

Repenser l'alliance américaine. À quelles échelles inscrire les nouvelles ambitions diplomatiques australiennes ?

Paul Soyez

Université Paris-Sorbonne, UMR Irice 8138

Université de Melbourne

Depuis vingt ans, l'Australie essaye de forger une nouvelle définition du concept de puissance moyenne tout en affirmant plus fortement sa diplomatie. Cette redéfinition a pour but de soutenir les grandes ambitions diplomatiques de Canberra. Cette dernière a pour objectif premier de rééquilibrer sa relation très forte avec les États-Unis, dans le but de devenir un acteur plus indépendant, donc plus persuasif, des relations internationales. Ce faisant, Canberra pourrait accroître ses liens diplomatiques avec ses partenaires asiatiques et apparaître à la fois comme un membre à part entière d'une Asie très diverse mais également comme appartenant au système anglo-saxon. Cependant, cette nouvelle affirmation de l'Australie comme une puissance moyenne forte peut sembler difficile à mettre en œuvre puisqu'elle oblige l'Australie à modifier son identité pour la rendre plus asiatique.

For twenty years, Australia has been trying to forge a new definition of the concept of « middle power » as Canberra has started to assert a stronger diplomacy. This new definition aims to support Australia's large diplomatic ambitions. Canberra's first objective is to modify its close relationship with the United States in order to become more independent and convincing on a global scale. In this way, Canberra would thus be able to improve its diplomatic relations with its Asian partners and appear both as a part of a diverse Asia and as a member of an Anglo-Saxon order. However, this new definition of Australia as a strong middle power seems hard to achieve since it requires that Australia develop a new Asian.

Repenser l'alliance américaine. À quelles échelles inscrire les nouvelles ambitions diplomatiques australiennes ?

Mardi 6 mai 2014, Tony Abbott, premier ministre libéral de l'Australie depuis moins d'un an, devait se rendre à Bali. Il devait y rencontrer le président indonésien le plus favorable à l'Australie que l'Indonésie ait connu, Susilo Bambang Yudhoyono. Cependant, la rencontre a été annulée car les relations entre les deux pays sont au plus bas, malgré quinze ans de rapprochement. Deux causes principales à ces tensions : la gestion très dure par Canberra des flux migratoires illégaux vers l'Australie ainsi que la révélation par l'affaire Snowden de l'ampleur de l'espionnage australien en Indonésie, notamment pour le compte des États-Unis, où même les téléphones privés du président indonésien et de sa femme ont été écoutés. Ces révélations ont profondément détérioré la vision de l'Australie chez ses partenaires asiatiques.

Cet événement révèle bien toute l'ambiguïté dont fait montre la diplomatie australienne depuis la fin de la guerre froide, partagée entre d'une part une alliance américaine fondamentale dans sa vision du monde et d'autre part des intérêts politiques, stratégiques et économiques de plus en plus asiatiques. Canberra a la volonté de développer une nouvelle définition de la puissance moyenne, caractérisée par une diplomatie autonome, écoutée et forte. Il s'agit de constituer une puissance diplomatique à part entière, la première de sa région et au-delà une voix non négligeable à l'échelle mondiale, alors que le pays est situé dans un espace où se concentre désormais une très grande partie des enjeux du monde contemporain : l'aire Asie-Pacifique. Or, pour atteindre cet objectif, l'Australie doit réduire l'asymétrie de sa relation avec Washington pour devenir « *a creative middle power diplomacy* », la puissance moyenne créative qu'elle cherche à élaborer. Ainsi, comment, dans le cadre d'une nouvelle réflexion sur la puissance moyenne, l'enjeu des échelles amène-t-il l'Australie jusqu'à la redéfinition sa propre identité ?

L'alliance américaine est tout d'abord centrale dans la vision australienne des relations internationales, mais pour gagner en autonomie Canberra redéfinit sa puissance autour de sous-systèmes fonctionnels thématiques. Enfin, les intérêts australiens s'inscrivent également dans un sous-système géographique cette fois-ci, en Asie, ce qui modifie l'identité australienne.

VINGT ANS DE RÉFLEXION SUR LA PERTINENCE DE L'ALLIANCE AVEC LES ÉTATS-UNIS

Pour devenir tout d'abord ce qu'elle définit comme une nouvelle puissance moyenne, l'Australie réfléchit depuis la fin de la guerre froide à s'affranchir de son suivisme systématique envers les États-Unis, sans pour autant rompre la très forte alliance qui lie les deux pays. Cette dynamique, lentement en marche depuis vingt ans, est très difficile à mettre en œuvre en raison du rôle crucial que joue l'alliance américaine pour la diplomatie australienne à l'échelle mondiale. Canberra n'envisage pas sa place dans les relations internationales hors du cadre que constitue sa relation très forte avec Washington. Mais cette relation interdépendante entre les deux puissances

est tellement asymétrique que l'Australie ambitionne désormais d'établir un équilibre moins défavorable. Elle questionne, en effet, les intérêts réciproques de ce partenariat.

