L'Australie face à l'Europe dans le sillage du Brexit

Matthew Graves, Aix-Marseille Uni, LERMA, Aix-en-Provence, France

Lors du sommet des jeunes dirigeants de l'Asie à Melbourne en novembre 2017, le président de l'Université Nationale Australienne (ANU) et ancien ministre des affaires étrangères australien Gareth Evans identifia les « cinq basculements géopolitiques » qui ont transformé les relations internationales des pays de la région depuis le début du XXI^{e} siècle. Les deux principaux selon Evans étaient « la montée rapide de la Chine, et le déclin relatif des États-Unis »[1], mais il est à souligner que, quelques dix-huit mois après le référendum de juin 2016 qui a déterminé le départ du Royaume-Uni de l'Union européenne, il n'y avait aucune place dans son bilan pour le Brexit. Pourtant, les futures relations du Royaume-Uni avec l'Australie et les pays du Commonwealth de l'Asie-Pacifique avaient occupé une place significative dans le débat public outre-Manche, et la contraction anticipée de l'U.E. après six vagues successives d'élargissement à vingt-huit pays membres ouvre des perspectives de réalignement durable des politiques étrangères de part et d'autre. Pour comprendre le pourquoi du non-dit et mesurer son impact géopolitique, il convient de croiser les perspectives britannique et australienne pour considérer comment l'Australie appréhende ses relations avec le Royaume-Uni et l'Europe dans le sillage du Brexit, basculement qui se lit en filigrane de la globalisation en crise.

I. Brexit et le « tournant asiatique »

C'est au moment même où les effets de la crise se manifestent à de multiples niveaux – démocratique, environnemental, sanitaire, économique – que les Conservateurs au pouvoir à Londres depuis une décennie envisagent de tourner le dos à l'Europe pour « réactiver » le Commonwealth et renouer avec un rôle global abandonné au début des années 1970. Or, la relation spéciale entre le Royaume-Uni et l'Australie n'est plus celle d'avant l'adhésion du premier à la Communauté économique européenne, ou de la réorientation de la politique étrangère et commerciale du second vers l'Asie.

A. L'affaiblissement des liens traditionnels anglo-australiens

En tant que ministre des affaires étrangères des gouvernements travaillistes de Bob Hawke et Paul Keating de 1988 à 1996, Geoffrey Evans a été l'un des architectes du « tournant asiatique » dans les relations extérieures de l'Australie, même si c'est l'ancien Premier ministre libéral Malcolm Fraser qui, jeune député à la Chambre des représentants, avait tôt fait de reconnaître « l'affaiblissement des liens traditionnels » lors de la première candidature du Royaume-Uni à la CEE en 1961[2]. Il ne faisait alors que constater une évolution géo-économique au long cours : le Royaume-Uni a été progressivement supplanté comme principal partenaire commercial de l'Australie par les États-Unis et le Japon au

[1] "Asian Geopolitics in Transition", Keynote Address delivered by Professor the Hon. Gareth Evans AC QC, Chancellor of the Australian National University and Former Australian Foreign Minister to the Asia Society's Asia 21 Young Leaders Summit, Melbourne, 29 November 2017. L'Europe n'y figure qu'à titre de modèle de stabilité pour l'ASEAN.

[2] J. Curran, *The Power of Speech: Australian Prime Ministers Defining the National Image.* Melbourne: Melbourne University Press, 2006, p. 154. "[*Fraser] felt Britain's entry into the European Community 'would give new impetus to the weakening of these traditional ties'*.", p. 154.

lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, puis à partir de 2000 par la Chine et le Japon. En 2017-18, l'ancien pouvoir colonial figurait à la septième place du « Top 10 » avec seulement 3,5% de part de marché, loin derrière la Chine, en tête avec 24,4%. Le réalignement volontaire de l'économie australienne a été conforté par la montée en puissance de la Chine depuis le début du XXI[e] siècle : aujourd'hui, le volume des transactions commerciales de l'Australie avec les 21 pays membres de l'APEC est plus de six fois supérieur à celui de l'Union européenne dans son ensemble, qui se voit également devancée d'une tête par l'ASEAN[3].

