

CHAPITRE 11

AUSTRALIE, NOUVELLE-ZÉLANDE : DES PUISSANCES OCÉANIENNES CONTRAINTE À L'ACTION

*Nathalie Mrgudovic**

Résumé : *L'Australie et la Nouvelle-Zélande sont devenues des puissances régionales presque malgré elles. Chargées d'obligations coloniales puis abandonnées par la mère patrie, elles ont dû trouver les moyens d'assurer leur sécurité et leur développement à travers celui de leur région, en révélant ainsi des approches parfois distinctes. Cependant, l'instabilité qui est apparue dans le Pacifique Sud à partir de la fin des années 1990 les a contraintes à un réengagement nouveau et renforcé. Entre néo-colonialisme et impératif de sauvegarde de leur région, les deux puissances n'ont eu d'autre choix que de réagir.*

Australia, New Zealand: Oceanian Powers Forced Into Action

Summary: *Somehow, almost despite themselves, Australia and New Zealand have become regional powers. First burdened with colonial duties then abandoned by their mother country, Australia and New Zealand had little choice but to ensure their own security and development, a goal necessarily founded on regional action, although their geostrategic environment would sometimes impact differently on each power. However, growing instability in the south Pacific from the end of the 1990s constrained both to seek new and stronger roles in the region. Between neo-colonialism and the imperatives of regional security, Australia and New Zealand were left with no other choice but to react.*

La tentation est grande d'assimiler les deux puissances océaniques que sont l'Australie et la Nouvelle-Zélande en raison de multiples caractéristiques en grande partie communes, telles que leur langue, une partie de leur histoire, leur régime politique ou encore leurs engagements régionaux et internationaux. Cependant, si ces facteurs sont manifestes, de réelles spécificités révèlent davantage le cousinage plutôt que la fraternité. En effet, les deux États conçoivent distinctement leur appartenance, voire leur rôle, dans

* Lecturer, Aston University, Birmingham (GB).

le Pacifique Sud. Leur histoire, seulement en partie commune, leurs idéaux et leurs intérêts géostratégiques n'ont pas eu les mêmes répercussions sur certains de leurs engagements régionaux et internationaux. Dans un premier temps, la vague de décolonisations et le retrait progressif de la Grande-Bretagne de cette zone a transformé, presque malgré eux, les deux dominions abandonnés en puissances régionales. Cet engagement quelque peu forcé a révélé une approche globalement commune visant à construire une cohésion régionale. Pourtant, des engagements spécifiques sont parfois apparus, révélateurs de la façon dont l'Australie et la Nouvelle-Zélande se perçoivent par rapport à leur environnement immédiat. L'émergence d'un « arc mélanésien d'instabilité » depuis la fin des années 1990, dans un contexte de crise internationale, a signifié l'avènement d'une nouvelle forme d'action régionale pour ces deux États. Tandis que la Nouvelle-Zélande a toujours tenté d'adopter une attitude plus océanienne, plus emprunte de la « Pacific Way », l'Australie a développé une approche plus ferme, au grand dam de certains États océaniques qui dénoncent parfois l'interventionnisme de l'île continent. Cependant, tous s'accordent à reconnaître que faute de stabilité il ne peut y avoir de développement. Dès lors, rétablir l'une et encourager l'autre incombe à tous mais repose davantage sur les puissances régionales que sont l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

I VERS L'INTÉGRATION RÉGIONALE⁶⁴⁷

De colonies britanniques, la Nouvelle-Zélande et l'Australie furent transformées en *dominions* avant de devenir complètement indépendantes en 1942 pour l'Australie et 1947 pour la Nouvelle-Zélande. Or le retrait britannique progressif impliqua une responsabilisation accrue des dominions puis nouveaux États australasiens⁶⁴⁸ chargés d'administrer les colonies ou territoires confiés par la Grande-Bretagne ou les Nations Unies. Les conduire vers l'indépendance fut l'un des engagements communs de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande dans une perspective d'intégration régionale. Avant cela, les deux États furent confrontés, lors de la seconde guerre mondiale, à l'abandon militaire de la Grande-Bretagne qui les porta à se repositionner géostratégiquement et à considérer un nouvel allié : les États-Unis. L'Australie et la Nouvelle-Zélande développèrent ensuite une approche commune plus constructive de leur nouvel environnement régional, tout en affirmant des priorités distinctes.

A Un engagement régional progressif

⁶⁴⁷ Pour une analyse plus détaillée des questions abordées dans ce paragraphe, et certains éléments du paragraphe suivant, v. Mrgudovic N., *La France dans le Pacifique Sud. Les enjeux de la puissance*, L'Harmattan, Paris, 2008.

⁶⁴⁸ Le terme d'Australasie désigne l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Voir Mrgudovic N., op. cit., pp. 34-35.

En mettant ses dominions du Pacifique Sud dans une situation de responsabilisation administrative, la Grande-Bretagne (mais aussi la Société des Nations puis les Nations Unies) a initié leur implication régionale. En les abandonnant progressivement militairement, elle a poussé l’Australie et la Nouvelle-Zélande à considérer les moyens de leur propre défense. Enfin ces dernières, pour assumer leur statut d’États souverains, ont dû accompagner l’émancipation et la construction de leur environnement régional.

1 Des obligations postcoloniales

Bien que la Grande-Bretagne ait conservé certains protectorats jusqu’à leur indépendance (Tonga, Fidji, Ellice et Tuvalu, par exemple), elle a rapidement placé ses dominions en situation d’administratrices coloniales de substitution⁶⁴⁹. La Société des Nations leur a également, au sortir de la première guerre mondiale, confié plusieurs mandats. La Nouvelle-Zélande et l’Australie ont ensuite mis en œuvre l’accompagnement vers une décolonisation pacifique. Cependant celle-ci n’a pas toujours entraîné la pleine et entière indépendance des territoires intéressés.

La Nouvelle-Zélande, devenue administratrice des protectorats britanniques des îles Cook et de Niue à partir de 1901 ainsi que de Tokelau à partir de 1926 ne sut « convaincre » ces trois territoires d’accéder à l’indépendance pleine et entière. En effet les îles Cook, en 1965, puis Niue en 1974, préférèrent opter pour le statut d’État en libre-association, garantissant ainsi le maintien de liens privilégiés avec l’ancienne puissance administrative. Les îles de Tokelau, annexées par les Britanniques aux îles Gilbert et Ellice, furent placées sous la souveraineté néo-zélandaise après avoir adopté le Tokelau Act en 1948. Les Tokelauans refusent encore à ce jour de quitter le giron néo-zélandais malgré les réguliers appels du pied de Wellington⁶⁵⁰.

Colonie allemande depuis 1888, Nauru fut placé par la Société des Nations (SDN) sous un mandat tripartite britannique, australien et néo-zélandais en 1919 puis à l’Australie à nouveau en 1947 après avoir été libéré de l’invasion japonaise durant la seconde guerre mondiale. Devenu indépendant en 1968 il constitue la plus petite

⁶⁴⁹ Il nous faut cependant noter que Bertram et Walters, par exemple, soulignent l’expansionnisme affirmé de la Nouvelle-Zélande du XIX^{ème} siècle, par le biais de colonisateurs ou dirigeants tels que Grey, Vogel et Seddon, qui voyaient en leurs pays une « Grande Bretagne du Sud » (« Britain of the South ». I.G. Bertram et R.F. Walters, *New Zealand and its Small Island Neighbours: A review of New Zealand Policy Toward the Cook Islands, Niue, Tokelau, Kiribati and Tuvalu*, Institute of Policy Studies, *Working Paper* 84/01, October 1984, p. 4.

⁶⁵⁰ Voir *infra*.

République du monde. Après une période d'extrême richesse⁶⁵¹ Nauru est aujourd'hui parmi les plus pauvres États du monde.

Autre colonie allemande, les îles du Samoa occidental furent confiées à la seule administration néo-zélandaise sous mandat de la SDN en 1918. Ce mandat initialement houleux⁶⁵² vit ensuite les Samoans réclamer pacifiquement leur indépendance à partir de 1920 mais ne l'obtenir qu'en 1962. Le Samoa occidental (devenu Samoa en 1997) devint ainsi le premier État du Pacifique à s'être émancipé de la colonisation. Ayant vivement résisté à une occidentalisation de ses mœurs et traditions, contrairement aux îles Cook et Niue, l'accession à l'indépendance, objectif constant des Samoans, s'est de ce fait réalisée dans de meilleures conditions en ce qui concerne notamment sa maturité politique⁶⁵³.

Après avoir reçu de la Grande-Bretagne l'administration de la Nouvelle-Guinée britannique (partie sud-est de l'île) en 1904, l'Australie se vit confier par la SDN en 1919 l'administration de la Nouvelle-Guinée allemande (le nord-est de l'île) ainsi que l'île de Bougainville, territoire et île que l'armée australienne avait occupés durant la guerre. Ces deux Nouvelles-Guinées et Bougainville furent réunies sous une même administration. La Papouasie, pourtant aussi possession britannique, fut également confiée à l'Australie, mais en tant que territoire extérieur du Commonwealth d'Australie. Ceci signifie que jusqu'à l'indépendance la Papouasie et la Nouvelle-Guinée demeurèrent deux administrations australiennes totalement distinctes même si à partir de 1946 les deux territoires furent réunis dans un seul territoire de « Papouasie et Nouvelle-Guinée ». Après un régime d'autonomie mis en place en 1973, la Papouasie Nouvelle-Guinée (PNG) a accédé à la pleine souveraineté en 1975. Cependant, l'administration australienne avait été critiquée depuis toujours par une partie de la population de Nouvelle-Guinée qui demandait à bénéficier au moins d'un régime d'autonomie. Or depuis 1949, le gouvernement australien « Liberal » (conservateur) sous Robert Menzies, réélu en 1951, avait décidé que pour que la Nouvelle-Guinée se développe politiquement et économiquement, elle avait tout d'abord besoin d'une administration australienne rigoureuse⁶⁵⁴. Cependant, à partir

⁶⁵¹ Et fut, jusque dans les années 1990, la deuxième plus riche en terme de revenu par habitant grâce à ses mines de phosphates aujourd'hui épuisées.