L'alliance entre les deux États est née véritablement pendant la Seconde Guerre mondiale. En 1942, l'Australie subit des attaques de plus en plus virulentes du Japon, dont les sous-marins sont présents jusque dans la baie de Sydney. L'Angleterre n'est alors pas en capacité de soutenir son dominion et l'Australie doit son salut aux États-Unis, qui assurent désormais sa protection. Cette alliance américano-australienne s'est très vite concrétisée en 1951 par la signature d'un traité, l'ANZUS, auquel la Nouvelle-Zélande prend également part. Ce traité, comme l'OTAN pour l'Atlantique, cherchait à protéger l'océan Pacifique de l'influence soviétique. L'ANZUS a dominé depuis sa création, et domine encore, la conception des politiques de sécurité et de défense de l'Australie à l'échelle mondiale. L'alliance a officiellement pour but de coordonner une meilleure défense collective des intérêts des trois nations dans le Pacifique. Il s'agissait d'établir alors un véritable système de défense collective. Cependant, par ce traité, les partenaires ne s'engagent pas véritablement à s'apporter une assistance mutuelle en cas de conflit mais doivent seulement se consulter en cas d'attaque armée et réfléchir de concert au développement de leur arsenal militaire.

Dès lors, pourquoi l'Australie tient-elle tant à l'ANZUS alors que celui-ci ne lui garantit pas une assistance militaire américaine systématique ? La raison principale réside dans le fait que l'Australie a fondé sa sécurité sur cet ami puissant et protecteur que sont les États-Unis. La menace était alors clairement identifiée : la progression soviétique ou communiste en Asie et dans le Pacifique. Cette fidélité au protecteur a entraîné l'Australie dans un suivisme systématique des positions américaines, lors de la guerre de Corée tout d'abord, puis lors de la guerre du Vietnam où Canberra a combattu aux côtés de Washington mais également lors de la première guerre du Golf, en Afghanistan et dans le dernier conflit irakien. Ce processus a même impliqué un accroissement de la force de frappe australienne et de ses possibilités de projection armée en déployant des troupes aux côtés des soldats américains, lors de conflits ayant pour but à long terme de renforcer la paix dans des régions dangereuses¹. Même si à chaque fois peu d'Australiens ont été véritablement envoyés sur les lieux de combat, excepté lors de la guerre du Vietnam avec près de 50 000 soldats, comparé aux 14 000 de la guerre de Corée, ces engagements étaient également présentés comme nécessaires pour maintenir l'alliance avec les puissances alliées de Canberra, Washington avant tout. Il s'agit ainsi d'une manière de témoigner du soutien australien aux États-Unis pour pouvoir bénéficier de leur aide en cas de menace. Ces implications australiennes dans les conflits dominés par les Américains doivent par conséquent être perçues notamment comme des contreparties australiennes pour garantir en échange la protection de son territoire et de ses intérêts par les États-Unis. Tout récemment, on a vu combien son renseignement était entièrement lié, et pour certains mis au service du renseignement américain. Le territoire australien abrite ainsi des bases militaires et de renseignement utilisées par les États-Unis pour surveiller l'Asie du Sud-Est. En échange, l'Australie bénéficie de la technologie militaire américaine et d'une partie de son renseignement, dans le cadre de l'accord UKUSA et le

¹ Matt McDonald, « Constructing Insecurity: Australian Security Discourse and Politics Post-2001 », *International Relations*, 2005, n°19, p. 297-320, ici p. 302.

programme Échelon, la plus importante coopération internationale de l'Australie selon Mark Beeson².

