



Pourquoi la ligne Sandisson va reculer : Le couple Australie / Nouvelle Zélande dans le « grand jeu » du Pacifique Sud



Centre
d'Études
Supérieures
de la Marine

Dino ZUCHELLI



cesm.etudes@marine.defense.gouv.fr

Ce document d'analyse, d'opinion, d'étude et de recherche a été réalisé par un étudiant du Magistère Relations Internationales et Action à l'Étranger (MRIAÉ) de l'université Paris-1 Panthéon-Sorbonne. L'analyse, l'opinion et/ou la recherche reposent sur l'utilisation de sources éthiquement fiables et ouvertes. À l'inverse, l'auteur, par les notes de bas de page, a cité les sources d'où il tirait ses informations. Le contenu de cet article n'engage la responsabilité que de son auteur, il ne reflète pas nécessairement les opinions, la politique ou l'opinion de l'université ou de ses professeurs pouvant être concernés par ces informations. Les erreurs éventuelles relèvent de l'entière responsabilité du seul auteur. Les droits patrimoniaux de ce document étude appartiennent au Magistère. Toute utilisation, diffusion, citation ou reproduction, en totalité ou en partie, de ce document et/ou étude ne peut se faire sans la permission expresse du rédacteur et du propriétaire des droits patrimoniaux.

POURQUOI LA LIGNE SANDISSON VA RECULER : LE COUPLE AUSTRALIE / NOUVELLE-ZELANDE DANS LE « GRAND JEU » DU PACIFIQUE SUD

« La mer couvre 71% de la superficie totale du globe. Une **grande partie de cet espace est vide**, au sud de ce que l'on appelle la **ligne Sandisson** et au cœur même des océans, entre les grandes routes maritimes »¹ rappelle Hervé COUTAU-BEGARIE.

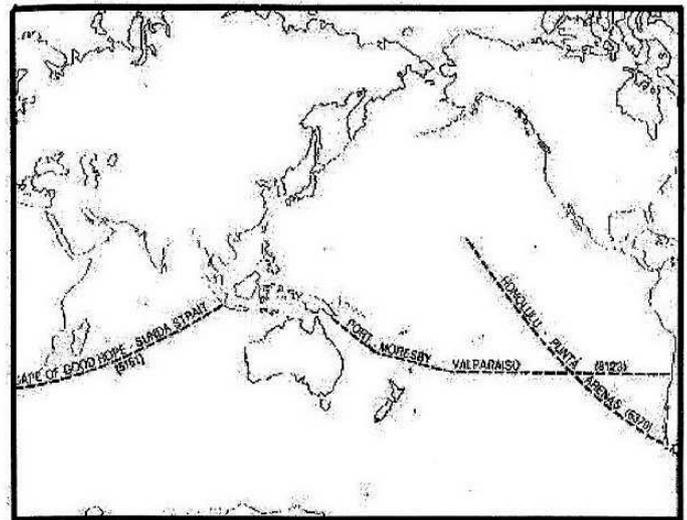
La ligne Sandisson exclue ce couple Australie / Nouvelle-Zélande en y passant plus au nord.

« Pourtant, cet espace a une importance décisive »², continue-t-il. Un choix qui apparaît comme critiquable, quand on sait qu'aujourd'hui, ces deux pays sont courtisés par deux puissances maritimes et navales majeures du Pacifique.

À terme, la ligne Sandisson finira par englober ce couple Australie/Nouvelle-Zélande. Ce sont des pays qui comptent dans le Pacifique et qui **participent grandement à la stabilité ainsi qu'au développement**. Ils sont déjà **l'enjeu de rivalités**, courtisés par la Chine, sollicités plus activement par les États-Unis. D'ailleurs, est-ce toujours pertinent d'associer ces deux pays ? Actuellement, oui ; pour l'avenir, il est permis d'en douter même si les liens qui les unissent sont très forts et ne sauraient être facilement distendus.