⁶⁵² Une épidémie de grippe, apportée par les Néo-Zélandais emporta un cinquième de la population. Puis, une révolte anti-coloniale en 1920 coûta la vie à de nombreux Samoans dont leur chef Tupua Tamesese qui tentait pourtant de jouer les pacificateurs. L'image néo-zélandaise en fut longtemps ternie.

⁶⁵³ Voir F.M. Corner « New Zealand and the South Pacific » in T. Larkin (Ed.), *New Zealand's External Relations*, New Zealand Institute of Public Administration, Wellington, 1962.

⁶⁵⁴ Sur la période coloniale puis de décolonisation et enfin contemporaine des relations entre l'Australie et la PNG, v. Laracy Laurentia, *Rejecting Neo-colonialism – the Supreme Court Decision by which Papua New Guinea obtained Independence*, *Occasional Paper Series* Number 3, Institute of Papua New Guinea Studies, PNG, November 2006, pp. 16-23.

des années 1960, la politique australienne commença à être remise en question par une part grandissante des habitants de Papouasie et Nouvelle-Guinée qui réclamaient l'autonomie ainsi que par les Australiens eux-mêmes qui n'admettaient pas que leur pays ne mette en place la politique de décolonisation établie en 1960 par l'ONU. La pression ne cessa de croître au point qu'en 1965 l'Australie admit que la PNG devrait choisir entre l'indépendance et l'autonomie, sans toutefois établir de calendrier. Le lancement d'un plan quinquennal de développement de la PNG en 1968, qui permit l'ouverture de la mine de cuivre de Panguna, dans l'île de Bougainville, ne laissa toutefois pas présager d'une issue rapide. A juste titre.

Plus encore que la Nouvelle-Zélande, l'Australie, consciente de sa situation géographique, visait avant tout à garantir sa sécurité. Et celle-ci passait directement par sa capacité à s'assurer que les territoires (puis États) qui l'entouraient ne tombassent dans l'anarchie ou sous le contrôle d'une puissance extérieure. C'est ce qui explique en grande partie (avec la richesse minière de la PNG) la réticence australienne à émanciper ce territoire. C'est également ce qui explique pourquoi l'Australie a mis en place, en 2005, un Programme de Coopération Renforcée (Enhanced Cooperation Programme, ECP) avec la PNG afin d'assurer le développement de l'une et la sécurité de l'autre.

C'est durant le second conflit mondial cependant que l'obsession australienne - plus encore que néo-zélandaise - de garantir sa sécurité est apparue.

2 Des puissances abandonnées

Si, jusqu'à la seconde guerre mondiale, les deux dominions n'avaient aucune raison de remettre en question leur attachement à la Grande-Bretagne, l'entrée en guerre des Japonais allait changer la donne. En effet, ce fut la première véritable occasion pour eux de réaliser que leur métropole avait opté pour la défense de ses intérêts avant ceux de ses dominions du Pacifique Sud. Ils découvrirent alors la puissance de leur nouvel et indispensable allié américain dans la guerre contre l'invasion japonaise. Après la fin du conflit, la Grande-Bretagne, battue et incapable de reprendre en main un empire en déliquescence, entreprit son retrait militaire de la région. Elle quitta tout d'abord la base de Singapour en 1947, avant d'organiser, en 1971, le retrait de ses troupes de l'Est de Suez. Les Américains s'engagèrent entre-temps dans le développement de leur doctrine du *containment* (l'endiguement de la politique expansionniste soviétique) à laquelle les deux australasiens se joignirent.

Durant la guerre de Corée, à laquelle ils participèrent, ils ratifièrent un accord tripartite de défense, le traité ANZUS (Australie, Nouvelle-Zélande, US) (1951), puis le Pacte de Manille ou OTASE (Organisation du Traité d'Asie du Sud-Est) (1954) dont les États-Unis voulaient faire une sorte de réplique asiatique de l'OTAN. La participation de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande à la guerre du Vietnam – et à son échec – eut,

semble-t-il, des répercussions encore plus importantes pour les Néo-zélandais ; « Comme aux États-Unis, le choc moral consécutif se traduisit par une large remise en question nationale, à laquelle s'ajouta une certaine rancœur à l'égard des Américains rendus responsables de cette "sale guerre" »⁶⁵⁵. Même si l'association de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande aux États-Unis dans le Traité ANZUS n'était pas remise en cause, la mise en place, en 1969, de la doctrine Nixon (initialement doctrine de Guam) après la défaite américaine au Vietnam, et qui annonçait un désengagement partiel des forces américaines dans les systèmes de défense des alliés, fût un autre signe de leur isolement.

Les conflits militaires (leurs défaites) apparaissent ainsi comme des révélateurs de la situation des deux États australasiens. Avec l'abandon britannique, c'est la défaite au Vietnam puis le désengagement partiel des Américains de la région qui ont fait prendre conscience à l'Australie et davantage encore à la Nouvelle-Zélande, de leur isolement. L'abandon économique de la Grande-Bretagne lorsque celle-ci rejoignit la Communauté européenne en 1973 aurait pu devenir un coup de grâce pour les États australasiens. Il fut au contraire le coup d'envoi d'un véritable engagement de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande dans la région, même si, initialement, il le fut, à nouveau, un peu malgré elles.

3 La quête du développement et de la stabilité du Pacifique Sud

Durant la seconde guerre mondiale, les puissances extérieures de la région⁶⁵⁶ avaient cherché la meilleure façon d'assurer la sécurité et la stabilité du Pacifique Sud après la fin du conflit. Sur une idée britannique, l'Australie et la Nouvelle-Zélande proposèrent, dans le *Pacte de Canberra* de 1944, la mise en place d'une Commission Régionale des Mers du Sud, afin de garantir une politique commune de développement des populations de la région. Le 6 février 1947, les puissances administratrices des territoires de l'Océanie, la Grande-Bretagne, la France, les États-Unis et les Pays-Bas, décidèrent de se joindre à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande pour créer la Commission du Pacifique Sud (CPS), dont le siège fut établi à Nouméa. Son but initial était d'encourager et de renforcer la coopération internationale pour promouvoir le développement « des populations des territoires non-autonomes du Pacifique Sud ». Cependant l'exclusion de toute question politique des objectifs de la CPS⁶⁵⁷ poussa les petits États insulaires qui parvenaient progressivement à l'indépendance, à considérer la création d'une autre organisation, politique cette fois-ci, et initialement envisagée pour n'accueillir que les États *insulaires*

⁶⁵⁵ Ariel Kerros, *Politique Étrangère*, 1987-1, p. 64.

⁶⁵⁶ La France, la Grande-Bretagne, les États-Unis et les Pays-Bas, que nous pourrions opposer aux puissances extérieures à la région, sans lien avec le Pacifique.

⁶⁵⁷ Voir Fry Greg, Regionalism and International Politics of the South Pacific, *Australian Foreign Affairs Record*, Vol. 52 n° 6, June 1981, pp. 286-295.

du Pacifique Sud. Cependant exclure l'Australie et la Nouvelle-Zélande apparut très vite aux initiateurs de ce projet, dont Ratu Mara, le Premier ministre fidjien, était le chantre, comme un non-sens. Ainsi le Forum du Pacifique Sud (aujourd'hui Forum des îles du Pacifique) fut-il créé en 1971 et les deux États australasiens, qui avaient soutenu ce projet dès son évocation, en devinrent membres dès 1972. L'Australie et la Nouvelle-Zélande, bien que principaux contributeurs aux budgets de cette organisation, ont veillé à respecter le principe de prises de décision consensuelles, à la « Pacific Way ». Elles ont également évité, jusqu'en 2003 pour l'Australie, d'user de leur influence pour placer un de leurs nationaux à la tête de la CPS et surtout du Forum. Cependant, le leadership régional des deux États s'est plus ou moins développé au sein du Forum notamment où une grande partie des États polynésiens et micronésiens ont adopté une attitude de suivisme derrière les deux grands. Au point que les États mélanésiens, frustrés de ne pouvoir influencer davantage le Forum, décidèrent, en 1986, de créer une organisation subrégionale, entièrement dédiée à la cause mélanésienne : le Groupe Mélanésien du Fer de Lance, auquel seuls des États ou groupe⁶⁵⁸ mélanésiens peuvent appartenir. Cependant tout comme il existe un groupe des Petits États Insulaires (*Small Island States*) présent au sein du Forum, le sous-groupe mélanésien est accueilli sereinement par l'organisation régionale qui y voit là une saine car constructive expression d'une des multiples facettes de l'identité régionale. La cohérence régionale s'est ainsi établie à partir d'engagements communs tels que la lutte contre le nucléaire.

4 *L'engagement régional contre le nucléaire : cohésion et reconnaissance*

C'est par le biais du Forum que les deux États australasiens ont pu engager, au nom de la région toute entière, un de leur plus retentissants combats, celui de la dénucléarisation du Pacifique Sud.

La contestation régionale des activités nucléaires françaises dans le Pacifique Sud a été le point de départ d'un engagement plus global. Le nucléaire français a en effet été l'objet d'une attention particulière de la part du Forum qui a initialement articulé sa contestation sur une stratégie spécifique. Il s'agissait en effet pour la jeune organisation d'alerter et d'obtenir le soutien de la communauté internationale sur cette question. Dans le communiqué du Forum de 1972, l'Australie et la Nouvelle-Zélande invitèrent tous les États du Pacifique (au sens large) membres de l'ONU et qui partageaient le point de vue des membres du Forum sur cette question à se rencontrer à New York avant la réunion de l'Assemblée générale, afin d'élaborer une stratégie d'approche pour mobiliser la communauté internationale. Cette initiative annonçait les prémices de l'action en justice que les deux États australasiens, ainsi que Fidji, allaient lancer à l'encontre de la France

⁶⁵⁸ Il s'agit du FLNKS, le Front de Libération Nationale Kanak Socialiste, qui réclame l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie.

l'année suivante devant la Cour Internationale de Justice (CIJ). Mais il s'agissait aussi surtout, pour les États océaniques, de suggérer à l'Assemblée générale des Nations Unies de voter une nouvelle résolution dénonçant les activités nucléaires françaises dans la région. Dès lors, lorsque l'année suivante l'Assemblée générale appela à cesser les essais atmosphériques dans le Pacifique (et ailleurs)⁶⁵⁹, le Forum dans son ensemble salua cette décision qui signifiait la consécration internationale de l'initiative océanienne. Elle signifiait aussi que le Pacifique Sud avait trouvé une "cohésion de groupe". Ce combat commun, l'Australie et la Nouvelle-Zélande allaient cependant le pousser une étape plus loin en parvenant à mettre en place en 1986, au nom de et avec toute la région, le Traité de Rarotonga qui établit la zone dénucléarisée du Pacifique Sud. Lors du meeting annuel du Forum du Pacifique Sud en 1975 à Tonga, ses États membres⁶⁶⁰, sous l'impulsion néo-zélandaise⁶⁶¹, soutinrent unanimement l'idée d'une zone dénucléarisée du Pacifique Sud dans le but d'épargner la région de toute contamination nucléaire⁶⁶².

