

L'AUSTRALIE : LA TENTATION DE LA PUISSANCE RÉGIONALE

La politique étrangère du Commonwealth d'Australie s'inscrit depuis deux décennies à l'intérieur d'une région asiatique et pacifique, qui est, dans le monde, la plus dynamique et à plus forte croissance, mais également en tension par rapport aux changements rapides dans l'équilibre des puissances en son sein. Longtemps, Canberra a perçu le système international à travers ce que les Australiens nommaient la « tyrannie de la distance » vis-à-vis des principaux centres économiques mondiaux et de leurs alliés de référence, le Royaume-Uni puis les États-Unis d'Amérique. Ces fondamentaux restent présents : « La *Grand Strategy* australienne n'a pas changé depuis la colonisation blanche. Nous [les Australiens] avons toujours cherché à garantir l'Australie dans un ordre mondial stable, libéral et prospère. Nous avons toujours été une nation commerçante avec un lien stratégique solide avec la puissance maritime occidentale qui est alors dominante [...] ¹. » Mais si ces points semblent gravés dans l'airain, au nom de la sécurité et de la prospérité, les stratégies internationales de l'Australie dévoilent une nécessaire adaptation aux évolutions d'un « monde régional » – de l'Asie de l'Est au Pacifique occidental – qui domine les principaux enjeux politiques, économiques et stratégiques du pays. Tout en maintenant les traditions de la *Grand Strategy*, l'affirmation et l'ambition de la puissance, thèmes récurrents pour cet État, s'expriment de plus en plus depuis les années 1990 dans son voisinage et sa région. Dans un monde asiatique de puissances telles que l'Inde, la Chine, mais également le Japon ou l'Indonésie, l'acteur Australie se construit un rôle d'envergure sur des piliers originaux.

1. Rod Lyon, Christine Leah, *Global Jigsaw. ASPI's Strategic Assessment 2008*, Barton, Australian Strategic Policy Institute, octobre 2008, p. 40.

LA MATRICE IMPÉRIALE
AUX ORIGINES DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE

L'Australie a construit sa politique étrangère sur le temps long : elle a dans un premier temps été un ensemble de colonies, puis un dominion britannique et plus tardivement un État pleinement indépendant.

Ce processus de « décolonisation/dédominisation » débute au milieu du XIX^e siècle, avec le *self government*, qui accorde une autonomie substantielle aux colonies australiennes, et s'étend jusqu'au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, lorsque la politique étrangère est présentée comme pleinement indépendante par les Australiens eux-mêmes, c'est-à-dire en dépassant l'héritage impérial².

104 Mais l'Australie fait l'apprentissage de la politique étrangère bien avant son indépendance complète, en particulier après la naissance du Commonwealth en 1901, à l'intérieur d'un *British World-System*³ qui permet le développement et l'autonomie de colonies des antipodes situées à des semaines de navigation du Royaume-Uni. La stabilité internationale, garantie par la Royal Navy, et l'insertion dans un système économique et commercial centré sur Londres en sont les assurances. À l'intérieur de ce monde britannique, un des piliers de la politique étrangère australienne naissante est le soutien à la grande puissance protectrice. La participation à des conflits, pour la défense du continent australien, situés à des milliers de kilomètres, constitue également un creuset de la nation australienne. On peut citer Gallipoli, lieu de mémoire, dans les Dardanelles, d'une bataille de la Première Guerre mondiale où, en 1915, le corps d'armée australien et néozélandais (ANZAK) subit de nombreuses pertes⁴. L'interventionnisme australien dans son voisinage est un autre

2. Mais il faut attendre 1986 et la signature de l'*Australia Act* (n° 142, 4 décembre 1985), par le Parlement de Canberra et par celui de Londres pour mettre fin à la possibilité d'appel auprès du Comité judiciaire du Conseil privé (*Judicial Committee of the Privy Council*) de Londres, pour certaines cours de justice australiennes. Les possibilités d'appel avaient été fortement réduites en 1968 par le *Privy Council (Limitation of Appeals) Act 1968*, qui y mettait fin en matière de législation fédérale, et en 1975 par le *Privy Council (Appeals from the High Court) Act 1975* qui supprimait la grande majorité des procédures d'appel depuis la Haute Cour d'Australie (*High Court of Australia*).

