



## *Le numéro d'équilibriste australien en Asie-Pacifique*

Le 26 octobre 2015, en fin de journée, l'USS Lassen, un destroyer américain de classe Arleigh Burke, menait la première opération *Liberté de navigation* (*Freedom of navigation operation* en anglais, ou FONOP) en mer de Chine méridionale. Ainsi, le navire américain a pénétré les eaux territoriales de Subi Reef - c'est à dire la zone maritime qui s'étend jusqu'à 12 miles nautiques des lignes de base de l'îlot selon la Convention de Montego Bay. Cet acte visait à affirmer le droit de passage inoffensif des navires en « Méditerranée asiatique<sup>i</sup> », alors que la quasi-totalité de la zone est revendiquée par Pékin, qui la considère comme sa « mer intérieure<sup>ii</sup> ». Cet atoll de l'archipel des Spratley, qui se situe à 16 miles au large des côtes philippines, est occupé par la République populaire de Chine depuis 1988. Cette provocation délibérée a, comme attendu, donné lieu à un incident diplomatique entre Pékin et Washington. Elle a de surcroît placé Canberra dans une position des plus inconfortables, comme nous le verrons ci-après. En effet, nonobstant sa réputation de « shérif adjoint » des États-Unis dans le Pacifique, l'Australie a, depuis l'arrivée au pouvoir du Premier ministre Anthony Abbott en septembre 2013, renforcé son partenariat avec la Chine<sup>iii</sup> ; et les marines australienne et chinoise devaient participer à un exercice naval conjoint la semaine suivante, lequel a été maintenu.

Devant cette recomposition du système régional et international, il est opportun de s'interroger sur la place et le rôle de l'Australie dans ce « siècle asiatique<sup>iv</sup> », alors que l'architecture de sécurité de la région a été refondue suite à la montée en puissance du géant chinois et au « rééquilibrage vers l'Asie » des États-Unis. Aussi allons-nous tenter de mettre en lumière la manière dont l'Australie s'ingénie à concilier ses alliances occidentales en matière politique et militaire, et son ancrage économique résolument tourné vers l'Asie, à travers la gestion diplomatique de la récente FONOP des États-Unis en mer de Chine méridionale. Nous essaierons de dégager la tendance de fond permettant de mieux mettre en perspective les choix et orientations de l'Australie en matière de relations internationales.

### **Une dépendance économique accrue à la Chine**

La Chine est devenue au cours des dernières décennies une puissance globale majeure incontournable. En plus d'être à présent la deuxième puissance économique du monde derrière les États-Unis, selon un classement de la Banque mondiale<sup>v</sup>, elle a réussi à transformer cet accroissement économique sur le plan politique. En effet, sa vigueur économique lui a donné accès aux plus hautes sphères de décision - APEC<sup>vi</sup>, Forum régional de l'ASEAN, G-20, OMC<sup>vii</sup>, entre autres - lui permettant ainsi d'occuper une place centrale dans la zone Asie-Pacifique. Son pouvoir commercial et financier est tel que la République populaire de Chine est le principal partenaire économique d'une kyrielle de pays de la région, dont l'Australie. Toutefois, les échanges entre les deux pays sont loin d'être équilibrés. En 2014, Canberra a exporté vers la Chine des

marchandises (fer et minerais en tous genres, charbon, cuivre et produits agricoles) dont la valeur totale s'est élevée à un peu moins de 90 milliards de dollars australiens, soit environ 58 milliards d'euros. En retour, Pékin a, pour sa part, exporté des produits manufacturés (équipements de télécommunication, ordinateurs, vêtements, etc.) dont la facture a atteint plus de 52 milliards de dollars australiens<sup>viii</sup>, équivalant à un peu moins de 34 milliards d'euros. La balance commerciale du pays est donc excédentaire, ce qui implique une dépendance importante de l'Australie aux débouchés chinois en termes de matières premières. Le ralentissement de l'économie chinoise risque donc à terme de se faire ressentir sur les exportations australiennes de minerais. Cette interdépendance entre les deux pays a été formalisée le 17 juin 2015 par la signature d'un accord de libre échange - le ChAFTA (*Chinese Australian Free-Trade Agreement*) - supprimant très largement les droits de douane pour les biens circulant entre les deux pays. Ce partenariat économique peut être vu comme l'un des volets d'une « coopération visant un bénéfice mutuel et un résultat gagnant-gagnant » dont le Premier ministre chinois Wen Jiabao s'est fait l'avocat en novembre 2004, lors du sommet de l'ASEAN+3 : « L'avancement de la coopération asiatique a approfondi la confiance mutuelle et étendu les intérêts communs des divers pays, élargi l'espace pour le développement commun et a amélioré notre capacité à faire face aux défis de la mondialisation. La coopération asiatique est devenue une tendance irrésistible de notre temps<sup>ix</sup> ».

