

Une Australie asiatique ?

(ou un Sommet courtisé de l'Asie orientale)

Rémi Perelman, Asie21, 21 mai 2005

La rive Ouest de l'Océan Pacifique se structure. A la Chine et au Japon, auxquels on pense immédiatement, il convient de prêter une attention nouvelle à l'Australie qui souhaite, non sans dilemme et ambiguïté, se donner une place et un rôle dans la région. L'attentat de Bali en 2002 et le tsunami de décembre 2004 ont rendu manifeste "la destinée commune de l'Australie et de l'Asie du SE"¹. Depuis le début de l'année, l'Australie renforce ses coopérations avec les pays de la région simultanément dans les domaines du commerce et de la sécurité. L'Asie représentant 60 % de ses débouchés à l'exportation, elle s'équipe (infrastructures, investissement industriel...) pour mieux répondre à une demande croissante, notamment chinoise.

A la fin de l'année, un sommet de l'Asie orientale va se tenir en Malaisie, premier pas vers une Communauté de l'Asie orientale, qui devrait regrouper l'ASEAN², la Chine, la Corée du Sud et le Japon. L'Inde et la Nouvelle-Zélande y participeront sans état d'âme, l'Australie, invitée, hésite à remplir les conditions d'accès, qui risquent d'être incompatibles avec le traité de sécurité avec les Etats-Unis³ ? Avant de développer ce point critique, il est utile de présenter le contexte de ses relations internationales avec l'Asie.

L'Australie s'est donnée une diplomatie à trois volets. Fondée en premier lieu sur un jeu d'accords bilatéraux classiques, elle se cherche ensuite des relations, par nature dissymétriques, avec le multilatéralisme asiatique et, enfin, dispose de l'enceinte des organismes internationaux traditionnels pour opérer les rapprochements qu'elle souhaite avec tel pays asiatique ou tel ensemble d'entre eux.

I - Les accords bilatéraux

Ces accords forment le cadre et définissent les conditions dans lesquelles ses échanges commerciaux se font avec le voisinage, se protéger du terrorisme islamique, organiser la défense d'un vaste territoire isolé de ses alliés occidentaux traditionnels⁴. A cet égard, longtemps marquée par son obédience à la Couronne britannique au sein du Commonwealth⁵, puis depuis les années 50, par son alliance avec les Etats-Unis, elle découvre que sa sécurité peut être mise à mal par des menaces qui mûrissent, bien qu'à leur insu, dans certains pays de son proche voisinage. Brièvement notés, voici les principaux accords signés avec ceux-ci.

Les accords économiques : accélérer des échanges déjà substantiels

Les pays d'Asie sont le débouché privilégié de l'Australie pour les matières premières⁶, tandis qu'ils y gagnent régulièrement des parts de marché (42 % en 1997, 43,2 % en 1998, 44,7 % en 1999⁷) du fait de leur très forte compétitivité, surtout depuis des dévaluations opérées en 1998. Mais, curieusement, ses accords de libre échange avec les pays de la région n'ont été signés ou engagés que très récemment.

Ils n'entrent en vigueur qu'en juillet 2003 avec **Singapour** et le 1^{er} janvier 2005 avec la **Thaïlande** (ainsi qu'avec les Etats-Unis⁸), au seuil d'une année qui inaugure une succession d'engagements. En avril, le 7, les

¹ L'affaire Schapelle Corby risque de refroidir l'opinion publique australienne à l'égard de l'Indonésie et de l'Asie en général. Cette jeune femme, qui proteste de son innocence, est sur le point d'être condamnée à mort ou à la prison à vie pour avoir été trouvée à l'aéroport de Bali en possession de cannabis, déclenchant une campagne d'opinion très passionnée pour la sauver. Elle fait ressurgir un fond raciste, pour lequel toute "justice" qui n'est pas occidentale ne peut être qu'incompétente et corrompue. Cette affaire, relayant l'attentat de Bali en 2002, vient renforcer le sentiment que l'Asie recèle des dangers et redevient une menace pour le pays. Le slogan *White Australia* est de retour, en référence à la *White Australia Policy*, officiellement abolie depuis 1973.