3. John Darwin, *The Empire Project. The Rise and Fall of the British World-System, 1830-1970*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, p. 1.

4. L'Australie a perdu plus de soldats en Europe entre 1914 et 1918 que de nombreux États du Vieux Continent. Pour une population de 4,5 millions d'habitants, le Commonwealth d'Australie a engagé plus de 415 000 soldats sur le front européen, dans le Nord de la France (à Villers-Bretonneux, par exemple) ou en Méditerranée, et a perdu près de 61 000 soldats.

pilier de la stratégie internationale naissante, organisée autour d'un projet sous-impérialiste (*subimperialist*) ambitieux et consubstantiel au projet fédéral, et selon un modèle d'annexion coloniale. Avant même la réunion des colonies, le Queensland prend possession de la Nouvelle-Guinée orientale en 1883 (actuel sud de la Papouasie-Nouvelle-Guinée), sans l'autorisation de Londres. L'Australie obtient après la Première Guerre mondiale des mandats de la SDN sur l'ensemble de la Papouasie et de la Nouvelle-Guinée (hors Papouasie néerlandaise) et sur l'île de Nauru.

Enfin, le pays fait ses premiers pas dans la citoyenneté internationale en tant que membre de la SDN. Elle y développe sa diplomatie au-delà de l'Empire britannique, durant l'entre-deux-guerres, à travers une politique régionale centrée sur l'Asie et le Pacifique, pour assurer sa sécurité face à l'essor du Japon. Mais les limites de la protection britannique, dont la chute de Singapour et le bombardement japonais sur la ville australienne de Darwin sont les symboles, entraînent un obligatoire, mais critique, tropisme vers Washington, sans toutefois mettre de côté l'alliance avec Londres.

105

LA RÉINVENTION DE LA TRADITION : ENTRE ALLIANCE ET MULTILATÉRALISME

L'Australie adapte sa stratégie internationale dans l'après-guerre en élargissant sa relation spéciale avec un « ami grand et puissant » (*Great and Powerful Friend*), que cette dernière découle d'obligations non écrites et consubstantielles avec l'Angleterre, toujours au premier plan jusqu'aux années 1950, ou d'obligations contractuelles avec les États-Unis, à partir de la signature du traité ANZUS (*Australia, New Zealand, United States*) en 1951. Mais le pays profite également des institutions internationales, issues du nouvel ordre mondial dominé par les États-Unis, qui représentent des opportunités nouvelles dans une période d'incertitudes où l'Angleterre ne semble plus en mesure d'assurer seule la défense de l'Australie et où la protection des États-Unis reste conditionnelle.

À partir des années 1950, Canberra profite d'abord du système américain d'alliances à travers l'Atlantique et le Pacifique, le *Greater West*, resté en place des décennies après la fin de la guerre⁵, et qui permet à l'Australie de préserver son budget militaire autour de 2 % du PIB

5. Andrew Hurrell, « Hegemony, liberalism and global order. What space for would be great Powers », *International Affairs*, vol. 83 (1), 2006, p. 1-19.

106 en moyenne, contre 5 % du PIB pour la Suède sur la même période de la guerre froide⁶. Néanmoins, à la suite de la tradition impériale de défense avancée aux limites de l'Empire anglais (*forward defence*), l'Australie participe à des guerres en Asie, en Corée entre 1950 et 1953 et au Viêtnam entre 1964 et 1972. Aux côtés de l'alliance, le système multilatéral offre des possibilités nouvelles pour une puissance secondaire. À partir des années 1940, l'Australie s'inscrit dans une diplomatie de soutien aux organisations internationales et de promotion du multilatéralisme, qui lui donne une influence dans le système international. Elle se présente, par exemple, comme un médiateur entre l'Orient et l'Occident lors de la mise en place d'un programme d'aide au développement – le *Colombo Plan* – dans les années 1950; elle engage une action pour lutter contre l'apartheid en Afrique du Sud dans les années 1970; et organise un ambitieux lobby international pour peser dans les négociations pour la libéralisation du commerce international – le groupe de Cairns – à la fin des années 1980. Elle est, comme le Canada, une « puissance moyenne », souvent dérégionalisée, qui influence le système international à travers le choix de niches diplomatiques et la mise en place de coalitions internationales.