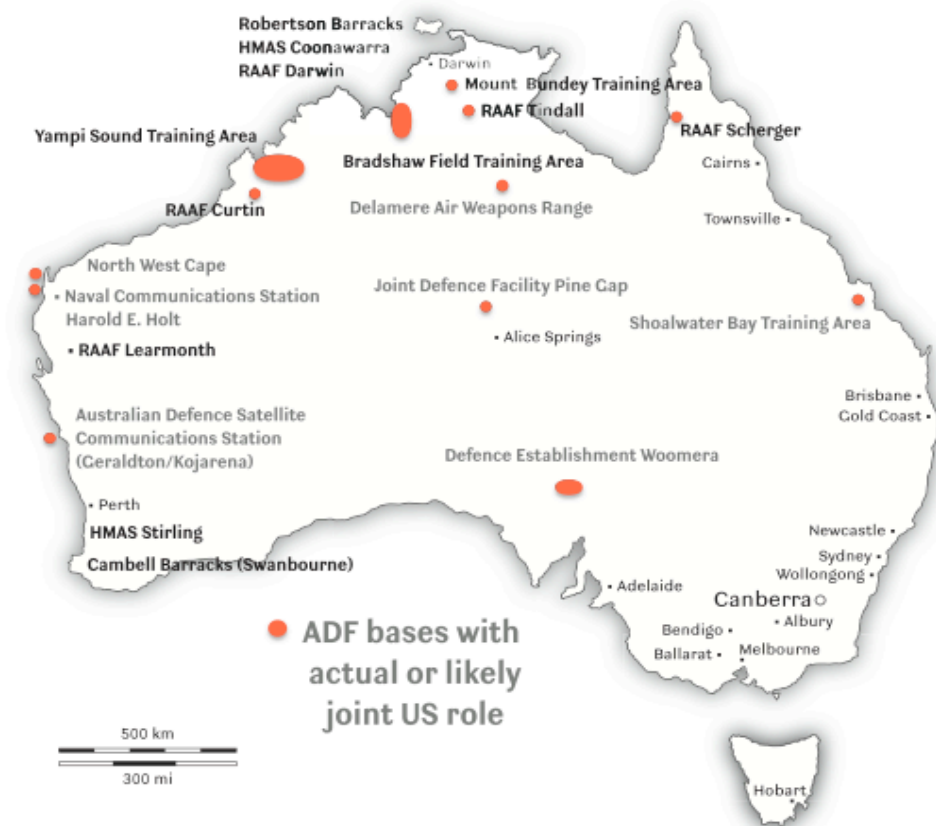
Si cette interdépendance commerciale est analysée comme une opportunité de développement par les Australiens, ces derniers « partage[nt] avec la plupart de [leurs] voisins d'Asie du Sud-Est le douteux privilège de ne plus seulement [en] profiter mais d'en dépendre<sup>x</sup> », à présent. À plus forte raison, le « tournant plus "autoritaire"<sup>xi</sup> » pris par la Chine en 2009-2010 a renforcé ce sentiment, comme le souligne justement Bruno Hellendorf, rattaché au Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP). Les partenaires économiques de la Chine, parmi lesquels l'Australie, cherchent donc à équilibrer la puissance chinoise sur le plan politique afin d'éviter que la République populaire ne devienne le seul *hegemon*<sup>xii</sup> de la région, ou plutôt dans la région. C'est donc naturellement que Canberra se tourne vers Washington car, nous le verrons, les affinités entre les deux pays s'inscrivent dans le temps long.

### Un « pilier du système de défense américain<sup>xiii</sup> » dans le Pacifique

Les États-Unis et l'Australie jouissent de relations diplomatiques, économiques et militaires privilégiées depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. En effet, le délitement puis la disparition de l'empire britannique ont laissé le champ libre aux États-Unis pour étendre leur influence en Océanie. Cela s'est matérialisé en 1951 par la signature de l'ANZUS<sup>xiv</sup>, un pacte militaire liant les États-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Le « rééquilibrage vers l'Asie » amorcé par la Maison Blanche à l'automne 2011<sup>xv</sup> a été un élément du renforcement des relations australo-américaines. En effet, les gouvernements des deux pays ont signé en septembre 2014 le *Force Posture Agreement* qui inclue la mise en place d'exercices conjoints interarmées en matière de sécurité, et le déploiement de 2 500 Marines sur la base de Darwin. Cela s'ajoute aux structures dont les États-Unis ont déjà l'usage telle que la station de suivi satellite et d'écoute de Pine Gap, qu'ils partagent avec les services de renseignement

australiens et l'*Australian Defence Force*, ainsi que certaines autres infrastructures militaires - la station de North West Cape, les terrains de Bradshaw et de Yampi Sound, pour ne citer que les principaux.



