

ST33 : Les acteurs politiques face à la crise : entre « volontarisme » et « contraintes » dans les politiques publiques

Alice Baillat, Sciences Po Paris-CERI
alice.baillat@gmail.com

Version préliminaire, ne pas citer sans la permission de l'auteure

Faire de la vulnérabilité une ressource : la fabrique narrative des migrations climatiques au Bangladesh

Encore largement méconnu, le Bangladesh a récemment gagné en visibilité sur la scène internationale, s'imposant comme l'un des principaux porte-paroles des pays les plus vulnérables au changement climatique. Confronté à de multiples maux qui freinent son développement, classé parmi les pays les moins avancés (PMA) et faiblement intégré au système économique mondial, il dispose a priori de peu des ressources traditionnelles de la puissance – économique, militaire, culturelle, etc. - lui permettant de peser dans le jeu diplomatique. Pourtant, le Bangladesh s'est imposé comme un acteur visible des négociations internationales menées dans le cadre de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Cherchant à faire de la reconnaissance de sa vulnérabilité au changement climatique un atout de sa stratégie diplomatique, le Bangladesh s'est saisi des multiples contraintes climatiques qui pèsent sur son développement pour s'affirmer en tant qu'acteur légitime et incontournable des négociations.

Parmi ces contraintes, la question des conséquences migratoires du changement climatique est régulièrement mobilisée dans le discours diplomatique du Bangladesh au sein de la CCNUCC, pour alerter et sensibiliser la communauté internationale aux risques de l'inaction. Cet enjeu émerge dès les années 1980 dans les milieux académiques et institutionnels occidentaux, faisant l'objet de nombreuses définitions et estimations¹, mais c'est à partir du milieu des années 2000 qu'il fait l'objet d'une attention politique croissante au Bangladesh, grâce à un contexte d'émergence favorable. Cette communication se propose d'étudier, par une approche relevant de l'analyse discursive des politiques publiques et au travers d'une contribution empirique, la « fabrique narrative »² du problème des migrations climatiques au Bangladesh à partir de 2007. Il s'agit en particulier de montrer comment ce travail définitionnel s'inscrit dans un récit plus général fondé sur la vulnérabilité, qui constitue l'une des pierres angulaires de la position diplomatique du Bangladesh dans les négociations internationales sur le climat. Cette communication repose sur un travail de thèse en relations internationales sur les fondements et les évolutions de la diplomatie climatique du

¹ Pour des analyses détaillées de l'émergence du problème des migrations climatiques au niveau international : François GEMENNE. *Environmental Changes and Migration Flows. Normative Frameworks and Policy Responses*. Th. Paris : Institut d'Etudes Politiques de Paris - CERI / Université de Liège - CEDEM, 2009 ; Alice BAILLAT. *Les migrations environnementales. Logiques d'investissement des acteurs et obstacles relatifs à la construction d'un nouveau problème public*. Mémoire de Master 2. Paris : Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2010.

² Philippe ZITOUN. *La fabrique politique des politiques publiques*. Première édition. Paris : Les Presses de Sciences Po, 2013.

Bangladesh, à l'aide d'un cas d'étude portant sur la fabrique narrative des migrations climatiques.

D'un point de vue empirique, nous nous sommes appuyés sur un corpus de 49 entretiens semi-directifs réalisés entre 2011 et 2013 auprès d'une pluralité d'acteurs au Bangladesh, qu'il s'agisse d'experts, de journalistes, de membres d'ONG, de hauts fonctionnaires ou de représentants politiques, qui se sont tous plus ou moins investis dans la construction du problème des migrations climatiques au Bangladesh³. Les transcriptions de ces entretiens ont été soumises à un logiciel d'analyse lexicométrique permettant de repérer dans le discours des acteurs interrogés les principaux champs sémantiques⁴. Ces données de première main ont été complétées par un corpus de documents de seconde main, composé de documents officiels, d'articles scientifiques et de presse, et de discours de la Première Ministre tenus dans les enceintes onusiennes. Sur le plan théorique, ce travail mobilise des travaux relatifs à la sociologie des problèmes publics, à l'importance de l'étude des processus discursifs dans la construction des politiques publiques, et à la théorie des relations internationales⁵.

La première partie de cette communication est consacrée à la présentation du récit de vulnérabilité, largement dominant au Bangladesh, et à l'apparition progressive de la figure du migrant climatique au sein de celui-ci. L'enjeu est ici de montrer que la vulnérabilité, incarnée par le migrant climatique, fait partie de l'identité nationale du Bangladesh. Quoiqu'apparemment peu enviable, nous défendons l'idée que cette identité n'est en réalité pas sans atout pour se faire une place dans les négociations internationales. La seconde partie se concentre sur l'élaboration du récit des migrations climatiques, de sa fabrication initiale à son évolution plus récente. Nous mettons en perspective ce travail définitionnel avec la position diplomatique du Bangladesh dans les négociations internationales sur le climat.

³ Cette communication ne traite pas véritablement de la question de l'identification des acteurs, de leurs ressources et de leurs interactions, pour se concentrer sur les pratiques discursives qui permettent l'élaboration du récit des migrations climatiques. Il va de soi que la mise sur agenda d'un problème ne peut se comprendre qu'en tenant compte des acteurs qui interviennent dans ce processus, et ces derniers font l'objet de développements spécifiques dans le travail de thèse dont cette communication est issue.

⁴ Iramuteq (logiciel gratuit s'inspirant de la méthode Alceste) est un outil informatique d'aide à l'interprétation d'un corpus textuel. Sa méthodologie consiste en l'étude des lois de distribution du vocabulaire dans un corpus. Ce dernier doit être cohérent (dans notre cas, il s'agit uniquement d'entretiens semi-directifs en anglais, l'ensemble des personnes interrogées ayant été soumises à un questionnaire unique portant sur leur perception du problème des migrations climatiques au Bangladesh) et suffisamment volumineux pour que la méthode statistique produise un résultat significatif. Le logiciel permet de détecter les occurrences et cooccurrences du corpus, et permet de dégager les principales classes sémantiques de ce dernier. Nous l'avons utilisé comme un outil d'objectivation du texte et d'aide à l'interprétation. Pour en savoir plus sur le fonctionnement d'Iramuteq, on peut se référer à la littérature suivante : Max REINERT. Alceste: Un logiciel d'aide pour l'analyse du discours ; Max REINERT. Quel objet pour une analyse statistique du discours? Quelques réflexions à propos de la réponse Alceste. 1998. On peut aussi consulter le site internet d'Iramuteq : <http://www.iramuteq.org>

⁵ P. ZITTOUN, *La fabrique politique des politiques publiques*, op. cit. ; Vivien A. SCHMIDT. Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth "new institutionalism." *European Political Science Review* 2010, vol. 2, no 1 ; Maarten HAJER. *The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process*. Oxford : Oxford University Press, 1995 ; Claudio RADAELLI. Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne. *Revue française de science politique* 2000, 50e année, no 2 ; Patrick HASSENTEUFEL. *Sociologie politique: l'action publique*. 2e édition. Armand Colin ; Alexander WENDT. *Social Theory of International Politics*. Cambridge : Cambridge University Press, 1999 ; Alex MACLEOD, Dan O'MEARA. *Théories des relations internationales: Contestations et résistances*. Athéna éditions, 2007.

Une vulnérabilité climatique transformée en atout diplomatique

Un récit de vulnérabilité largement partagé

Qualifié par Henry Kissinger, alors Secrétaire d'Etat américain, de « cas désespéré »⁶ (« basket case ») à l'issue de la guerre d'indépendance qui le voit naître en 1971, le Bangladesh demeure un pays largement méconnu à l'échelle internationale. Seules les catastrophes naturelles ou industrielles qui le frappent régulièrement – à l'image de l'effondrement du Rana Plaza en 2013, un immeuble abritant des ateliers textiles près de la capitale –, apportent ponctuellement à cet Etat pauvre et surpeuplé une attention médiatique internationale. Avec l'émergence du changement climatique comme enjeu international depuis les années 1990, le Bangladesh a progressivement gagné en visibilité à l'extérieur, se plaçant en tête de liste des pays les plus affectés par ce phénomène global, et ses conséquences migratoires.