Toutefois, le rôle important de Fidji doit ici être souligné. Cet archipel, aux côtés de la Nouvelle-Zélande et de la Papouasie Nouvelle-Guinée, avait demandé à ce que la création d'une zone dénucléarisée du Pacifique Sud soit inscrite à l'ordre du jour de la 30^{ème} session de l'Assemblée générale de l'ONU⁶⁶³. La résolution fut adoptée à l'Assemblée générale le 11 décembre 1975⁶⁶⁴. L'Australie, pour sa part, avait refusé d'être le co-auteur de cette résolution au motif que de telles zones ne pouvaient être une alternative à un traité efficace de non prolifération⁶⁶⁵. En réalité, cette réserve n'était que la retranscription des inquiétudes américaines pour leurs intérêts stratégiques et pour leurs accords de sécurité tels que celui de l'ANZUS⁶⁶⁶.

⁶⁵⁹ Assemblée générale, Résolution 2934 (XXVII) du 29 novembre 1973.

⁶⁶⁰ À sa création en 1971, l'organisation régionale du FPS en comptait 7 : Nouvelle-Zélande, Australie, Cook, Fidji, Nauru, Tonga, le Samoa occidental. En 1975, il comprenait également Niue et la PNG ; les îles Gilbert et Ellice et les îles Salomon ayant alors un statut d'observateur.

⁶⁶¹ T.V. Paul, Nuclear-Free-Zone in the South Pacific, Rhetoric or Reality ?, *The Round Table*, (1986), 299, p. 253.

⁶⁶² Voir le communiqué final du Forum du 3 juillet 1975.

⁶⁶³ Voir le texte dans the *New Zealand Foreign Affairs Review*, Sept. 1975, pp. 55-57.

⁶⁶⁴ Résolution 3477 (XXX). Voir *New Zealand Foreign Affairs Review*, Nov. 75, p. 54; Dec. 1975, p. 46, et G. Fischer, La zone dénucléarisée du Pacifique sud, *Annuaire Français de Droit International*, 1985, p. 31.

⁶⁶⁵ *Australian Foreign Affairs Review*, Aout 1975, p. 466.

⁶⁶⁶ G.Fry, *A Nuclear-Free Zone in the Southwest Pacific*, The Strategic and Defence Studies Center, the ANU, Canberra 1983, p. 25.

Malgré le soutien de la résolution onusienne, la progression vers une zone dénucléarisée du Pacifique Sud fut stoppée net à la fin de 1975 avec le retour au pouvoir des partis conservateurs tant en Australie qu'en Nouvelle-Zélande. Tout en ne rejetant pas directement cette zone, les nouvelles autorités n'en prônaient pas la réalisation non plus. Cependant, avec le retour des travaillistes au pouvoir en Australie en août 1983, puis en Nouvelle-Zélande en juillet 1984, le projet d'une zone dénucléarisée dans le Pacifique Sud fut relancé. Et la troisième zone dénucléarisée⁶⁶⁷ fut ainsi établie par la mise en place du Traité de Rarotonga, le 6 août 1985, soit cinquante ans jour pour jour après l'explosion de la bombe nucléaire américaine sur Hiroshima. Elle est entrée en vigueur le 11 décembre 1986.

Caractérisant le pragmatisme des autorités australiennes, pour éviter de mettre à mal ses accords de sécurité avec les États-Unis, déjà remis en question par la Nouvelle-Zélande⁶⁶⁸, le Premier ministre australien Robert Hawke avait fait pression pour assouplir le traité de Rorotonga. L'une des provisions permit ainsi le maintien des bases américaines sur le territoire australien et le transit sans obstacle des navires et sous-marins armés ou équipés de nucléaire dans les eaux australiennes⁶⁶⁹. Cependant, c'est grâce à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande en grande partie, que le Pacifique Sud tout entier s'était imposé au reste du monde, et notamment aux États-Unis, au Japon et à la France (qui dès l'arrêt de ses essais en 1996 ratifia les protocoles du traité), en établissant sa zone dénucléarisée. Vecteur d'affirmation régionale et de reconnaissance internationale, cette zone a servi d'inspiration à deux nouvelles zones dénucléarisées, celle de l'Asie du Sud-est (Traité de Bangkok de 1995) et celle qui couvre toute la zone africaine y compris Madagascar (Traité de Pelindaba de 1996).

B Des puissances cependant distinctes

Au fur et à mesure que la Grande-Bretagne s'est éloignée de la région, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont développé une nouvelle identité. La maturité de leur système politique, leur taille, celle de leur population, leur développement économique⁶⁷⁰, leur poids sur la scène internationale et leur rôle dans les organisations régionales leur ont permis d'acquérir le statut de puissances régionales. Pourtant des nuances se sont fait jour. La lutte contre le nucléaire a rassemblé, jusqu'à un certain point, les deux États australasiens. Cependant, des distinctions inhérentes à leur situation géographique ou à

⁶⁶⁷ Après le traité sur l'Antarctique de 1961 et celui de Tlatelolco de 1968. Nous pourrions également mentionner le Traité sur l'espace extra-atmosphérique de 1967 et celui sur les fonds marins de 1971.

⁶⁶⁸ Voir *infra*.

⁶⁶⁹ T.V. Paul, *ibid.*, p. 254.

⁶⁷⁰ Qui leur permettait notamment de contribuer au développement régional, au niveau bilatéral et multilatéral.

l'évaluation de leurs intérêts nationaux sont venues souligner leurs spécificités. Et si la Nouvelle-Zélande a embrassé, à sa façon, son appartenance à la région, l'Australie semble l'avoir plutôt subie.

1 La Nouvelle-Zélande et la « Pacific Way »

Wellington semble avoir su créer un rapprochement avec et entre les États insulaires eux-mêmes. Malgré une administration coloniale chaotique, la Nouvelle-Zélande a réussi à développer un partenariat solide avec le Samoa indépendant. Mais surtout elle conserve des liens privilégiés avec les États en libre-association de Cook et Niue et avec le territoire dépendant de Tokelau. Leur satisfaction vis-à-vis de leurs statuts respectifs est telle qu'aucun ne songe à le remettre en cause. Les Tokelauans ont ainsi par deux fois (en 2006 et 2007) refusé leur détachement de la Nouvelle-Zélande. Le gouvernement d'Helen Clark, tout en ayant déclaré vouloir respecter le souhait des Tokelauans favorables au *statu quo*, a cependant souligné la détermination des Néo-Zélandais à « émanciper » Tokelau. Madame Clark a en effet annoncé au lendemain du deuxième référendum qu'une troisième consultation serait envisagée « à un moment donné de leur avenir »⁶⁷¹. Certains parlementaires ou diplomates néo-zélandais avaient salué quant à eux le bon sens des Tokelauans qui, « compte-tenu de leur petite taille, ne sauraient faire face au poids économique de la libre-association » et étaient donc plus à l'abri sous l'aile néo-zélandaise⁶⁷². Soulignons dès lors combien il est absurde que ce petit territoire, malgré ces deux référendums d'autodétermination, demeure inscrit sur la liste des territoires à décoloniser de l'ONU. En prolongeant cette inscription, la communauté internationale semble de la sorte totalement ignorer le choix de Tokelau et fait apparaître la Nouvelle-Zélande comme réfractaire à l'émancipation de ce territoire alors que la situation est exactement l'inverse.

D'ailleurs, la façon dont la Nouvelle-Zélande a administré les territoires hérités sous mandat ou sous tutelle, lui a permis de générer un fort degré de compréhension ou de sympathie à son égard dans le Pacifique Sud⁶⁷³. Sa contribution au développement d'une région intégrée a aidé la Nouvelle-Zélande à y trouver sa place. Ainsi, après avoir vécu comme une puissance occidentale par procuration (à travers la Grande-Bretagne mais aussi les États-Unis), c'est en se recentrant sur son propre environnement régional que la Nouvelle-Zélande a pu appréhender et se positionner sur la scène mondiale.

⁶⁷¹ Flash d'Océanie, 11 octobre 2009, <http://newspad-pacific.info/>

⁶⁷² *Ibidem*.

⁶⁷³ Henningham Stephen, *France and the South Pacific. A Contemporary History*, Honolulu, University of Hawaii Press, 1992. p. 219.

La Nouvelle-Zélande partage avec les États insulaires du Pacifique Sud les mêmes problèmes d'isolation et les mêmes défis en essayant d'obtenir une petite place sur le marché international déjà suralimenté en produits primaires. Jusqu'à assez récemment cependant, la Nouvelle-Zélande, même inconsciemment, se concevait davantage *dans* que *du* Pacifique Sud. Désormais, elle assume les deux et se considère comme une véritable partenaire des autres États de la région, notamment polynésiens. La déclaration de David Lange en 1987 reflétait déjà, sinon prônait cette vision : « Non seulement nous acceptons, mais nous célébrons ce que nous dit la mappemonde – que nous sommes une nation du Pacifique Sud »⁶⁷⁴. La Nouvelle-Zélande, dominion britannique, a ainsi progressivement rejoint *Aotearoa* (*la terre du long nuage blanc*, nom maori de la Nouvelle-Zélande) assumant ainsi, plus facilement que l'Australie, sa double identité occidentale et océanienne.