² Sigle anglais mieux connu que celui d'ANASE, Association des nations du Sud-est asiatique ; l'ASEAN regroupe la Birmanie, Brunei, le Cambodge, l'Indonésie, le Laos, la Malaisie, les Philippines, Singapour, la Thaïlande et le Viêt-Nam.

³ Traité dit "ANZUS" (1951). NB les Etats-Unis ont suspendu leurs engagements à l'égard de la Nouvelle-Zélande en 1986.

⁴ Pour être complet, il faudrait citer les relations universitaires (170.000 étudiants asiatiques en 2000, dont 20.000 Chinois) et l'immigration (entre autres, 500.000 Chinois résideraient en Australie, ainsi que 245.000 Vietnamiens, pour un pays de 20 millions d'habitants). NB Le taux de chômage de 5,1 suscite une tension sur les salaires qui pourrait se traduire par une reprise de la politique d'ouverture à l'immigration de main d'œuvre qualifiée.

⁵ 1986 : l'"*Australia Act*" abolit les liens juridiques entre l'Australie et la Grande Bretagne et consacre l'indépendance de l'Australie. La Reine d'Angleterre reste cependant Reine d'Australie.

⁶ L'Asie absorbe la majorité des ventes de l'Australie : charbon (73 %), de fer (89 %), d'or (84 %), d'argent (95 %) ou de bœufs sur pieds (88 %). Cela est vrai aussi pour les produits de première transformation, comme l'aluminium (90 % des exportations vers l'Asie). Cf. mission du Sénat, mars 2000.

⁷ L'Asie domine les importations de biens manufacturés de grande consommation, comme les automobiles (68 % des importations australiennes), les camions (84 %), les ordinateurs (71 %) ou les appareils de télévision. L'Asie demeure par contre absente presque totalement de certains secteurs à forte technologie, comme les produits pharmaceutiques (3 % du marché). Cf. Sénat, mars 2000.

⁸ Cette ouverture quasi-totale va permettre d'accroître le rôle de tête de pont de l'Australie des sociétés américaines vers l'Asie, rôle qu'elle joue déjà en abritant plus de 900 sièges régionaux. Outre la proximité géographique, d'excellentes infrastructures, une culture très proche,

négociations débutent avec la **Malaisie**, sur la base de relations économiques déjà substantielles, pour une entrée en vigueur prévue début 2007. Le 18, c'est avec la **Chine**⁹, qu'après des accords commerciaux datant de 1973 et à la suite d'une étude de faisabilité satisfaisante, la décision d'engager des négociations est prise en vue d'un accord de libre-échange global. Enfin, le 20, est arrêté le principe d'une étude de faisabilité d'une zone de libre échange avec le **Japon**. Le 5 mai, la rencontre des deux Premiers ministres d'Australie et du **Viêt-Nam** débouche sur plusieurs accords : l'Australie appuie la candidature du VN à l'OMC et lui offre une assistance technique pour l'organisation du forum de l'APEC, en 2006. Le VN fait appel aux investisseurs et hommes d'affaires australiens à qui devraient être offertes des conditions privilégiées, l'Australie en est devenue, en effet, l'un des plus grands bailleurs de fonds¹⁰. Enfin, les circonstances particulières créées par le tsunami, fin 2004 ont rapproché l'Australie et l'**Indonésie** et motivé l'*Australia-Indonesia Partnership for Reconstruction and Development*¹¹. Par contre, pour cause de contentieux dans le domaine des produits agricoles, il ne semble pas que les démarches avec les **Philippines** soient prochaines. D'une nature différente, l'accord imminent avec **Timor-Leste** sur le partage des royalties des deux gisements gaziers off-shore situés entre les deux pays montre que Canberra souhaite régler au mieux ses relations avec son voisinage¹².

Les accords de défense et de sécurité : prévenir les attentats comme celui de Bali en 2002

Souvent menées simultanément avec les précédentes, des discussions ont été engagées pour protéger l'Australie des coups du terrorisme international susceptible de provenir de son voisinage. Ces accords sont politiquement plus significatifs que ceux qui marquent des relations commerciales, somme toute banales.