Pays deltaïque de l'Asie du Sud quasiment enclavé dans l'Inde, le Bangladesh est incontestablement un « pays fait de catastrophes »⁷, sa situation géographique l'exposant régulièrement aux cyclones, aux inondations, à l'érosion ou aux sécheresses. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) estime que le changement climatique aura au Bangladesh comme conséquence, pour une élévation du niveau de la mer d'un mètre d'ici à 2050, la disparition de 17% du territoire bangladais et le déplacement de 20 millions d'individus⁸. Son exposition récurrente aux catastrophes naturelles l'a amené à développer des capacités de résilience notoires pour un pays en développement, par le biais de programmes précurseurs en matière de prévention et de gestion des risques⁹. A partir des années 2000, alors que les origines anthropiques du changement climatique deviennent de moins en moins contestées à l'échelle internationale, on observe au niveau national un abaissement du seuil d'acceptabilité de ces aléas naturels. Auparavant perçus comme « normaux » compte tenu de la situation géographique du pays, ces événements extrêmes, désormais associés à un changement climatique provoqué par les activités polluantes des pays développés, apparaissent de plus en plus comme intolérables car à même d'anéantir des années d'efforts en matière de développement¹⁰.

Ce changement de perception se traduit par le développement d'un récit de vulnérabilité au changement climatique largement partagé au Bangladesh. La grande majorité des acteurs interrogés s'accorde en effet pour placer le Bangladesh en tête de liste des pays les plus affectés, et faire de la lutte contre le changement climatique une priorité nationale, avec le développement et la lutte contre la pauvreté. La mobilisation du concept de « récit de

⁶ M. Ron WAHID, John HANNAH. Return of the Basket Case. *Foreign Policy*, 3 January 2014. Pour David Lewis, cette expression aurait été attribuée à tort à Henry Kissinger, les propos étant tenus en réalité par Ural Alexis Johnson, Sous-secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères, lors d'un meeting présidé par Kissinger en 1971 et portant sur la situation géopolitique en Asie du Sud. David LEWIS. *Bangladesh: Politics, Economy and Civil Society*. Cambridge University Press. Cambridge, 2011.

⁷ Alice PONCELET. Bangladesh, un pays fait de catastrophes. La vulnérabilité environnementale et la migration forcée. *Hommes & migrations* 2010, no 1284.

⁸ IPCC. *Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge, 2007.

⁹ D. LEWIS, *Bangladesh: Politics, Economy and Civil Society*, op. cit.

¹⁰ Entretien avec Adil Najam, professeur en relations internationales et sciences de l'environnement à l'Université de Boston, et doyen de la Frederick S. Pardee School of Global Studies à l'Université de Boston, 13 février 2015 à Boston, EUA. .

politique publique », développé dans les travaux d'Emery Roe puis de Claudio Radaelli nous semble pertinente pour appréhender la logique discursive qui sous-tend le discours dominant au Bangladesh autour du changement climatique¹¹. Ces auteurs montrent en effet comment, dans un contexte d'incertitude, le récit permet de rendre inacceptable un problème donné, en dramatisant un futur prévisible, et de légitimer ainsi la nécessité d'une intervention publique. Alors que les impacts du changement climatique restent soumis à des incertitudes scientifiques, le développement d'un récit de vulnérabilité au Bangladesh peut ainsi s'appréhender comme une injonction à agir pour réduire les émissions de gaz à effet de serre dans le monde. Ces propos d'un haut fonctionnaire bangladais du ministère en charge de la gestion des catastrophes illustrent bien la forme logique de ce récit de vulnérabilité :

« Bangladesh is a poor country but we spend about 16% of our national budget to feed affected people, to provide them clothes and roof over their head after a storm. We have been able to reduce death toll dramatically. During the 1970 cyclone, we lost 500 000. In 1991, we lost 138 000 people. In 2007, we lost only 3600 people. But because of climate change, both the frequency and intensity of disasters are increasing. Every year, every cyclone and flood is causing more and more damages. Whatever development we are achieving, our cyclones and floods are eating up so we are going back, we are unable to progress much (...). If due to climate change we have more natural hazards and more impacts, more damages and more losses, then we will have to transfer more money from our national budget to face the natural disaster. That means less money for development, less money for hospitals, less money for schools, less money for roads and power generation, etc. So that means less development, we are stuck »¹².

On retrouve dans cet extrait l'histoire causale propre à un récit de politique publique, avec des séquences temporelles permettant d'identifier un début, un milieu et une fin¹³. Alors que, dans le passé, le gouvernement était en mesure de protéger sa population face aux catastrophes, il est aujourd'hui confronté à des difficultés croissantes, qui risquent dans le futur d'impacter dramatiquement sa trajectoire de développement. Porté par la totalité des acteurs nationaux, au sein du gouvernement et en dehors, on peut à ce titre parler d'une vaste « coalition discursive » au Bangladesh formée autour de ce récit commun¹⁴. Ce dernier se stabilise et se propage d'autant plus au niveau national qu'il est conforté à l'échelle internationale par la reconnaissance de cette vulnérabilité climatique. Le Bangladesh est en effet désigné par de nombreuses études et classements internationaux de référence comme

¹¹ Emery ROE. *Narrative Policy Analysis*. Durham (N.C) : Duke University Press, 1994 ; Claudio RADAELLI. Récits (policy narrative). In Laurie BOUSSAGUET, Sophie JACQUOT, Pauline RAVINET. *Dictionnaire des politiques publiques*. 4e. Presses de Sciences Po, (Références), 2014.

¹² Entretien avec Dr. Aslam Alam, Secretary in Charge, Disaster Management and Relief Division, Ministry of Food and Disaster Management and Relief, 25 avril 2012 à Dacca.

¹³ P. HASSENTEUFEL, *Sociologie politique: l'action publique*, op. cit.

¹⁴ Maarten Hajer définit la coalition de discours comme « a group of actors that, in the context of an identifiable set of practices, shares the usage of a particular set of story lines over a particular period of time ». M. HAJER, *The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process*, op. cit. ; Nous reprenons également ici l'idée de Philippe Zittoun selon laquelle l'énoncé et la coalition discursive qui le porte se forment conjointement, la construction de l'énoncé unissant les acteurs et formant le ciment de la coalition. P. ZITTOUN, *La fabrique politique des politiques publiques*, op. cit.

l'un des plus affectés par les impacts du changement climatique, ce qui lui permet légitimement de se présenter comme tel¹⁵.

Cette double reconnaissance de la vulnérabilité du Bangladesh, à l'intérieur et à l'extérieur de ses frontières, nous amène à voir celle-ci comme une composante importante de l'identité nationale. Dans l'approche constructiviste des relations internationales, l'identité est en effet appréhendée comme la représentation que les Etats se font d'eux-mêmes et d'autrui, de leur place et de celle des autres au sein du système international ; elle est alors un facteur structurant des intérêts des Etats¹⁶. Ainsi, en tant que croyance largement partagée en interne et attribut lui permettant de se positionner au niveau global, la vulnérabilité fait partie intégrante de l'identité du Bangladesh. Si elle semble en apparence peu enviable, elle n'est pas dénuée d'atouts puisque le Bangladesh acquiert, grâce à elle, une visibilité internationale rarement atteinte¹⁷. En d'autres termes, nous affirmons que la mise en discours de la vulnérabilité transforme cette contrainte initiale en ressource mobilisable à l'extérieur pour se faire entendre et reconnaître.

Le migrant climatique, une image forte de la vulnérabilité

Au sein du récit de vulnérabilité, le migrant climatique émerge comme une image forte dans une perspective communicationnelle. Avec une réalité migratoire qui pose déjà problème au Bangladesh¹⁸, le développement de cet énoncé spécifique renforce la tension dramatique du récit plus général sur la vulnérabilité. Le scénario annonçant des millions de bangladais déplacés, en interne mais aussi à l'étranger, à cause des dégradations du climat, participe en effet à mettre en scène un futur prévisible producteur de désordre, et à légitimer la nécessité d'une intervention publique¹⁹. Autrement dit, le migrant climatique résume et amplifie la vulnérabilité du Bangladesh. Sa construction comme problème s'appréhende ainsi comme une stratégie discursive déployée par certains acteurs pour convaincre des risques de l'inaction face au changement climatique. Cet extrait d'un discours de la Première ministre,

¹⁵ Helena WRIGHT. What does the IPCC report say about climate change in Bangladesh? *Dhaka Tribune*, Dhaka, 16 February 2015 ; MAPLECROFT. *Climate Change and Environmental Risk Atlas 2014*. Maplecroft, 2014 ; UNU-EHS. *2011 UN World Risk Index*. Bonn, Germany : United Nations University, Institute for Environment and Human Security (UNU-EHS), 2011 ; UNITED NATIONS. *2009 Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*. United Nations International Strategy for Disaster Reduction Secretariat (UNISDR), 2009.