L'ANZUS est resté pendant des décennies très populaire. Ainsi, en 1980, encore plus des trois-quarts des Australiens étaient pour son maintien. Ce soutien est bien plus élevé qu'en Nouvelle-Zélande, surtout après le refus du gouvernement néo-zélandais d'accepter la visite de navires nucléaires américains en 1985, refus qui conduit la Nouvelle-Zélande à quitter l'alliance. Même si l'on compare les résultats des sondages des années 1993 et 1996, on constate un accroissement de 10 % des sondés estimant que l'ANZUS est une alliance primordiale. Pour Ian McAllister et John Ravenhill, cet accroissement serait dû au débat lancé alors par le gouvernement de Paul Keating sur le repositionnement australien en Asie. Ces taux sont également le résultat de la perception de nouvelles menaces après la guerre froide pour la sécurité du pays : le retrait américain des Philippines et l'émergence de groupes terroristes dans l'aire Asie-Pacifique. Ces Australiens qui placent l'ANZUS au dessus de toute autre solution géostratégique sont globalement persuadés que les menaces faisant obstacle à l'Australie viennent principalement d'Asie et pensent que le Pacifique devient une zone de moins en moins sûre. De plus, pour ces sondés, le traité de sécurité signé en 1995 par l'Australie et l'Indonésie ne permet en aucun cas de s'appuyer véritablement sur la confiance du partenaire indonésien³.

Robert Cox a théorisé ce type de relations privilégiées⁴. Une superpuissance, en l'occurrence ici les États-Unis, ne peut se maintenir qu'en créant un ordre mondial qui tourne autour d'elle et que les autres États acceptent. La superpuissance développe donc un ordre mondial fondé sur des valeurs largement consenties et qui fonctionne selon des principes généraux qui en réalité assurent la perpétuation de l'hégémonie de la superpuissance tout en assurant quelques bénéfices aux autres nations qui l'acceptent. Ainsi, un système interétatique se met en place et se maintient autour de la superpuissance, installant les États dans un processus d'internationalisation voulue et dirigée par la superpuissance. Par conséquent, si on suit cette théorie, qui a semblé constituer une véritable grille de lecture pour décrire l'ordre mondial autour de la superpuissance américaine, l'Australie, en partageant les valeurs et pratiques diplomatiques de son puissant protecteur, participe même au maintien voire au renforcement dans certains cas de la puissance américaine. Ainsi, si la puissance étasunienne doit en réalité son existence tout autant voire davantage à l'ordre mondial que Washington aurait su créer autour de lui plus qu'à sa puissance militaire, alors l'Australie participe pleinement de ce processus car si l'aide militaire qu'elle accorde aux États-Unis est minime, elle partage et relaie l'ordre mondial voulu par les Américains, tout en retirant des avantages. Mais, comme l'Amérique fait aujourd'hui face à des organisations qui refusent son hégémonie et l'ordre mondial actuel, comme les organisations terroristes, Canberra fait par conséquent face à de nouvelles menaces. Ainsi, plus qu'un relai à

² Mark Beeson, « Australia's Relationship with the United States: The Case for Greater Independence », *Australian Journal of Political Science*, vol. 38, n°3, 1998, p. 387-405, ici p. 397.

³ Ian McAllister et John Ravenhill, « Australian Attitudes towards Closer Engagement with Asia », *The Pacific Review*, vol. 11, n°1, 1998, p. 119-141, ici p. 121.

⁴ Robert Cox et Harold K. Jacobson, *The Anatomy of Influence, Decision Making in International Organization*, Yale, Yale University Press, 1973.

l'échelle mondiale que régionale, l'Australie a en fait pensé faire partie d'une communauté d'intérêt avec les États-Unis. Lors des attentats de Bali en octobre 2002, qui ont fait plus de 80 morts australiens, l'Australie s'est sentie victime du terrorisme islamiste comme Washington et est entrée en guerre à ses côtés en Irak.

Seulement, les attentats de Bali ont aussi été vus en Australie comme un signal important indiquant la nécessité pour Canberra de questionner cette forte alliance avec les États-Unis. Pour bien des diplomates australiens, l'attaque contre leurs concitoyens à Bali a indiqué combien il était dangereux pour le pays d'être uniquement perçu comme le relais des Américains dans leur environnement régional. Beaucoup ont estimé que ces Australiens n'auraient peut-être pas été visés par cette attaque terroriste si Canberra n'était pas systématiquement associée à Washington. Dès lors, fonder sa sécurité uniquement sur l'alliance américaine se révèle pour l'Australie source d'insécurité. La décision de Canberra en 2003 de participer à l'invasion de l'Irak puis aux années de conflit qui ont suivi a été selon Mark Beeson l'événement principal responsable de la perte de soutien de l'opinion australienne envers les États-Unis et même de sa remise en cause croissante⁵.

Le gouvernement fédéral comprend bien que son rapport aux États-Unis doit évoluer. En gage d'une certaine indépendance, l'ancien ministre des Affaires étrangères australien Alexander Downer a annoncé en 2005 qu'en cas de conflit entre la Chine et les États-Unis, pire crainte de l'Australie, celle-ci, se référant aux clauses de l'ANZUS, ne serait en aucun cas obligée de suivre tête baissée les États-Unis et refuserait de participer à un conflit entre les deux géants⁶.

