ainsi l'utilisation d'un répertoire connu pour aborder une question inédite. Des événements déclencheurs, comme les inondations importantes survenues à Tuvalu, attirent l'attention du public et des médias. Des entrepreneurs politiques, selon la terminologie de Kingdon, entrent également en scène. Celui-ci les définit comme un « ensemble composite de personnalités, d'associations ou de groupes d'intérêt qui mobilisent des ressources et mettent en œuvre des stratégies, les uns pour amener les responsables politiques à se saisir collectivement de cette question nouvelle, les autres pour les convaincre de n'en rien faire » (Kingdon, 2002). Par exemple, Ian Fry, négociateur pour Tuvalu, et Enele Sopoaga, ancien représentant permanent de Tuvalu aux Nations Unies et actuel premier ministre, ont eu la possibilité de s'exprimer lors des conférences des parties de la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, recevant ainsi une exposition médiatique importante. Ceci illustre les propos de Marie-Claude Smouts qui note que « les organisations internationales et particulièrement l'ONU canalisent le processus, mais en partie seulement. Ces organisations offrent aux entrepreneurs politiques des tribunes, des cadres où faire discuter les parties prenantes, des instances de légitimation » (Smouts, 2001). Elle ajoute que « si la construction d'un problème d'environnement en objet politique d'intérêt mondial est réussie, quantité de réseaux et d'organisations publiques et privées s'en emparent ». Les lieux et les thèmes de la négociation s'éparpillent

et des rivalités s'instaurent autour de la façon dont il convient d'aborder le problème et d'y répondre. L'instantanéité de l'information et la mondialisation des échanges ont permis un jeu de plus en plus ouvert, où des acteurs, nombreux et variés, interviennent pour apporter leur perception et leur interprétation. Il existe ainsi une prolifération d'articles de presse, de documentaires, de reportages et de travaux de recherche sur Tuvalu, chacun avec un angle d'approche particulier et des évaluations différentes du problème.

Cette multiplication des discours contribue à la complexification de la perception d'un risque dont les enjeux évoluent en même temps que la connaissance. La nature de la mise sur agenda est cognitive selon Padioleau. Il explique ainsi que les problématiques de l'agenda politique traduisent, de façon continue, des opérations de construction et reconstruction symboliques. Les acteurs, qui portent un intérêt aux questions débattues, les reformulent en fonction de leurs connaissances du problème, de leur perception de celui-ci, de leurs intérêts et des enjeux nouveaux que peuvent introduire d'autres acteurs. À la suite de cette idée, il est possible d'avancer l'hypothèse que, dans le cas du risque de disparition du territoire de Tuvalu et de la question du devenir de sa souveraineté, les discours tendent à se stabiliser mais sont encore conditionnés par l'évolution des connaissances. Actuellement, les différents entrepreneurs politiques de ce débat sont en compétition sur des scénarios. Ces scénarios sont des formulations, plus ou moins rigoureuses et justifiées, d'une réalité future possible (souhaitable ou non). Les différents scénarios au sein des discours recoupent deux dimensions : celle de la construction du problème et celle de la formulation des conséquences, puis de la proposition de solutions. Cette dernière dimension des scénarios semble regrouper une description probabiliste de ce qui « risque d'arriver » et une formulation de ce qui « serait souhaitable ».

3. SCÉNARIOS ET DISCOURS

Un travail chronologique permet d'observer et de comprendre l'émergence du discours dans un champ scientifique et le travail de traduction de celui-ci pour porter des enjeux précis dans d'autres champs (militant, médiatique, politique) et à des échelles différentes (internationale, transnationale et nationale). Par « discours » sur le risque de disparition du territoire d'un État, il est fait référence à la formulation de déclarations, ainsi qu'à l'écriture d'articles, sur les risques d'importantes dégradations et de submersions des atolls de Tuvalu. Au sein de ces discours, nous pouvons identifier différents « scénarios » qui sont des descriptions de situations futures possibles :

– Scénarios des experts de l'évaluation de la dégradation :
  • Des connaissances théoriques et des mesures empiriques permettent d'identifier des formes de dégradation (élévation du niveau marin, érosion, onde de tempête, salinisation du sous-sol…) ;
  • Les scientifiques font évoluer les variables selon des modèles probabilistes ;
  • Les conclusions permettent de dresser plusieurs scénarios en fonction de la variation des facteurs.
– Scénarios des experts des impacts humains :
  • Les spécialistes croisent les informations entre les différents scénarios précédents vulgarisés et les cadres juridiques nationaux ou internationaux existants ou à inventer, mais également avec les connaissances accumulées sur les schèmes migratoires et les caractéristiques socioculturelles des populations ;
  • Les conclusions permettent de dresser plusieurs scénarios d'adaptation possible en fonction du premier type de scénario retenu.