Le discours en faveur du rapprochement du Royaume-Uni avec certains pays du Commonwealth, et l'Australie en particulier, qui a été développé par le camp « Leave » depuis le début de la campagne du référendum du 23 juin 2016 prend à revers la logique australienne du « tournant asiatique ». Ses prémices remontent au milieu des années 1990 lorsque l'élargissement du Commonwealth était à l'ordre du jour à Westminster suite à la réintégration de l'Afrique du Sud post-apartheid. C'est alors que Katherine West, ancienne directrice du think tank conservateur australien l'Institute for Policy Studies, et chercheuse invitée à l'Institute of Commonwealth Studies, plaidait au cours d'une conférence intitulée « Britain, the Commonwealth and the Global Economy » la cause d'un Commonwealth revigoré comme horizon économique alternatif à l'Union européenne :

> Dans ce monde hors de l'Europe, les liens passés de la Grande-Bretagne avec le Commonwealth revêtent d'un intérêt nouveau présent et futur dans l'esprit de ceux qui veulent voir le pays retrouver, dans un tout autre contexte, les avantages en termes de commerce et d'investissement dont il jouissait du temps de l'Empire[4].

B. Le Commonwealth : reliquat ou véhicule d'influence britannique ?

L'appel de Katherine West coïncidait avec le rapport du Commons Foreign Affairs Committee sur l'avenir du Commonwealth de 1996 présidé par l'ancien ministre thatchérien Lord Howell, qui mettait en avant le marché potentiel des économies émergentes de l'Asie pour relayer une croissance britannique et européenne en panne[5] et « le début d'un basculement [géoéconomique] majeur » apte à redorer le blason du Commonwealth[6]. Cet intérêt retrouvé pour un réseau jusque-là considéré par les observateurs de la politique étrangère comme « désintégré en tant que véhicule d'influence britannique »[7] s'inscrivait dans le cadre de la préparation du sommet d'Édimbourg en octobre 1997, où le Royaume-Uni

---

[3] "Australia's Top 10 Two-Way Trading Partners 2017-18", Trade and Investment at a Glance 2019, Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade, 2019, p.15.

[4] *"In this wider world outside Europe, Britain's past Commonwealth connections are assuming a new kind of present and future relevance in the minds of those already talking about the need for Britain to regain, in a different context, the global investment and trading advantages it once derived from empire." K. West. "Britain, the Commonwealth and the Global Economy". The Round Table* (1994), n° 332, p.407. Cet article de revue est une version mise à jour de sa conférence de mai 1994.

[5] Round Table. "A Seminal Document? The House of Commons Foreign Affairs Committee's Report on the Future of the Commonwealth", Editorial, *The Round Table*, 1996, No. 339, p. 259.

[6] *"It was at that time that we forecast, looking at the Commonwealth in the context of Asia rising, that the new Asian powers were going to acquire not only economic prominence, but wealth and political influence. Indeed, there were the beginnings of a huge shift, as we moved towards the 21st century, in influence and political weight away from the Atlantic countries and towards the emerging markets of Asia, Latin America and Africa."* Témoignage de Lord Howell in House of Commons Foreign Affairs Committee, *The Role and Future of the Commonwealth*, House of Commons, 1 November 2012, p. 36.

[7] D. Reynolds, *Britannia Overruled: British Policy and World Power in the 20th Century*. Harlow : Longman, 2e éd. 2000, p. 308.