L'Australie ne semble pas en effet être parvenue à établir le même degré de proximité et de confiance avec les territoires dont elle a dû gérer le passage à l'indépendance, voire avec l'ensemble des États mélanésiens, plus proches géographiquement. Ayant administré le territoire le plus vaste (et le plus riche) du Pacifique Sud, la Papouasie Nouvelle-Guinée, pendant près de soixante-dix ans, l'Australie y exerce encore une forte influence tant politique qu'économique. Et le fait que depuis son indépendance, la PNG soit la principale récipiendaire de l'aide australienne dans la région illustre que l'Australie a choisi de maintenir des relations particulières avec son ancien territoire.

Cependant, en raison de sa situation géostratégique, qui la rend plus vulnérable face à l'évolution politique et stratégique de ses proches voisins, mélanésiens ou de l'Asie du Sud-Est, et notamment indonésiens, l'Australie a dû concevoir sa position régionale en la basant davantage sur une stratégie de défense.

2 L'Australie contrainte à la défense

Le rapport Dibb de 1986⁶⁷⁵ et le *Livre Blanc* sur la défense australienne de 1987 représentent un véritable tournant dans la prise en compte de la réalité géostratégique de l'Australie. Ceci a donné lieu au concept de « *Fortress Policy* »⁶⁷⁶ qui recommandait d'envisager la défense nationale dans une perspective défensive plutôt qu'offensive. Le *Livre Blanc* paru en 2000 réitéra la nécessité de garantir les frontières nord de l'Australie et de continuer à axer la politique de défense sur les risques éventuels que l'Indonésie, la Papouasie Nouvelle-Guinée voire également les îles Salomon pourraient faire courir à

⁶⁷⁴ *Ibid.*, p. 224.

⁶⁷⁵ Rapport Dibb de 1986 : P. Dibb (Ed.), *Australia's External Relations in the 1980's*, Croom Helm Australia, St Martin press, 1983.

⁶⁷⁶ « Politique de la forteresse ».

l'Australie et à la stabilité de la région tout entière. Ce *Livre Blanc*, en reprenant la même optique que celui de 1987, soulignait les difficultés de l'Australie à déterminer une politique précise et définie pour faire face à des problèmes ou des menaces demeurés plus ou moins les mêmes depuis vingt ans.

Ces difficultés tiennent en partie au fait que les États-Unis ont toujours insisté pour que l'Australie s'inscrive dans une stratégie (américaine) de protection globale, qui devait aussi permettre à l'Australie de pratiquer sa politique étrangère et de développer ses liens militaires et économiques avec les pays d'Asie du Sud-Est⁶⁷⁷. L'ANZUS, ainsi que les « Accords des Cinq »⁶⁷⁸ signés en 1971 entre l'Australie, la Grande-Bretagne, la Malaisie, la Nouvelle-Zélande et Singapour s'inscrivaient donc dans cette perspective. C'est pourquoi la parution du rapport Dibb provoqua une vive réaction de la part des États-Unis. Ce rapport qui, dépeignant l'Australie comme un des pays les plus sûrs, recommandait de limiter la politique nationale de défense à la surveillance des frontières. Cette stratégie défensive et plus indépendante impliquait dès lors une dépendance moindre vis-à-vis des alliés américains.

Tout en défendant l'ANZUS, déjà mis à mal par la rebelle Nouvelle-Zélande, les Américains firent alors peser sur Canberra le poids de tout « ce jeu d'alliances militaires dont la clé de voûte est l'Australie »⁶⁷⁹. La loyauté australienne envers son allié américain n'était pourtant plus à prouver. Elle s'était manifestée par sa participation (aux côtés de la Nouvelle-Zélande) aux conflits armés engagés par les États-Unis en Corée, au Vietnam (et encore aujourd'hui en Afghanistan ou en Irak). C'est aussi en vertu du traité ANZUS que l'Australie avait permis aux États-Unis de construire des bases « de communication militaire » sur son territoire⁶⁸⁰ afin de garantir une sécurité non seulement américaine mais aussi régionale.

Elle se manifesta à nouveau, bien que de façon moins spontanée, lorsque les États-Unis exprimèrent leur « inquiétude » quant aux conséquences du rapport Dibb sur la stratégie commune de défense. Le gouvernement de Bob Hawke (de 1983 à 1991) fut contraint de rejeter les éléments qui risquaient de compromettre l'alliance australo-américaine. L'esprit du rapport fut cependant conservé par certains des livres blancs

⁶⁷⁷ Ordonnau Georges, De Mourgues P., *op. cit.*, p. 61.

⁶⁷⁸ Ces *Five Power Defence Arrangements* (FPDA) furent mis en place pour garantir les mesures de sécurité à la Malaisie et à Singapour malgré le retrait progressif britannique de la zone depuis 1967. Ils sont toujours valides aujourd'hui.

⁶⁷⁹ Ordonnau G., De Mourgues P., *L'évolution des problèmes de défense dans le Pacifique Sud-Ouest*, Paris, Institut du Pacifique, Berger-Levrault, 1986, p. 61.

⁶⁸⁰ A Pine Gap, North West cape et à Nurrungar. Véritables enclaves américaines, vis-à-vis desquelles Canberra n'a toujours aucun contrôle et qu'un accès limité.

suivants (1986, 1987, 1994). Pourtant, à partir de 1996, l'Australie reconsidéra la nécessité de développer sa capacité de déploiement hors de ses frontières, stratégie confortée par les attaques du 11 septembre 2001, ainsi que l'attentat de Bali, en 2002, dirigé directement contre des touristes australiens. L'Australie de John Howard s'associa alors étroitement à la stratégie de défense américaine de lutte contre le terrorisme⁶⁸¹.

Le nouveau *Livre Blanc* sur la défense australienne paru en mai 2009, reprend toutefois un élément du rapport Dibb : celui d'une politique de défense plus indépendante, c'est-à-dire moins dépendante des États-Unis. Intitulé « *Defending Australia in the Asia Pacific Century ; Force 2030* »⁶⁸² ce dernier livre blanc introduit également une toute nouvelle approche en désignant directement la Chine, de plus en plus présente dans la région océanienne, comme une menace potentielle pour l'Australie et la région. Et il souligne que l'Australie ne devrait pas compter sur les États-Unis pour sa protection. C'est pourquoi, et contrairement à ce que recommandait le rapport Dibb, mais davantage dans la lignée des derniers livres blancs, celui de 2009 mise sur une augmentation des dépenses de stratégie militaire, au grand dam de nombreux élus.

Si le rapport rappelle que l'Australie a quatre intérêts stratégiques majeurs - une Australie sûre, une région immédiate sûre, une région Asie-Pacifique stable et un ordre mondial régleménté - il précise que seuls les deux premiers doivent dicter la stratégie militaire australienne⁶⁸³. Or la politique de défense australienne prend parfois la forme d'une politique d'aide. Ainsi l'Indonésie, qui a toujours été la principale menace de l'Australie, en raison de sa proximité, de sa population, de son régime politique et de son obédience religieuse, n'est pas désignée par le Livre Blanc 2009. Par contre, elle est la première bénéficiaire de l'aide internationale australienne, même avant la PNG⁶⁸⁴.

Ces impératifs de défense reflètent, depuis le début des années 2000, l'engagement australien, et néo-zélandais dans une politique régionale plus affirmée voire parfois qualifiée d'interventionniste.

⁶⁸¹ En transformant Nauru en camp australien de détention d'immigrés sans papiers, la « Pacific Solution », politique d'immigration, de J. Howard a été vivement critiquée au niveau régional et international. Nauru, autrefois richissime grâce à ses mines de phosphate en est aujourd'hui réduite à accepter toute proposition australienne génératrice de revenus. Voir le rapport du « thinktank » conservateur « Centre for Independent Studies » Hughes Helen, "From Richness to Rags. What Are Nauru's Options and How Can Australia Help?", *Issue Analysis*, n° 50, 18 août 2004, www.cis.org.au.

⁶⁸² Voir le texte intégral : <http://www.defence.gov.au/whitepaper/>

⁶⁸³ Voir l'analyse du livre blanc 2009 de Rod Lyon et d'Andrew Davies, "Assessing the Defence White Paper 2009", *Policy Analysis*, Australian Strategic Policy Institute, 7 mai 2009.

⁶⁸⁴ L'aide australienne pour 2009-2010 attribue la part la plus importante (452,5 millions de dollars américains) à l'Indonésie. <http://www.globaleducation.edna.edu.au/globaled/go/cache/offonce/pid/24>

II STABILITÉ ET DÉVELOPPEMENT : L'ENGAGEMENT DES DEUX PUISSANCES

Alors que les politiques soviétiques de Glasnost et de Perestroïka mises en place par Mikhaïl Gorbatchov présageaient de la fin de la guerre froide, l'Australie et, dans une moindre mesure la Nouvelle-Zélande, optèrent au début des années 1990 pour une nouvelle politique d'« engagement constructif » (Constructive Commitment) davantage axée sur le partenariat entre États de la région. Or, au cours des années 1990, une instabilité politique s'est progressivement développée dans la partie mélanésienne du Pacifique Sud conduisant l'Australie et la Nouvelle-Zélande à reconsidérer leur stratégie régionale. L'impératif de retour à la paix et de stabilité s'accompagna d'un discours faisant écho à celui de la communauté internationale prônant la « bonne gouvernance ». Parallèlement, l'Australie et la Nouvelle-Zélande s'engagèrent, de façon multilatérale ou bilatérale, dans le renforcement d'une politique de développement économique de la région. Sécurité et commerce, les deux mamelles traditionnelles de la politique extérieure australienne, se transformèrent peu en à peu en des objectifs régionaux de stabilité et développement et exigeaient désormais une affirmation australasienne plus ferme.

