

L'Union Falepili : un accord sans précédent mêlant climat et défense entre l'Australie et Tuvalu

Cameron DIVER

► Points clés

- En novembre 2023, Tuvalu et l'Australie ont signé l'Union Falepili, un traité bilatéral offrant une voie migratoire aux Tuvaluans menacés par la montée des eaux, en contrepartie de concessions de certaines dépendances au bénéfice de Canberra.
- Si sa légitimité est controversée, l'Union Falepili est le résultat d'une décision souveraine de la part de Tuvalu et de l'Australie, et reflète les priorités stratégiques de chacun.
- Cet accord inédit pourrait ouvrir la voie à de nouvelles formes de coopération de sécurité alors que le changement climatique menace l'existence même de certains États.

Introduction

Le sommet annuel des dirigeants du Forum des Îles du Pacifique (FIP) est l'événement majeur de politique internationale en Océanie. Là, se réunissent les chefs d'État et de gouvernement des 18 pays et territoires membres du FIP¹, organisation intergouvernementale à vocation régionale, créée en 1971 pour débattre des grands enjeux régionaux et internationaux, et décider des orientations, initiatives et partenariats à mettre en œuvre pour protéger et promouvoir les intérêts de ses membres. Lors de ces sommets interviennent 21 « partenaires de dialogue² », parmi lesquels la Chine, les États-Unis, la France, l'Inde et l'Union européenne (UE), des représentants de la société civile, ainsi que les émissaires d'autres États et entités, et organisations internationales. La présence de ces acteurs et la diversité des sujets évoqués (sécurité, lutte contre le changement climatique, pêche, etc.³), font de cette réunion annuelle l'épicentre du multilatéralisme et le socle politique du régionalisme océanien.

En 2023, en marge du sommet des dirigeants du FIP, a été signé un traité bilatéral entre l'Australie et le petit État insulaire de Tuvalu, portant le nom d'« Union Falepili », en référence au terme en langue tuvaluane traduisant les notions de bon voisinage, d'attention portée au bien-être de son voisin et de respect mutuel. Le traité vise à assurer la possibilité pour les habitants de Tuvalu de « sauvegarder leur avenir, leur identité et leur culture » en échange de la cession d'une part de son indépendance au bénéfice de l'Australie, dans le cadre d'un nouveau partenariat qui conjugue intérêts de sécurité, de défense et de stabilité, et enjeux d'adaptation, de coopération et de migration liés au changement climatique.

L'Union Falepili : un instrument inédit

L'Union Falepili s'articule autour d'un traité bilatéral en huit articles⁴ et une déclaration conjointe⁵ du Premier ministre australien Anthony Albanese et de son homologue de Tuvalu, Kausea Natano. Le traité reconnaît dans son préambule la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'indépendance politique des Parties, un engagement mutuel envers les valeurs océaniques définies par la Stratégie 2050 pour le Pacifique Bleu⁶, le

1. Australie, Îles Cook, États fédérés de Micronésie, Fidji, Kiribati, Nauru, Niue, Nouvelle-Calédonie, Nouvelle-Zélande, Palaos, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Polynésie française, Îles Marshall, Samoa, Îles Salomon, Tonga, Tuvalu, Vanuatu. La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française, collectivités françaises d'outre-mer, ont été admises comme membres à part entière du FIP en septembre 2016.

2. Le FIP reconnaît 20 États partenaires de dialogue : Allemagne, Canada, Chili, République populaire de Chine, République de Corée, Cuba, Espagne, États-Unis d'Amérique, France, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Malaisie, Norvège, Philippines, Royaume-Uni, Singapour, Thaïlande, République de Turquie, auxquels s'ajoute l'Union européenne.

3. « The 2050 Strategy for the Blue Pacific Continent », Pacific Islands Forum Secretariat, 2022, www.forumsec.org.

4. Australia-Tuvalu Falepili Union, 10 novembre 2023, www.dfat.gov.au.

5. « Joint Statement on the Falepili Union between Tuvalu and Australia », 10 novembre 2023, www.dfat.gov.au.