Craig Snyder a développé une comparaison très intéressante à ce sujet. Il compare l'évolution diplomatique de l'Australie aux étapes de la vie d'un individu qui connaît un rite de passage, qui franchit un seuil dans sa vie. Canberra serait en train de quitter le monde anglo-américain du passé pour appartenir au monde contemporain centré sur l'Asie-Pacifique, un peu comme un adolescent entre dans le monde adulte, devenant désormais le premier maître de sa sécurité, pour gagner en grandeur et devenir un acteur mondial des relations internationales⁷. Dès lors, dans un second temps, pour parvenir à ses ambitions, le gouvernement fédéral cherche à forger une nouvelle conception de la puissance moyenne fondée sur des sous-ensembles fonctionnels d'échelle mondiale.

UNE NOUVELLE DÉFINITION DE LA PUISSANCE MOYENNE

La question de la puissance demeure l'enjeu fondamental des diplomaties. Seulement, le concept de puissance est éminemment protéiforme et est difficile à définir. Or, ce qui nous intéresse ici, c'est justement comment l'Australie essaye, depuis vingt ans, de préciser les contours

⁵ M. Beeson, « Australia's Relationship with the United States », *art. cit.*, p. 387.

⁶ Purnendra Jain, « Japan-Australia Security Ties and the United States: the Evolution of the Trilateral Dialogue Process and its Challenges », dans *Australian Journal of International Affairs*, vol. 60, n°4, 2006, p. 521-535, ici p. 528.

⁷ Craig A. Snyder, « Australia's pursuit of regional security into the 21st century », *Journal of Strategic Studies*, 1998, p. 1-17, ici p. 1.

du concept de puissance afin de pouvoir repenser plus largement sa place dans le monde. Canberra cherche aujourd'hui à définir le statut qu'elle revendique, celui de « puissance moyenne créative ». Cette réflexion autour d'une nouvelle définition de la puissance ne peut s'entendre hors d'une réflexion sur les échelles.

Lier simplement puissance et force militaire est aujourd'hui dépassé et cette vision dessert les ambitions australiennes puisque le pays ne dispose pas d'une très grande puissance militaire. Raymond Aron avait proposé une définition plus large de la puissance, la qualifiant avant tout de « relation »⁸. La puissance ne peut ainsi se concevoir que dans l'interaction. C'est le cas de la puissance australienne. Raymond Aron associait également la puissance à la persuasion, « la capacité d'une unité politique d'imposer sa volonté aux autres unités ». C'est dans cette conception qu'il faut comprendre le terme de « créative » que l'Australie entend associer à son statut de puissance moyenne. Il s'agit pour Canberra d'afficher une ingéniosité diplomatique qui peut la placer parmi les pays qui comptent dans la réflexion sur tel ou tel nouvel enjeu international.

Surtout le cadre de pensée dans lequel l'Australie cherche à définir sa puissance est véritablement celui qu'a précisé Joseph Nye⁹. La puissance ne peut se comprendre sans appréhender les relations internationales comme un ensemble de rapports d'interdépendances, tous marqués par leur asymétrie. Le monde est caractérisé avant tout par cette « interdépendance complexe ». Toutes les unités qui le composent, notamment les États, sont dépendants les uns des autres, et cela de manière asymétrique. Dès lors, au sein de cette interdépendance globale, se mettent en place un très grand nombre de sous-systèmes fonctionnels, d'« *issue areas* » selon Joseph Nye. Ces sous-systèmes fonctionnels permettent la gestion multilatérale de domaines très divers, comme la sécurité, les ressources, l'énergie, la finance, les nouvelles technologies, le développement ou encore les questions environnementales. Ainsi, faute de pouvoir être une puissance de premier ordre comme les États-Unis par exemple, l'Australie cherche à devenir une puissance au sein des sous-systèmes fonctionnels qui servent ses principaux intérêts. C'est en cela que Canberra affirmerait son statut de puissance moyenne, cherchant à être persuasive dans ces cadres intermédiaires, qui ont chacun leur propre échelle.

Pour Michael Wesley et Tony Warren, le principal changement dans l'opinion publique australienne a été l'émergence, depuis le milieu des années 1990, du courant qu'ils qualifient « d'internationaliste¹⁰ ». Ce courant a selon eux abouti à la dislocation d'un certain nombre d'habitudes diplomatiques australiennes et son acceptation à l'inverse de normes internationales et d'une implication au sein d'institutions multilatérales, jusqu'à désormais malmener sa vision pro-américaine en matière de défense nationale. A l'échelle mondiale, l'Australie expose sa diplomatie dans plusieurs de ces sous-ensembles fonctionnels.