A Instabilité et interventionnisme : rétablir et maintenir la paix⁶⁸⁵

En application du dispositif régional prévu par la déclaration dite de Biketawa⁶⁸⁶, l'Australie, accompagnée de la Nouvelle-Zélande, ont été amenées à jouer un rôle central dans la sécurité régionale tant au niveau multilatéral que bilatéral. Intervenir, avec l'accord des États concernés, pour ramener la paix face aux tentatives sécessionnistes, ou réduire les tensions survenues à Fidji ou au Tonga a signifié une reconnaissance régionale et internationale mais a aussi entraîné des pressions importantes sur les deux puissances régionales.

Les missions internationales (sous l'égide de l'ONU) mises en place dans la région sous le commandement australien ont signifié la reconnaissance internationale de l'importance de l'Australie en tant que puissance majeure du Pacifique Sud. Sa capacité d'intervention (humaine et technique, civile et militaire, et financière) a permis à l'Australie de légitimer son action, renforcée en cela par la Nouvelle-Zélande, plus modeste contributrice, mais tout aussi engagée, au côté des autres forces océaniques.

1 Bougainville : la tension permanente ?

⁶⁸⁵ Nous n'évoquons pas ici la force d'intervention au Timor Leste car elle n'entre pas, selon nous, dans la politique de réengagement *régional* australasien.

⁶⁸⁶ Adoptée par les dirigeants du Forum en 2000, cette déclaration est censée permettre au Forum de venir en aide à un pays confronté à une situation d'urgence, notamment de type insurrectionnel. Cette décision régionale résulte en réalité en grande partie de la nouvelle stratégie régionale australienne.

L'intervention sur l'île de Bougainville à partir de 1997 a en quelque sorte inauguré le nouvel engagement régional des deux puissances australasiennes. Après une tentative manquée de sécession au moment de l'indépendance de la Papouasie Nouvelle-Guinée, l'île de Bougainville, riche en cuivre, or et argent, avait en vain continué de réclamer un statut d'autonomie et un meilleur partage des profits miniers. Les tensions entre Port-Moresby et l'île dégénérèrent progressivement en une guerre civile qui dura près de dix ans. En 1997, la situation était telle que la mobilisation des puissances régionales déboucha sur l'organisation d'une mission d'observation de l'ONU, la MONUB (Mission d'observation des Nations Unies à Bougainville), presque entièrement composée de soldats australiens et néo-zélandais, et sous commandement australien. Un processus de consultation mis en route en 1998 déboucha sur un projet de modification de la Constitution papoue visant à faire de Bougainville une province autonome aux pouvoirs élargis. Depuis 2004, Bougainville est dotée d'une Constitution et d'un nouveau statut, en partie inspiré de celui de Nouvelle-Calédonie⁶⁸⁷, et qui devrait déboucher, entre 2015 et 2020, sur un référendum d'autodétermination⁶⁸⁸. Cependant, compte tenu des immenses ressources que détient cette île, les tensions demeurent et la présence policière australienne, en place depuis 2004, a été maintenue dans le cadre d'un « plan de coopération renforcée » (Enhanced Cooperation Program, ECP) entre l'Australie et la Papouasie Nouvelle-Guinée. Ce plan, annulé en 2005 par la PNG lors de tensions diplomatiques avec l'Australie⁶⁸⁹, a été relancé en 2008.

2 *La mission régionale aux Salomon : la force australienne*

Pour tenter de régler le conflit ethnique entre les milices armées des provinces de Guadalcanal (île principale) et de Malaïta, et qui avait dégénéré en guerre civile entre 1998 et 2003, une force régionale d'intervention fut mise en place. La « RAMSI » (mission régionale d'assistance aux îles Salomon), fut placée par l'ONU sous le mandat du Forum des Îles du Pacifique et sous le commandant de l'Australie. Depuis l'arrivée de la RAMSI, le 23 juillet 2003, l'Australie en est toujours la principale contributrice technique et humaine, aux côtés de la Nouvelle-Zélande et de plusieurs États insulaires

⁶⁸⁷ Même s'il va plus loin dans l'autonomie, ayant notamment permis à Bougainville d'établir sa propre Constitution.

⁶⁸⁸ Le statut de Bougainville diffère en certains points cependant, de celui de Nouméa. Par exemple, Bougainville a désormais sa propre Constitution, ce qui serait contraire aux principes de la République française dans le cas de la Nouvelle-Calédonie.

⁶⁸⁹ Le Premier ministre papou Michael Somare avait essuyé un refus d'entrer sur le territoire australien pour avoir refusé d'ôter ses chaussures à la douane. Impératifs sécuritaires australiens contre culture océanienne du respect au Chef, ce « clash » culturel a entraîné des tensions diplomatiques entre les deux États jusqu'en 2008.

océaniens⁶⁹⁰, qui contribuent aussi en troupes militaires et policières. Il s'agit du plus important déploiement militaire en temps de paix dans la région depuis la Guerre du Pacifique. Le caractère régional de cette mission a été assuré par l'Australie qui a voulu en conserver le contrôle. En effet aucune force militaire non océanienne, n'y a été admise. Pas même la France, pourtant présente militairement dans la région et associée à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande dans le cadre d'autres accords de coopération militaire tels que l'Accord FRANZ⁶⁹¹, n'a été autorisée à y contribuer. Après avoir rapidement mis fin aux violences, la RAMSI est toujours présente aux îles Salomon car les tensions subsistent. La mission se concentre désormais sur un travail de reconstruction avec un accent particulier mis sur les notions de bonne gouvernance, de transparence ou encore de lutte contre la corruption.

Le rôle de la RAMSI et sa présence dans les îles Salomon n'a toutefois pas été sans susciter quelques sentiments de méfiance sinon d'hostilité. L'ancien gouvernement dirigé par Manasseh Sogavare⁶⁹² avait ainsi fortement contesté la légitimité de la RAMSI. C'est pourquoi en juillet 2005, une mission du Forum des Îles du Pacifique se rendit sur place pour faire un état des lieux de l'action de la force régionale. Ces experts océaniens soulignèrent que cette force régionale placée sous commandement australien et au sein de laquelle la proportion australienne, militaire et policière, était prédominante⁶⁹³ constituait un problème. Les missionnaires définirent même la RAMSI comme un exercice d'abord australien. C'est pourquoi ils recommandèrent qu'au moins un Océanien soit nommé à la tête du contingent océanien (Fidji, Papouasie Nouvelle-Guinée, Vanuatu, Tonga, Samoa) de la RAMSI et qu'au plan local, ce soient les autorités salomonaises qui reprennent petit à petit le contrôle des forces militaires et de police, dirigées jusque là par des Australiens⁶⁹⁴. Canberra a par la suite indiqué que si la présence australienne était réduite, il en serait de même de sa participation financière⁶⁹⁵. Chantage ou souci d'efficacité, la réaction australienne est justifiée si l'on considère le fort investissement, direct et indirect,

⁶⁹⁰ La PNG, Fidji, Tonga, le Samoa, Vanuatu, les îles Cook, Nauru, Tuvalu et Kiribati fournirent des forces militaires et/ou policières.

⁶⁹¹ Accord adopté en 1992 entre les armées de la France, l'Australie et la Nouvelle-Zélande afin de coordonner des missions humanitaires dans la région en cas de catastrophe naturelle.

⁶⁹² Il fut renversé par une motion de censure fin 2006. En juillet 2009, le nouveau Premier ministre des Salomon, Derek Sikua, plus modéré, tout en remerciant officiellement la RAMSI pour ses réalisations au cours des six dernières années, soulignait que ce groupe régional n'était cependant pas appelé à demeurer aux Salomon indéfiniment.

⁶⁹³ Et elle le demeure aujourd'hui.

⁶⁹⁴ *Flash d'Océanie*, 7 juillet 2005, <http://newspad-pacific.info/>.

⁶⁹⁵ *Flash d'Océanie*, 25 février 2008, <http://newspad-pacific.info/>.

de ce pays auprès des États et organisations de la région, à travers ses programmes de coopération et d'aide. Dans ces deux cas, des catastrophes politiques et humanitaires ont pu être stoppées grâce au déploiement de missions acceptées par les États concernés. Mais les situations ne sont pas pour autant entièrement rétablies. Sans le maintien d'une présence militaire ou policière australasienne, ainsi que le développement de programmes de coopération, les tensions qui demeurent pourraient déboucher à tout moment sur de nouveaux carnages.

D'autres États de la région, sujets à des tensions, ont nécessité l'intervention des deux puissances régionales. Que ce soit sous forme d'envoi de contingents de policiers ou de pression diplomatique, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont là encore dominé la scène régionale.

3 Interventions policières

Les interventions policières de l'Australie, en particulier, font partie d'une politique conçue dès la fin des années 1990 et que Canberra a voulu étendre à tous les États mélanésiens. Conception « préventive » de la sécurité régionale, et des stabilités nationales, l'Australie a en effet cherché à multiplier l'envoi de contingents policiers dans la plupart des États mélanésiens. Elle a aussi tenté d'« australiser » la direction policière de ces pays, en plaçant à la tête des forces de police papoue, fidjienne ou salomonaise des officiers australiens. Au-delà de son rôle pédagogique, cette présence policière australienne constituait un des éléments clé de la politique de défense nationale par le biais d'un renforcement de la stabilité des États voisins les plus proches. Cette politique n'a cependant pas été acceptée partout et le Vanuatu notamment s'y est toujours vivement opposé. Elle a au contraire été souhaitée par les autorités tongiennes. En effet, seule intervention australasienne dans un État polynésien, et avec sa coopération, l'opération Kaliloa a été mise en place dans le petit royaume du Tonga après les émeutes de 2006. Celles-ci étaient nées d'une revendication populaire pour un régime plus démocratique et moins monarchique. Depuis lors, un contingent de policiers et de militaires australiens et néo-zélandais est en poste à Nuku'alofa où l'état d'urgence est toujours en place dans certains quartiers. L'évolution institutionnelle avance cependant puisqu'il est désormais question de mettre en œuvre en 2010 un régime parlementaire à la britannique où le Roi conserverait des pouvoirs essentiellement honorifiques. Cependant, l'envoi d'une présence policière australienne dans certains États océaniques a parfois relevé d'une stratégie purement nationale.