¹⁶ A. WENDT, *Social Theory of International Politics*, *op. cit.* ; Peter J. KATZENSTEIN. *The Culture of National Identity. Norms and Identity in World Politics*. New York : Columbia University Press, 1996 ; Martha FINNEMORE. *National Interest in International Society*. New York : Cornell University Press, 1996 ; Alex MACLEOD. L'approche constructiviste de la politique étrangère. In Frédéric CHARILLON. *Politique étrangère. Nouveaux regards*. Paris : Presses de Sciences Po.

¹⁷ Si cela dépasse le cadre de cette communication, nous montrons dans le travail de thèse comment cette identité permet d'expliquer les pratiques diplomatiques du Bangladesh et la formation d'alliances dans les négociations sur le climat.

¹⁸ Cette réalité migratoire fait l'objet de développements plus approfondis dans le travail de thèse. De façon très succincte et pour faciliter la compréhension, on peut rappeler que le Bangladesh connaît d'importantes migrations internes à l'origine d'un exode rural problématique, lié à des capacités limitées d'absorption urbaine et à une densité démographique parmi les plus élevées au monde. Par ailleurs, la présence de migrants bangladais en Inde est à l'origine de tensions diplomatiques récurrentes entre les deux gouvernements, qui partagent une histoire migratoire commune sensible depuis la partition de l'Inde en 1947. Alice BAILLAT. Du discours sur les migrations climatiques au legs de l'histoire: politique internationale et conflit de représentations à la frontière indo-bangladaise. In Christel COURNIL, Chloé VLASSOPOULOS. *Migrations environnementales: gouvernance mondiale et expériences locales. Contribution à l'étude des mobilités humaines*. Quae, 2015.

¹⁹ C. RADAELLI, Récits (policy narrative), *op. cit.* ; P. ZITOUN, *La fabrique politique des politiques publiques*, *op. cit.*

Sheikh Hasina, tenu à l'Assemblée générale des Nations unies quelques semaines avant la Conférence de Copenhague en 2009, est caractéristique de la mobilisation de la figure du migrant climatique au sein du récit de vulnérabilité :

« Though Bangladesh's contribution to climate change is negligible, it is one of its worst victims. Erratic floods, cyclones, droughts and earthquakes are interrupting our agriculture, and challenging our water resources, health, energy, urban planning, etc. Cyclones, battering the coastal areas, have particularly been taking countless lives, and sudden floods uprooting families in thousands, year around. Riverbank erosion, landslides, soil degradation and deforestation are causing millions of climate change refugees. They are already all over our thickly populated cities. What is alarming is that a meter rise in sea level would inundate 18% of our mass land, directly impacting 11% of our people. Scientific estimates indicate, of the billion people expected to be displaced worldwide by 2050 by climate change factors, one in every 45 people in the world, and one in every 7 people in Bangladesh, would be a victim »²⁰.

On retrouve dans cet extrait différentes pratiques discursives mises en œuvre dans la fabrique narrative du problème des migrations climatiques au Bangladesh, et qui font l'objet de la section suivante. L'étiquette du « réfugié climatique » n'est en effet pas un choix neutre, tout comme le recours au chiffre et à la validation scientifique. Ces arguments renforcent le pouvoir communicatif du discours que la Première ministre, en provoquant un effet de réel et des réactions émotionnelles²¹.

La construction de l'image du migrant climatique, qui donne corps à la vulnérabilité du pays et fait sens immédiatement, offre donc un potentiel de mobilisation et de persuasion qui permet de comprendre son adoption au sein du discours diplomatique du Bangladesh. Ce dernier a longtemps suivi, et épouse encore en partie malgré quelques évolutions récentes, une logique de victimisation qui participe à le rendre visible à l'international²². Cette dernière repose notamment sur le récit de vulnérabilité décrit précédemment, et sur des arguments moraux comme celui de la justice climatique et du pollueur payeur.

Genèse et carrière du problème des migrations climatiques

²⁰ SHEIKH HASINA. Prime Minister of Bangladesh Sheikh Hasina addresses the 64th session of the General Assembly at the United Nations. *MaximsNewsNetwork*, 11 October 2009.

²¹ Vivien A. SCHMIDT. Discursive Institutionalism: The explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science* 2008, vol. 11 ; Vivien A. SCHMIDT, Amandine CRESPIY. Néo-institutionnalisme discursif. In Laurie BOUSSAGUET, Sophie JACQUOT, Pauline RAVINET eds. *Dictionnaire des politiques publiques*. 4e. Presses de Sciences Po, (Références), 2014. Vivient Schmidt parle d'un « discours de communication » qui concerne la sphère politique et renvoie au travail d'argumentation des représentants politiques qui cherchent à convaincre le grand public de la validité et de la pertinence de leur énoncé. Le discours de communication s'assimile en d'autres termes à la rhétorique politique. Elle le distingue du « discours de coordination » qui réunit des individus partageant des savoirs et qui s'engagent ensemble dans l'élaboration d'une politique publique, et qui met donc davantage en avant le rôle des experts.

²² Entretien avec Adil Najam, professeur en relations internationales et sciences de l'environnement à l'Université de Boston, et doyen de la Frederick S. Pardee School of Global Studies à l'Université de Boston, 13 février 2015 à Boston, EUA., op. cit. ; Entretien avec Dr. Saleemul Huq, Executive Director of International Centre for Climate Change and Development (ICCCAD), Dhaka (Bangladesh), and Senior Fellow at International Institute for Environment and Development (IIED), London (UK), le 30 mars 2013 à Dacca. .

Il convient maintenant d'analyser le travail définitionnel qui permet la transformation de cette situation migratoire préexistante au changement climatique en problème public. Comme l'explique Joseph Gusfield, la transformation d'un fait social en problème public « est un processus à travers lequel les acteurs dénomment, jugent, qualifient, attribuent des causalités et des responsabilités »²³. Nous analysons ce travail de problématisation en reprenant le triptyque classique *naming, blaming, claiming* proposé par William Felstiner, Richard Abel et Austin Sarat pour expliquer la mise à l'agenda d'un problème²⁴. Nous nous appuyons également sur le concept de « ligne narrative » (« story-line ») développé par Maarten Hajer, pour décrire la matrice cognitive du problème des migrations climatiques²⁵. Les lignes narratives sont assimilables à des constructions discursives, des récits fragmentés mobilisés par des acteurs, et qui participent à construire un sens commun parmi ces derniers.

Un contexte d'émergence favorable

La migration interne n'est pas un phénomène nouveau au Bangladesh et fut longtemps considérée comme une pratique normale et traditionnelle pour s'adapter aux dégradations lentes ou brutales de l'environnement. Elle suscitait alors une faible attention politique et médiatique, et n'était pas directement encadrée par des politiques publiques. L'émergence du débat international sur le changement climatique et ses conséquences migratoires provoque au Bangladesh un changement de représentations, observable à partir de la moitié des années 2000, à l'égard de ces déplacements de population. On remarque à cette période une prolifération croissante du terme « migrations climatiques » (et autres expressions associées) dans les médias, les rapports d'ONG et d'organisations internationales (principalement l'Organisation internationale pour les migrations), les publications scientifiques et les discours politiques tenus dans les enceintes onusiennes. Comme l'ont mis en évidence de nombreux auteurs, le contexte d'émergence est un élément essentiel à prendre en compte pour expliquer la mise à l'agenda d'un problème²⁶.

C'est une conjonction d'évènements internes et externes qui favorise la prise de conscience autour de cet enjeu migratoire au Bangladesh. Le pays est successivement frappé par deux cyclones de forte intensité – Sidr en 2007 et Aila en 2009 – qui provoquent d'importants déplacements de population que l'aide humanitaire peine à gérer. Leur caractère anormalement rapproché dans le temps amène les experts et les autorités du pays à considérer ces cyclones, et les déplacements qui en découlent, comme des manifestations visibles des impacts négatifs du changement climatique. C'est ce que confirment ces deux experts bangladais de l'adaptation au changement climatique, tous deux impliqués dans des projets de recherche nationaux visant à améliorer l'état des connaissances sur les migrations climatiques au Bangladesh, et initiés quelques temps après ces cyclones :

²³ Joseph GUSFIELD. *La Culture des problèmes publics. L'alcool au volant: la production d'un ordre symbolique*. Paris : Economica, 2009. Cité dans P. ZITOUN, *La fabrique politique des politiques publiques*, op. cit., p. 51.