⁸ Raymond Aron, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1962.

⁹ Joseph Nye et Robert O. Keohane, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Toronto, Little Brown, 1977.

¹⁰ Michael Wesley et Tony Warren, « Wild Colonial Ploys ? Currents of Thought in Australian Foreign Policy », *Australian Journal of Political Science*, vol. 35, n°1, 2010, p. 9-26, ici p. 9.

Sur le plan économique, avec le retour des travaillistes en 2007, l'Australie, est aujourd'hui devenue l'un des pays les plus critiques vis-à-vis des États-Unis et de l'Union européenne en ce qui concerne les tarifs douaniers, notamment pour les produits agricoles. Elle a ainsi renoué avec la dynamique qui l'avait amené à cofonder le groupe de Cairns en 1986. Il s'agit pour ces 19 États d'accentuer la libéralisation du marché agricole mondial en faisant pression sur les États-Unis et l'Union européenne pour qu'ils réduisent leur protectionnisme, lors de réunion du GATT puis de l'OMC. Le gouvernement australien préside cette union et coordonne les réunions du groupe de Cairns. On remarque là un premier sous-ensemble fonctionnel qu'elle souhaite relancer.

La candidature déterminée et réussie de l'Australie à un siège de membre non permanent au Conseil de sécurité en 2011 témoigne également parfaitement de cette volonté d'utiliser le cadre multilatéral pour constituer des groupes d'États pouvant peser sur les négociations avec les plus grandes puissances, dont les États-Unis, « *to sit at the table* » comme disent souvent les diplomates australiens. Canberra affirme également que pour respecter une véritable représentativité du monde actuel et de ses enjeux, il convient que l'Australie, principale puissance de cette partie du monde si importante, soit représentée, et non encore davantage de pays européens, déjà présents en permanence à travers le Royaume-Uni et la France. Ces deux dernières puissances avaient soutenu dès 2008 la candidature de Canberra à un siège de membre non permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies. Canberra s'est appuyé sur sa contribution passée au sein de cette organisation multilatérale. L'Australie est un membre fondateur de l'organisation et a toujours contribué très fortement à son financement. Mais l'Australie prône également une réforme du Conseil de sécurité pour supprimer le droit de veto des cinq membres permanents, privilège vu comme dépassé et illégitime en Australie. Cette idée est portée par Canberra depuis la rédaction même de la charte des Nations Unies, où l'Australie s'était prononcée contre le droit de veto des membres permanents. L'Australie participa à la direction du premier Conseil de sécurité en 1946 et en 1948, le président de l'Assemblée générale des Nations Unies était australien, le ministre australien des Affaires étrangères Herbert Vere Evatt.

Trois arguments sont principalement mis en avant par l'Australie pour expliquer sa forte intervention au sein des Nations Unies. Il s'agit tout d'abord de son rôle de puissance moyenne, donc d'intermédiaire entre grandes et petites puissances. Le slogan de la campagne de 2011 était ainsi : « *Making a difference for the small and medium countries in the world* » (s'engager auprès des petits et moyens États de par le monde). L'Australie met ainsi en avant son rôle de médiateur entre différentes échelles de puissance, entre différentes aires régionales. Surtout, ce slogan était destiné à convaincre l'ensemble des États insulaires du Pacifique, en promettant une protection accrue par l'Australie en utilisant le Conseil de sécurité.

Deuxième argument fort de l'Australie pour sa candidature : ses interventions passées au service de la paix et de la sécurité dans le cadre multilatéraliste onusien. L'Australie a ainsi été un participant actif dans toutes les missions de maintien de la paix mises en œuvre par l'ONU, notamment au Cambodge où elle a dirigé la force onusienne après l'occupation vietnamienne, mais aussi hors de ce cadre quand des enjeux sécuritaires l'exigeaient, comme au Timor oriental et aux îles Salomon. Les premières forces onusiennes de maintien de la paix déployées le furent

en Indonésie. Elles étaient australiennes. Au total, sur près de cinquante opérations différentes sous mandat de l'ONU, soixante-cinq mille soldats australiens ont été envoyés sur l'ensemble du globe. Enfin, l'Australie est un fervent soutien de la « *Responsibility to Protect* », une nouvelle définition de l'ingérence développée par l'ancien ministre des Affaires étrangères Gareth Evans. Canberra affirme clairement vouloir promouvoir cette doctrine et en faire une règle majeure des relations internationales.