s'apprêtait à accueillir les chefs d'états et de gouvernement des pays membres pour la première fois depuis vingt ans dans un climat d'optimisme quant à l'avenir d'une organisation qui venait de remporter un succès historique contre l'apartheid. Toutefois, l'enthousiasme du gouvernement conservateur sortant de John Major pour trouver une vocation commerciale à l'organisation ne trouvait pas d'écho chez les néo-travaillistes de Tony Blair focalisés sur les relations européennes[8], et encore moins chez les travaillistes australiens plus occupés à tourner la page du dernier lien constitutionnel en vue du référendum sur la république[9]. « L'entretien du pas de porte » au *10 Downing Street*[10] entre John Major et Paul Keating lors de la visite du Premier australien à Londres en septembre 1993 annonce le ton d'une relation spéciale à sens unique, qui tourne au dialogue de sourds autour des liens résiduels. Pour le Premier ministre britannique, la question constitutionnelle est une affaire entre la Reine et le gouvernement australien ; quelle que soit son issue « la relation bilatérale, commerciale et entre les peuples » restera inchangée. Pour Keating, qui s'apprêtait à parachever l'ouverture de l'économie australienne au marché mondial des années Hawke, couper le cordon constitutionnel est « une aspiration nationale et identitaire » légitime qui ne sera en aucun cas « le catalyseur » de la décomposition du Commonwealth dont il défend l'intérêt du bout des lèvres[11]. C'est Keating qui veilla au rapatriement du soldat inconnu australien de Londres à Canberra le Jour du souvenir 1993 dans un geste à forte résonance symbolique qui fit écho au rapatriement de la constitution australienne en 1986. Et ce ne sont pas que les travaillistes australiens qui firent preuve de réticence par rapport au « liens résiduels » : le libéral Malcolm Turnbull était, et reste, un ténor du mouvement républicain.

II. « Global Britain » : discours, facteurs et initiatives

L'affaiblissement des liens patrimoniaux n'empêchera pas pour autant les think-tanks australiens de la mouvance libérale et nationale d'alimenter le débat sur la réorientation de la politique étrangère britannique à l'issue des années Major, du temps où le Parti conservateur thatchérien, fort de près de deux décennies au pouvoir sans césure, tenait les rênes de la diplomatie. Pour ses critiques, la vision qui en émergea d'une « Grande-Bretagne globale » avait des relents de la « Greater Britain » de l'impérialiste fédérateur Charles Dilke, car il remettait le Commonwealth à l'ordre du jour par le biais de la globalisation et du libre-échange.

A. Le « facteur Commonwealth »

Le discours globaliste amorcé par Katherine West et par le Comité des affaires étrangères de la Chambre des Communes présidé par Howell a été relayé, entre autres think-tanks, par Global Britain, fondé en 1997 par trois paires du royaume eurosceptiques : le travailliste Lord Stoddart, le conservateur Lord Harris, et l'ancien dirigeant d'UKIP Lord Pearson, « afin de défendre l'idée que la prospérité de la Grande-Bretagne est fondée sur une

[8] Alistair Campbell rapporte qu'une fois au pouvoir Tony Blair manifesta son impatience avec l'ordre du jour du Commonwealth à Edimbourg qui le détournait de la question urgente de l'union monétaire, in P. Murphy, *The Empire's New Clothes: The Myth of the Commonwealth*. London: C. Hurst & Co. Ltd., 2018, p. 205.

[9] Lors du référendum du 6 novembre 1999 la proposition d'instaurer une république avec un président nommé par le parlement a été rejetée par une majorité de près de 10% des votants.

[10] "The doorstep interview" est le format conventionnel de conférence de presse pour des chefs de gouvernement en visite à Londres à l'issue de consultations avec le premier ministre.

[11] "Mr. Major's Joint Doorstep Interview with Prime Minister Keating – 17 September, 1993", Sir John Major KG CH : http://www.johnmajorarchive.org.uk/1990-1997/mr-majors-joint-doorstep-interview-with-prime-minister-keating-17-september-1993/, consulté le 24 juillet 2020.

vision globale, non pas sur une union douanière européenne, et que sa prospérité serait mieux servie par son retrait de l'Union européenne »[12]. Jusqu'au référendum de 2016 et au-delà, ses publications n'ont eu cesse de déployer l'argumentaire que (pour reprendre l'intitulé d'un rapport de 2005) le Commonwealth est un « colosse négligé » d'inspiration libérale dont la part du commerce mondial est en progression constante (alors que la croissance européenne stagne), et une « alternative conviviale » dotée d'une organisation souple et peu coûteuse (contrairement à Bruxelles).[13] Afin de souligner la vocation globale du Royaume-Uni, Global Britain a développé l'idée de Katherine West selon laquelle favoriser le commerce intra-Commonwealth apporterait une plus-value grâce aux facilités de la *lingua franca* anglophone et des cultures commerciale, juridique et institutionnelle partagées. Qualifiée de « Commonwealth Effect » ou facteur Commonwealth, la notion d'un effet multiplicateur a été reprise par la Royal Commonwealth Society et le Commonwealth Business Council, et amplifiée par un rapport du Commonwealth Secretariat de 2015 qui chiffrait le « bonus » à gagner dans le volume du commerce international à +20%, une estimation à prendre toutefois avec des pincettes selon Philip Murphy, le directeur de l'Institute of Commonwealth Studies, tant sa méthodologie laisse à désirer, car les relations commerciales entre pays membres sont à géométrie variable de par leur proximité relative, et il n'existe aucun critère de référence pour le coût des échanges transfrontaliers[14].