²⁴ William FELSTINER, Richard ABEL, Austin SARAT. Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming. *The Law & Society Review* 1980, vol. 15, no 3-4.

²⁵ « Story-lines are narratives on social reality through which elements from many different domains are combined and that provides actors with a set of symbolic references that suggest a common understanding ». M. HAJER, *The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process*, op. cit., p. 62.

²⁶ Murray EDELMAN. *Pièces et règles du jeu politique*. Paris : Seuil, 1991 ; J. GUSFIELD, *La Culture des problèmes publics. L'alcool au volant: la production d'un ordre symbolique*, op. cit. ; John KINGDON. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York : Longman, 1995.

« *We (in Bangladesh) are dealing with this issue of climate migration over the last 5 years, not before that. After the occurrence of Sidr, the issue has been raised for the first time and after the occurrence of Aila, it has grabbed attention. Now, almost once in every month, we discuss about climate migrants and other things* »²⁷.

« *We have been experiencing migration since long due to river erosion. This has been a regular process, people may come to the district headquarter due to the loss of their land and properties. But the focus is became stronger after these 2 major cyclones, Sidr and Aila, because the sign of internal displacement was so prominent after them, especially in the south coastal regions. So it has become more visible and this was the triggering point for Awami League to consider migration as an important agenda. (...) And in CDMP, we have a study that is ongoing on the link between internal displacement, climate change and disasters* »²⁸.

L'occurrence des termes « Aila » et « Sidr » dans le discours des acteurs interrogés confirme par ailleurs que ces épisodes climatiques extrêmes ont fait office de véritable élément déclencheur de la prise de conscience au niveau national²⁹. Une consultation des archives du *Daily Star*, quotidien bangladais en langue anglaise le plus lu dans le pays, montre que les premières occurrences du terme « climate induced migration » ou « climate refugees » (et autres expressions similaires) remontent à 2007 (3 occurrences en décembre 2007) et gagnent en importance en 2009 (15 occurrences en décembre 2009), ce qui permet de situer le début de l'attention médiatique également à la suite de ces cyclones³⁰.

Ces événements internes surviennent au moment où l'on observe une prolifération d'initiatives militantes, scientifiques et institutionnelles au niveau global qui permettent à la question des migrations climatiques de ne plus quitter la scène internationale après 2007³¹. La Conférence de Copenhague en 2009 concrétise la montée en puissance de ce thème dans les arènes de négociations internationales, avec la tenue de *side events* qui lui sont consacrés et sa mobilisation dans les discours de certains pays parmi les plus vulnérables. C'est notamment le cas du Bangladesh, Sheikh Hasina déclarant à cette occasion devant les délégués du monde entier :

²⁷ Entretien avec Nandan Mukherjee, Project Manager and Assistant Professor at BRAC University, 2 juin 2013 à Dacca.

²⁸ Entretien avec Sanjib Kumar Saha, Response and Adaptation Management Specialist, Comprehensive Disaster Management Programme, Ministry of Disaster Management, 13 avril 2013 à Dacca.

²⁹ L'analyse lexicographique révèle que le terme « Aila » est mentionné au total 85 fois, et celui de « Sidr » 52 fois.

³⁰ Les archives du *Daily Star* ont été consultées afin de repérer les premières occurrences des migrations climatiques dans ce média national le plus consulté et accessible en langue anglaise. Nous nous sommes limités à une analyse portant sur la période 1992-2013, en ne tenant compte que des numéros parus au mois de décembre de chaque année. Une analyse exhaustive de l'ensemble des numéros parus au cours de cette période étant impossible, nous avons fait le choix de ne retenir que le mois décembre, en partant de l'hypothèse que, les Conférences des Parties à la CCNUCC ayant lieu chaque année à cette période, l'attention médiatique nationale portant sur les questions climatiques était particulièrement importante au moment de cet événement international.

³¹ Pour une compilation de ces initiatives, on peut consulter les annexes du rapport du programme de recherche EXCLIM. Chloé VLASSOPOULOU, François MANCEBO. *EXCLIM "Exil climatique". Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes (2010-2013)*, Juillet 2013. Rapport scientifique EXCLIM.

« *Inability to take correct and immediate decisions will result in topographical changes, food and water insecurity, health disease and mass movements of people (...). Bangladesh's greenhouse gases contribution is negligible but it is one of its worst victims. Climate change and increased frequency, ferocity and erratic pattern of natural disasters are causing troubles in Bangladesh (...). In Bangladesh, climate refugees are increasing every day* »³².

Cet extrait suit la même démonstration que l'extrait précédent (p5), ce qui permet de voir comment s'intègre la question des migrations dans le discours diplomatique : rappelant les dangers du changement climatique et la responsabilité historique des pays développés, la Première ministre insiste ensuite sur l'injustice climatique dont souffre le Bangladesh, et brandit la figure du « réfugié climatique » pour illustrer et concrétiser cette injustice³³.

C'est donc bien la conjonction de ces épisodes climatiques extrêmes au niveau national et la reconnaissance croissante de cet enjeu au niveau international à partir de 2007 qui favorise l'émergence de la question des migrations climatiques au Bangladesh, avec la mobilisation croissante d'acteurs cherchant à intervenir dans la définition du problème et de ses solutions.

Une situation migratoire qualifiée de problématique

L'étiquetage d'une situation, ou *naming* dans le vocabulaire de Felstiner, Abel et Sarat, est une pratique discursive essentielle pour donner corps au problème et amener les individus à prendre conscience de son existence³⁴. A cet égard, l'usage du terme « réfugiés climatiques » est loin d'être neutre, faisant écho aux réfugiés couverts par la Convention de Genève de 1951, qui bénéficient d'une protection internationale. Alors que l'application de ce terme juridique est largement contestée par une majorité d'experts internationaux³⁵, il est néanmoins mobilisé au Bangladesh, en particulier dans la phase d'émergence du problème (2007-2009), en raison de sa forte charge émotionnelle et symbolique. L'analyse des articles du *Daily Star* parus en décembre 2009, au moment de la Conférence de Copenhague, montre que sur les 15 articles traitant de la question des migrations climatiques, 8 d'entre eux parlent explicitement de « réfugiés climatiques ». Qualifier ces migrants de « réfugiés climatiques » accroît la dimension dramatique du problème, renvoyant à l'idée que ces individus sont à la fois victimes de l'incapacité de leur Etat à leur offrir une protection adéquate, et de l'irresponsabilité des pays développés dont les émissions de gaz à effet de serre sont à

³² SHEIKH HASINA. Prime minister of Bangladesh Sheikh Hasina addresses the Copenhagen conference. *UNFCCC Webcast*, 16 December 2009.

³³ Une analyse du contenu de différents discours tenus par Sheikh Hasina dans les enceintes onusiennes entre 2009 et 2014 montre que ceux-ci se construisent en effet tous sur la même logique, se poursuivant ensuite, avec une injonction à réduire les émissions de gaz à effet de serre, un rappel des efforts déjà consentis par le Bangladesh pour s'adapter au changement climatique à l'échelle nationale, et un appel à la mise en place de fonds d'adaptation, distincts de l'aide au développement. *Ibid.* ; SHEIKH HASINA, Prime Minister of Bangladesh Sheikh Hasina addresses the 64th session of the General Assembly at the United Nations, *op. cit.* ; Statement by Her Excellency Sheikh Hasina Hon'ble Prime Minister of Bangladesh at the UN Climate Summit. General Assembly Hall, United Nations, 23 September 2014.

³⁴ W. FELSTINER, R. ABEL, A. SARAT, *Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming*, *art. cit.*

³⁵ Christel Cournil, Benoît Mayer. *Les migrations environnementales. Enjeux et gouvernance*. Paris : Presses de Sciences Po, 2014.

l'origine du réchauffement planétaire. Cela revient donc également à apporter une conclusion moralisatrice au récit qui se développe autour des migrations climatiques³⁶. Pour de nombreux acteurs interrogés, ces déplacements sont d'ailleurs une question d'équité et de justice climatique qui doit donc être discutée, comme nous allons le voir ensuite, au niveau international³⁷. Cet extrait d'un article de blog écrit par un responsable d'ONG bangladaise militant activement pour la reconnaissance des migrations climatiques, est à cet égard révélateur :

« What I know is that I view them as climate refugees. Perhaps we are not considered refugees under the international legal definition, but we have had to migrate because of climate induced problems. And these climate problems are especially tragic for us because we are not responsible for the warming seas, the rising tide, or for anthropogenic climate change. We are not heavy emitters and yet we are forced to deal with global warming problems first »³⁸.