Alliance américaine et politique multilatérale sont toujours centrales dans la politique étrangère australienne. Après la guerre froide, loin de remettre en cause la relation spéciale (part essentielle de l'identité australienne, de la manière dont le pays voit le monde et dont il est perçu par les autres acteurs internationaux), Canberra – comme Londres – resserre les liens avec Washington. L'Australie renforce sa coopération militaire avec les États-Unis et fournit des soldats au moment de la première guerre du Golfe en 1990-1991, mais également dans les coalitions dominées par les Américains en Afghanistan à partir de 2001 et en Irak entre 2003 et 2007. La stratégie internationale de l'Australie repose également sur les principaux acquis de la pratique de puissance moyenne au niveau mondial à l'ONU, dans la lutte contre la prolifération nucléaire ou à travers son insertion dans le G20. Ce dernier apparaît comme un outil important de la diplomatie australienne: « L'appartenance de l'Australie au G20 [...] est déjà une source de prestige national, qui montre la réussite de notre pays comme acteur économique et politique⁷. » Certains observateurs australiens évoquent d'ailleurs l'idée

6. Kevin Rudd, « Anzus and the 21st century », *Australian Journal of International Affairs*, vol. 55, n° 2, 2001, p. 301-315.

7. Michael Fullilove, « With friends in high places », *The Australian*, 13 mars 2010.

que l'Australie est probablement le convive le plus accroché à cette « table », qu'elle perçoit comme un symbole de la participation à l'oligarchie mondiale et comme une vitrine de l'insertion dans les 15 premières puissances économiques mondiales, et ce en dépit des fragilités dues à son faible poids démographique.

Dans un système international sous domination américaine, les deux piliers sont parfois indissociables, des cibles de la lutte contre la prolifération nucléaire au soutien à l'ordre international portée par les pays occidentaux. Mais ils peuvent entrer en conflit, lorsque le « bon citoyen international » ne ratifie pas le protocole de Kyoto en juin 2002, à la suite de la décision américaine de se retirer des négociations un an plus tôt. Par ailleurs, lors du sommet de Johannesburg sur le développement durable, la même année, alors que le pays se présente comme modèle sur l'écologie, l'Australie est apparue comme un « État veto », souvent dans le cadre d'une coalition avec les États-Unis ⁸.

107

Plus largement, l'évolution des rapports de force internationaux dans la période contemporaine se fait à l'avantage de nouvelles puissances moyennes, des États émergents comme le Brésil, l'Afrique du Sud ou le Mexique, au détriment des puissances moyennes traditionnelles, comme l'Australie, très liées aux États-Unis et dont la place au cœur du multilatéralisme est fragilisée. Mais des horizons régionaux prennent une importance nouvelle par rapport aux enjeux globaux, poussés par les faiblesses structurelles de l'Australie, et en particulier sa démographie – un peu moins de 22 millions d'habitants –, qui fragilisent la dimension mondiale dans un monde de géants. Depuis deux décennies en particulier, la région est un espace de référence.

UN RENOUVEAU DU LEADERSHIP AUSTRALIEN DANS LE PACIFIQUE

Dans le Pacifique Sud, les pratiques discursives des dirigeants australiens intègrent les notions de « devoir » et de « responsabilité » pour décrire le voisinage et la revendication d'un rôle pour le pays. L'Australie est la puissance hégémonique du Pacifique Sud et, depuis la fin des années 1990, elle se réinvestit dans la région autour de deux pôles principaux, la maîtrise des outils institutionnels régionaux et une politique

8. Simon Lightfoot, « A good international citizen? Australia at the World Summit on sustainable development », *Australian Journal of International Affairs*, vol. 60, n° 3, septembre 2006, p. 457-471.

interventionniste plus ambitieuse. Dans le domaine du régionalisme, le Forum des îles du Pacifique ou FIP, organisation de référence du Pacifique, est dominé par l'Australie. En 2005, un « plan Pacifique » (*Pacific Plan*) a été mis en route pour coordonner les relations régionales et la mise en place d'un marché régional des biens et des services – le *Pacific Island Countries Trade Agreement* (PICTA), qui n'intègre pas l'Australie et la Nouvelle-Zélande, et le *Pacific Agreement on Closer Economic Relations Plus* (PACER Plus), qui, lui, les inclut. Ces accords sont critiqués par certains dirigeants du Pacifique mais privilégiés en Australie, davantage pour réguler le voisinage que pour une intégration régionale ambitieuse⁹.