6. « The 2050 Strategy for the Blue Pacific Continent », *op. cit.*

Cadre en faveur d'un développement résilient dans le Pacifique⁷ et la Déclaration de Boe⁸ sur la sécurité régionale. Il met en exergue les « circonstances spéciales et uniques de Tuvalu » et le fait que « le changement climatique est [sa] plus importante préoccupation de sécurité nationale ».

L'article premier définit l'objectif de l'accord : établir l'Union Falepili et élever la relation entre les Parties, offrir un « chemin spécial de mobilité humaine » (« *special human mobility pathway* ») aux citoyens de Tuvalu pour accéder à l'Australie, et enfin protéger et promouvoir la sécurité et la souveraineté individuelle et collective des Parties.

On voit ainsi l'émergence entre l'Australie et Tuvalu, d'une notion nouvelle à l'échelle internationale, que l'on pourrait qualifier de « souveraineté collective », par laquelle certains aspects des intérêts sécuritaires – et surtout souverains – de l'Australie et de Tuvalu sont désormais politiquement et juridiquement mêlés. Un tel concept pose évidemment la question de l'égalité des Parties, de leur poids respectif dans ce partenariat et du degré de dépendance consenti par chacun.

Selon l'article 2, les Parties s'engagent à travailler ensemble pour faire face à la « menace existentielle posée par le changement climatique ». Elles reconnaissent le souhait du peuple de Tuvalu de vivre sur son territoire « lorsque cela est possible », affirment que le statut d'État et la souveraineté de Tuvalu perdurent et que les droits et devoirs afférents sont maintenus nonobstant l'impact de l'élévation du niveau de la mer. Cet article prévoit également que les Parties travailleront ensemble pour permettre aux citoyens de Tuvalu de « rester chez eux en sécurité et avec dignité ». Cet article répond directement au risque majeur mis en avant par Tuvalu sur la scène internationale : l'inhabitabilité prochaine de ses îles⁹ et leur disparition potentielle avant la fin du siècle¹⁰ en raison de l'élévation du niveau de la mer.

En lien direct avec les effets du changement climatique, l'article 3 instaure un dispositif de « mobilité humaine avec dignité » (« *human mobility with dignity* »). L'Australie s'y engage à mettre en œuvre une voie spéciale pour que les citoyens de Tuvalu puissent vivre, étudier et travailler en Australie, accéder aux systèmes éducatifs, de soins et aux dispositifs d'aides financières et familiales. L'accord crée ainsi une opportunité d'émigration volontaire vers l'Australie pour les Tuvaluans et, malgré l'absence de mention d'un

On voit ainsi l'émergence entre l'Australie et Tuvalu, d'une notion nouvelle à l'échelle internationale

7. Cadre en faveur d'un développement résilient dans le Pacifique (2017-2030) – Cadre régional approuvé par les dirigeants du FIP en 2016, www.prp.visualmetrics.io.

8. « Boe Declaration on Regional Security », adoptée par les dirigeants du FIP lors du 49^e Sommet du Forum à Nauru, 3-6 septembre 2018, www.forumsec.org.

9. Kausea Natano, Premier Ministre de Tuvalu, « The Climate Crisis Is Making the Pacific Islands Uninhabitable. Who Will Help Preserve Our Nations? », *Time Magazine*, 28 septembre 2022, www.time.com.

10. « Tuvalu Plans for Its Own Disappearance », *The Economist*, 12 octobre 2023, www.economist.com.

dispositif de « voie rapide » pour l'accession à la citoyenneté australienne, il laisse clairement apparaître la perspective d'acquérir la nationalité du pays d'accueil par le biais de la résidence.