B. Impacts du Brexit

Parallèlement à son engagement d'organiser un référendum sur l'adhésion du Royaume-Uni à l'Union européenne, l'une des concessions symboliques de David Cameron à l'aile eurosceptique du parti conservateur au lendemain de leur victoire électorale de 2010 a été d'adopter le slogan de « Global Britain » pour marquer la volonté du Foreign and Commonwealth Office de dépasser l'horizon européen. Entre autres initiatives, cette réorientation s'est concrétisée par une soi-disant politique de « retour à l'est de Suez », avec la réouverture de bases aérienne et navale et le stationnement permanent de troupes britanniques dans le Golfe persique pour la première fois depuis le retrait général de 1971, même si une note de synthèse du Royal United Services Institute y voit davantage « une évolution qu'une révolution » dans la présence britannique militaire au Moyen Orient.[15] Mais c'est le projet de création d'une zone de libre-échange entre le Royaume-Uni et les pays du Commonwealth en Afrique qui a vu cette politique sacrée du sobriquet « Empire 2.0 » par des fonctionnaires sceptiques de Whitehall.[16] À l'arrivée, ce plan ambitieux a accouché d'un document nettement plus modeste sous la forme d'un partenariat économique avec l'Union douanière d'Afrique australe plus le Mozambique qui assure la continuité des échanges commerciaux existants en se substituant à l'accord avec l'Union européenne. Le parcours semé d'embûches d'une politique de remplacement de l'ensemble des accords de libre commerce de l'UE en dehors du bloc douanier est bien documenté : plus de deux ans et demi après le référendum, le Ministère du Commerce international sous la direction de Liam Fox

---

[12] *"(...) with the aim of making the case that Britain's prosperity is founded on a global vision, not a European customs union, and that British prosperity would be best served by withdrawing from the European Union."* Global Britain, « Our History » : https://globalbritain.co.uk/history, consulté le 24 juillet 2020.

[13] I. Milne (dir.), "The Commonwealth: Neglected Colossus*?", Global Briefing Note n° 38*, Global Britain, 22 July 2005, p. 1.

[14] P. Murphy, *The Empire's New Clothes, op. cit.*, p. 206-7.

[15] G. Stansfield and S. Kelly, "A Return to East of Suez? UK Military Deployment to the Gulf." Royal United Services Institute Briefing Paper, April 2013, p. 4.

[16] S. Coates and M. Leroux, "Ministers aim to build 'Empire 2.0' with African Commonwealth", *The Times* digital edition, 6 March 2017 : https://www.thetimes.co.uk/article/ministers-aim-to-build-empire-2-0-with-african-commonwealth-after-brexit-v9bs6f6z9, consulté le 24 juillet 2020.

avait conclu des accords de ce type avec seulement sept pays des soixante-neuf visés[17]. La question de leur impact est également posée. Les économistes Karen Jackson et Oleksandr Shepotylo ont envisagé cinq scénarios multilatéraux avec divers partenaires régionaux allant d'un Brexit souple à un Brexit dur. Dans tous les cas de figure, le Royaume-Uni serait perdant, quoi qu'un peu moins dans le cas d'un accord avec les principaux pays du Commonwealth qu'avec les États-Unis (dans une fourchette de -1,93% à -3,96% de PNB, contre -2% à -4,78%, voire 4,1% à 5,3% sans accord). Les chercheurs soulignent toutefois que la reconstitution d'un système préférentiel avec le Commonwealth reste un défi politique difficilement surmontable :

> […] les pays à l'intérieur d'une union douanière s'octroient des préférences commerciales, entraînant le déclin relatif de ceux qui restent en dehors. Donc, la résurgence d'un bloc méga-régional autour du Commonwealth serait bénéfique, mais pas au point où il compenserait les pertes occasionnées par le Brexit. Cela suppose déjà qu'il sera possible de signer des accords de libre-échange avec les principaux pays du Commonwealth[18].