Entre le Sunda Strait et Port Moresby : Sydney, Melbourne, Auckland, Wellington

Il a fallu attendre le choc de 1942 et la menaçante avancée japonaise, alors que la nation-mère était distante de près de 15 000



kilomètres, pour que l'Australie et la Nouvelle-Zélande développent une politique étrangère et de sécurité indépendante. C'est dire que leur présence sur la scène internationale et régionale est relativement jeune. Malgré hésitations et échecs, ces deux pays ont largement intégré la sphère internationale, tout en nouant des liens économiques et de coopération avec l'Asie. Alors que celle-ci devient un théâtre d'importance croissante, ils jouent déjà un rôle important : **stabilité régionale**, principalement en lien avec l'Indonésie au Timor-Oriental, ou dans le Pacifique ouest, parmi les États de Mélanésie ou de Micronésie. La **Royal Australian Navy** et la **Royal New Zealand Navy** sont déjà déployées de façon opérationnelles pour des opérations de paix et humanitaires, pesant diplomatiquement pour restaurer la stabilité.

Malgré le « péril jaune », rappelé sans cesse dans la société australienne jusque dans les années 1970, **l'Australie a fait un demi-tour complet vers l'Asie**. L'Asie est à la fois une **source d'inquiétude**, symbolisée par les voisins indonésiens et malais mais également **d'opportunités** par des marchés en pleine expansion. Aujourd'hui, ce rapprochement est éloquent : l'Australie y envoie 58% de ses exportations en 2006 ; en 2010, plus de 60%.³ Pour la Nouvelle-Zélande, les chiffres sont de même importance, voire supérieurs, du fait de sa dépendance commerciale avec le continent. Ce qui est particulièrement visible, c'est le rôle **d'habiles stabilisateurs** que l'Australie et la Nouvelle-Zélande remplissent dans cette région du Pacifique, dont l'exemple-type est **l'indépendance du Timor-Oriental en 1999** et

¹COUTAU-BEGARIE, Hervé, *L'océan globalisé : géopolitique des mers au XXI^{ème} siècle*, Economica, Paris, octobre 2007, page 13.

²COUTAU-BEGARIE, Hervé, *L'océan globalisé : géopolitique des mers au XXI^{ème} siècle*, page 13.

³ARGOUNES, Fabrice, *Géopolitique de l'Australie*, éd. Complexes, 2006, page 103.

l'envoi de l'*International Force in East Timor (INTERFET)* sous contrôle australien : l'Australie engage près de 5 000 soldats ; la Nouvelle-Zélande, près de 1 100 soldats de la *New Zealand Defence Force*, son plus grand déploiement en dehors de ses frontières depuis la guerre de Corée. Une décision qui froisse clairement l'Indonésie, pourtant voisin et partenaire. Avec leur intervention aux îles Salomon en 2006 pour rétablir l'ordre, voilà qui assoit leur rôle de stabilisateurs régionaux, en plus de leurs aides publiques au développement dans la région.

Le couple Australie / Nouvelle Zélande, enjeu de rivalités entre Chine et États-Unis

Le président américain Barack Obama ne s'y est pas trompé : ces deux pays sont des **pivots incontournables** dans la région, et *in extenso* , pour la **présence américaine** . Si le Pacifique occidental est largement dominé par les États-Unis, installés fermement à Hawaï, aux îles Marshall et à Guam, il leur faut renforcer leur appui dans le Pacifique sud. Face à la montée en puissance de la Chine sur la scène régionale, l'administration américaine cherche à renforcer son « **verrou anglo-saxon** ». Une montée en puissance qui angoisse et qui ne semble pouvoir être contenue malgré ses traditionnels alliés japonais et sud-coréen, son retour diplomatique avec le Viêt-Nam, sa 3^{ème} flotte dans le Pacifique est (basée à Pearl Harbor, Hawaï) et sa 7^{ème} flotte dans le Pacifique ouest et l'océan Indien (basée à Yokosuka, Japon). Le 16 novembre dernier, le président américain a donc fait le déplacement jusqu'à Canberra, où il a rencontré le Premier Ministre, Julia Gillard, afin de réitérer ses engagements politiques, économiques et militaires dans le cadre du **60^{ème} anniversaire de l'ANZUS** ⁴. Le couple Australie (surtout) / Nouvelle-Zélande (moins) a une « dette de vie » envers les États-Unis, depuis leur sauvetage face aux forces impériales japonaises. Une dette de vie qui a fait de l'Australie, depuis la

⁴ *Australia, New Zealand, United States Security Treaty* : pacte militaire de 1951 signé à San Francisco, afin de lutter contre le renouveau militaire japonais, puis servi pour le *containment* des forces communistes dans la région. Aujourd'hui, il fait des États-Unis la puissance dominante sur cette région.