Le recours au registre scientifique, fondé sur des chiffres et des statistiques, est, un autre procédé discursif visant à rendre le problème encore plus problématique, en le quantifiant³⁹. Les données quantitatives permettent de souligner l'urgence du problème, en faisant office de preuve de son extension et de son aggravation. Ainsi, si la situation migratoire du Bangladesh pouvait auparavant être perçue comme acceptable et gérable, la probabilité de voir apparaître plus de 20 millions de migrants supplémentaires à l'horizon 2050, dans un pays déjà surpeuplé, participe de la publicisation du problème. Cet extrait montre par exemple comment la légitimation par le chiffre est utilisée comme une ressource pour convaincre de la gravité du problème :

« It is estimated that emission rise due to global warming would inundate 18% of our landmass, force 20 millions climate refugees with 40 millions more losing their livelihood by 2050. In fact, scientific estimate a billion people will be displaced all over the world by 2050 by climate change⁴⁰.

L'ampleur de ces chiffres est également utilisée par de nombreux acteurs pour se distinguer des petits Etats insulaires du Pacifique, également considérés comme très vulnérables et qui font l'objet d'une grande attention dans les négociations sur le climat. L'argument démographique est alors mobilisé comme moyen de se différencier de ces Etats à la population relativement réduite, et de se faire reconnaître comme plus vulnérable encore. C'est notamment ce que défend ce haut fonctionnaire bangladais, dont les propos masquent à peine un sentiment de frustration :

³⁶ C. RADAELLI, Récits (policy narrative), *op. cit.*

³⁷ Entretien avec Rezaul Karim Chowdhury, Chief Moderator for the Equity and Justice Working Group, executive director of COAST Trust, 13 avril 2013 à Dacca. ; Entretien avec Dr. Atiq Rahman, Executive Director of Bangladesh Centre for Advanced Studies (BCAS), 11 avril 2012 à Dacca. ; Entretien avec Md. Shamsuddoha, Chief Executive of the Center for Participatory Research and Development (CPRD), 25 avril 2013 à Dacca. ; Entretien avec Saber Hossain Chowdhury, MP, Awami League, Chair of All-Party Group on Climate Change and Environment, 7 juillet 2013 à Dacca.

³⁸ Rezaul Karim CHOWDHURY. Life As a Climate Refugee. *Huffington Post*, 22 avril 2012, The Blog.

³⁹ P. HASSENTEUFEL, *Sociologie politique: l'action publique, op. cit.*

⁴⁰ SHEIKH HASINA, Prime minister of Bangladesh Sheikh Hasina addresses the Copenhagen conference, *op. cit.*

« *Climate change is number one priority because we are the number one victim in the world. No country in the world is so much vulnerable like Bangladesh because of our large population, large vulnerable population. We have so much people, and Bangladesh is a small country. Sometimes, in international conferences, they say 'oh Maldives is more vulnerable than your country, Vanuatu is more vulnerable than your country, they will go under water'. But how many people are living there ? 10 000 or 50 000 ? You are comparing 160 millions people with 50 000 people ?* »⁴¹.

Les « migrants climatiques » sont ainsi construits comme le « public de victimes »⁴² que l'on donne à voir pour incarner la vulnérabilité du pays. Que ce soit dans les discours de certaines ONG ou experts, ou dans ceux de la Première ministre dans l'enceinte des Nations unies, ils répondent à la volonté diplomatique du Bangladesh de s'ériger comme victime emblématique du changement climatique, et d'alerter la communauté internationale sur les impacts de ce dernier. Un expert bangladais réputé va jusqu'à parler de son pays comme du « ground zero of global warming », déclarant dans un média britannique :

« *This (Bangladesh) is the ground zero of global warming. There is no question that this is being caused primarily by human action. This is way outside natural variation. If you really want people in the West to understand the effect they are having here, it's simple. From now on, we need to have a system where, for every 10, 000 tonnes of carbon you emit, you have to take a Bangladeshi family to live with you. It is your responsibility* »⁴³.

Cette question de la responsabilité est centrale pour comprendre le travail définitionnel qui s'opère autour des migrations climatiques. En effet, après avoir étiqueté cette situation comme problématique, par le recours aux estimations scientifiques, au registre de la justice climatique et du « réfugié », il s'agit de désigner les causes de ce problème et d'identifier par ce biais les coupables et les responsables. Cela revient à analyser l'étape du *blaming* mise en avant par Felstiner, Abel et Sarat.

La coexistence de deux lignes narratives autour de la question de la responsabilité

Accoler le qualificatif de « climatique » à ce type de migrations revient à faire du changement climatique la cause principale de ce problème, ce qui n'est pas sans conséquence sur l'attribution de la responsabilité. Cela permet en effet de désigner le « coupable », c'est-à-dire celui qu'il s'agit de condamner, mais aussi le « responsable », en charge de la résolution du problème⁴⁴. Les acteurs interrogés sont unanimes quant à l'identification du coupable : si le changement climatique est provoqué par les émissions polluantes des pays développés,

⁴¹ Entretien avec Dr. Aslam Alam, Secretary in Charge, Disaster Management and Relief Division, Ministry of Food and Disaster Management and Relief, 25 avril 2012 à Dacca, *op. cit.*

⁴² P. ZITOUN, *La fabrique politique des politiques publiques*, *op. cit.*

⁴³ Atiq Rahman, directeur du Bangladesh Centre for Advanced Studies (BCAS), interviewé dans *The Independent*, 20 juin 2008. Cité dans : Gwynne Dyer. *Climate Wars: The Fight for Survival as the World Overheats*. Oneworld Publications, 2011.

⁴⁴ Nous empruntons cette distinction entre « coupable » et « responsable » à Philippe Zittoun, qui revient à celle proposée par Joseph Gusfield entre « responsabilité causale », désignant l'agent responsable de la cause du problème, et « responsabilité politique », indiquant les institutions chargées de le résoudre. P. ZITOUN, *La fabrique politique des politiques publiques*, *op. cit.* ; J. GUSFIELD, *La Culture des problèmes publics. L'alcool au volant: la production d'un ordre symbolique*, *op. cit.*

alors ces derniers sont causalement responsables des conséquences migratoires. Ce constat fait écho aux principes du pollueur-payeur et de la responsabilité historique, qui sont inscrits dans la CCNUCC et ne sont plus contestés au niveau international. Si la question de la responsabilité causale ne fait pas débat, celle de la responsabilité politique l'est beaucoup plus, puisqu'elle implique l'allocation de moyens financiers et la détention de capacités pour absorber ces migrants sur le territoire.

La forte occurrence des termes « negotiation », « COP » (pour « Conférence des Parties »), « UNFCCC » (acronyme anglais de CCNUCC), « protocol » repérée par l'analyse lexicographique nous a conduit à considérer que « la CCNUCC comme espace où doit se discuter la question des migrations climatiques » était un récit très largement partagé au Bangladesh. Compte tenu de la responsabilité causale des pays développés, il semble en effet légitime et juste de traiter cette question comme un enjeu global, et non national ou même régional, ayant donc sa place dans les arènes de négociations sur le climat. C'est ce que résume ce professeur bangladais spécialiste des questions d'urbanisation et d'adaptation :

« Migration should be addressed within UNFCCC because if the world agrees that the main cause of climate change is global warming, which is definitely done by the developed countries, undoubtedly they are part of the responsibility to compensate the people who are victims because of their activities »⁴⁵.

Dans ce récit, deux lignes narratives peuvent toutefois être identifiées, l'une témoignant d'une posture radicale quant à l'attribution de la responsabilité, l'autre révélant une posture plus pragmatique et nuancée. La première consiste à attribuer la pleine et entière responsabilité du problème migratoire à la communauté internationale, rappelant à la fois le principe du pollueur payeur et le manque de capacités du pays pour gérer ces migrations massives. Elle est partagée par un groupe d'acteurs principalement issus du monde des ONG ou assurant une fonction de représentation politique (membres de la délégation étatique dans les négociations sur le climat, ministres). On retrouve par exemple cette ligne narrative dans la déclaration du ministre des finances au moment de Copenhague :

« We are asking all our development partners to honour the natural right of persons to migrate. We can't accomodate all these people – this is already the densest populated country in the world »⁴⁶.