Toujours à l'échelle mondiale, la lutte contre la prolifération nucléaire constitue un engagement fort pour l'Australie et un autre sous-ensemble fonctionnel intéressant pour sa diplomatie. L'Australie constitue un État signataire de tous les traités internationaux en matière de désarmement, notamment nucléaire. Avant tout, l'Australie s'est manifestée par son rôle prépondérant dans la signature du traité d'interdiction complète des essais nucléaires, le TICEN. Déjà, elle avait été un des membres fondateurs du traité de Rarotonga, établissant la zone dénucléarisée du Pacifique-Sud. Cette lutte contre la prolifération nucléaire peut entraîner la diplomatie australienne à s'opposer à ses partenaires. Par exemple, en 2009, les relations entre l'Inde et Canberra ont été freinées par le refus australien de vendre à l'Inde de l'uranium à des fins civiles, au prétexte que le sous-continent n'a pas signé le traité de non-prolifération¹¹.

En 2004, Sydney a abrité une conférence régionale pour cet enjeu, qui sert donc son affirmation diplomatique. La Commission internationale sur la non-prolifération et le désarmement nucléaire des Nations Unis fut initiée par l'Australie et le Japon. L'Australie cherche ainsi à promouvoir des coopérations multilatérales pour inciter les grandes puissances à réduire leur arsenal nucléaire.

Ces sous-systèmes thématiques d'échelle mondiale constituent donc un premier levier de la dynamique d'autonomisation de l'Australie. Enfin, les sous-systèmes régionaux en sont le second. Il s'agit avant tout d'étudier le basculement potentiel de l'Australie vers l'Asie, un repositionnement qui sert ses intérêts, mais qui l'oblige à redéfinir son identité.

VERS UNE NOUVELLE IDENTITÉ PLUS ASIATIQUE ?

L'Australie veut participer pleinement au processus d'intégration régional que connaît l'Asie, pour y devenir un acteur incontournable, tant pour les questions économiques que sécuritaires et identitaires. Pour réfléchir au futur de ses relations avec l'Asie, le gouvernement fédéral a commandé en septembre 2011 un livre blanc sur le « siècle de l'Asie »¹². Il s'agit en fait de répéter des interactions stratégiques entre les acteurs d'Asie-Pacifique, pour que l'Australie amène certains de ses partenaires régionaux à partager ses intérêts, et ainsi diriger ces coopérations internationales comme l'a théorisé Robert Axelrod¹³.

¹¹ Xavier Pons *et al.*, « Commonwealth d'Australie, bilans annuels de 1982 à 2011 », *Pacifique Sud*, 2011, p. 285.

¹² « Australia in the Asian Century », livre blanc émis par le Department of Prime Minister and Cabinet, 28 septembre 2012.

¹³ Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation*, New York, Basic Books, 1984.

L'Australie a doublement intérêt à cette démarche de repositionnement vers l'Asie, d'autant plus qu'elle en a déjà tous les moyens. L'intérêt est premièrement économique. Un partenariat diplomatique fort avec ses voisins asiatiques permettrait à l'Australie de renforcer encore davantage ses liens économiques avec l'Asie, désormais bien au dessus de ses relations commerciales avec les États-Unis. Le pays-continent continue à bénéficier incroyablement du développement économique de ses voisins situés plus au nord. Mais pour l'Australie, qui souvent noue des relations économiques puis ensuite réellement diplomatiques, il s'agit désormais de prendre véritablement position vers l'Asie pour y approfondir des relations politiques et culturelles, sans qu'elles ne se révèlent conflictuelles avec le positionnement pro-américain actuel de Canberra.

Sur le plan sécuritaire, le gouvernement fédéral commence à penser que son avenir réside autant en Asie qu'en Amérique, cette dernière pouvant parfois être source d'insécurité puisqu'elle attire l'inimitié de ses voisins asiatiques, comme l'Indonésie et la Chine. Ce renversement est tout de même difficile non seulement à mettre en œuvre, mais également à concevoir, pour les décideurs australiens. L'Australie en effet se conçoit difficilement comme asiatique, alors que la diversité même de ce monde asiatique devrait permettre à l'Australie de se percevoir comme membre de cet ensemble. Cependant, dans un discours du 10 mai 2012, Gareth Evans explique ainsi combien l'Australie peut être prise en étau entre l'idée que sa sécurité repose sur le soutien américain et les intérêts économiques et commerciaux gigantesques qu'elle entretient auprès de Pékin¹⁴. Pour Hugh White, l'état des relations actuelles n'est pas durable¹⁵. La Chine se méfie beaucoup de l'Australie, comme relais des positions américaines. Le pays multiplie ainsi les accords de sécurité avec des pays asiatiques. Erik Dahl estime que l'Australie doit réduire son partenariat de renseignement avec les États-Unis et accroître ses coopérations en la matière avec les puissances asiatiques¹⁶. On s'inscrit ici pleinement dans le concept de « communauté de sécurité pluraliste » développé par Karl Deutsch. Il y voit le regroupement de plusieurs entités indépendantes l'une de l'autre qui partagent des attentes communes en matière de sécurité et la conviction qu'il est possible de résoudre pacifiquement les différends si cela est fait de manière commune. L'Australie a toujours pensé sa sécurité dans cette conception d'une communauté pluraliste, voyant autrefois en celle-ci le monde anglo-saxon dirigé par Washington. Aujourd'hui, il s'agit pour l'Australie de s'inscrire dans deux communautés de sécurité pluralistes, une asiatique et une anglo-saxonne. Selon Karl Deutsch ces communautés nécessitent trois prérequis. Il s'agit tout d'abord de la possibilité de prédire le comportement de l'autre et de se comporter soi-même en fonction de cette prédiction. Ensuite, une sympathie mutuelle, une confiance partagée est nécessaire, ce que Deutsch appelle le « *we-feeling* ». Enfin, les élites des entités doivent avoir une