108

Dans le cadre de la gouvernance régionale, Canberra a poussé ses partenaires océaniques à organiser un mécanisme multilatéral et à mettre en place des normes régionales pour répondre aux risques pesant sur les États les plus fragiles, par exemple la Déclaration de Biketawa, signée en 2000. Celle-ci a été invoquée pour la mise en place de la force régionale d'intervention aux Salomon – la RAMSI – en 2003, dominée par les Australiens et visant à mettre fin à une marche vers la guerre civile. Pour légitimer son intervention, Canberra s'est assurée d'une résolution du Forum des îles du Pacifique, en plus d'une demande d'assistance votée par le Parlement des îles Salomon. Elle a également poussé à la participation symbolique d'États insulaires aux côtés des policiers fédéraux australiens – *Australian Federal Police* (AFP) – et de soldats encore plus nombreux, chargés de rétablir l'ordre¹⁰. L'Australie porte également une véritable « théologie de la gouvernance » dans ses interventions, et a envoyé des conseillers dans les principaux ministères des Salomon, du Vanuatu en 2003 et des policiers aux îles Tonga en 2006 pour faire face à des problèmes de gestion ou d'insécurité. L'Australie a également joué un rôle majeur sur la petite île de Nauru, peuplée de 11 000 habitants, à travers la *Pacific Regional Assistance to Nauru* (PRAN) – de 2005 à 2009 – qui permet à ce pays asphyxié par une dette équivalente à 2000 % de son PNB de préserver quelques apparences de l'indépendance. Une large part de la légitimité et de l'approbation nécessaires aux actions du pays dans la région s'est construite dans le cadre des organisations régionales, jusqu'à laisser à la puissance australienne des pouvoirs exceptionnels dans cette région. Ainsi, certains exemples

9. Seule la Nouvelle-Zélande est un partenaire commercial important pour le Pacifique Sud, au 8^e rang pour l'Australie en 2011.

10. Michael Morgan, Abby McLeod, « Have we failed our neighbour ? », *Australian Journal of International Affairs*, vol. 60 (3), septembre 2006, p. 412-428.

de limitation de souveraineté des États insulaires sont apparus dans les programmes mis en place pour l'immunité juridique des policiers australiens (AFP) sur le sol des États du Pacifique, comme le royaume des Tonga ou la Papouasie-Nouvelle-Guinée, immunité que la Cour suprême de ce pays a finalement rejetée. La Nouvelle-Zélande fait la promotion d'une politique différente de son grand voisin pour certaines questions régionales mais les deux États s'entendent pour le leadership sur les espaces mélanésiens et polynésiens. De même, la France, longtemps critiquée pour sa présence dans la région, demeure aujourd'hui un partenaire important de l'Australie, qui voit en la Nouvelle-Calédonie un pôle de stabilité et de richesse par rapport aux voisins insulaires et dans la flotte française une alliée pour la surveillance des millions de kilomètres carrés de Zone économique exclusive (ZEE) de la région.

L'Australie cherche à apparaître comme un acteur majeur dans l'espace maritime voisin et mobilise une flotte importante pour assurer la sécurité de l'île-continent. Elle revendique aussi une responsabilité sur les zones polaires, en mobilisant la communauté internationale pour la sauvegarde de ces espaces – parfois contre un allié majeur, le Japon, pour la protection des baleines – et en développant une activité importante dans l'océan et sur le continent Antarctique. La France y est un partenaire pour la surveillance de la pêche dans le grand sud de l'océan Indien, où les deux États possèdent des territoires ultramarins (les Kerguelen pour la France et les Heard-et-MacDonald pour l'Australie).