S'il n'y a pas eu, comme aux Salomon, en PNG ou au Tonga, d'intervention régionale militaire ou policière directe à Fidji, cela n'a cependant pas empêché l'Australie et une partie de la région d'adopter des mesures de pression devenues sources de tensions politiques et diplomatiques sérieuses pour Fidji.

B Fidji : le défi à la puissance australasienne ?

Depuis son indépendance acquise en 1970, Fidji, grâce à son Premier ministre Sir Kamisese Ratu Mara, avait acquis une stature régionale et une aura internationale encore inégalée à ce jour parmi les États insulaires du Pacifique Sud. Cependant la société fidjienne avait conservé de la période coloniale une approche très inégalitaire. Les Indo-Fidjiens⁶⁹⁶, composant environ 40 % de la population, n'avaient depuis l'indépendance bénéficié que de droits civiques restreints et d'une interdiction du droit d'accès à la propriété foncière, apanage des Fidjiens mélanésiens, « premiers habitants ». Ce sont les projets de réforme de la Constitution et de rééquilibrage des droits fonciers en faveur des Indo-Fidjiens qui sont la cause des quatre coups d'États que Fidji a connu depuis 1987⁶⁹⁷. Cet archipel est-il dès lors empêtré dans une « culture du putsch » ?

1 L'impasse régionale

Depuis ce dernier putsch, la communauté occidentale réclame un retour à la démocratie à Fidji, par la voie d'élections. L'Australie et la Nouvelle-Zélande sont les moteurs de la pression régionale sur Fidji, exercée par le biais du Forum notamment. Ainsi, c'est sous leur pression qu'une mission de six ministres des affaires étrangères de la région avait été envoyée en juillet 2008 à Fidji. Celle-ci avait conclu à un « manque de volonté politique » de la part du régime provisoire conduit par le Contre-amiral Bainimarama et avait légitimé le durcissement de la position australasienne et du Forum qui allaient l'assortir de sanctions telle que l'exclusion temporaire de Fidji des organes délibérants du Forum (en mai 2009)⁶⁹⁸.

Ce « manque de volonté politique » est marqué notamment par le fait que le Contre-amiral Bainimarama, en réponse aux ultimatums internationaux, annonce un calendrier pour des législatives, mais pas avant septembre 2014. Dans l'intérim, il assure vouloir procéder à d'importantes réformes constitutionnelles et institutionnelles, touchant essentiellement au mode de scrutin et à certaines dispositions de la Constitution de 1997 (abrogée en avril 2009). Celles-ci concernent en particulier une discrimination positive pratiquée à l'égard des Fidjiens d'origine indienne. Mais le report régulier de ces réformes apparaît comme une provocation à la communauté occidentale.

Au sommet du Forum de 2008, le Premier Ministre australien Kevin Rudd, évoquant un « attentat sur la démocratie », avait déclaré : « Je crois qu'il y a un courant de pensée

⁶⁹⁶ Ces Fidjiens, d'origine indienne, sont les descendants des travailleurs « engagés » par les colons britanniques pour travailler dans leurs champs de canne à sucre entre 1880 et 1916.

⁶⁹⁷ Deux en 1987 (Rabuka), un en 2000 (Speight), puis un en 2006 (Bainimarama).

⁶⁹⁸ Également exclu du Commonwealth en octobre 2009.

actuellement au sein du Forum, c'est que Bainimarama a dépassé non pas une borne, mais plusieurs bornes. (...) Pour ma part, je ne suis certainement pas prêt à faire partie d'un arrangement régional. La violation des principes démocratiques est inacceptable dans cette région »⁶⁹⁹.

Cependant, cette attitude semble acculer Fidji à l'agressivité et la surenchère⁷⁰⁰. Elle a aussi causé ce qui pourrait constituer une ébauche de division au sein de la région, les États mélanésiens, s'étant alliés pour soutenir Fidji (notamment par le biais du Groupe Mélanésien du Fer de Lance), jouent désormais les médiateurs et œuvrent à préserver un espace de dialogue régional avec Fidji. Or depuis l'automne 2009 le contre-amiral Bainimarama accuse l'Australie d'ingérence et d'un manque de volonté de tenter de comprendre les « spécificités locales » de Fidji. « Laissez Fidji régler lui-même son avenir » a-t-il ainsi déclaré⁷⁰¹.

Or, face à une situation désormais bloquée, la Nouvelle-Zélande semble initier une nouvelle reprise du dialogue.

2 La « *New Zealand Way* » ?

Déjà durant les prémices du dernier putsch, la Nouvelle-Zélande avait taché, en vain, de négocier avec Bainimarama avant que celui-ci ne passe à l'acte.

La Nouvelle-Zélande semble démontrer son adoption de la « *Pacific Way* » comme l'illustre son récent changement d'attitude envers Fidji. En effet, en décembre 2009 elle s'est démarquée de la politique de fermeté, adoptée avec l'Australie depuis le putsch de décembre 2006. Le Premier ministre John Key a déclaré envisager une normalisation de ses relations avec Fidji, même si depuis 2007 plusieurs chefs de mission diplomatique néo-zélandais et australiens ont été expulsés de Fidji (les derniers en octobre 2009). Or, en appelant désormais au dialogue, accepté par le contre-amiral Bainimarama, la Nouvelle-Zélande pourrait devenir l'artisan de la réintégration de Fidji sur la scène politique régionale et internationale.

« Contrairement à ce que certains pensent ou entendent dire, ou à ce qu'il dit lui-même, nous ne sommes pas anti-Franck Bainimarama. Nous voulons juste voir la démocratie rétablie à Fidji. Et nous sommes prêts à faire ce qu'il faut, en termes de

⁶⁹⁹ Flash d'Océanie, 21 août 2008, <http://newspad-pacific.info/>

⁷⁰⁰ Les Ambassadeurs entre les trois États ont été rappelés.

⁷⁰¹ Flash d'Océanie, 13 octobre 2009, <http://newspad-pacific.info/>

ressources financières ou humaines, pour faire en sorte que cela se produise », aurait ainsi déclaré le chef de l'exécutif néo-zélandais⁷⁰².

En décembre 2009, en annonçant le déblocage d'une enveloppe d'urgence de 100.000 dollars néo-zélandais (environ cinquante mille euros) en faveur des populations touchées par le cyclone Mick à Fidji, le chef de la diplomatie néo-zélandais, Murray McCully, jugeait bon de rappeler que « Fidji demeure un voisin proche, en dépit de nos différends avec le régime [actuel]. Notre contribution en faveur de l'effort aux secours, à la suite du cyclone Mick, rappelle la volonté continue de la Nouvelle-Zélande à aider le peuple de Fidji »⁷⁰³.

Les ministres des affaires étrangères des deux États se sont depuis rencontrés et se sont mis d'accord sur le rétablissement des représentations diplomatiques ainsi que sur la nécessité de multiplier ces rencontres afin de poursuivre le dialogue. « Rien de ceci ne signifie un changement de la politique de Wellington à l'égard du régime actuel de Fidji » a déclaré M. McCully, « mais cela signale une détermination à améliorer les relations (...). Et c'est uniquement en maintenant la possibilité de communiquer que nous serons capables d'avancer. Même si nous sommes fortement en désaccord, de la bonne volonté ressortira nécessairement d'un dialogue continu ». Rajoutant que la Nouvelle-Zélande ne cherchait pas à se détacher de l'Australie mais continuait de travailler en étroite collaboration⁷⁰⁴. En réalité, il semble que la Nouvelle-Zélande ait eu un rôle de moteur dans la relance diplomatique entre les trois États, l'Australie s'appêtant elle aussi à emboîter le pas à Wellington⁷⁰⁵.

Finalement, comment expliquer que les tensions que connaît désormais la région soient essentiellement un phénomène mélanésien ? L'accès tardif à l'indépendance de ces États par rapport aux États polynésiens pourrait constituer un début d'explication. L'organisation traditionnelle des sociétés mélanésiennes pourrait aussi expliquer que le système de pouvoir, démocratique et structuré, imposé par la colonisation, a eu plus de mal à s'ancrer que dans les États polynésiens par exemple⁷⁰⁶. Seul le Vanuatu fait quelque

⁷⁰² Flash d'Océanie, 22 décembre 2009, <http://newspad-pacific.info/>

⁷⁰³ *Ibidem*.

⁷⁰⁴ New Zealand Press Agency, « La Nouvelle-Zélande et Fidji d'accord pour améliorer leurs relations diplomatiques », 12/01/10, www.Stuff.co.nz

⁷⁰⁵ Flash d'Océanie, 13 janvier 2010, <http://newspad-pacific.info/>

⁷⁰⁶ Voir Macclancy J., *Faire de deux pierres un coup*, Port-Vila, Centre culturel du Vanuatu, 2002 ; Hegarty David, Polomka P. (Eds), *The Security of Oceania in the 1990s, Canberra Papers on Strategic & Defence*, Vol. 1, n° 60, Strategic and Defence Centre, ANU, 1989 ; Tabani Marc Kurt, « Walter Lini, la coutume de Vanuatu et le socialisme mélanésien », JSO, 111, 2000-2, pp. 173-194.

peu figure d'exception puisqu'il est le seul État mélanésien à ne pas avoir connu de troubles politiques, civils ou insurrectionnels, majeurs. Il est toujours parvenu à maîtriser les perturbations politiques que son Gouvernement connaît régulièrement et à éviter qu'elles ne se répercutent au niveau de la société civile. La plupart des causes d'instabilité dans cet arc mélanésien sont ainsi généralement liées soit à des revendications indépendantistes ou sécessionnistes, soit à des conflits fonciers auxquels se mêlent des questions d'appartenance ethnique. Le Vanuatu en a été, jusqu'ici, préservé. Mais il n'est pas surprenant que la situation en Nouvelle-Calédonie, qui réunit tous ces aspects, ait généré tant d'inquiétude et de mobilisation dans la région au cours des années 1980⁷⁰⁷.

La promotion régionale et notamment australasienne d'un engagement pour le développement et la bonne gouvernance de ce que Canberra désigne comme des « failed states » (« États fragiles » ou « États en échec ») prend alors tout son sens.