Les ONG s'appuient sur ces scénarios pour formuler des discours sur le problème de la disparition du territoire. On peut identifier des discours d'alerte (« Tuvalu va disparaître »), de condamnation (« Les principaux émetteurs de CO^2 sont responsables du réchauffement climatique, ils sont donc responsables de la disparition de Tuvalu »), de proposition de solutions (« Il faut réduire les émissions de CO^2 pour éviter la disparition de Tuvalu. Si Tuvalu disparaît, il faut que d'autres États acceptent d'accueillir sa population »). Les activistes politisent le problème. Brandir la menace d'une disparition d'un État « innocent », car peu développé et donc peu émetteur de CO^2, illustre une forme d'injustice du changement climatique et permet d'inciter les gouvernements à agir pour diminuer leurs émissions et aider techniquement ou financièrement les pays les plus vulnérables.

De la même manière, le traitement médiatique de la menace d'une submersion de ces îles montre une mise en récit hautement symbolique. Il s'agit d'une tendance que Carol Farbotko et François Gemenne pointent du doigt dans leur critique de la rhétorique du « canari dans la mine » (Farbotko, 2010 ; Gemenne, 2010). Les médias peuvent accentuer volontairement le caractère dramatique de la situation par le choix des images et des témoignages qu'ils vont diffuser. L'État atoll de Tuvalu a une image construite dans les médias occidentaux. Sa mention dans des articles de presse, des documentaires ou des romans fait référence à un paradis en péril, en marge de la société dont les excès vont le menacer de disparition [1]. Ses habitants sont donc représentés comme étant en harmonie avec la nature et comme étant les injustes victimes de l'action indirecte du reste du monde (Farbotko et Lazrus, 2012). Les discours médiatiques concluent régulièrement sur leur seule échappatoire possible : la migration en Nouvelle-Zélande grâce à la PAC. Cette analyse de la part de nombreux journalistes illustre une méconnaissance du Pacifique et de ses schèmes migratoires. La construction, voire la redéfinition identitaire en tant que victime, de la population de Tuvalu dans les discours médiatiques peut traduire une relation de domination entre des espaces centraux, car importants d'un point de vue économique ou politique, et des espaces perçus comme marginaux et faibles. De même, l'énonciation juxtaposée des problèmes environnementaux liés à l'élévation du niveau marin et les migrations de Tuvaluans en Nouvelle-Zélande grâce à la PAC renforce la confusion entre cette politique migratoire et le changement climatique, confusion que le gouvernement néo-zélandais cherche à dissiper.

CONCLUSION

Les autorités néo-zélandaises mettent en œuvre une stratégie d'évitement du problème. En effet, même si elles reconnaissent la gravité de la situation à Tuvalu en raison du changement climatique et réaffirment « l'engagement de long terme de la Nouvelle-Zélande et ses liens avec la région [Pacifique] » (New Zealand Government Ministry of

1 Une simple recherche permet d'observer les associations du terme « paradis » avec un autre terme du champ lexical de la disparition dans des reportages pour la télévision. En France, nous pouvons citer l'exemple du documentaire *Paradis perdus – les derniers jours de Tuvalu*, réalisé par Frédéric Castaignède en 2005 pour Arte France et les Auteurs associés, ou bien la série de petits reportages intitulée *Paradis en sursis*, réalisée par Morad Aït-Habbouche, Hervé Corbière, Thierry Pasquet et Claire-Lise Fossat en 2007 pour France 5, France Télévisions. De même, l'ouvrage de l'écrivain-journaliste Julien Blanc-Gras sur les îles Kiribati, paru en 2013 aux éditions du diable Vauvert, s'intitule *Paradis (avant liquidation)*. Enfin, nous pouvons citer l'exemple de cet article paru dans *Le Monde* du 5 septembre 2013, intitulé « Les habitants des atolls poussés à l'exil par la montée des eaux », dont le premier paragraphe énonce que « Leurs émissions de gaz à effet de serre sont minimes, mais elles figurent parmi les victimes les plus tangibles du changement climatique ».