Ainsi, les négociations avec l'**Indonésie** ont pour but la conclusion d'un nouveau traité en matière de sécurité et le renforcement de la coopération dans la lutte anti-terroriste, l'intérêt de l'Australie étant d'appuyer un pouvoir islamique modéré et de l'aider à combattre les tendances extrémistes. Un dialogue inter-religieux devrait être instauré entre les deux pays. NB On se souvient que les relations avaient été au plus bas en 1999, l'Australie ayant pris la tête des forces des Nations unies chargées de garantir des élections libres en vue de l'indépendance de Timor Est, une ingérence insupportable¹³. Avec la **Malaisie**, une association étroite se noue pour la lutte anti-terroriste, la sécurité des frontières, le blanchiment de l'argent sale, le partage du renseignement, des accords bilatéraux de défense (*joint defence programme*) viennent compléter le FPDA¹⁴. On se souvient, là également, des différends survenus entre la Malaisie et l'Australie à l'époque de Mahatir. Début mai 2005, l'Australie et le **Viêt-Nam** décident de développer les échanges dans les domaines de l'entraînement des troupes, la lutte anti-terroriste, le partage du renseignement et la coopération policière. Par ailleurs, Le VN, coordinateur du dialogue de partenariat ASEAN-Australie, plaidera en faveur de la participation de ce pays au premier Sommet de l'Asie orientale. Avec le **Japon** sont nouées des relations en matière de lutte contre le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive, tandis que la collaboration dans le domaine des missiles¹⁵ est améliorée. Il est à noter qu'à la requête de Tokyo, 450 militaires du contingent australien sont chargés de la protection des 600 ingénieurs japonais en Irak. Le 12 mai, c'est avec le **Pakistan** que s'ouvraient des discussions en vue de coopérer pour lutter contre le terrorisme (islamique) grâce à un partage d'information entre les services de renseignement et la police des deux pays et, accessoirement, de renforcer leur coopération dans le domaine agricole.

Bien que tardif, ce réchauffement des relations avec les voisins asiatiques est salué par l'opposition travailliste qui critiquait la politique de négligence à l'égard du voisinage asiatique et de suivisme à l'égard des Etats-Unis dont elle serait "l'ancre australe". C'est en effet cette position, bien qu'elle soit aujourd'hui récusée par Canberra, de "shériff-adjoint"¹⁶ ou, qui vaut à l'Australie des difficultés pour participer au Sommet de l'Asie orientale, ce qui tend à en démontrer le caractère politique. En effet, lorsqu'il s'agit d'accords commerciaux, l'ASEAN se montre beaucoup plus ouverte.

L'Australie dispose d'une législation très stricte sur la protection de la propriété intellectuelle qui est loin de rester formelle ("les pirates vont en prison") tous facteurs auxquels les entreprises sont particulièrement sensibles lorsqu'elles pensent "Asie".

⁹ La Chine est devenue second marché à l'exportation de l'Australie (gaz notamment et uranium dont l'Australie détient 26 % des réserves mondiales) et remplacerait le Japon comme premier partenaire économique.

¹⁰ L'Australie est le 7^e partenaire commercial du Viêt-Nam et le 4^e marché des exportations nationales, après les États-Unis, le Japon et la Chine. Investissements : de 1998 à 2002, l'Australie a engagé quelque 236 MM\$. Pour l'exercice financier 2004 - 2005, l'Australie a promis d'apporter 51 MM\$ d'aide publique au développement (APD). Des projets d'assistance australienne visent le développement des ressources humaines, infrastructures, santé, environnement, éducation et formation, eau propre, développement rural et gestion publique.

¹¹ Aide d'un montant de 602,5 M€ pour la reconstruction des zones dévastées d'Aceh et de leur développement économique, partie d'un budget global sur 5 ans de 1,39 MM€.

¹² Cependant, il n'est pas sûr que le contrat ne soit pas considéré comme léonin par les Est-Timorais, dont le pays est un des plus fragiles et des plus pauvres du monde, et remis en cause dans un avenir indéfini, en ayant recours à une procédure d'arbitrage international sur le tracé de ses frontières maritimes.

¹³ Cette intervention humanitaire avait un second objectif : renforcer le contrôle sur la mer de Timor et ses gisements de gaz.