¹⁴ Gareth Evans, « Australia in the Asian Century: Foreign Policy Challenges », discours prononcé le 10 mai 2012, University of Melbourne.

¹⁵ Hugh White, « Power Shift: Australia's Future between Washington and Beijing », *Quarterly Essay*, n°39, 2010, p. 1-74.

¹⁶ Erik J. Dahl, « Intelligence and Terrorism », intervention pour l'*International Studies Association*, New York, 2009, p. 179.

compatibilité certaine entre leurs valeurs fondamentales¹⁷. La création d'une communauté de sécurité pluraliste est donc également un apprentissage social où l'identité est un enjeu crucial.

Cette dynamique qui amène Canberra à réfléchir à ses échelles de puissances, afin de devenir une puissance régionale incontournable, amène ainsi l'Australie à questionner son identité. Pour Chengxin Pan, il est indispensable que l'Australie modifie d'abord la perception qu'elle a d'elle-même pour pouvoir s'intégrer davantage à l'Asie¹⁸. Ainsi, l'Australie ne verra plus le développement asiatique comme une menace, ce qui pour Pan résulte du racisme et de l'angoisse traditionnels des Australiens face aux Asiatiques, pour au contraire y voir une opportunité incroyable pour la diplomatie australienne. Ainsi, Ken Henry prône par exemple une accentuation de l'effort australien pour connaître davantage les cultures et langues asiatiques, comme outils d'une diplomatie nouvelle¹⁹. Cette prise de conscience semble lentement se développer dans la mentalité australienne, les nouvelles générations apprenant de plus en plus de langues asiatiques.

Comme le rappelle Michael Wesley, on entendait souvent en Australie : « *we are in Asia, but not of Asia* »²⁰ – nous sommes en Asie mais nous ne sommes pas d'Asie. L'Australie s'est construite en opposition à ses voisins asiatiques. Cette peur de l'Asie tend à véritablement diminuer parmi les nouvelles générations mais n'a pas disparu. Cette profonde insécurité, étudiée par exemple par David Walker dans son ouvrage *Anxious Nation: Australia and the rise of Asia 1850-1939*, constitue un facteur explicatif prépondérant de la dépendance australienne vis-à-vis d'une puissance protectrice et de la difficulté du pays à se percevoir comme asiatique²¹. La première mesure adoptée par le nouveau parlement d'Australie en 1901 fut d'ailleurs le « *White Australia Policy*, » précisant combien l'Australie devait rester blanche et éloignée de ses voisins, assimilés au « Péril jaune »²².

Benedict Anderson²³ parle lui d'une « communauté imaginaire » avec le monde anglo-saxon : l'Australie a une vision d'elle-même qu'elle s'est construite par son histoire et dont elle questionne la pertinence aujourd'hui. Il faut ici surtout mentionner le concept fondamental de Geoffrey Blainey, « la tyrannie de la distance »²⁴, pour évoquer le maintien à tout prix du lien avec l'Ouest en raison de la peur des Australiens d'en être séparé. Cette peur qui peut coûter à l'Australie son indépendance et ses intérêts asiatiques et ce sentiment tyrannique de distance influe considérablement sur les alliances suivies par l'Australie, qui s'est ainsi construite en

¹⁷ Karl Deutsch, *The Analysis of International Relations*, Englewood Cliffs, Prentice Hall International, 1968.

¹⁸ Chengxin Pan, participation au livre blanc « Australia in the Asian Century », *op. cit.*, 2012.