Source : Richard Tanter, 2012.

Cet intérêt pour l'Australie intervient dans un contexte marqué, d'une part, par la redistribution des effectifs militaires américains, et en particulier des Marines en poste à Okinawa, dont la présence est de plus en plus décriée par les insulaires, et, d'autre part,, par le rapide développement des capacités militaires chinoises et les revendications croissantes de Pékin en mer de Chine méridionale, qui trahissent de plus en plus la confiance que la Chine affiche dans les relations qu'elle entretient avec les autres États. D'après le *Centre for Strategic and International Studies*, « la géographie de l'Australie, sa stabilité politique, ses infrastructures et capacités de défense existantes offrent une profondeur stratégique ainsi que d'autres avantages militaires considérables aux États-Unis, à la lumière de la portée grandissante des systèmes d'armements chinois, des efforts américains pour réussir une meilleure répartition de leurs forces, et de l'importance stratégique croissante de l'Asie du Sud-Est et de l'océan Indien<sup>xvi</sup> ». En outre, il est intéressant de mettre en évidence que, bien que n'appartenant pas à l'OTAN, le pays des Antipodes a signé avec cette organisation un programme individuel de partenariat et de coopération en février 2013, ce qui a amené le secrétaire général de l'OTAN, Jens Stoltenberg, à qualifier l'Australie de « partenaire naturel de l'Alliance » le 24 avril 2015, lors d'une rencontre avec Julie Bishop, ministre des Affaires étrangères du gouvernement Abbott. Ces approfondissements du partenariat de sécurité entre les États-Unis et l'Australie sont significatifs d'une tendance plus profonde de Washington au « *burden-*

*shifting* ». Il ne s'agirait plus simplement de faire usage des infrastructures ou de la situation géographique des pays alliés, mais bel et bien de leur transférer une partie des responsabilités relatives à la sécurité régionale, si l'on en croit la redéfinition du leadership américain dans les termes du *smart power*<sup>xvii</sup> - *light footprint* (empreinte légère) et *leading from behind* (leadership en retrait). Toutefois, si cette nouvelle doctrine permet à l'Australie de se rassurer sur son alliance stratégique avec les États-Unis, et ce malgré la « tyrannie de la distance<sup>xviii</sup> », elle la place dans une position délicate, lui imposant de jongler en permanence entre ses deux partenaires. Comme le met en avant Sam Bateman, dans une tribune publiée dans *The Diplomat* à propos de l'opération *Liberté de navigation* de l'USS Lassen, « l'Australie, alors même qu'elle est le soutien le plus loyal de Washington dans la région, a reculé au moment de rejoindre les FONOP<sup>xix</sup> ».

Ce choix de la part de Canberra en dit certainement beaucoup sur le rôle que le pays est véritablement prêt à endosser dans la région, et dont nous allons esquisser les contours à travers le positionnement de l'Australie quant aux revendications en mer de Chine méridionale, étant entendu que le processus en cours ne peut s'analyser pleinement que sur le temps long, ainsi que nous allons le voir.

### **L'Australie : le rôle primordial d'une puissance moyenne<sup>xx</sup> de la région et dans la région**

L'étude de la position de l'Australie relative aux réclamations des diverses parties en mer de Chine méridionale est éloquentes car elle est révélatrice du dilemme dans lequel le pays est plongé. Comme nous l'avons mis en lumière, Canberra entretient des relations soutenues avec Pékin tout comme avec Washington, bien que leur nature diffère. Dès lors, il est légitime de se questionner sur la position que pourrait adopter le gouvernement australien si un conflit venait à se déclarer dans la zone.

Le communiqué<sup>xxi</sup> du ministère australien de la Défense indique suite à la FONOP américaine : « il est important de reconnaître que le droit international donne à tous les États une liberté de navigation et de survol, y compris en mer de Chine méridionale. L'Australie soutient fermement ces droits ». Ce communiqué illustre le fait qu'en matière de libre circulation maritime ou aérienne, l'Australie soutient les positions de Washington ou tout du moins un droit à la libre navigation. Néanmoins, la suite de la déclaration précise immédiatement que « l'Australie n'a pas été impliquée dans cette opération américaine en mer de Chine méridionale » et que « l'Australie a un intérêt légitime au maintien de la paix et de la stabilité, au respect du droit international, à la non-entrave du commerce et à la liberté de navigation et de survol en mer de Chine méridionale ». Cela s'explique notamment par le fait que 60% des exportations du pays transitent par la « Méditerranée asiatique », avec pour destination principale la Chine.