¹⁴ Le pacte de défense des cinq puissance, *Five Power Defence Arrangements* (FPDA) date de 1971 et engage l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni, la Malaisie et Singapour à se consulter au cas où l'un ou l'autre des deux derniers pays cités serait confronté à une attaque (voir annexe IV).

¹⁵ Ce sujet de coopération conduit à penser qu'il n'est pas étranger au projet de bouclier antimissile américain.

¹⁶ En 1999, Howard avait décrit son pays comme le "shériff-adjoint" des Etats-Unis en Asie.

II - Des relations dissymétriques avec le multilatéralisme asiatique

Dans son proche voisinage de l'Asie du Sud-est maritime, l'Australie est naturellement amenée à commercer avec les pays membres de l'ASEAN. Les accords bilatéraux de libre échange avec certains de ses membres seront complétés par accord global actuellement négocié avec cette organisation. Par contre, le Sommet de l'Asie orientale constitue un enjeu d'une autre ampleur. Y participer procède de visions géostratégiques antagonistes et l'invitation souhaitée par l'Australie pourrait bien achopper sur la signature d'un traité susceptible de lui lier les mains dans la région.

ASEAN-Australie : entente cordiale pour commercer

Ensemble, les économies australiennes, néo-zélandaises et celles des pays de l'ASEAN sont aujourd'hui équivalentes à presque 90 % de celle de la Chine. Fin novembre 2004 à Vientiane, John Howard, premier chef de gouvernement australien a assisté à une réunion des dirigeants de l'ASEAN¹⁷, arrêta avec ceux-ci le principe d'une zone de libre-échange couvrant les marchandises, les services et l'investissement entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande et l'ensemble des pays de l'ASEAN. Précédées par 4 ans d'études conjointes dans le cadre de l'AFTA-CER (ASEAN Free Trade Area/*Closer Economic Partnership*), les négociations ont débuté en février 2005 et devraient durer deux ans, la mise en œuvre s'étalant sur dix ans. En 2003, l'ensemble des 12 pays impliqués "pesait" 570 millions d'habitants et un PNB cumulé de 1.002 MM€ (1.280 MM\$)¹⁸. Pour l'Australie, l'ASEAN constitue un marché pour plus de 13 MM€ (17MM\$) d'exportation en biens et services et la zone de libre-échange complètera les accords bilatéraux de même nature précédemment cités. Notons que l'ASEAN négocie par ailleurs avec la Chine, le Japon, la Corée du sud et l'Inde.

Le sommet de l'Asie orientale : comment en être sans se lier les mains ?

Un enjeu géopolitique pour les vingt ans à venir

Le premier Sommet de l'Asie orientale prévu en décembre 2005 à Kuala Lumpur¹⁹ (voir annexe I), prémices d'une Communauté asiatique orientale, devrait rassembler les dix pays de l'ASEAN, la Chine, la Corée du Sud et le Japon²⁰. Alors que la participation de l'Inde et de la Nouvelle-Zélande semble n'émouvoir personne, l'éventualité de celle de l'Australie, représentée comme les deux autres au dernier Sommet ASEAN+ à Vientiane, et plus encore, des Etats-Unis trouble les préparatifs de cet événement majeur pour l'Asie et le multilatéralisme mondial. Un court développement s'impose tant la question est grosse de conséquences pour l'avenir à moyen et long terme, tant les acteurs sont nombreux, leurs intérêts variés et pour certains, leurs positions changeantes.

Le débat est avant tout de nature géopolitique, ce que les enjeux économiques (zone de libre échange...), certes non négligeables, tendraient à masquer. Il l'est à deux niveaux.

D'abord, si la dynamique de l'intégration régionale de l'Asie orientale réussit, il s'agira d'un événement de portée mondiale, décisif au regard du caractère multilatéral des relations internationales. Alors que l'Europe se construit, que l'association des Etats-Unis, du Canada et du Mexique (ALENA) se maintient, que le Mercosur se dessine, l'Asie de l'Est restait inorganisée dans son ensemble, malgré l'existence de l'ASEAN, conçue à l'origine, en 1967, comme une alliance contre l'avancée du communisme soviétique et chinois. La chute du premier et l'idiosyncrasie progressive du second lui redonnent aujourd'hui la neutralité nécessaire pour devenir le "moyeu" apte à réunir des pays qui, pris deux à deux, auraient bien des raisons pour se fuir : la Chine, le Japon, la Corée du sud, l'Inde... autant de forces centrifuges qui vont en éprouver la solidité.