109

L'AUSTRALIE ET L'ASIE DU SUD-EST : UN VOISINAGE EN TRANSITION

L'Asie du Sud-Est offre de multiples facettes pour les Australiens : foyer de menaces potentielles, espace de puissances concurrentes, aire de développement économique ou encore partenaire essentiel du régionalisme avec l'ASEAN (Association des nations de l'Asie du Sud-Est). Les menaces semblent dominer à partir de la fin des années 1990 et jusqu'au milieu des années 2000, lorsque l'Australie prend une nouvelle place dans la région à la suite de la crise asiatique de 1997-1998, des attaques du 11 septembre 2001 et des attentats de Bali (Indonésie) en 2002¹¹. En entraînant l'affaiblissement de l'exécutif indonésien, la crise

11. En octobre 2002, des bombes explosent dans des boîtes de nuit de ce lieu très touristique tuant 222 personnes dont 92 Australiens. L'île subit un deuxième attentat en 2005, qui tue 26 personnes dont 4 Australiens.

110 économique offre une fenêtre d'opportunité pour l'Australie qui affiche son leadership régional en dirigeant l'intervention internationale au Timor oriental, en 1999. Elle est le seul acteur à pouvoir mobiliser ses forces armées, équipées et entraînées, pour une intervention de ce type. Plus largement, l'Australie s'appuie sur ses capacités importantes pour endosser un rôle certain face aux différentes crises et jusqu'aux catastrophes naturelles survenues dans la région, comme lors du tsunami de décembre 2004. Cet activisme est particulièrement marqué avec la « guerre contre le terrorisme » au début des années 2000, et en particulier dans sa dimension régionale en Asie du Sud-Est. Le lien privilégié avec les États-Unis dans une zone asiatique à forte dominante musulmane (Indonésie et Malaisie) et les moyens financiers et technologiques nécessaires font de l'Australie un acteur essentiel pour Washington. La projection de puissance répond également à une perception de la région – surtout par le gouvernement Howard (1996-2007) – qui place toutes les menaces asymétriques, jusqu'à l'immigration illégale, dans une même atteinte à l'intégrité australienne. Dans les années 2000, l'Australie répond aux menaces nouvelles dans la région par la signature d'accords bilatéraux ou multilatéraux, portant, entre autres, sur l'immigration illégale afin de « déterritorialiser » et régionaliser une question sensible dans le pays.

Durant la décennie 2000, les rapports de force régionaux imposent d'autres rapprochements entre l'Australie et l'Asie du Sud-Est. Canberra reconnaît le leadership de l'ASEAN comme institution de référence dans le régionalisme asiatique, face à une Chine de plus en plus puissante et à la concurrence entre les différents modèles régionaux. De plus, le récent accord de libre-échange entre l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'ASEAN (AANZFTA) signé en 2010 a rappelé l'importance des échanges économiques entre les deux partenaires ainsi que le poids de l'ASEAN et de ses 500 millions d'habitants.

| <i>Accords ou négociations de libre-échange (commerce concerné en milliards de \$ AUS)*</i> | <i>Exportations Estimations 2011</i> | <i>Importations Estimations 2011</i> |
|---|--|--|
| Australie-Chine | 65 | 40 |
| Australie-ASEAN | 30 | 50 |

* *Australia's Trade Agreements*, DFAT, 2011.