« **doctrine Howard** »⁵, le « *shérif adjoint* » de la superpuissance, essentiellement dans cette partie du monde.

La Chine ne se trompe pas sur l' **importance vitale de ses approvisionnements** dans cette région du monde, notamment de **riches matières premières** . Pour le journal *Le Monde* , c'est le « **dilemme chinois de l'Australie** »⁶ ; pour les politiques et universitaires australiens, on redoute bien d'être « **pris en otage entre la rivalité Chine / États-Unis** »⁷. La République Populaire de Chine y a choisi une **approche indirecte** , privilégiant les accords économiques et financiers, le développement de sa culture à l'échelle locale par les instituts Confucius (9 en Australie, 1 en Nouvelle-Zélande) et une politique d'envoi de « mini-ambassadeurs », ses étudiants. Elle est aujourd'hui le premier partenaire commercial de l'Australie, partant de très bas en 1992 (3% des exportations australiennes ; 7% de ses exportations en 2002)⁸ puis explosant aujourd'hui : pratiquement un quart des exportations australiennes (principalement de gisements miniers et autres matières premières) prend la route de la Chine. Pour la Nouvelle-Zélande, pays plus petit et pesant bien moins lourd sur la scène internationale (268.680 km² pour 4.331.600 habitants), son ouverture internationale et surtout régionale lui est essentielle si elle compte survivre. Sur ses 5 premiers marchés d'exportation, 3 sont situés en Asie ; cette région du monde représente une part de plus en plus importante de ses visiteurs. Les étudiants chinois représentaient en 2006 près du tiers de ses étudiants étrangers, et pour 2012, on estime que ce quota atteindra presque 45%⁹. La Chine « déborde » hors de ses frontières et sa diaspora

« Pour le journal *Le Monde* , c'est le « **dilemme chinois de l'Australie** » ; pour les politiques et universitaires australiens, on redoute bien d'être « **pris en otage entre la rivalité Chine / États-Unis** ». »

⁵ John Howard, Premier ministre conservateur australien, de 1996 à 2007, a réaffirmé son alliance ancienne avec les USA, surtout après les événements du 11 Septembre.

⁶ RIOLS, Yves-Michel, « Le dilemme chinois de l'Australie », *Le Monde* , 16 novembre 2011.

⁷ WHITE, Hugh, "Australia's future hostage to rivalry between China and US", cité en bibliographie.

⁸ AUSTRALIAN GOVERNMENT DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE, *Advancing the national interest: Australia's foreign and trade policy White Paper* , page 145.

⁹ NEW ZEALAND GOVERNMENT MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE, *Asia White Paper: Our future with Asia* , pages 32 à 37.

lui offre une visibilité essentielle dans cette région du monde.

Essai de prospective : dans l'avenir, un couple toujours solide ?

Australie et Nouvelle-Zélande sont régulièrement présentées ensemble. Cette relation n'est **aucunement un lien d'assujettissement**. Cette association de pays se fait sur des **similitudes culturelles et linguistiques**, mais aussi largement **pragmatiques et historiques**. Les premiers projets de fédérations australiennes prévoyaient même d'y inclure la Nouvelle-Zélande. Finalement, une possible « *union* » (au sens britannique) n'a jamais été complètement abandonnée. Les australiens choisissent majoritairement la Nouvelle-Zélande comme lieu de vacances et d'émigration, et vice-versa. Mais des **oppositions profondes existent toujours** : multiculturalisme et implantation du modèle américain en Australie contre racines anglaises toujours vivaces et antagonismes européens / maoris toujours présents du côté des *kiwis*.

Il ne faut pas oublier que ces pays, s'ils veulent disposer d'une marine efficace qui coïncide avec leurs ambitions politiques, **devraient dépenser plus** que de 2% et 1,2% de leur P.N.B. annuel pour la Défense en 2012, respectivement pour l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Cela vaut essentiellement pour **l'Australie** qui souhaite une **influence régionale avec des moyens juste suffisants**, pour un pays grand comme 15 fois la France (7,741 millions de km²), peuplé de seulement 21,5 millions de personnes en juillet 2010.