Foreign Affairs and Trade, 2009), elles nient tout lien entre leur politique migratoire et le problème environnemental. Elles ne nient pas le problème en soi, mais n'y apportent pas de réponses non plus, tout en ne précisant pas si elles y apporteront une réponse un jour. Elles se cantonnent pour l'instant à réexpliquer régulièrement les raisons économiques et culturelles de leur politique migratoire avec les États du Pacifique Sud et usent de la définition classique du réfugié, tel que défini par la Convention de Genève, pour se justifier de la non-reconnaissance d'un nouveau statut. Cette position passive leur permet d'éviter toute prise de position trop tranchée qui demanderait une justification et pourrait porter préjudice à l'image de la Nouvelle-Zélande, dont la politique migratoire met justement en avant la tradition d'accueil des réfugiés politiques sur son territoire. Les amalgames des discours médiatiques et les tentatives de qualifications politiques des discours militants sur la PAC, loin d'infléchir la position du gouvernement néo-zélandais, vont justement lui fournir la possibilité d'échapper à la prise de décisions en lui permettant de focaliser ses réponses sur les erreurs formulées ou d'apporter des nuances aux déclarations trop politiques. La réflexion concernant une solution à long terme pour les problèmes territoriaux de Tuvalu est ainsi évitée. Certes, l'incertitude qui plane autour de la perception d'évolution du problème dans le futur est un frein à la prise de décision politique. Cependant, depuis une vingtaine d'années, l'expertise scientifique et les travaux universitaires sur la question du territoire de Tuvalu et de la migration de sa population vers la Nouvelle-Zélande se sont développés et pourraient apporter de nombreuses clarifications.

Cette communication avait pour but de présenter succinctement un cas où le territoire devient un objet de mise à l'agenda au regard de la science politique. En ce qui concerne Tuvalu, la mise en œuvre de politiques publiques de lutte contre la disparition de son territoire n'est pas clairement réalisée. Cependant, il faut reconnaître que les processus de publicisation du problème sont bel et bien amorcés. Ceci pose donc la question des stratégies d'évitement de prise en charge du problème par les autorités compétentes, encore qu'il faille là aussi nuancer le propos et prendre en compte les mises en œuvre de politiques publiques concernant l'aide fournie à Tuvalu par la Nouvelle-Zélande (programme NZAID) ou bien la mise en place de la politique migratoire par quota de la PAC, même si celle-ci n'est pas estampillée « changement climatique ».

RÉFÉRENCES

Farbotko C., 2010, "Wishful Sinking: Disappearing Islands, Climate Refugees and Cosmopolitan Experimentation", *Asia Pacific Viewpoint*, vol. 51(1), pp. 47-60.

Farbotko C., Lazrus H., 2012, "The First Climate Refugees? Contesting Global Narratives of Climate Change in Tuvalu", *Global Environmental Change*, vol. 22(2), pp. 382-90.

Gemenne F., 2010, « Tuvalu, un laboratoire du changement climatique ? », *Revue Tiers Monde*, 204, pp. 1-22.

Jones Ch. O., 1970, *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press.

Kingdon J. W., 2002 (2nd ed.), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Longman Publishing Group.

McAdam J., 2010, "'Disappearing States', Statelessness and the Boundaries of International Law", *in* McAdam J. (ed.), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, Oxford, Hart Publishing Limited, pp. 105-130.

Mortreux C., Barnett J., 2009, "Climate change, migration and adaptation in Funafuti, Tuvalu", *Global Environmental Change*, vol. 19(1), pp. 105-112.

Padioleau J.-G., 1982, *L'État au concret*, Paris, PUF.

Shen S., Gemenne F., 2011, "Contrasted Views on Environmental Change and Migration: the Case of

Tuvaluan Migration to New Zealand", *International Migration*, vol. 49, June, pp. e224–e242.
Smouts M.-Ch., 2001, *Forêts tropicales, jungle internationale: les revers d'une écopolitique mondiale*, Paris, Presses de Sciences po.

L'AUTEUR

Damien Vallot
LAM
Sciences Po Bordeaux
damien.vallot@scpobx.fr