L'AUSTRALIE ET L'AVENIR DE L'ASIE-PACIFIQUE :
L'AMBITION DE LA PUISSANCE

Depuis deux décennies, et par-delà un rapport privilégié au voisinage, la politique régionale de l'Australie repose sur le poids de plus en plus important des partenaires asiatiques dans la balance commerciale australienne. Et les principaux partenaires de Canberra se situent en Asie du Nord-Est. En un demi-siècle, le pays est passé d'une économie protectionniste et centrée sur les relations avec le Royaume-Uni, à une économie ouverte et fortement liée au Japon, premier client de l'Australie des années 1970 aux années 2000 et à la Chine, devenue le premier partenaire commercial de Canberra depuis 2007. Ainsi, Tokyo est le deuxième importateur de produits australiens en 2011 avec 19 % du total, et la Chine le premier avec 26 % du total, soit ¼ des exportations australiennes de biens. La Corée du Sud se place au troisième rang avec 9 %. L'Asie de l'Est est la locomotive qui permet à l'Australie de bénéficier d'une des meilleures croissances des pays de l'OCDE durant les dix dernières années, et d'être le premier de ses membres à sortir de la récession après la crise de 2008. Le pays, présenté en 2006 comme « superpuissance énergétique ¹² » par l'ancien Premier ministre John Howard, bénéficie de ses richesses minières et agricoles, et de l'appétit en matières premières de toute la région, en particulier pour le fer, le charbon, l'aluminium, ou encore la viande et la laine. Entre 2006 et 2011, de multiples « méga-contrats » ont été signés avec la Chine pour la livraison de matières premières sur le temps long, dont un des derniers, en 2010, dépasse 60 milliards de dollars.

111

| <i>Destinations des exportations de marchandises australiennes (2010-2011)*</i> | <i>En % du total</i> | <i>Sources des importations de marchandises australiennes (2010-2011)</i> | <i>En % du total</i> |
|---|----------------------|---|----------------------|
| Chine | 26,4 | Chine | 19,2 |
| Japon | 19,1 | États-Unis | 12,1 |
| Corée du Sud | 9,2 | Japon | 7,8 |
| Inde | 6,4 | Singapour | 5,3 |
| Taiwan | 3,7 | Allemagne | 4,8 |

* *Australia's Trade*, DFAT, 2011.

12. John Howard, « Australia can be an energy superpower », *Sydney Morning Herald*, 17 juillet 2006.

Afin de garantir les liens précieux avec leurs principaux partenaires commerciaux, les dirigeants australiens ont participé, dès le milieu des années 1980, à la lente gestation du régionalisme asiatique. L'APEC, née en 1989, a été le premier régionalisme ambitieux, centré sur le Pacifique – et renforcé par le Premier ministre Paul Keating. Les démarches pour l'APEC se situent dans le prolongement des actions australiennes auprès du GATT puis de l'OMC, afin d'étendre le libre-échange dans la région, mais servent également de relais dans le cadre de la concurrence macro-régionale. Ce régionalisme centré sur le bassin Pacifique est également l'espace des négociations pour l'insertion dans le *Trans-Pacific Partnership*, depuis 2010, afin de mettre en place une zone de libre-échange entre des États des deux côtés de ce bassin, dont les États-Unis (mais d'abord le Chili, la Nouvelle-Zélande, Singapour...). Mais l'Australie mène également
112 en parallèle une stratégie d'insertion dans un régionalisme centré sur l'Asie de l'Est, et réel concurrent du précédent, à travers ses tentatives d'accord avec l'ASEAN dans les années 1990, ou son désir de rejoindre l'ASEM, finalement acté par la participation au sommet de Bruxelles en 2010.

L'Australie entre au milieu des années 2000 dans le système ASEAN Plus, avec le sommet de l'Asie de l'Est (ou ASEAN Plus Six) et cherche à la fin de la décennie à participer à la construction d'une communauté dans cette région qui inclurait les États-Unis. Ce lobbying, souvent mal perçu dans celle-ci, notamment au moment de la promotion d'une « Communauté de l'Asie-Pacifique » par Kevin Rudd (2007-2010) alors Premier ministre, constitue une porte d'entrée pour l'arrivée des États-Unis et de la Russie au sein du sommet de l'Asie de l'Est (ASEAN Plus Huit).

Ce lien à Washington reste un des piliers de la politique régionale australienne. Et si la Chine est le principal partenaire commercial, les États-Unis restent les partenaires stratégiques de référence. Une large part de la stratégie régionale australienne est centrée sur le maintien de la présence américaine afin d'assurer la sécurité de l'ensemble de la zone. L'accord ANZUS (Australia, New Zealand, United States) signé en 1951, et malmené dans les années 1980 avec le retrait néo-zélandais, reste la référence pour la défense australienne. Son article 4 est invoqué par John Howard pour la première fois, le 14 septembre 2001, à la suite des attentats du 11 septembre 2001 sur le sol américain, pour proposer son aide au gouvernement américain. Ceci dans le prolongement des décisions prises depuis le milieu des années 1990 pour renforcer la coopération entre les deux pays. Dix ans plus tard, en novembre 2011, Barack