L'article 4 de l'Union Falepili prévoit que l'Australie porte assistance à Tuvalu en cas de catastrophe naturelle ou sanitaire, ou encore d'agression militaire. Tuvalu consent à l'Australie un « droit d'accès à, de présence sur, et de survol du territoire tuvaluan » aux fins des missions d'assistance mentionnées. En outre, Tuvalu s'engage à obtenir l'approbation de l'Australie (« *Tuvalu shall mutually agree with Australia* ») pour entrer dans « tout partenariat, accord ou engagement avec tout autre État ou entité en matière de sécurité et de défense ». Il est précisé que cet engagement s'applique à la coopération en matière de police, de contrôle aux frontières, de cybersécurité et d'infrastructures critiques, notamment les ports, les télécommunications et l'énergie.

L'Union Falepili est un acte majeur du point de vue stratégique

L'Australie se garantit, de cette manière, un droit de veto sur l'ensemble des relations de défense et de sécurité de Tuvalu, île stratégiquement située dans la zone occidentale de la sous-région polynésienne et qui entretient des relations diplomatiques avec Taïwan et non la Chine populaire. La portée stratégique de cette disposition a été soulignée par le revirement inattendu de Nauru, qui a annoncé le 15 janvier 2024 rompre ses relations diplomatiques avec Taïpei afin d'établir des liens avec Pékin.

L'influence chinoise dans le Pacifique Sud-Ouest s'est fortement accrue depuis la signature d'un pacte de sécurité entre les Îles Salomon et la Chine en avril 2022¹¹, laissant entrevoir le stationnement potentiel de forces de police ou de défense chinoises à seulement 1 200 milles nautiques des côtes australiennes, dans une zone historiquement stratégique en termes de voies de communication et de transport entre les États-Unis et l'Australie.¹²

L'Union Falepili est un acte majeur du point de vue stratégique. Elle permet à l'Australie de tenter de contenir l'expansion de l'influence chinoise dans son voisinage proche¹³. Elle lui offre un point d'appui stratégique et, potentiellement, une plateforme de déploiement à 1 900 kilomètres à l'est des Îles Salomon. Elle contribue à la « stratégie de déni¹⁴ », pilier de la politique étrangère et de défense de l'Australie¹⁵, visant

11. Il importe de noter que jusqu'en 2019 les Îles Salomon entretenaient des relations diplomatiques avec Taïwan. Aujourd'hui, Honiara a fait le choix de changer de cap en faveur de Pékin à la suite d'investissements importants consentis par la Chine.

12. C. Putz, « An Indigenous Perspective on World War II's Solomon Islands Campaign », *The Diplomat*, 7 février 2018, www.thediplomat.com.

13. Il s'agit de Fidji, de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, des Îles Salomon et du Vanuatu.

14. « Defence Strategic Review 2023 », Gouvernement australien, www.defence.gov.au.

15. I. Kemish, « Strategic Denial and Australia's Pacific Mindset », *Griffith Asia Insights*, Griffith University, 21 août 2023, www.blogs.griffith.edu.au.

implicitement la Chine, et est complémentaire de l'approche des États-Unis fondée sur la « dissuasion intégrée » (« *integrated deterrence* »¹⁶).

Dans le cadre du partenariat entre l'Australie et les États-Unis, et à la suite de la visite à Washington du Premier ministre Albanese en octobre 2023, la coopération en matière de climat est formellement devenue le troisième pilier de l'alliance stratégique entre les deux pays afin de « contrer la menace que constitue le changement climatique pour la sécurité et la prospérité globales¹⁷ ». L'Union Falepili, qui conjugue également des notions de justice climatique, de sécurité et de prospérité, s'inscrit donc dans cette stratégie conjointe de renforcement des intérêts géopolitiques partagés entre l'Australie et les États-Unis.