Ensuite, l'annonce du défi que constituerait, pour les Etats-Unis l'existence potentielle d'un tel bloc est d'ores et déjà une source implicite de tension. Plus préoccupante à terme que les problèmes du Moyen-Orient ou la structuration d'une Europe susceptible de venir une entité-puissance, cette perspective se traduit à Washington par "la Chine dit que les Etats-Unis n'ont pas leur place dans une organisation asiatique".

Etats-Unis et Japon vs Chine et Malaisie

Puissance mondiale, Etats-Unis sont particulièrement attentifs à cette partie du monde qui leur fait face outre-Pacifique. Chaque événement qui touche la région constitue un motif d'intervention, discrète ou démonstrative. La nucléarisation de la Corée du Nord, la catastrophe du tsunami, le textile chinois, les relations indo-

¹⁷ Ainsi que son homologue néo-zélandais.

¹⁸ Pour les 10 pays de l'ASEAN (2003) : 545,3 millions d'habitants et un PNB cumulé dépassant 534,4 MM€ (682,4 MM\$) et des échanges commerciaux pour un montant global de 783,2 MM€ (1000 MM\$), Australie : 20 Mh, 406,2 MM €) ; N-Zélande : 4 Mh, 61,8 MM €.

¹⁹ On notera l'activité diplomatique de la Malaisie qui accueillera également cette même année 2005 le premier sommet Russie-ASEAN, à la suite de la proposition faite en novembre par les responsables des pays membres de l'ASEAN.

²⁰ On remarquera au passage que ces trois pays sont impliqués, avec les Etats-Unis, la Russie et la Corée du Nord, dans le règlement du dossier nucléaire de ce dernier pays.

pakistanaises autour du Cachemire ou les tensions dans le détroit de Taiwan sont ou ont été à cet égard des sujets sensibles. Au début des années 90, le Secrétaire d'État de Bush père, James Baker, exerce avec succès d'intenses pressions sur les ministres coréen et japonais des affaires étrangères pour s'opposer au projet de Communauté (ou Caucus) économique de l'Asie orientale voulue par le Premier ministre de Malaisie, Mahatir Mohamad, afin d'exclure les Etats-Unis et le Japon du dialogue inter-asiatique. Plus tard, en 1997, Washington tente de dissuader la Corée du Sud et le Japon, ses alliés, d'adhérer à l'ASEAN+3, ce qu'ils feront néanmoins, probablement sous des conditions "conseillées" par la diplomatie américaine. Troisième épisode, la transformation annoncée de l'ASEAN+3 en Communauté, économique dans un premier temps, puis politique, est à nouveau un sujet d'inquiétude pour Washington. Les Américains ne peuvent agir qu'indirectement.

Ils le font d'abord en appuyant la position de leurs alliés dans les discussions qui opposent les tenants de l'élargissement (on retrouvera ici des attitudes similaires à celles qui accompagnent la construction européenne²¹) aux minimalistes, qui prévoient que cette fuite en avant est dangereuse pour la construction à venir car elle va vider le processus de sa vigueur, voire le pervertir sous l'influence de "chevaux de Troie. Les premiers veulent éviter une domination chinoise et œuvrent pour que l'ASEAN convie l'Inde, l'Australie et la Nouvelle-Zélande au Sommet, autant de contre-pouvoirs est-il espéré, dans une Communauté de l'Asie orientale à venir. Le Japon, Singapour et l'Indonésie partagent largement ce point de vue. Ces pays sont rejoints par ceux qui, craignant la prédominance des trois puissants pays que sont la Chine, le Japon et la Corée du sud, pensent que la présence des nouveaux venus permettra un rééquilibrage.