Obama peut mettre en avant, lors d'un déplacement à Canberra, la place des États-Unis dans le Pacifique, « Les États-Unis sont une nation du Pacifique, et nous sommes ici pour y rester ¹³ », mais aussi la place de l'Australie dans la stratégie américaine, avec l'ouverture d'une base à Darwin destinée à accueillir 2 500 soldats. De même, le *Livre blanc de la défense* de 2009, dernier paru en Australie, prend en compte la nécessité de maintenir l'ANZUS et de construire des alliances régionales, et tend à promouvoir l'armée de l'air et la marine pour disposer d'un armement moderne et de capacités de projection face à une potentielle tension avec une grande puissance régionale (après la diffusion de ce document, comme après l'annonce d'une base américaine, des officiels chinois ont d'ailleurs fait part de leur mécontentement).

Mais si la stratégie australienne se construit sur l'alliance américaine et une politique militaire ambitieuse, l'insertion dans les alliances régionales est un des éléments les plus importants de ces dernières années. L'Australie et le Japon signent en mars 2007 un accord de sécurité (*Japan-Australia Defense Agreement*), qui est le premier accord formel de défense pour le Japon depuis celui passé avec les États-Unis en 1951, tandis que les liens stratégiques avec la Corée du Sud se formalisent et se renforcent lors de la signature d'un *Joint Statement on Enhanced Global and Security Cooperation* en 2009. L'Indonésie, voisin archipélagique – plus de dix fois plus peuplé que l'Australie – demeure un partenaire privilégié, en dépit de certaines tensions, et le traité de Lombok, signé le 13 novembre 2006, réaffirme le lien bilatéral entre les deux États au nom d'un partage de valeurs et d'intérêts. Enfin, une visite de Kevin Rudd en Inde, également en 2009, mène à une déclaration sur la coopération en matière de sécurité – *India-Australia Joint Declaration on Security Cooperation* – dans laquelle est explicitement rappelée la participation commune au sommet de l'Asie de l'Est, ainsi que la coopération bilatérale pour la politique régionale asiatique. Si le principe d'un axe des démocraties régionales est difficile à maintenir sur le long terme, au-delà des discours, l'Australie reconnaît à travers ces partenariats, et à l'opposé des décennies centrées sur l'altérité du continent asiatique, qu'elle partage avec des voisins une communauté de destin politique, économique et stratégique.

Plus largement, certaines craintes vis-à-vis de Pékin renforcent la place de l'Australie en Asie du Sud-Est, de par ses capacités diplomatiques et stratégiques (Canberra dispose encore de la principale flotte

13. Barack Obama, « Speech to Australian parliament », *The Australian*, 17 novembre 2011.

militaire au sud de la Chine et à l'est de l'Inde). L'internationalisation des enjeux régionaux, dont les tensions les plus médiatisées se situent en mer de Chine méridionale, pousse l'ASEAN à engager des réflexions communes sur les questions stratégiques et à renforcer les coordinations avec d'autres acteurs. Le soutien à la participation australienne au sommet de l'Asie de l'Est, par la majorité des pays de l'ASEAN, est le fruit de la volonté d'associer toutes les puissances de la région, mais surtout d'un désir d'encadrer Pékin. Pour l'Australie, la Chine est un partenaire complexe, investisseur important et une menace à peine voilée pour les dirigeants australiens selon les notes reprises par le site *WikiLeaks*. La puissance australienne s'inscrit dans une région en mutation, entre retour des États-Unis dans le Pacifique occidental à la fin des années 2000 et renforcement du poids de la Chine, qui devient la principale puissance militaire, économique et culturelle. Dans cette situation, Canberra, parmi les premières puissances de la région après la Chine et l'Inde, comme la Corée du Sud, mais aussi un des alliés de référence des États-Unis, cherche à intégrer le concert régional des puissances.

UN HORIZON INDÉPASSABLE POUR CANBERRA ?