Un accord illustrant la *Realpolitik* à l'œuvre dans le Pacifique

Il apparaît alors que l'Union Falepili constitue un accord géopolitique particulièrement avantageux pour l'Australie et, par extension, ses alliés en Océanie. Cette dimension de l'accord a fait l'objet de vives critiques de la part de nombreux observateurs qui citent l'absence de consultation publique des Tuvaluans, considèrent que l'accord n'assure pas aux Tuvaluans des conditions de vie dignes en Australie et n'apporte aucune réponse à la question de savoir si l'Australie éliminera progressivement l'utilisation d'énergies fossiles. Ces critiques estiment également que, malgré les déclarations sur le respect de la souveraineté, l'Union Falepili représente une érosion de la souveraineté de Tuvalu et, sous couvert de justice climatique, n'est autre « qu'une forme insidieuse de colonialisme¹⁸ ». L'ancien Premier ministre de Tuvalu et chef actuel de l'opposition, Enele Sopoaga, a même déclaré que s'il était réélu en 2024 il « jetterait » le traité aux oubliettes¹⁹. On pourrait toutefois arguer que ces jugements ne prennent pas suffisamment en compte les enjeux de rivalités et d'influence géostratégiques qui sous-tendent la région. Le gouvernement fraîchement élu du nouveau Premier ministre de l'île, Feleti Teo, a exprimé son soutien pour les « grands principes et objectifs » de l'accord tout en souhaitant « travailler avec le gouvernement de l'Australie vers un arrangement réalisable pour avancer les objectifs de l'union spéciale entre Tuvalu et l'Australie, dont la sauvegarde de l'intégrité de la souveraineté de Tuvalu²⁰ ».

16. A. J. Blinken, Secrétaire d'État, « The Administration's Approach to the People's Republic of China », Discours à George Washington University, Washington State, 26 mai 2022, www.state.gov.

17. « United States-Australia Joint Leaders' Statement: Building an Innovation Alliance », 30 octobre 2023, www.au.usembassy.gov.

18. T. Kitara et C. Farbotko, « This Is Not Climate Justice: The Australia-Tuvalu Falepili Union », Toda Peace Institute, 13 novembre 2023, www.toda.org.

19. L. Lewis, « Ex-Tuvalu PM Running for Office in 2024 Will "Throw Away" Falepili Treaty », RNZ, 29 novembre 2023, www.rnz.co.nz.

20. « Statement of Priorities of the New Government of Tuvalu after the National General Elections on 26 January 2024 », publié le 28 février 2024, www.x.com.

L'Union Falepili peut ainsi être considérée comme une décision pragmatique de la part de Tuvalu

L'Union Falepili peut ainsi être considérée comme une décision pragmatique de la part de Tuvalu visant à répondre à la question existentielle du devenir de sa population face à la montée inexorable des eaux et aux effets du changement climatique. En effet, les projections actuelles évoquent une augmentation de la température de l'air à Tuvalu

de + 0,9 degrés Celsius (°C) à + 1,3 °C d'ici 2030, et une élévation du niveau de la mer autour de 12 centimètres (cm) d'ici 2030, 27 cm en 2050 et probablement de 36 à 60 cm d'ici 2080. L'intensification des cyclones tropicaux et le risque accru d'inondations auront pour conséquence la réduction de la ressource en eau potable et une augmentation de la salinité des sols²¹. Ceci conduit l'Organisation des Nations unies pour les migrations

(OIM) à ce constat sans appel : « plusieurs pays insulaires du Pacifique deviendront inhabitables entre 2060-2070²² ».

Nonobstant ce qui peut être perçu comme un déséquilibre dans le rapport de force entre l'Australie et Tuvalu, l'Union apparaît bel et bien comme un accord mutuellement bénéfique. Tuvalu forge le premier accord bilatéral au monde en matière de migration climatique²³ et obtient une garantie pour sa population, sa souveraineté, ses droits et sa sécurité. L'Australie devient le premier pays d'accueil d'un tel accord et un précurseur en matière de justice climatique au moment où elle fait campagne pour accueillir la COP31. De plus, elle réussit à conjuguer action pour le climat et stratégie géopolitique en obtenant, grâce au volet sécurité et défense de l'Union, un potentiel point d'appui stratégique en Océanie. Cela vient conforter non seulement les intérêts propres de l'Australie mais aussi ceux de ses alliés et fait avancer la cause de partenariats de sécurité comme AUKUS²⁴ dont les objectifs affichés sont « d'approfondir la coopération en matière de diplomatie, de sécurité et de défense dans la région indopacifique, y compris en travaillant avec des partenaires, pour relever les défis du XXI^e siècle²⁵ ».