C Promouvoir le développement et la bonne gouvernance

En vue d'assurer la bonne marche régionale vers le projet global de bonne gouvernance (ONU, « objectifs du Millenium pour le développement ») l'influence australasienne, initialement diffuse à travers les organisations régionales et notamment le Forum, s'est progressivement faite plus directe.

1 Direction australienne affirmée au sein du Forum

Tout au long des années 1970, 1980 et 1990, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont laissé aux institutions régionales le rôle sinon d'initier, du moins d'organiser la construction régionale. Mais avec l'émergence d'une instabilité croissante, les deux États, en parallèle à leur politique d'intervention dans les États insulaires, ont également renforcé leur position au sein du Forum.

L'adoption de la Déclaration de Biketawa en 2000, qui permet d'outrepasser l'une des facettes de la traditionnelle « Pacific Way » de non-intervention dans les affaires intérieures d'un État océanien, autorise désormais le Forum à considérer les situations de crise de ses membres.

« Alors que leurs initiatives sont délibérément menées en consultation avec les leaders du Forum des Îles du Pacifique, et à l'invitation des gouvernements insulaires, il est clair que ce sont la Nouvelle-Zélande, et plus encore l'Australie, qui dirigent ce processus.

⁷⁰⁷ V., *surpa*, note 1.

(...) en 2000 [l'Australie et la Nouvelle-Zélande] ont conduit le Forum à adopter la Déclaration de Biketawa »⁷⁰⁸.

La nomination d'un Australien à la tête du Forum des Iles du Pacifique en 2003 représente un autre symbole très fort du « retour » australien sur la scène régionale. Nommé, après force lobbying, pour remettre de l'ordre dans la gestion chaotique de l'organisation régionale, la nomination de Greg Urwin avait aussi été motivée par la volonté de rassurer les partenaires extra régionaux. La Grande-Bretagne, par exemple, envisageait à nouveau de quitter la CPS⁷⁰⁹ où, en une vingtaine d'années, la désorganisation s'était accrue. Rassurée par la nomination de Greg Urwin, ou pour la légitimer, Londres accepta de rester dans la CPS, mais pour annoncer un an plus tard son retrait définitif. Le seul vestige de la présence britannique en Océanie aujourd'hui, outre le Commonwealth, est le territoire de Pitcairn encore sous administration britannique. La présence occidentale à la CPS, et extra-régionale, se résume désormais à la France et aux États-Unis, alliés importants pour le développement du Pacifique mais avec lesquels cependant l'Australie et la Nouvelle-Zélande ne veulent pas partager leurs responsabilités politiques et stratégiques dans la région⁷¹⁰. Les missions de rétablissement et de maintien de la paix ainsi que celles de reconstructions nationales sont dès lors établies comme l'apanage de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et des États insulaires. La volonté affirmée de conduire, seules, la mise en œuvre de moyens pour régler les problèmes politiques océaniques conforte aussi l'Australie et la Nouvelle-Zélande dans leur rôle et leur légitimité de puissances régionales. L'efficacité et la justesse de la gestion de Greg Urwin⁷¹¹ a cependant été reconnue par tous car elle a permis de mettre en place certains projets régionaux qui s'inscrivent directement dans une perspective globale en faveur du développement et de la bonne gouvernance.

2 Le « Plan Océanie » : projet régional de développement

Face à l'instabilité croissante dans certains États mélanésiens, et pour répondre aux objectifs du millénaire pour le développement établis par l'ONU, les membres du Forum ont souhaité, sous l'impulsion de leur secrétaire général, faire le bilan de l'évolution de la situation en Océanie et déterminer un plan d'action pour mettre en place un programme de

⁷⁰⁸ Hoadley S., *Pacific Island Security Management by New Zealand and Australia, Toward a New Paradigm, Working Paper n° 20/05*, Centre for Strategic Studies, VUW, New Zealand, 2005, p. 7.

⁷⁰⁹ La Grande-Bretagne s'en est retirée en 1996 pour la réintégrer en 1998 avant de la quitter définitivement en 2005.

⁷¹⁰ La Chine, la Russie, et dans une moindre mesure Taiwan, sont certes des acteurs de plus en plus visibles mais dont le rôle, jusqu'à présent tout du moins, se limite à une coopération économique.

⁷¹¹ Qui a dû démissionner en 2008 pour raisons de santé.

développement et de stabilité régionale. Dans un premier document, établi en 1995, les leaders des pays membres du Forum avaient déjà exprimé leur « Vision » pour l'avenir de l'organisation et souligné le nécessaire développement de la coopération régionale pour les vingt-cinq prochaines années⁷¹². Cependant, ce n'est que neuf ans plus tard, en 2004, qu'un rapport a été produit : le « Pacific Plan » (« Plan Océanie »), sur la coopération régionale⁷¹³. Celle-ci devant permettre de créer des liens renforcés et approfondis entre les États de la région, et éviter ainsi le déclin et la marginalisation internationale. Ce programme a dès lors quatre objectifs principaux ; améliorer la croissance économique, le développement durable, la bonne gouvernance et la sécurité. Il insiste également sur la constatation que les ressources du Forum sont devenues grandement insuffisantes face à la multiplication et au développement des activités du Forum. Or l'Australie et la Nouvelle-Zélande contribuent déjà à la quasi totalité du budget annuel du Forum, et financent en très grande partie les diverses missions de maintien ou de rétablissement de la paix en place dans la région. Cette réflexion a donc conduit l'organisation régionale à envisager son ouverture nécessaire aux territoires océaniques non-indépendants ainsi qu'aux puissances ou organisations extra-régionales, désormais « partenaires du dialogue » avec le Forum⁷¹⁴.

Le Plan définit la bonne gouvernance comme la gestion transparente, responsable et équitable des ressources et s'appuie notamment sur un système de partenariat pour la gouvernance. Celui-ci repose sur des programmes tels que celui développé par l'Australie, le Pacific Leadership Program, qui entend former au leadership les leaders en place et montants de la région⁷¹⁵. Cette initiative pourrait faire craindre une potentielle « déocéanisation » du leadership régional actuel et futur. Il pourrait également apparaître comme une initiative constructive et qui saura donner aux leaders insulaires les instruments sinon de la gestion politique d'un pays, du moins ceux du dialogue inter-étatique.

Le réengagement sécuritaire de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande pour rétablir la stabilité ainsi que l'engagement vers la « bonne gouvernance » s'accompagnent d'un troisième objectif australasien, celui d'établir une politique de développement enfin efficace. La politique d'aide au développement des deux puissances australasiennes, bien

⁷¹² « *Forum Vision* », exprimé lors du 26^{ème} sommet du Forum, Madang, PNG, 14 septembre 1995.

⁷¹³ The Eminent Persons Review, *Pacific Coopération, Voices of the Region*, Forum des îles du Pacifique, avril 2004. <http://www.forumsec.org.fj/pages.cfm/about-us/the-pacific-plan/>

⁷¹⁴ La France et l'Union européenne sont deux des quatorze « partenaires au dialogue » qui contribuent à de nombreux projets bilatéraux développés sous la houlette du Forum.

⁷¹⁵ <http://www.ausaid.gov.au/keyaid/leadership.cfm>.

que raffermie, et pouvant dès lors apparaître quelque peu directive, ne fait pourtant pas l'objet de critiques, contrairement à certaines initiatives commerciales australasiennes.

3 Politique d'aide : une exigence d'efficacité

En raison notamment du fait qu'ils sont les États insulaires les plus peuplés, la Papouasie Nouvelle-Guinée et les Salomon sont les plus importantes bénéficiaires de l'aide australienne et néo-zélandaise (qui leur consacrent plus du tiers de leur aide régionale)⁷¹⁶.

La politique australienne d'aide régionale souligne notamment l'assujettissement de cette aide aux intérêts nationaux de l'Australie⁷¹⁷. « L'objectif du programme d'aide est d'assister les pays en développement à réduire leur pauvreté et parvenir à un développement durable, en accord avec l'intérêt national de l'Australie »⁷¹⁸.

Or cette politique d'aide régionale, parce que trop associée à l'intérêt national de l'Australie, est mal adaptée aux pays concernés. Ainsi, en est-il de la politique australienne d'aide à la PNG, et notamment de son « Programme de Coopération Renforcée ». Trop abondantes, ces aides entraînent, et confortent la PNG (et les autres États) dans une nouvelle forme de cargo culte⁷¹⁹. Cette situation est ainsi génératrice d'attentisme et d'immobilisme, mais également de corruption et entache toute initiative nationale de développement autonome.

Peu après l'arrivée de Kevin Rudd au pouvoir, une journaliste⁷²⁰ annonçait qu'il y avait certaines choses que le nouveau Premier ministre travailliste pourrait faire pour réparer les dégâts de la politique régionale du conservateur John Howard. Il pourrait notamment revoir l'attitude et le style diplomatique de l'Australie dans la région et améliorer sa politique d'aide. L'Australie, selon cette analyste, ne se perçoit généralement pas comme faisant partie de la région Pacifique qu'elle conçoit essentiellement dans une optique d'aide au développement (à travers son programme ausAID) et les États insulaires comme des demandeurs d'aide. L'Australie devrait plutôt les considérer comme des États souverains et des entités politiques complexes. C'est d'ailleurs ce à quoi le Plan Pacifique

⁷¹⁶ http://www.budget.gov.au/2009-10/content/ministerial_statements/ausaid/html/ms_ausaid-10.htm#P1257_168831 ; <http://www.nzaid.govt.nz/programmes/c-pac-countries.html>

⁷¹⁷ C'est ce qui pourrait expliquer que l'Indonésie soit ainsi la première bénéficiaire de l'aide australienne, avant la PNG. Voir note précédente.

⁷¹⁸ <http://www.ausaid.gov.au/about/jan.2010>.

⁷¹⁹ Laracy L., *op. cit.*, p. 23.

⁷²⁰ Hayward Jones Jenny, Everybody needs good neighbours, *The Australian Financial Review*, 23 January 2008, p. 63.

tend. En outre, investir davantage dans un plus grand effort de compréhension des politiques et des cultures océaniques permettrait notamment à l'Australie d'améliorer sa politique d'aide en établissant des objectifs déterminés en accord avec les États récipiendaires. Pour J. Howard, seule une meilleure gouvernance était la clé de tous les maux. Il semble que cette journaliste ait bien traduit l'ambition de Kevin Rudd puisque celui-ci a misé dès son arrivée au pouvoir sur une démarche diplomatique renforcée (déplacements et dialogue) tout en affirmant vouloir une nouvelle approche de la politique australienne d'aide.