L'Australie fait évoluer sa puissance pour s'adapter aux transformations du système, depuis la primauté du niveau mondial qui imposait ses rapports de force et qui garantissait la prospérité australienne, jusque vers un système régional dominant, de plus en plus cohérent et structuré, centré sur l'Asie de l'Est et élargi à l'Australie dès les années 1990, pour les enjeux économiques, politiques, stratégiques et institutionnels. Face à ces évolutions, Canberra construit sa politique étrangère sur une responsabilité régionale, des micro-États insulaires proches à la région dans son ensemble, afin d'essayer de garantir tous les aspects de sa sécurité. Le voisinage immédiat est perçu comme l'espace de responsabilité par excellence, considéré comme structurellement fragile, en particulier la Mélanésie (Papouasie-Nouvelle-Guinée, Vanuatu, Salomon, Fidji, mais aussi Nouvelle-Calédonie), et dans lequel l'Australie est reconnue par les principales puissances comme l'acteur de référence, mais où l'influence chinoise est de plus en plus forte. L'Asie du Sud-Est est l'autre voisinage, en transformation rapide et avec une puissance régionale essentielle, l'Indonésie, et d'autres puissances émergentes comme la Mélanésie et le Viêtnam qui prennent une ampleur nouvelle. Cet espace est une véritable zone frontière pour l'Australie, sensible pour sa sécurité nationale,

mais de plus en plus pour un lien au marché régional et à une idée de « communauté asiatique ».

L'affaiblissement relatif des États-Unis s'inscrit dans un ordre mondial encore largement dominé par ces derniers, et l'Australie adapte sa politique régionale pour maintenir cet ordre mondial jusque dans les normes portées par le régionalisme à géométrie variable, ainsi que par le lien à la puissance américaine. Le pays refuse toute « finlandisation » de sa politique étrangère mais cherche à maintenir une cohérence fragile face à son principal partenaire commercial qui est aussi la principale menace pour les dirigeants. Ainsi, certains observateurs peuvent déclarer que la bonne santé des relations commerciales avec la Chine permet au pays de financer une politique de défense face à la montée... de la Chine. Les stratégies australiennes, même guidées par des objectifs qui répondent à des valeurs australiennes réelles ou mythifiées, restent centrées sur un possible ordre régional sino-centré loin du modèle de référence porté depuis deux siècles, celui de la prééminence d'un allié occidental. Cet horizon est la principale raison de l'évolution vers la puissance régionale et de ses diverses formes, des alliances au régionalisme, pour assurer sécurité et prospérité.

B I B L I O G R A P H I E S O M M A I R E

- Brendan, Taylor (dir.), *Australia as an Asia-Pacific Regional Power. Friendships in Flux ?*, New York, Routledge, 2007.
- Burke, Anthony, *In Fear of Security. Australia Invasion Anxiety*, 2^e édition, Sydney, Pluto Press, 2007.
- Gyngell, Alan, et Wesley, Michael, *Making Australian Foreign Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- Hubbard, Christopher, *Australia and US Military Cooperation*, Aldershot, Ashgate, 2005.
- Ungerer, Carl, *Australian Foreign Policy in the Age of Terror*, Sydney, UNSW Press, 2008.
- Wesley, Michael, *The Howard Paradox. Australian Diplomacy in Asia, 1996-2006*, Sydney, ABC Books, 2007.

116

R É S U M É

La politique étrangère australienne est un élément essentiel de l'identité et de la politique de ce pays, entre histoire occidentale et géographie asiatique. Canberra a accompagné les transformations régionales en Asie et Pacifique tout en maintenant la centralité de l'alliance américaine, qui est un élément essentiel de l'identité internationale de l'Australie. Mais l'ambition et l'affirmation de la puissance, omniprésentes dans les pratiques discursives des dirigeants australiens, s'expriment de plus en plus en direction du voisinage et de la région dans son ensemble. Dans un système régional, de plus en plus cohérent et structuré, qui impose ses enjeux économiques, politiques, stratégiques et institutionnels, l'Australie construit son influence à travers de nombreux rôles, alliée privilégiée de Washington, gendarme du Pacifique, acteur en Asie du Sud-Est, promoteur du régionalisme asiatique, ou super-puissance énergétique afin de préserver sa prospérité et sa sécurité, qui sont les enjeux de référence depuis les origines de cet État.