Ce couple est basé sur une **grande solidarité**, d'importants accords économiques de libre-échange, des facilités de déplacement pour les populations entre les deux pays. Pourtant, que pourrait faire la Nouvelle-Zélande seule face à un si puissant voisin sans soutien extérieur direct ? Clairement, peu de choses. Actuellement, ces deux pays sont toujours **engagés conjointement pour les opérations de maintien de paix** dans la région. Ce qui ne les empêche pas de prendre des **décisions parfois antagonistes** sur des questions de politique étrangère ou de sécurité internationale. La **crise**

de l'ANZUS¹⁰ en 1985 montre bien que la Nouvelle-Zélande, malgré son poids international très réduit, est décidée à préserver ses fondements politiques face à la superpuissance occidentale. La sanctuarisation de son territoire face à l'énergie atomique sous toutes ses formes est un principe vital pour le pays. Depuis 2003, l'Australie est engagée en Irak auprès de son « grand protecteur », pas la Nouvelle-Zélande. Dans les années à venir, leurs politiques étrangères et de sécurité sont amenées à changer radicalement. Il est possible, mais peu probable, que la Nouvelle-Zélande se dissocie de l'Australie. Elle serait alors trop exposée. Surtout que l'Australie ne s'est jamais séparée de son plus proche partenaire, prenant acte de tous ses choix politiques, qu'ils les rapprochent ou les éloignent. Pourtant, dans les **années à venir**, ce couple va devoir **arbitrer**

entre une **alliance renforcée avec les États-Unis** ou **se rapprocher de la Chine**, tout en froissant très largement le « grand frère américain ». La croisée des chemins se rapproche.

Pour les dix ou vingt années à venir, les **États-Unis resteront sans doute la puissance océanique majoritaire**, avec une forte concurrence de la marine chinoise. Tant que le leadership américain sera assuré dans le Pacifique, Australie et Nouvelle-Zélande la préféreront sans aucun doute à son **concurrent chinois**. Néanmoins,

ce dernier, avec un poids qui se renforce sans cesse, deviendra un partenaire économique essentiel, peut-être même vital. Par cette habile « **diplomatie des affaires** », la Chine pèsera de plus en plus sur les choix politiques internationaux. Si l'Australie a choisi le tropisme asiatique, la Nouvelle-Zélande préférera garder des partenariats économiques essentiels avec les îles du Pacifique. De même, elle est plus attachée au **multilatéralisme** et à la négociation dans un cadre global, à l'inverse de

*« Dans les années à venir, ce couple va devoir arbitrer entre une **alliance renforcée avec les États-Unis** ou **se rapprocher de la Chine**, tout en froissant très largement le grand frère américain ».*

La croisée des chemins se rapproche. »

¹⁰ Dès 1984, la Nouvelle-Zélande refuse d'ouvrir ses ports aux navires américains qui ne peuvent prouver qu'ils ne sont équipés d'aucun système nucléaire. Les USA refusant de se soumettre aux contrôles néo-zélandais, tout navire US est donc interdit dans l'espace de souveraineté néo-zélandais : c'est le cas en février 1985 pour l'USS *Buchanan*. Les États-Unis suspendent alors les clauses du traité à l'égard de la Nouvelle-Zélande.

l'Australie qui tend quelques fois, comme son « grand protecteur » américain, à un **multilatéralisme à la carte, voire un bilatéralisme**. La faiblesse des moyens militaires néo-zélandais, sa capacité restreinte de mener des opérations maritimes longtemps et loin, font que **la Royal New Zealand Navy continuera à suivre son équivalent et partenaire australien**. Les noms des accords entre les deux pays sont d'ailleurs éloquentes : les *Closer Defence Relations* dans le domaine militaire, les *Closer Economic Relations* pour des économies plus proches et plus intégrées.