Second axe de la manœuvre, fin mars 2005, Machimura Nobutaka, le ministre japonais des affaires étrangères se charge d'exprimer le souhait de Washington d'être invité au Sommet comme observateur. Pour faire bonne mesure, il ajoute la Russie dans ses vœux. Tokyo fait en effet une intense campagne pour que le Sommet reste ouvert, ce qui pourrait bien être contre-productif, car qui passe pour être le cheval de Troie des Américains est mal placé pour briguer le leadership régional. Éludant pour l'instant cette question, le Japon qui ne souhaite pas un tête-à-tête avec la Chine au sein du Sommet, tente de persuader les pays de la région qu'il est de leur intérêt d'ouvrir la porte aux Etats-Unis, un marché substantiel pour leurs exportations. Mais ce qui est encore vrai aujourd'hui le sera moins demain, car la Chine est en train de devenir le débouché principal de la région. Pékin et Kuala Lumpur s'opposent à cette candidature : la Chine estime que les Etats-Unis n'ont pas naturellement vocation à s'impliquer dans une organisation asiatique, tout comme la Malaisie, dont la diplomatie a été modelée par le long "règne" (1981-2003) de Mahatir et n'oublie pas le torpillage du Caucus déjà évoqué. Par ailleurs, la Corée du Sud, l'Indonésie et la Thaïlande se souviennent du refus de Washington, de Pékin et du FMI, en 1998, d'un Fonds monétaire asiatique destiné à les aider à redresser leurs économies éprouvées par la crise financière, les contraignant à recourir à un FMI aux méthodes considérées comme brutales, voire inappropriées au point de provoquer des troubles, tels ceux qui ont amené la démission de Suharto.

Après l'Union européenne, ce qui se profile en Asie ne plait pas à l'administration Bush, dont la diplomatie va s'employer à mettre l'accent sur les inconvénients de blocs "exclusifs", plaider pour un "élargissement" indéfini, notamment à l'Inde²², dont le poids est supposé neutraliser celui de la Chine et, surtout, empêcher l'évolution du Sommet-Communauté vers une association de défense et de sécurité.

Ce détour par Washington et Tokyo n'était pas inutile avant de revenir à Canberra.

L'Australie, entre le marteau et l'enclume, hésite

Sans surprise, l'éventuelle participation de l'Australie, du fait de son alignement sur Washington et de ses rappels au respect des droits de l'homme, provoque sensiblement la même controverse et les mêmes clivages. Certains pensent en revanche qu'introduire l'Australie permettrait de réduire les pressions américaines, voire de s'y opposer plus fermement, sans subir de rétorsions commerciales pour autant. Peut-être est-ce le but de la diplomatie américaine, consciente des difficultés de son alliée, que de l'aider à entrer dans la place ? Le Viêt-Nam, Singapour, et l'Indonésie poussent publiquement l'ASEAN à inviter l'Australie au Sommet, la diplomatie japonaise va dans le même sens tandis qu'à l'opposé, la Malaisie²³ comme la Chine n'approuvent pas les démarches effectuées pour obtenir la participation de l'Australie.

²¹ On observe, lit-on dans un quotidien proche des cercles néoconservateurs américains (*Walker's World : Battles around new Asia summit*, by Martin Walker, The Washington Times, 01/04/05) que, à l'instar de la position de la France en Europe, la Chine tient à une Asie strictement définie, excluant l'influence trop pesante des Etats-Unis et que le Japon, tout comme le Royaume-Uni, cherche à maintenir le système ouvert et flexible, apte à leur laisser une place privilégiée. Quant à l'Américain d'origine chinoise Zhiqun Zhu, spécialiste d'économie politique et de relations internationales (Collège international de Bridgeport, Connecticut) note la forte relation nouée par G. W. Bush et Koizumi Junichiro depuis 2001 et constate que le Japon préfère renforcer ses liens avec les Etats-Unis plutôt que d'établir de bonnes relations avec ses voisins plus proches. Il esquisse à cet égard un parallèle avec le Royaume-Uni, soucieux de conserver des relations "privilégiées" avec Washington, au risque de détériorer celles qu'il a au sein de l'Union européenne (Asia Times du 06/05/05).