Le changement climatique a été reconnu comme la « menace existentielle la plus importante aux moyens de subsistance, à la sécurité et au bien-être des peuples du Pacifique » par le Forum des Îles du Pacifique²⁶, comme « menace existentielle » par le président des États-Unis, Joe Biden²⁷ et comme « enjeu le plus important de notre époque » par le Secrétaire général des Nations unies²⁸. À ce titre, l'Union Falepili est

21. « Tuvalu Climate Security Risk Assessment Profile », OIM/PNUD, p. 4-5, www.environmentalmigration.iom.int.

22. *Ibid.*, page 5.

23. J. McAdam, « Australia's Offer of Climate Migration to Tuvalu Residents Is Groundbreaking – and Could Be a Lifeline Across the Pacific », *The Conversation*, 11 novembre 2023, www.theconversation.com.

24. L'AUKUS est un partenariat trilatéral de sécurité pour l'Indo-Pacifique entre l'Australie, le Royaume-Uni et les États-Unis.

25. « Joint Leaders' Statement on AUKUS », 16 septembre 2021, www.web.archive.org.

26. Notamment dans la Déclaration de Boe sur la sécurité régionale à laquelle l'Union Falepili fait expressément référence.

27. « Remarks by President Biden on Actions to Address the Climate Crisis », 14 novembre 2023, www.whitehouse.gov.

28. « Secretary-General's remarks on Climate Change », 10 septembre 2018, www.un.org.

également complémentaire avec les actions prévues par l'initiative Partners in the Blue Pacific²⁹ pour lutter contre les effets du changement climatique sur l'océan, répondre aux catastrophes naturelles et collaborer sur la sécurité en Océanie. De plus, les États fondateurs de cette initiative – l'Australie, le Japon, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et les États-Unis – ont été rejoints en 2023 par l'Allemagne, le Canada et la République de Corée. L'initiative Partners in the Blue Pacific comprend ainsi l'ensemble des Five Eyes³⁰, les membres d'AUKUS, ainsi des deux alliés des États-Unis en Asie (Corée du Sud et Japon) pouvant intégrer un potentiel AUKUS Plus³¹. La Nouvelle-Zélande avait également exprimé son intérêt pour rejoindre le pilier 2 d'AUKUS³² sur le partage de capacités avancées telles que l'intelligence artificielle, la technologie quantique ou les missiles hypersoniques. Certains observateurs considèrent que cette piste est d'autant plus probable après la victoire du Parti national (conservateur) aux dernières élections³³. Au-delà de sa dimension bilatérale, l'Union Falepili s'inscrit donc dans un contexte géostratégique en pleine reconfiguration et renforce nettement les intérêts de la coalition occidentale dans la région.

L'Union Falepili s'inscrit donc dans un contexte géostratégique en pleine reconfiguration

Souveraineté et indépendance, deux notions distinctes

L'Union Falepili met en lumière la différence, souvent négligée, entre souveraineté et indépendance. L'accord n'érode pas la souveraineté de Tuvalu. Il cristallise le choix politique souverain du degré de dépendance consenti pour répondre aux objectifs respectifs des États signataires. Le Premier ministre de Tuvalu, conformément aux pouvoirs qui lui sont conférés, a pris la décision de renforcer les liens avec l'Australie quitte à concéder certaines dépendances vis-à-vis de cette dernière, dans le but de préserver la souveraineté future de Tuvalu et une vie digne pour sa population.

Quant à l'Australie, ses engagements dont une voie de migration et potentiellement de citoyenneté pour les Tuvaluans, lui permettent de consolider son positionnement géostratégique dans le cadre de sa « stratégie de déni » à l'égard de la

29. L'initiative Partners in the Blue Pacific est décrit comme une initiative informelle de coordination pour soutenir les pays insulaires de l'Océanie. Ce groupement a été établi à Washington D.C. en juin 2022.