Pourtant, Australie et Nouvelle-Zélande ne sont pas coincées entre États-Unis et Chine. La **carte Inde est jouable sur le moyen-terme**, et elle semble être une alternative crédible afin de rassurer Washington. Par moyen-terme, comprenons au minimum **8 à 10 ans**. Car l'Inde doit se doter de **moyens d'actions crédibles**, ainsi que de **leur maîtrise**. Elle offre également un **marché immense**, comparable au marché chinois, une **main d'œuvre assez bien qualifiée**, une spécialité dans **l'informatique**. **Nombreux points communs** : l'*Indian Navy* a été formé sur le **modèle britannique** ; elle est également engagée dans *Enduring Freedom* ; elle participe à des **opérations humanitaires**, que ce soit aux Maldives, au Sri Lanka ou en Indonésie. Si une alliance est possible, elle permettrait la constitution d'un « **axe de paix du Pacifique** », réalisé **par les anciennes colonies britanniques**. **Problèmes** : un **équipement très différent** entre les marines (occidental pour Australie / Nouvelle-Zélande ; plutôt d'inspiration soviétique pour l'Inde) ; des sous-marins avec missiles balistiques à **propulsion nucléaire indiens** pourraient froisser la Nouvelle-Zélande, mais pas l'Australie. Cela permettrait aux parties d'être gagnantes : **pour l'Inde, sécuriser plus efficacement le sud-ouest de l'océan Indien**, qui est sa zone naturelle d'influence ; **pour l'Australie et la Nouvelle-Zélande**, avoir un **appui sur le flanc bâbord de la Malaisie et de l'Indonésie**, qui restent des **partenaires importants mais turbulents et instables**.

La *Royal Australian Navy* compte actuellement **53 bâtiments**, ce qui fait d'elle une grande marine régionale, la **8^{ème} du monde en 2008**. Son ambition géopolitique est celle de **puissance régionale**, tout spécialement au Timor-Oriental, en Papouasie Nouvelle-Guinée, dans les îles du Pacifique du sud-est. La *Navy* australienne se compose notamment de :

- **8 frégates** de classe *Anzac*, 4 frégates de classe *Adelaide* ;
- **6 sous-marins** diesels électriques de classe *Collins* ;
- **6 bâtiments de débarquement** lourds de classe Balikpapan ;
- Le HMAS *Tobruk*, un *Landing Ship Heavy* (LSH).

Dans *Defending Australia in the Asia Pacific Century : Force 2030*¹¹, la *Royal Australian Navy* va subir une série de profondes modifications et améliorations afin de passer **d'une marine sous-régionale à une marine régionale « complète »**. Bien que la marine australienne soit **une force non-négligeable dans cette partie du monde**, elle n'en est pas moins considérée comme une marine à **capacités régionales limitées**. Dans les années à venir, l'Australie se tournera de **plus en plus vers une intervention extérieure**, en tout premier lieu dans son **voisinage proche**, puis **vers la « Méditerranée orientale »** dans un temps plus éloigné, en **dépassant géographiquement l'Indonésie et la Malaisie**. Sa stratégie répond à **l'accroissement continu des capacités et des moyens des marines asiatiques**, qui fait peser sur ce pays-continent une **menace préoccupante**.

Pour se faire, sont programmés un **renouvellement de sa flotte d'hélicoptères** (des *SeaHawks* aux MH-60R) et des **capacités opérationnelles de ses frégates**, la construction de **deux Landing Helicopter Dock**, futurs classe-*Canberra* sur le modèle espagnol du *Buque de Proyección*, la construction de **trois frégates lance-missiles de classe-Hobart**, sur le modèle des frégates *Aegis* américaines sur le moyen terme. À long terme, le programme est encore plus ambitieux : **douze sous-marins** évolués de 4000 tonnes pour remplacer les classe-*Collins*, **huit frégates** de 7000 tonnes pour remplacer les *Anzac*, une **vingtaine d'avisos** de haute mer de 2000 tonnes et un **bâtiment de projection de moyens aériens à voilure tournante d'environ 15000 tonnes**, similaire au bâtiment espagnol de classe-*Galicía*.

➤ ¹¹AUSTRALIAN GOVERNMENT DEPARTMENT OF DEFENCE, *Defending Australia in the Asia-Pacific Century: Force 2030*, Canberra, 2009, 144 pages.

A l'inverse, la **Nouvelle-Zélande** n'a pas de **réelles menaces sécuritaires** sur son sol, à proprement parler. Elle a effectivement des investissements et des intérêts à l'extérieur de son territoire à protéger, mais de par sa culture, son isolement, son opinion publique qui participe largement à ses choix de politiques, les objectifs de sa marine sont simples : **protection du territoire national, dissuasion** avec la marine australienne, participation à des **opérations conjointes**, opérations d'**aide humanitaire**. Clairement, **une marine de zone lui suffit amplement**, ce qui ne l'empêche pas de participer à l'opération *Enduring Freedom* dans le Golfe Persique depuis 2001, ainsi que des opérations de patrouille maritime autour des bâtiments occidentaux déployés dans le cadre des combats en Afghanistan.