« Il est dans notre intérêt national de construire une stabilité politique et économique à long terme dans cette région ». C'est ainsi que Kevin Rudd, a souligné lors du sommet annuel du Forum en août 2008, que l'aide importante de son pays à cette région ne constituait en rien un « chèque en blanc » mais, « un co-investissement ». Et que « désormais, le volume d'aide accordé au Pacifique dépendrait des performances de la région, sur la base d'"améliorations mesurables" »⁷²¹.

Plus que jamais, Canberra entend donc que sa coopération soit suivie de résultats dans les domaines de la bonne gouvernance, de la promotion de la démocratie, des droits humains, ou des domaines traditionnels de la santé et de l'éducation. M. Rudd a ainsi réitéré une idée-force, apparue sous un gouvernement précédent. Mais à la différence de son prédécesseur, K. Rudd semble aspirer à une responsabilisation constructive des États récipiendaires, et notamment mélanésiens, « une responsabilité mutuelle », en lançant notamment la mise en place d'accords de partenariat et de développement. Les deux premiers furent d'ailleurs signés en marge du sommet du Forum, avec la Papouasie Nouvelle-Guinée et Samoa⁷²². La Nouvelle-Zélande a déjà indiqué à plusieurs reprises, dans le cadre d'une importante réforme de son ministère des affaires étrangères, son intention de mettre elle aussi en place de tels accords de partenariat.

Le rapport publié en 2009 par l'agence gouvernementale australienne ausAID⁷²³, « Tracking Development and Governance in the Pacific 2009 » (Suivi du développement et de la gouvernance dans le Pacifique 2009)⁷²⁴, illustre toutefois les difficultés australiennes (et néo-zélandaises) à instaurer ce développement. Le rapport rappelle

⁷²¹ Flash d'Océanie, 21 août 2008, <http://newspad-pacific.info/>

⁷²² *Ibidem*.

⁷²³ Parallèlement à la mise en place d'un service de délégation commerciale (en 1934) devenu par la suite l'*austrade*, l'Australie a développé un autre instrument clé de ses relations extérieures : l'*ausAID*, organisme qui gère l'aide publique au développement, destiné en grande partie aux États et territoires océaniques. La Nouvelle-Zélande a développé un instrument similaire : le NZaid.

⁷²⁴ www.ausaid.gov.au/publications/pdf/track_devgov09.pdf

l'adhésion aux « Objectifs de Développement du Millénaire » (fixés par les Nations Unies), mais note que ceux-ci sont encore loin d'être atteints dans le Pacifique Sud. Une nouvelle fois l'Australie, ainsi que la Nouvelle-Zélande, en appellent à une meilleure coordination des moyens entre partenaires d'aide au développement pour « réduire la dispersion de l'aide », conformément aussi aux principes énoncés dans le Pacific Plan du Forum et à une meilleure gestion de ces aides de la part des pays récipiendaires. « Par rapport à la taille de leurs économies et de leurs populations, les pays du Pacifique reçoivent parmi les volumes d'aides au développement les plus élevés au monde », souligne notamment le rapport australien, qui conclut par un appel à un nouveau « cadre de développement » pour le Pacifique. Celui-ci consiste en un nouveau projet d'accord : le PACER Plus qui s'inscrit dans la lignée de projets d'accords commerciaux régionaux antérieurs que sont le PICTA et le PACER.

4 La promotion du commerce : panacée pour l'Océanie ?

L'entrée en vigueur, en 2003, d'un accord commercial entre les États insulaires du Pacifique, le Pacific Island Countries Trade Agreement (PICTA), est l'une des plus importantes manifestations de l'intégration commerciale à laquelle l'Australie et la Nouvelle-Zélande tendent. Cette zone de libre-échange concerne tous les États membres du Forum à l'exclusion de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande. Ceci s'explique par un souci de permettre aux petits États insulaires, pénalisés par une faible attractivité de leurs marchés combinés à des moyens financiers limités, d'établir des échanges protégés de toute concurrence trop importante⁷²⁵.

Il existe cependant un autre accord régional, mais qui ne constitue pas une zone de libre-échange, le Pacific Agreement on Closer Economic Relations (PACER) créé en 2002. Il entend renforcer le développement économique et les relations commerciales entre les deux États australasiens et les États et territoires insulaires, accordant à ces derniers un accès privilégié pour leurs produits sur les marchés des deux grands régionaux. Le PACER est supposé remplacer, d'ici fin 2010, un autre accord, signé en 1981 par tous les membres du Forum, y compris l'Australie et la Nouvelle-Zélande : le SPARTECA (South Pacific Trade and Economic Cooperation Agreement). Cet accord permet le libre-accès, ou un accès préférentiel, aux produits des États insulaires sur les marchés australien et néo-zélandais.

Cependant ces accords n'obéissent-ils pas davantage aux directives de l'OMT de créer des zones de libre-échange au niveau régional, afin de faciliter la libéralisation des marchés régionaux, et par conséquent, globaux ? Certaines critiques régionales se sont

⁷²⁵ Depuis 2004, cet organisme régional invite pourtant la Nouvelle-Calédonie, au fort revenu, à y adhérer. Celle-ci refuse toujours mais a cependant accepté le statut d'observateur.

élevées contre le fait que ces accords n'avaient pas été réellement initiés ni négociés par les États insulaires de la région, en raison d'un certain manque d'expertise et d'une grande dépendance vis-à-vis de l'aide fournie par les deux protagonistes⁷²⁶. Or, « dans la quête de l'uniformité, le monde occidental et non-occidental souffrent d'une nouvelle forme de colonialisme, un colonialisme en forme de culte du cargo sophistiqué, que l'on peut facilement décrire comme un « colonialisme commercial »⁷²⁷ et qui toucherait donc tout le monde.

L'Australie et la Nouvelle-Zélande ne réalisent en fait qu'une partie minime de leurs échanges commerciaux avec l'Océanie (moins de 10 %). Leurs intérêts purement commerciaux sont en réalité ailleurs, et notamment en Asie (et aussi en Europe, surtout pour la Nouvelle-Zélande).

En novembre 2009, lors du sommet des 21 de l'APEC, (groupe de coopération économique de l'Asie-Pacifique), K. Rudd relançait (il le fait depuis son arrivée à la tête du gouvernement en 2007) son idée de promotion d'une communauté de l'Asie-Pacifique. Un peu sur le modèle de l'Union européenne, elle serait le pendant plus politique et sécuritaire, des fonctions essentiellement économiques et financières déjà assurées par les organisations régionales existantes telles que l'APEC et l'ASEAN (l'association des nations du Sud-est asiatique)⁷²⁸. En ayant pour but de promouvoir l'intégration de la région Asie-Pacifique et de prévenir la réémergence de tensions stratégiques fondamentales. K. Rudd y voit peut-être aussi un moyen de partager le fardeau de l'aide au développement de la région océanienne.

* * *

L'emphase qui est mise depuis le début des années 2000 sur la notion de bonne gouvernance comme garantie de la stabilité politique et du développement semble impliquer que seule l'approche occidentale soit la bonne et que les petits États océaniques ne sont toujours pas capables de développer des pratiques autres que celles entraînant « corruption, incompetence, fainéantise et un manque d'initiative »⁷²⁹. Cette approche implique le besoin pour les pays donateurs de maintenir voire d'augmenter leur contribution afin de permettre la promotion d'un développement qui ne vient pas et maintient les populations concernées dans les travers incriminés. Le cercle vicieux est

⁷²⁶ Citizens' Constitutional Forum, Fidji, 14 décembre 2004. <http://www.ccf.org.fj/>

⁷²⁷ Laracy L., *op. cit.*, p. 22.

⁷²⁸ ASEAN dont l'Australie, plus encore que la Nouvelle-Zélande, aspire depuis de nombreuses années à devenir membre, en vain.

⁷²⁹ Laracy L., *op. cit.*, p. 24.

ainsi mis en évidence. Et il nie le fait que les valeurs occidentales de démocratie, de développement, de « gouvernance » ne soient pas forcément adaptées, ou devraient l'être davantage, aux valeurs traditionnelles des cultures mélanésiennes notamment (puisque ce sont ces États qui se révèlent être les plus « instables » dans la région)⁷³⁰. Dès lors l'Australie et la Nouvelle-Zélande font-elles trop et trop mal ? Sont-elles devenues des puissances autocratiques embarrassées d'un Pacifique Sud, surtout mélanésien, qui ne veut pas intégrer un système unique de pensée et d'action supposé constructif ?⁷³¹ Agissent-elles au contraire en puissances responsables à qui leur histoire, leur culture dominante, leur taille et leur situation géographique imposent un engagement régional solidaire et renforcé en cas de difficultés ? Puissances occidentales du Pacifique Sud, l'Australie et la Nouvelle-Zélande sont en réalité devenues, plus ou moins de leur plein gré et chacune à leur façon, des puissances du Pacifique Sud. Cependant, il serait injuste de considérer la Nouvelle-Zélande comme plus en phase avec l'approche régionale, plus diplomate, car c'est tout de même l'Australie qui fait « le gros travail » contribuant le plus, financièrement, techniquement et humainement⁷³².

C'est ensemble cependant qu'elles peuvent contribuer, en collaboration avec les États insulaires océaniques, à trouver les moyens de la stabilité et du développement de leur région.

⁷³⁰ Voir, par exemple, Hughes Helen, "Aid has failed the Pacific", *Issue Analysis*, n° 33, 7 mai 2003, www.cis.org.au; et Firth Stewart (Dir.), *Globalisation and Governance in the Pacific Islands*, ANU Press, Australia, 2006.

⁷³¹ Voir Huffer E., *Regionalism and Cultural Identity in Firth S. op. cit.*, p. 52.

⁷³² Hoadley, *op. cit.*, p. 14.