Cette position vise à exprimer non pas la neutralité du gouvernement de Canberra, mais plutôt une sorte de respect conciliatoire des deux conceptions dans le but de protéger l'intérêt national du pays. On la retrouve dans bon nombre de documents officiels australiens, comme par exemple dans le Livre blanc de 2012<sup>xxii</sup>, dans lequel les autorités indiquent qu'elles « appuient la participation de la Chine dans le développement stratégique, politique et économique de la région » mais ajoutent qu'elles « travailleront avec les États-Unis pour qu'ils continuent d'avoir une

présence forte et substantielle dans la région à travers [leur] alliance, contribuant ainsi à la stabilité régionale, à la sécurité et à la paix ». À cet égard, l'analyse d'Euan Graham, directeur du programme d'études de sécurité internationales au Lowy Institute de Sydney est particulièrement éclairante. Selon lui, « l'Australie essaierait d'éviter d'être vue comme le "shérif adjoint" des États-Unis dans la région » car « il serait plus efficace de montrer de plus larges préoccupations internationales, si l'Australie devait défendre la liberté de navigation sous son propre étendard politique et opérationnel, plutôt que se faire entraîner dans le sillage des Américains<sup>xxiii</sup> ». La sécurité et l'absence de conflit étant des conditions *sine qua non* de la prospérité, le futur de l'Australie est de fait inévitablement lié au maintien de la paix dans la région. De ce fait, en effectuant délibérément un « non-choix » entre les deux puissances dans le but de conserver ce *statu quo* régional, l'Australie se rend otage de la bonne santé des relations sino-américaines. Tout l'enjeu pour les autorités australiennes réside donc dans le maintien d'un équilibre - même précaire - dans les relations bilatérales entre la Chine et les États-Unis, ce qui pourrait se révéler délicat au vu de la poudrière que représente actuellement la mer de Chine méridionale ainsi que du perfectionnement des armées chinoises.

Toutefois, si un conflit venait à éclater entre la Chine et l'un des pays d'Asie du Sud-Est, le tiraillement de Canberra entre États-Unis et Chine pourrait s'avérer un atout. En effet, mieux que l'ASEAN dont certains membres sont parties prenantes dans des revendications les opposant à la Chine, l'Australie pourrait jouer un rôle de médiateur efficace dans la désescalade des tensions dans la zone : tiraillée entre Orient et Occident, l'Australie pourrait être à même de proposer une sortie de crise et un accord équilibré entre les différents acteurs, étant entendu que son propre intérêt national exige un certain équilibre des puissances dans la région.

Le dilemme auquel fait face l'Australie pourrait bien se convertir en un atout pour le pays, sur le plan diplomatique, dans l'hypothèse de l'éclatement d'un conflit ouvert en mer de Chine méridionale, voire dans la mise en place d'une « spirale de coopération<sup>xxiv</sup> » entre les parties prenantes de la zone. Parce que son développement économique dépend directement de la situation sécuritaire en Asie-Pacifique, et notamment de la bonne santé des relations entre Pékin et Washington, et qu'elle n'a pas de revendications dans la zone, l'Australie est de fait le pays le mieux à même de jouer les intermédiaires en cas d'escalade. Cependant, si le choix devait être fait, il est probable que les autorités australiennes se tourneraient vers les États-Unis, comme semble l'indiquer la signature de l'accord de principe du Partenariat trans-pacifique, le 5 octobre 2015, qui attire le pays vers le giron américain, dans un contexte de ralentissement de l'économie chinoise.

**Claire CHAUFaux**

*Membre du Comité Marine de l'ANAJ-IHEDN*

*Diplômée du Master Relations internationales et diplomatie de l'Université Jean Moulin - Lyon III*

---

<sup>i</sup> Expression attribuée à François Gipouloux suite à la publication de son ouvrage *La Méditerranée asiatique, villes portuaires et réseaux marchands en Chine, au Japon et en Asie du Sud-Est, XVI<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris, CNRS Éditions, 2009, 482 p.

<sup>ii</sup> Yann Roche, « La mer de Chine méridionale : un enjeu frontalier majeur en Asie du Sud-Est », in *L'Espace politique*, n°23, 2013, en ligne, consulté le 7 janvier 2016.