Dans le *Defence White Paper* de novembre 2010, la continuité est de mise : **remplacement** comme prévu du ravitailleur *Endeavour*, remplacement probable des SH-2G *Seasprite*, ainsi que du HMNZS *Resolution* (bâtiment d'hydrographie) et *Manawanui* (bâtiment de support). La *Royal New Zealand Navy* est donc en pleine **période de remplacement de ses capacités** en mer, et son Livre Blanc n'atteste pas de profonds bouleversements politiques ou stratégiques sur le court ou moyen-terme. Est cependant mis en place un **Long-Term Development Plan (LTDP)**, chargé de réfléchir sur les 10 années à venir aux possibles évolutions souhaitables de l'outil naval.

En 2011, la ligne Sandisson est en passe de reculer pour intégrer les deux piliers de l'Océanie : Australie et Nouvelle-Zélande. On peut se demander si, justement, **ce recul n'a pas déjà été réalisé**, au vu de **l'intégration de ces deux pays** au commerce mondial ainsi qu'aux grandes routes maritimes. Ils possèdent un rôle politique, économique, international essentiel. Un rôle déjà perçu et intégré : opérations humanitaires, protection des populations civiles et de la paix, A.P.D. régionales, partenariats économiques. Ils sont **au centre de la rivalité** entre les deux Grands du Pacifique : le **Grand actuel** (les **États-Unis**), le **Grand en devenir** (la **Chine**). Dans ce jeu, **leur position va devenir au fil du temps de plus en plus intenable**, entre un soutien politique aux États-Unis, hérité du passé et une dépendance croissante à l'économie et au commerce chinois. Dans le futur, il est fort probable que ce couple restera soudé, bien que les **aspirations régionales de l'Australie ne coïncident pas avec la politique extérieure**

multilatérale et plus pacifique de la Nouvelle-Zélande. La place primordiale sera tenue avant tout par **leurs marines**, instruments militaires mais avant tout politiques, essentiels en diplomatie comme en guerre, qui leur donne une **vraie légitimité et une crédibilité**. L'Australie tente de se doter d'un tel outil ; la Nouvelle-Zélande, clairement pas.

À terme, se posera la **question de l'ambition australienne** : crédible, supportable et efficace ? Démesurée ? À cette question, une interrogation simple : la Nouvelle-Zélande sera-t-elle toujours capable de faire entendre sa voix en Océanie et sur la scène internationale, si son voisin et partenaire devient trop bruyant et trop actif ? Le **pays du « Long Nuage Blanc »** ne va-t-il pas, par **pragmatisme réaliste, renier son principe d'être un « citoyen international modèle »** ?

Pour aller plus loin :

Ouvrages indicatifs

- PONSONNET, Maïa, GRUNDMAN, Pierre, *Australie, histoire, société, culture*, éd. La Découverte, Paris, avril 2008, 223 pages.
- VACHER, Luc, « Le rôle de l'Australie dans l'Asie-Pacifique » in COSAERT, Patrice (sous la direction de), *Les enjeux du Pacifique*, éd. Ellipses, Paris, juin 2009, 352 pages.
- HARBULOT, Christian (sous la direction de), *Stratégie de puissance de l'Australie*, Association des Anciens de l'École de Guerre Économique, janvier 2007, 72 pages.

Documents officiels

- NEW ZEALAND GOVERNMENT MINISTRY OF DEFENCE, *Defence White Paper 2010*, Wellington, novembre 2010, 100 pages.
- NEW ZEALAND GOVERNMENT MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE, *Asia White Paper: Our future with Asia*, Wellington, 2007, 74 pages.
- AUSTRALIAN GOVERNMENT DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE, *Advancing the national interest: Australia's foreign and trade policy White Paper*, Canberra, 2003, 188 pages.
- AUSTRALIAN GOVERNMENT DEPARTMENT OF DEFENCE, *Defending Australia in the Asia-Pacific Century: Force 2030*, Canberra, 2009, 144 pages.

Articles de géopolitique et de politique étrangère

- MAYELL, Peter, "Beyond the 'Outer Crescent': The Mackinder Century in New Zealand Geopolitics" in *The Geographical Journal*, Vol. 170, No.4, The Royal Geographical Society, décembre 2004, pages 368-376.
- WHITE, Hugh, "Australia's future hostage to rivalry between China and US" in *The Age*, 25 octobre 2011, page 11.