²² En conséquence, courtisée récemment par Washington comme par Tokyo, qui veulent "l'aider à devenir une puissance mondiale", selon les mots de la Secrétaire d'Etat Condoleezza Rice, lors de son récent périple asiatique.,

²³ Le 07/04/05, soit le lendemain de la signature à Canberra d'une déclaration conjointe australo-indonésienne, John Howard recevait son homologue malaisien Abdullah Ahmad Badawi. Celui-ci, tout en évoquant les différents forum où l'Australie et Malaisie pourraient œuvrer de concert, n'a pas formulé d'invitation explicite à participer au Sommet de l'Asie orientale, sans fermer la porte pour autant. Le ministre malaisien des affaires étrangères dit pour sa part que la question était très simple : "ou bien l'Australie signe le TAC et participe au Sommet,

Le Premier ministre australien, John Howard, partage le point de vue selon lequel la démarche de l'ASEAN en fait un acteur majeur dans son proche voisinage. Il attache néanmoins plus d'importance aux liens bilatéraux, tandis que son ministre des finances, Peter Costello exprime l'opinion inverse. Il s'agit probablement d'une répartition des rôles. La position de John Howard est de ce fait rien moins qu'ambiguë. Le 8 avril, s'il déclare que l'Australie doit être partie au Sommet, compte tenu de la participation qui est la sienne dans la région, mais il ajoute que son pays ne mendiera aucune invitation. D'autant que l'invitation en question est assortie de la condition d'adhésion au Traité d'amitié et de coopération, le TAC, qui stipule que les pays signataires doivent respecter les principes de non-ingérence dans les affaires intérieures d'autrui et renoncer à la menace et à l'utilisation de la force. Or Canberra a adopté la doctrine de l'action préventive (*preemptive*) unilatérale contre les menaces terroristes, dont environ la moitié aurait pour théâtre les pays voisins et ce, le plus souvent de concert avec les Américains. Les attentats de Bali en 2002 et celui qui avait pour cible son ambassade à Jakarta en 2004 n'ont fait que renforcer l'Australie dans sa conviction qu'il est dangereux de se laisser lier les mains sur un sujet aussi sensible. De plus, le TAC pourrait contrevenir au pacte qui lie Canberra et Washington depuis 1951²⁴.

Howard juge que ce genre de traité relève d'une diplomatie dépassée. Il laisse entendre qu'il ne le signera pas, même si son ministre des affaires étrangères recherche un arrangement, avec l'aide de la diplomatie indonésienne, permettant à son pays à la fois de participer au Sommet sans signer le TAC. Tactique ?

La question de l'équilibre de l'Australie entre sa position géographique et ses liens historiques avec le Royaume-Uni et les Etats-Unis se prolonge logiquement dans la politique intérieure du pays. Le Parti libéral²⁵ au pouvoir depuis neuf ans, a été longtemps critiqué par les pays de la région pour son indifférence à leur égard. En revanche, l'opposition travailliste considère qu'il est vital pour l'économie australienne d'être invitée au Sommet. En conséquence, elle demande au gouvernement de signer le traité de non-agression, notant que le Japon et la Corée du Sud l'ont fait sans distendre pour autant leurs liens avec Washington²⁶. Dans le même sens, certains²⁷ estiment qu'il est important pour l'Australie de participer au Sommet, car celui-ci pourrait bien remplacer un jour l'ASEAN, pour traiter des problèmes de commerce, politiques financière et sécuritaire dans la région.

III - Des relations par ricochet avec l'Asie

C'est donc par la voie indirecte des organisations internationales où l'Australie voisine avec de nombreux pays, dont certains de ses voisins, qu'elle peut exprimer sa volonté d'appartenir à l'Asie (Pacifique). On citera pour mémoire :

L'APEC, *Asia-Pacific Economic Cooperation*. Après avoir fondé le PECC en 1980, l'Australie a pris l'initiative de la création de l'APEC et en a accueilli la première réunion en 1989. Elle attache une extrême importance à cette organisation, même s'il est douteux que ce forum débouche rapidement sur une zone de libre-échange régionale (2010 et 2020 selon le niveau de développement) et, encore moins, sur l'émergence d'un système de sécurité qui en serait issu. En 2007, le forum de l'APEC sera organisé en Australie ;

L'ARF, *ASEAN Regional Forum* (1994)

Aujourd'hui, l'ARF réunit les ministres des affaires étrangères des 24 pays suivants : les 10 pays de l'ASEAN (Brunei, Burma, Cambodia, Indonesia, Laos, Malaysia, Philippines, Singapore, Thailand and Vietnam), les 13 "partenaires de dialogue" de l'ASEAN (Australia, Canada, China, the EU, India, Japan, Mongolie New Zealand, Pakistan²⁸, ROK, RPDC, Russia and the United States), un observateur (Papouasie-NG) Australie, Birmanie, Brunei, Cambodge, Canada, Chine, Etats-Unis, Inde, Indonésie, Japon, Laos, Malaisie, , Nouvelle Zélande, Pakistan, , Philippines, Corée du Sud, Russie, Singapour, Thaïlande, Union européenne (Présidence) et Viêt-Nam.