<sup>iii</sup> La signature, le 17 juin 2015, d'un large accord de libre-échange contenant, entre autres, l'abolition des droits de douanes appliquée à de larges secteurs en est le dernier exemple en date.

- 
- iv Référence au Livre blanc australien d'octobre 2012, intitulé « *Australia in the Asian Century* » [L'Australie dans le siècle asiatique].
- v *Gross Domestic Product 2014*, Banque mondiale, septembre 2015.
- vi *Asia-Pacifique Economic Cooperation* – Coopération économique pour l'Asie-Pacifique.
- vii Organisation mondiale du commerce (OMC).
- viii Données du ministère australien des Affaires étrangères et du commerce pour 2014.
- ix « The advancement of Asian cooperation has deepened mutual trust and expanded common interests among various countries, enlarged space for common development and enhanced our capacity to meet challenges of globalization. Asian cooperation has become an irresistible trend of the times », Wen Jiabao, « Strengthening Cooperation for Mutual Benefit and a Win-Win Result », Vientiane, le 29 novembre 2004.
- x Tanguy Struye de Swielande *et al.*, « Australie, une nouvelle stratégie de puissance moyenne », in *Politique étrangère*, printemps 2015, p. 120.
- xi Bruno Hellendorf, « Entre l'Aigle et le Dragon : l'Australie à l'heure des choix face à la Chine ? », Note d'analyse du programme « Union européenne-Chine », n°17, janvier 2012, p. 6.
- xii Sur la question de l'hégémonie chinoise, voir la contribution de Paul H. B. Godwin, « China as a regional hegemon », in Jim Rolfe (dir.), *The Asia-Pacific Region in Transition*, Honolulu, APCSS, 2004, p. 81-101.
- xiii Olivier Zajec, « L'Australie séduite par la Chine », in *Le Monde diplomatique*, n°730, janvier 2015, p. 10.
- xiv *Australia, New Zealand, United States Security Treaty*.
- xv L'article de Hilary Clinton « America's Pacific Century » paru dans le magazine *Foreign Policy* le 11 octobre 2011, et le [discours](#) du Président Obama devant le parlement australien sont les deux premières manifestations de ce qui a été nommé le rééquilibrage vers l'Asie.
- xvi « *Australia's geography, political stability, and existing defense capabilities and infrastructure offer strategic depth and other significant military advantages to the United States in light of the growing range of Chinese weapons systems, U.S. efforts to achieve a more distributed force posture, and the increasing strategic importance of Southeast Asia and the Indian Ocean.* » extrait de Berteau and Green (dir.), « *U.S. Force Posture Strategy in the Asia-Pacific Region* », Washington, CSIS, 2012, p. 32.
- xvii À ce sujet, voir Maya Kandel et Maud Quessard-Salvaing, « Les stratégies du smart power américain. Redéfinir le leadership dans un monde post-américain », in *Études de l'Irsem*, n°32, en ligne, consulté le 7 janvier 2016.
- xviii Geoffrey Blainey, *op. cit.*
- xix « *Even Australia, as Washington's loyalist supporter in the region, has backed off from joining the FONOPs.* » extrait de Sam Bateman, « Debating freedom of navigation operations in the South China Sea », in *The Diplomat*, 19 novembre 2015, en ligne, consulté le 7 janvier 2016.
- xx Eduard Jordaan, « The Concept of a Middle Power in International Relations : Distinguishing between Emerging and Traditional Middle Powers », in *Politikon : South African Journal of Political Studies*, vol. 30, n°1, 2003, p. 165-181.
- xxi [Communiqué](#) sur la Liberté de navigation en mer de Chine méridionale, ministère australien de la Défense, 27 octobre 2015, en ligne, consulté le 7 janvier 2016.
- xxii Livre blanc *Australia in the Asian Century*, octobre 2012, p. 223.
- xxiii « *Australia would want to try and avoid being seen as "deputy sheriff" to the United States in the region. It would be more effective to demonstrate broader international concerns if Australia were to assert freedom of navigation under its own political and operational banner and not to ride U.S. coat-tails* », extrait de Lincoln Feast, « Australia to join Chinese exercises in the South China Sea », [Reuters](#), le 28 octobre 2015, en ligne, consulté le 7 janvier 2016.
- xxiv Lyle Goldstein *cit. in*. Sam Bateman, « Debating freedom of navigation operations in the South China Sea », in *The Diplomat*, le 19 novembre 2015, en ligne, consulté le 7 janvier 2016.