¹⁹ Ken Henry, participation au livre blanc « Australia in the Asian Century », *op. cit.*, 2012.

²⁰ Michael Wesley, *The Howard Paradox: Australian diplomacy in Asia, 1996-2006*, Sydney, ABC Books, 2007, p. 52-59.

²¹ David Walker, *Anxious Nation: Australia and the Rise of Asia 1850-1939*, Brisbane, University of Queensland Press, 1999.

²² Paul Kelly, *The End of Certainty*, Sydney, Allen and Unwin, 1994, p. 2.

²³ Benedict Anderson, *Imagined Communities, Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*, Londres, Verso, 1991.

²⁴ Geoffrey Blainey, *The Tyranny of Distance: How Distance Shaped Australia's History*, Sydney, Macmillan, 2001.

opposition à ses voisins asiatiques. De là, l'idée très intéressante que ses relations avec l'Asie permettraient à l'Australie de modifier sa vision d'elle-même pour soutenir son ambition de devenir une puissance moyenne forte, la première de la région Asie-Pacifique.

L'Australie se considère comme une puissance intermédiaire. Cette conception tient de l'histoire même du pays, qui s'est senti en position médiane entre sa métropole et d'autres territoires de sa région qu'elle a elle-même colonisés. De ce positionnement l'Australie a gardé l'idée qu'elle devait sa sécurité encore aujourd'hui « *to the great and powerful friends* » – « à ses grands et puissants amis » – comme disent les Australiens, définissant leur suivisme diplomatique vis-à-vis de Washington. Or, désormais, les spécialistes de la diplomatie australienne considèrent que Canberra devrait miser sur l'Asie pour se départir de cette vision suiviste et déboucher sur une nouvelle conception plus actuelle de la notion de puissance moyenne, où une puissance peut-être davantage considérée comme telle si elle est autonome. Pour être une nouvelle et ambitieuse puissance moyenne, l'Australie devrait opérer son changement d'orientation vers l'Asie et y gagner en indépendance. Or, en effet, le positionnement traditionnel et suiviste australien est un frein à son intégration à l'espace asiatique puisque Canberra n'est pas jugée crédible dans le cadre d'éventuelles nouvelles alliances. Gagner en indépendance pour l'Australie serait donc un autre levier pour renforcer sa position diplomatique.

L'Australie d'aujourd'hui est désormais loin d'une telle méfiance face à l'Asie, mais les conséquences d'une telle histoire sont un obstacle à franchir pour une nouvelle diplomatie stratégique australienne désireuse de se positionner davantage vers ses voisins. En mettant de côté ses anciennes peurs et son « orientalisme » colonial selon la définition qu'en a faite Edward Saïd, l'Australie devrait être capable de se réinventer en tant que puissance moyenne indépendante et composante d'une Asie très diverse.

La réflexion autour des échelles, ici des échelles de puissance, est absolument centrale dans la réévaluation qu'opère Canberra au sujet de sa diplomatie depuis la fin de la guerre froide. L'Australie, depuis 1945, a toujours conçu sa place dans les relations internationales au prisme de son alliance indéfectible avec les États-Unis. Il est donc logique que sa réflexion sur ses ambitions diplomatiques passe par une réévaluation de ce partenariat, sans que l'alliance américaine ne soit pour autant remise en cause. Canberra souhaite utiliser une future influence multilatérale pour prendre la tête de sous-ensembles internationaux réunis par des intérêts communs et négocier avec les États-Unis d'une manière moins asymétrique. Mais l'effort diplomatique australien se porte aussi sur l'échelle régionale, puisque l'Australie souhaite s'ancrer profondément en Asie pour y devenir une puissance régionale incontournable. Canberra, modifiant l'identité qu'elle a d'elle-même, serait à la fois perçue comme anglo-saxonne mais également asiatique.

Paul Soyex

Thèse : « L'Australie, vers une puissance moyenne autonome et persuasive ? Repositionnements et nouveaux enjeux de la diplomatie australienne depuis la fin de la Guerre Froide », sous la direction d'Olivier Forcade (Université Paris-Sorbonne) et John Langmore (Université de Melbourne).

Résumé : La diplomatie australienne se montre toujours plus active et témoigne de grandes ambitions depuis la fin de la Guerre Froide. Canberra cherche ainsi à incarner un nouveau type de puissance moyenne, caractérisé par son autonomie et sa capacité à persuader d'autres États autour d'un enjeu international. Cependant, la réalité des actions diplomatiques de l'Australie nous force à questionner la pertinence du concept de puissance moyenne, comme en témoigne l'engagement réciproque de la France et de l'Australie depuis les trente dernières années.