Dans une perspective militante, les ONG sont également nombreuses à adopter cette ligne narrative dans leurs campagnes de sensibilisation et leurs séminaires. Une chaîne humaine fut ainsi organisée en 2014 par un réseau d'ONG nationales, à Dacca, la capitale du pays, en amont du Sommet sur le climat, et intitulée « We Demand PM to Urge Developed Countries to take responsibility of Climate Migrants »⁴⁷. Médiatisées, ces initiatives apparaissent comme un soutien à la position du gouvernement bangladais qui n'a, pour l'heure, développé aucune politique nationale visant à encadrer ces migrations, estimant qu'il

⁴⁵ Entretien avec Dr. AQM Mahbub, Professor, Department of Geography and Environment, Dhaka University, 10 mai 2012 à Dacca.

⁴⁶ Harriet GRANT, James RANDERSON, John VIDAL. UK should open borders to climate refugees, says Bangladeshi minister. *The Guardian*, Dhaka, 4 December 2009.

⁴⁷ CANSA. Rich Countries Must Pay their Debts to the Climate Affected Countries by Ensuring Fast Track Finance. *Climate Action Network South Asia*, 21 September 2014.

faut d'abord des réponses internationales⁴⁸. C'est en effet en ce sens que cet expert bangladais analyse la position actuelle gouvernement :

« Ministers and also Prime Minister very often speak about climate change migrants. But the problem is that they don't consider undertaking appropriate policies to support climate change displacement and migration. They consider that, as it is climate change, it is part of the international responsibility to address this issue »⁴⁹.

Si la coalition discursive « radicale » que nous venons de présenter semble donc particulièrement visible à l'extérieur, elle est pourtant minoritaire au niveau national, où notre recherche révèle l'existence d'un autre groupe d'acteurs plus critique à l'égard du gouvernement. Ces derniers insistent sur le nécessaire partage des responsabilités entre la communauté internationale et le gouvernement bangladais pour répondre efficacement au problème des migrations climatiques. Cette « nécessaire responsabilité partagée » constitue, ainsi une seconde ligne narrative. Invoquant le caractère principalement interne de ces migrations, et rappelant que les problèmes de gouvernance amplifient également ce phénomène, ces acteurs appellent au développement de politiques nationales pour les encadrer et à un renforcement des capacités de l'Etat. L'expert cité précédemment recommande ainsi au gouvernement de lutter contre les inégalités dans l'accès à la propriété terrienne :

« Nationally, we should draw some drastic reforms. If we want to rehabilitate these climate change migrants within our land, land reform is a major thing where the government of Bangladesh should give more attention. Because distribution of land in Bangladesh is not equal. We have some land that we call 'khas lands' and that are government lands. There are policies stating that landless people should have access to these khas lands, but the rich people are getting these lands illegally. So land governance is a major issue in Bangladesh, which can solve this migration crisis to some extent. (...) Our demand is that yes, countries should take initiatives, but within their limits, their capacities, and international community should show the responsibility when the country will not be able to solve the crisis alone »⁵⁰.

Pour cette coalition « pragmatique », la communauté internationale a donc un rôle à jouer, notamment à deux égards : d'une part aider financièrement les Etats vulnérables à s'adapter au changement climatique et à ses conséquences migratoires⁵¹, d'autre part faciliter

⁴⁸ Les deux principaux documents du gouvernement en matière d'adaptation au changement, le National Adaptation Programme of Action (NAPA) de 2005, et le Bangladesh Climate Change Strategy and Action Plan (BCCSAP) de 2009, font tous deux mentions des migrations comme d'une menace à éviter, et se limitent à souligner la nécessité de nouvelles recherches empiriques au niveau national pour mieux saisir la réalité de ce phénomène. Le BCCSAP propose cependant une réinstallation des « réfugiés environnementaux » dans les pays développés. MOEF. *Bangladesh Climate Change Strategy and Action Plan 2009*. Dhaka, Bangladesh : Ministry of Environment and Forest Government of the People's Republic of Bangladesh, September 2009 ; MOEF. *National Adaptation Programme of Action*. Dhaka, Bangladesh : Ministry of Environment and Forest Government of the People's Republic of Bangladesh, November 2005.

⁴⁹ Entretien avec Md. Shamsuddoha, Chief Executive of the Center for Participatory Research and Development (CPRD), 25 avril 2013 à Dacca, *op. cit.*

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ L'analyse terminologique révèle à cet égard la présence significative du champ lexical de l'« aide financière » qui démontre bien que ce point épineux des négociations sur le climat est un enjeu de préoccupation majeur pour

la migration internationale, inévitable compte tenu de la situation démographique et des faibles capacités institutionnelles du Bangladesh. C'est ce que reconnaît cet expert, également chef de la délégation du Bangladesh au sein de la CCNUCC :

« We ask two things in the negotiations : first, an assistance to relocate people if possible within the country and then, also allow international migration. It is a package, and it has to be a package »⁵².

Cette coalition regroupe essentiellement des experts du climat travaillant au sein du gouvernement ou dans des centres de recherches et des ONG, la plupart proches ou membres de la délégation du Bangladesh dans les négociations, et pour certains dotés d'une renommée nationale et internationale, ce qui leur confère une influence pour orienter la position diplomatique et le développement de politiques publiques⁵³.

Ces deux coalitions et leurs récits respectifs incarnent la position diplomatique du Bangladesh, jouant à la fois le jeu de la confrontation et de la coopération avec les pays développés. En effet, la première coalition porte un discours accusateur au sein duquel le statut de « victime innocente » du Bangladesh est rappelé pour faire porter l'entière responsabilité du problème des migrations climatiques à la communauté internationale. A l'inverse, la seconde coalition, en reconnaissant le partage des responsabilités, développe un discours plus coopératif, arguant que le pays peut tirer davantage de bénéfices politiques en se présentant comme une « victime conciliante ». Cette analyse est notamment défendue par cet expert bangladais renommé, interrogé sur l'efficacité du discours du pollueur payeur appliqué aux migrations climatiques :

« The fact is that it has not worked. If the objective was to get something to be done by developed countries who are responsible for the problems, simply blaming them for it and demanding that they take actions, it has not worked. It does not mean that the argument is wrong but perhaps, from a pragmatic point of view, it is better to have a more conciliatory approach of cooperation rather than confrontation. Having said that, Bangladesh actually plays both games. In the international negotiations, they can be strong a strong voice criticising the developed countries. But when it comes to negotiating at the national level for assistance, then they are much more pragmatic. So it also depends where the arguments are being made »⁵⁴.

On observe ainsi une adaptation du récit autour de la responsabilité des migrations climatiques selon que ce dernier est destiné à être présenté au niveau international, ou au niveau national, et en fonction des objectifs qui sous-tendent sa mobilisation. On peut

la plupart des acteurs interrogés, qui n'hésitent pas à rappeler l'insuffisance de l'aide apportée par les pays développés, pourtant nécessaire à une prise en charge des migrations climatiques en interne.

⁵² Entretien avec Dr. Qazi Kholiqzaman Ahmad, président de la Dhaka School of Economics, président de la fondation Palli Karma Sahayak (PKSF), 2013.

⁵³ Dans le travail de thèse, nous avons mobilisé des méthodes issues de la sociologie des élites pour identifier ces acteurs et leurs ressources, notamment la méthode réputationnelle et la méthode positionnelle. Nous avons également fait de l'observation participante dans les négociations sur le climat et dans de nombreux séminaires organisés au niveau national, et réalisé des entretiens avec des personnes ressources.

⁵⁴ Entretien avec Dr. Saleemul Huq, Executive Director of International Centre for Climate Change and Development (ICCCAD), Dhaka (Bangladesh), and Senior Fellow at International Institute for Environment and Development (IIED), London (UK), 8 avril 2012 à Dacca. .

également ajouter que ces deux coalitions, au-delà de leurs divergences, se rejoignent néanmoins sur la nécessaire reconnaissance des migrations comme enjeu global, de manière à éviter une discussion au niveau régional. Un usage important des termes relevant du champ lexical de la frontière indo-bangladaise indique en effet que cette dernière est un objet de préoccupation pour les acteurs interrogés⁵⁵. Le contexte régional, marqué par des tensions diplomatiques récurrentes entre les deux Etats liées à la présence de migrants bangladais illégaux en Inde, est en effet unanimement rejeté par les acteurs nationaux comme niveau de gouvernance potentiel pour les migrations climatiques⁵⁶. Inscire la question des migrations climatiques à l'agenda des négociations internationales serait ainsi une manière de se protéger contre de nouvelles crispations régionales si des migrations transfrontalières devaient survenir. C'est en ce sens que l'on peut comprendre les propos de ce haut fonctionnaire au sein du ministère des affaires étrangères :

« Those people need to be absorbed somewhere, need to be resettled somewhere, that is something that need to be discussed in a global arena. It should not be discussed with immediate neighbours because it is not at all an India-Bangladesh issue. It is not at all a bilateral issue. We are talking about a global problem, and so thinking about global solutions »⁵⁷.