30. Une alliance compréhensive de renseignement regroupant l'Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et les États-Unis. Tous ces États sont parties à l'accord multilatéral de coopération en matière de renseignement sur les transmissions (*multilateral agreement for co-operation in signals intelligence* [SIGINT]) du 5 mars 1946, mieux connu comme l'accord UKUSA.

31. K. Koga, « How AUKUS Plus Could Add to Indo-Pacific Coalition Building », *East Asia Forum*, 1^{er} novembre 2023, www.eastasiaforum.org.

32. R. Steff, « AUKUS + NZ = win », *The Interpreter*, Lowy Institute, 1^{er} mai 2023, www.lowyinstitute.org.

33. T. Fish, « New Zealand Joining AUKUS More Likely After Elections Bring Conservatives to Power », *Breaking Defense Indo-Pacific*, 17 octobre 2023, www.breakingdefense.com.

Chine³⁴, mais aussi son ambition de « restaurer son leadership » dans la région Pacifique et sur la scène globale, en matière d'ambition climatique et d'action pour le climat³⁵.

L'Australie et Tuvalu ont donc choisi, certes à des degrés différents en raison de leur taille et de leurs moyens, de se lier par certaines dépendances l'un envers l'autre. Ce faisant, ils ont créé un précédent, un nouveau cadre de coopération qui donne corps à la définition très large du concept de sécurité mis en avant par la Déclaration de Boe du Forum des Îles du Pacifique³⁶ et qui lie directement l'urgence d'une réponse aux enjeux climatiques à une contrepartie stratégique en matière de sécurité et de défense. Il sera particulièrement intéressant, au regard du nombre de pays climato-vulnérables en Océanie et ailleurs dans la zone indopacifique, de voir si d'autres accords similaires sont négociés dans un avenir proche et avec quels partenaires.

À ce titre, l'Union Falepili pourrait être le précurseur d'un nouvel outil géopolitique dans l'Indo-Pacifique et au-delà, en tant que dispositif de coopération qui lie action pour le climat d'une part, et accords de sécurité et de défense d'autre part. La vulnérabilité climatique deviendrait ainsi un levier – potentiellement influent – de négociation des dépendances dans le jeu d'intérêts croisés, d'alliances et de compétition accrue entre puissances.

34. Il ne faut pas oublier, dans ce contexte, que l'Australie n'est pas le seul des parties à l'Union Falepili à en retirer un bénéfice géopolitique. Tuvalu reconnaît Taïwan. Par conséquent, grâce à l'Union Falepili, il dispose aujourd'hui d'un nouveau degré de soutien de la part de l'Australie pour résister à la pression chinoise pour changer d'allégeance. Cela illustre un choix souverain en matière de partenariats et des moyens nécessaires pour les maintenir ou les renforcer.

35. Il convient de souligner que Tuvalu n'est pas seul à bénéficier des dispositions relatives au climat dans l'accord. Cela ressort clairement du discours prononcé par Chris Bowen, ministre australien pour le Changement climatique et l'Énergie, au Lowy Institute le 21 novembre 2023 : www.minister.dceew.gov.au.

36. « Boe Declaration on Regional Security », *op. cit.* Cette définition inclut notamment la sécurité humaine, l'assistance humanitaire, la priorisation de la sécurité environnementale, et la coopération régionale pour assurer la résilience face aux catastrophes naturelles et au changement climatique.

Cameron Diver est avocat aux barreaux de Nouvelle-Zélande et de Nouvelle-Galles du Sud (Australie) et ancien Directeur général adjoint de la Communauté du Pacifique. Il prépare une thèse de doctorat à l'Université de Paris-Saclay.

Comment citer cette publication :

Cameron Diver, « L'Union Falepili : un accord sans précédent mêlant climat et défense entre l'Australie et Tuvalu », *Briefings de l'Ifri*, Ifri, 20 mars 2024.

ISBN : 979-10-373-0845-0

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

© Tous droits réservés, Ifri, 2024
Couverture : © Romaine W/Shutterstock.com



27 rue de la Procession
75740 Paris cedex 15 – France

lfri.org