L'Australie en a été un des membres fondateurs.

Le G-20

Par la voix de son ministre des finances, Peter Costello, l'Australie va profiter de la tribune du G-20, dont elle est membre, pour 1) promouvoir l'Asie, "qui devrait avoir un rôle dans la gouvernance mondiale à la mesure

ou refuse de la faire et reste à l'extérieur". Position réaffirmée le 23 avril lors du forum économique de Bo'ao en Chine, devant un millier de responsables asiatiques, dont Howard.

²⁴ "[...] l'Australie est un grand partisan de la présence avancée des États-Unis et le restera, je pense. Nous tenons fortement au maintien de la paix et de la stabilité. Nos relations avec l'Australie constituent l'un des pivots de notre engagement dans la région et nous investissons beaucoup de temps à entretenir et à resserrer ces relations avec nos amis et alliés australiens." [Kurt Campbell, *Vice-ministre adjoint de la défense chargé des questions liées à l'Asie et au Pacifique* (administration Clinton II). *Les Objectifs de politique étrangère des Etats-Unis*, in Revue électronique de l'Agence d'information des États-Unis, volume 3, numéro 1, janvier 1998].

²⁵ Proche par ses positions des conservateurs britanniques.

²⁶ La politique constitutionnellement pacifiste du Japon justifie ce que Washington aurait pu considérer comme une entorse au pacte de 1951.

²⁷ Notamment le responsable pour l'Asie et Pacifique d'un *think-tank* de Sydney, le Lowry Institute.

²⁸ Depuis 2004.

de son poids économique et stratégique" (notamment à l'OMC, à la Banque mondiale et au FMI), 2) resserrer ses liens avec la Chine et 3) mieux s'intégrer dans la région. Les deux prochaines réunions du G-20 vont s'y prêter opportunément car elles se tiennent, la prochaine, en Chine (10 au 25/10 2005), la suivante, en Australie en 2006. Cf. **le Groupe de Cairns**

L'OMC²⁹, le cycle de Doha. L'ambassade d'Australie à Paris a accueilli le 3 mai, en marge d'une réunion à l'OCDE, un mini-conclave du "club des cinq" (les principaux protagonistes de la scène agricole - Australie, Brésil, États-Unis, Inde et Union européenne), en vue de faire progresser les négociations sur l'agriculture, dans l'espoir de trouver un accord avant la conférence de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) prévue à la mi-décembre à Hongkong dont dépend le succès du cycle de Doha. Le lancement de ce cycle, à Cancun (Mexique) en septembre 2003, avait échoué sous les coups des pays du groupe de Cairns (Australie, Nouvelle-Zélande...) et du G20, mené par le Brésil et l'Inde. Le premier coup de boutoir a été porté par le Brésil contre les États-Unis pour leurs subventions sur le coton : en juin 2004, l'OMC a condamné Washington. Le deuxième coup a touché l'Union européenne: encore le Brésil, associé cette fois à la Thaïlande et à l'Australie. En cause ? La politique sucrière de l'UE, accusée de fausser les cours du marché mondial, condamnée en octobre 2004, décision confirmée le 30 avril. Les coalitions qui se forment contre les pratiques protectionnistes du Nord sont multiformes et varient selon les circonstances. Les pourfendeurs des subventions agricoles rassemblent des concurrents aux intérêts d'habitude divergents (Brésil, Australie, Chine) comme des pays plus pauvres (Burkina Faso, Tchad, Guatemala, Costa Rica...).

²⁹ NB le directeur général de l'OMC, Supachai Panitchpadki, dont le mandat arrive à échéance le 31 août 2005, est thaïlandais.