L'attribution de la responsabilité politique du problème des migrations climatiques est donc marquée par de fortes considérations politiques, ce qui explique en grande partie pourquoi cet enjeu peine à émerger sur la scène internationale. La mise en évidence d'un responsable conduit également à la formulation de revendications pour remédier à une situation problématique, ce qui constitue la dernière grande étape du processus définitionnel d'un problème.

Des énoncés de solution qui évoluent avec l'état de la recherche et des négociations

L'injonction à agir envoyée au responsable correspond à la phase du *claiming* identifiée par Felstiner, Abel et Sarat. La mobilisation de scénarios décrivant un futur quasi apocalyptique, avec des millions de réfugiés climatiques bangladais inondant la capitale, susceptibles de traverser les frontières et provoquant une déstabilisation de l'ordre social, est une pratique discursive qui participe à rendre nécessaire une action immédiate⁵⁸. A l'occasion d'une session de l'Assemblée générale des Nations unies, Sheikh Hasina presse ainsi la communauté internationale à prendre conscience de ce problème, en déclarant que ces migrations *« would cause social disorders, political instability, cross-border conflicts, and upheavals »⁵⁹*. Les arguments sécuritaires, couplés, comme nous l'avons vu, au recours à des estimations chiffrées alarmistes et au terme « réfugié », contribuent à faire de ce problème un enjeu global qui dépasse les capacités de l'Etat bangladais et doit être, au moins en partie, résolu par la communauté internationale. Cela se traduit par la demande, faite par plusieurs

⁵⁵ L'analyse lexicographique révèle une occurrence forte des termes « India », « border », « illegal », « fence », « terrorist », etc.

⁵⁶ A. BAILLAT, Du discours sur les migrations climatiques au legs de l'histoire: politique internationale et conflit de représentations à la frontière indo-bangladaise, *op. cit.*

⁵⁷ Entretien avec Riaz Hamidullah, Director General of Economic Affairs Division, Ministry of Foreign Affairs, le 17 juin 2013 à Dacca.

⁵⁸ On retrouve ici l'idée selon laquelle la dramatisation du futur, qui apporte une dimension émotionnelle au récit, accroît le pouvoir de ce dernier. C. RADAELLI, Récits (policy narrative), *op. cit.*

⁵⁹ Hasina Highlights Unfortunate Plight of Climate Migrant. *The New Nation*, 25 September 2010.

acteurs pour la plupart issus de la coalition radicale, d'un nouveau protocole international, sur le modèle de celui de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés⁶⁰. Le réseau d'ONG nationales, Equity and Justice Working Group Bangladesh (EquityBD) est à l'origine de la propagation de cette demande, lançant en marge des conférences de Copenhague (2009) et de Cancun (2010) une pétition pour la création d'un protocole au sein de la CCNUCC « *to ensure social, cultural and economic rehabilitation of the 'climate refugees' through recognizing them as 'Universal Natural Persons'* »⁶¹. Preuve du succès de cette initiative, Sheikh Hasina relaie cette demande dans les arènes de négociations :

« *It is a must to adopt a new legal regime under the UNFCCC protocol ensuring rehabilitation of climate migrants worldwide* »⁶².

Si cet « énoncé de solution »⁶³ est présent jusqu'en 2010, et continue à l'être par quelques ONG, on ne retrouve plus de traces de celle-ci dans les discours des représentants politiques du Bangladesh tenus dans les négociations après cette date. On remarque que le terme « réfugié climatiques » souvent utilisé pour appuyer la demande d'un protocole international, se raréfie également après cette date, remplacé par des termes plus neutres comme « migrants » ou « déplacés ». De la même manière, les arguments sécuritaires sont de moins en moins mobilisés, la majorité des acteurs interrogés avertissant des risques liés à la sécurisation de la question, qui fait de ces migrants davantage des menaces que des victimes⁶⁴.

Plusieurs raisons permettent de comprendre l'abandon de ces stratégies discursives : un contexte international marqué par la fermeture des frontières qui rend improbable l'acceptation d'un nouveau protocole par les pays occidentaux, la multiplication des travaux empiriques montrant la pluralité des trajectoires migratoires et des facteurs déclencheurs qui invalident l'idée d'une solution unique, ou encore la mobilisation internationale des experts pour faire reconnaître la migration comme stratégie d'adaptation.

Après 2010, les revendications se concentrent alors sur la nécessité de répondre au problème des migrations climatiques dans le cadre de l'adaptation, cette dernière ayant réussi à s'imposer dans les négociations internationales comme une priorité au moins à égalité avec

⁶⁰ L'analyse lexicométrique montre d'ailleurs une forte cooccurrence des termes « refugee », « protocol », « convention » et « international » ce qui valide l'idée selon laquelle le terme « réfugié » est mobilisé pour demander la création d'un protocole au niveau international.

⁶¹ La pétition est accessible en ligne : <http://equitybd.org/English/Press%20040409/English%20Position%20paper1.pdf>

⁶² SHEIKH HASINA, Prime minister of Bangladesh Sheikh Hasina addresses the Copenhagen conference, *op. cit.*

⁶³ P. ZITTOUN, *La fabrique politique des politiques publiques*, *op. cit.* Zittoun définit l'énoncé de solution comme « un ensemble discursif qui comprend la dénomination et la définition d'une solution mais aussi, plus spécifiquement cette fois, l'identification de ses conséquences, des problèmes qu'elle doit résoudre, des politiques publiques qu'elle doit changer et des responsables qu'elle doit légitimer. L'énoncé de la solution doit aussi être compris comme un discours en action qui vise cette fois-ci à rendre une proposition de solution « acceptable » voire même souhaitable », p121-122. On se propose ainsi de parler davantage de « récit » pour la définition du problème, et d' « énoncé » pour la définition des solutions.

⁶⁴ Entretien avec Dr. Ahsan Uddin Ahmed, Executive Director of Centre for Global Change (CGC), 30 avril 2013, Dhaka. ; Entretien avec Nandan Mukherjee, Project Manager and Assistant Professor at BRAC University, 2 juin 2013 à Dacca., *op. cit.* ; Entretien avec Tasneem Siddiqui, Professor of Political Science and Founding Chair of Refugee Migratory Movements Research Unit (RMMRU), 26 juin 2013 à Dacca.

la réduction des émissions⁶⁵. La plupart des experts nationaux, présents notamment dans la coalition pragmatique, essaient alors d'infléchir l'approche gouvernementale dominante traitant la migration comme un échec d'adaptation, par le biais de nombreuses études scientifiques, dont les résultats sont largement relayés dans la presse et dans des séminaires organisés au niveau national. Une étude achevée en 2013 au Bangladesh montre par exemple que l'ensemble des politiques nationales en matière d'adaptation (Bangladesh Climate Change Strategy and Action Plan et National Adaptation Programme of Action), de développement et de réduction de la pauvreté (Sixth Five Year Plan, Poverty Reduction Strategy Paper, etc.), de réduction des risques liés aux catastrophes (National Plan for Disaster Management) et de migrations (Overseas Employment Policy) considèrent en effet d'abord la migration climatique comme un risque à éviter. Cette étude recommande alors une révision de ces documents de manière à y intégrer des mesures permettant de planifier et anticiper ces migrations, et ainsi réduire les risques associés à des déplacements incontrôlés. Pour propager cet énoncé de solution auprès des autorités publiques, les responsables de l'étude ont organisé en 2012 et 2013 de nombreux séminaires et conférences de presse, auxquels étaient systématiquement conviés des membres du gouvernement⁶⁶. L'OIM, qui dispose d'un bureau au Bangladesh, a également joué un rôle dans la propagation de cet énoncé auprès du gouvernement, ayant de manière extensive publié des rapports préconisant de considérer la migration dans le cadre de l'adaptation⁶⁷. Au niveau international, les efforts menés par de nombreux experts et organisations internationales pour changer le regard porté sur les migrations climatiques permettent également de sortir cet enjeu des sujets tabous dans les négociations, comme en atteste le paragraphe 14(f) du Cadre de Cancun pour l'adaptation adopté en 2010 :

« measures to enhance understanding, coordination and cooperation with regard to climate change induced displacement, migration and planned relocation, where appropriate, at the national, regional and international levels »⁶⁸.

La diffusion de cet énoncé, au niveau national et international, aboutit ainsi à une inflexion dans les discours de la Première ministre, qui commence après 2010 à promouvoir la question des migrations climatiques comme une stratégie d'adaptation. C'est notamment le cas lors de son allocution d'ouverture au Climate Vulnerable Forum, organisé en 2011 à Dacca :

« It is widely accepted that the gravest effect of climate change may be on human migration. Last year, 42 million people were newly displaced by rapid-onset natural disasters. Extreme weather events are already displacing many

⁶⁵ Stefan C. AYKUT, Amy DAHAN. *Gouverner le climat? 20 ans de négociations internationales*. Paris : Les Presses de Sciences Po, 2015.

⁶⁶ Cette étude a été menée entre 2011 et 2013 par le Refugee Migratory Movement Research Centre (RMMRU) basé à Dacca, et le Sussex Centre for Migration Research de l'Université de Sussex (Royaume-Uni), et a été financé par le Climate and Development Knowledge Network (CDKN). Maxmillan MARTIN, Motasim BILLAH, Tasneem SIDDIQUI, et al. Policy analysis: Climate Change and Migration in Bangladesh Working Paper. CDKN. 2012.

⁶⁷ Matthew WALSHAM. *Assessing the Evidence: Environment, Climate Change and Migration in Bangladesh*. Dhaka : IOM, 2010 ; IOM. *Compendium of IOM's activities in Migration, Climate Change and the Environment*. Geneva : IOM, 2009.

⁶⁸ UNFCCC. *Decision 1/CP.16. The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention.* , 2010.

more people than violent conflict. Slow-onset events like sea-level rise and desertification get even lower global focus. We must work towards correcting this imbalance. We must appreciate that migration could be an effective adaptation strategy, as we focus on enhancing adaptation capacities of affected communities... »⁶⁹.

Ce changement dans la compréhension du problème témoigne également de l'évolution de la position diplomatique du Bangladesh au sein de la CCNUCC, de la confrontation à la coopération avec les pays développés. Alors que les objectifs de réduction des émissions furent longtemps l'enjeu principalement débattu dans les négociations, les migrations climatiques étaient essentiellement mobilisées, aux côtés d'autres arguments, dans les discours du Bangladesh comme un moyen de dénoncer la responsabilité des pays occidentaux et les pousser à prendre des mesures pour limiter le réchauffement. Avec la montée en puissance du thème de l'adaptation – et de l'exigence de fonds qui l'accompagne – les migrations davantage un argument supplémentaire pour convaincre les pays développés de respecter leurs engagements financiers pour aider les pays en développement à s'adapter aux impacts du changement climatique.

Très récemment, les acteurs proposant de répondre au problème des migrations climatiques via sa prise en compte dans les programmes et fonds d'adaptation, commencent également à réfléchir à son inclusion dans les discussions sur les « pertes et dommages »⁷⁰. L'expression fait référence à toute une série de préjudices subits en raison du changement climatique ne pouvant pas être évités par des efforts d'atténuation ou d'adaptation. Ce nouveau thème émerge véritablement dans les négociations en 2013 avec l'adoption du Mécanisme international de Varsovie pour les pertes et dommages, et s'impose aujourd'hui comme l'une des principales pierres d'achoppement de la CCNUCC. Le Bangladesh, aux côtés d'autres pays vulnérables, s'investit massivement pour placer le problème des « pertes et dommages » au même niveau d'importance que l'adaptation et l'atténuation. Un nombre croissant d'acteurs bangladais commence alors à proposer de répondre au problème des migrations climatiques en la considérant d'une part - lorsque celle-ci peut être planifiée à l'avance - comme une stratégie d'adaptation, et d'autre part – lorsque les déplacements restent forcés, notamment à l'issue d'une catastrophe naturelle - comme un dommage collatéral méritant d'être compensé⁷¹.

Finalement, l'identification de ces différents énoncés de solution amène à voir que la fabrique de ces derniers, et leur propagation, est en lien avec l'actualité des négociations au sein de la CCNUCC et la posture diplomatique du Bangladesh dans cette arène. Ils sont également reformulés avec l'avancement des connaissances scientifiques sur les migrations climatiques, la science permettant de faire évoluer les représentations du problème, et donc de

⁶⁹ SHEIKH HASINA. Inaugural speech from Sheikh Hasina, Bangladesh Prime Minister. 14 November 2011, Climate Vulnerable Forum 2011.

⁷⁰ Ainun NISHAT, Nandan MUKHERJEE, Erin ROBERTS, et al. A Range of Approaches to Address Loss and Damage from Climate Change Impacts in Bangladesh. CDKN. June 2013.

⁷¹ Entretien avec Dr. Saleemul Huq, Executive Director of International Centre for Climate Change and Development (ICCCAD), Dhaka (Bangladesh), and Senior Fellow at International Institute for Environment and Development (IIED), London (UK), le 30 mars 2013 à Dacca., *op. cit.* ; Entretien avec Dr. Atiq Rahman, Executive Director of Bangladesh Centre for Advanced Studies (BCAS), 9 juin 2013 à Dacca. ; Entretien avec Dr. Ahsan Uddin Ahmed, Executive Director of Centre for Global Change (CGC), 30 avril 2013, Dhaka, *op. cit.* ; Entretien avec Dr. Qazi Kholiquzzaman Ahmad, président de la Dhaka School of Economics, président de la fondation Palli Karma Sahayak (PKSF), *op. cit.*

légitimer plus ou moins les solutions proposées. De l'actualité des négociations menées au sein de la CCNUCC, principale arène où est portée la question des migrations climatiques, dépend également l'attention politique accordée au problème, ce qui fait de cette actualité une ressource essentielle pour les acteurs cherchant à imposer une solution. Le travail définitionnel d'un problème, et de ses solutions, se présente donc comme une activité politique visant à créer du désordre, par la définition d'une situation problématique et inacceptable, et à proposer une remise en ordre de la société, par la formulation de solutions⁷².

Conclusion

L'enjeu de cette communication était d'aborder les mécanismes discursifs par lesquels des acteurs se saisissent d'une contrainte pour la définir et la propager dans les arènes de politiques publiques, la transformant alors en ressource politique. Nous nous sommes penchés sur le cas précis de la fabrique narrative du problème des migrations climatiques et de ses solutions, au Bangladesh, comprise comme un travail discursif intégré à la stratégie diplomatique de ce pays dans les négociations internationales sur le climat. Cette stratégie repose notamment sur la démonstration de sa vulnérabilité climatique, qui lui permet de se positionner sur la scène internationale et d'acquiescer de la reconnaissance et de l'importance dans une arène encore dominée par les intérêts des pays les plus puissants. Dans ce contexte, le problème du migrant climatique se construit au Bangladesh comme un moyen d'incarner cette vulnérabilité, venant ainsi renforcer la dimension dramatique de ce récit. En d'autres termes, la diplomatie du Bangladesh entend faire une force de ce qui se présente a priori comme une contrainte, à savoir être vulnérable au changement climatique et exposé à des déplacements de population de grande ampleur.

Nous avons pris le parti d'adopter une approche discursive pour suivre la « carrière »⁷³ du problème des migrations climatiques et de ses solutions, en nous intéressant particulièrement aux argumentaires défendus par les acteurs et à la façon dont ceux-ci évoluaient avec la position diplomatique du Bangladesh, de la confrontation initiale avec les pays développés à une volonté de coopération avec la montée en puissance du thème de l'adaptation. Ainsi, si la figure du migrant climatique est d'abord utilisée pour dénoncer les activités polluantes des pays occidentaux, se traduisant par une injonction à réduire les émissions et à porter l'entière responsabilité des conséquences migratoires, elle est ensuite davantage mobilisée pour appuyer les demandes de coopération, entre pays en développement et développés, en matière d'adaptation au changement climatique. L'approche discursive nous a également permis de mettre en lumière deux coalitions discursives dominantes, formées autour de différentes lignes discursives qui se sont plus ou moins imposées en fonction de l'actualité internationale et de l'attention politique, et de montrer finalement combien la fabrique d'un problème, couplé à des solutions, est une activité éminemment politique.

⁷² P. ZITTOUN, *La fabrique politique des politiques publiques*, op. cit.

⁷³ J. GUSFIELD, *La Culture des problèmes publics. L'alcool au volant: la production d'un ordre symbolique*, op. cit.