Pourtant, le discours de « Global Britain » est résolument volontariste : il balaie le doute, en se construisant à partir de modèles à émuler immédiatement reconnaissables des électeurs, puisqu'il s'agit des économies les plus performantes du bloc. Ainsi, le Royaume-Uni sera « Singapour-sur-Tamise » post-Brexit, ou adoptera « le modèle canadien », voire sa variante australienne.

III. Brexit et « le modèle australien »

A. L'Australie, modèle de libre-échange

C'est dans ce contexte qu'un partenariat avec l'Australie est devenu un objet de convoitise au lendemain du référendum, et ceci pour plusieurs raisons. D'abord, parce que l'ancien Dominion figure dans le premier cercle des décideurs de l'organisation ne serait-ce qu'en y apportant une contribution financière majeure. La quatorzième économie du monde est aussi l'un des quatre pays du Commonwealth qui sont également membres du G20[19], et elle est considérée à ce titre comme un candidat incontournable à tout bloc commercial alternatif aux côtés du Canada, de la Nouvelle-Zélande, de l'Inde, du Pakistan, et de l'Afrique du Sud. Signataire de quatorze accords bilatéraux de libre-échange avec les pays de l'Asie-Pacifique depuis 1983, parmi lesquels l'Accord de partenariat transpacifique boudé par l'administration Trump, et avec neuf autres en voie dont ceux avec l'Union européenne et le Royaume-Uni, l'Australie est citée par les think-tanks comme un modèle en la matière forte

---

[17] R. Partington, "Brexit: UK has rolled over just £16bn out of £117bn trade deals", *The Guardian*, 13 February 2019 : https://www.theguardian.com/business/2019/feb/13/brexit-uk-trade-deals-eu, consulté le 24 juillet 2020.

[18] *"[…] countries in trade blocs give each other preferential treatment, causing those outside the group to decline in importance. So, a resurgence of the Commonwealth group as a mega-regional would be beneficial, but not to the extent that it would compensate for the losses associated with Brexit. That's assuming it would be possible to sign a free trade agreement with the largest Commonwealth countries."* K. Jackson and O. Shepotylo, "The five alternatives to EU single market and customs union would all make UK poorer", *The Conversation*, 26 February 2018 : https://theconversation.com/the-five-alternatives-to-eu-single-market-and-customs-union-would-all-make-uk-poorer-92228 consulté le 24 juillet 2020.

[19] Classement 2019 de la Banque mondiale par ordre de PNB. À titre de comparaison, seuls l'Inde (5e place), le Royaume-Uni (6e), et le Canada (10e) devancent l'Australie parmi les 54 pays membres de l'organisation. The World Bank GDP Ranking: https://datacatalog.worldbank.org/dataset/gdp-ranking, consulté le 24 juillet 2020.

d'une longue expérience de négociation. Ce n'est pas le cas du Royaume-Uni qui bénéficiait jusque-là des accords négociés pour le bloc par les bons offices de Bruxelles, d'où la suggestion que des fonctionnaires australiens pourraient être appelés en renfort de leurs homologues britanniques moins expérimentés[20], et la proposition faite par Malcolm Turnbull à Theresa May d'ouvrir des négociations bilatérales sans plus attendre en vue de la conclusion rapide d'un accord avec le Royaume-Uni à l'issue du calendrier de sa sortie de l'Union[21]. Or, il convient de distinguer la rhétorique de la réalité de telles initiatives, car force est de constater que la période de transition donne libre cours à des effets d'annonce. Si le *Telegraph* pouvait titrer en février 2017 que « Ministers are recruiting the best trade negotiators from across the Commonwealth to help train civil servants in securing trade deals ahead of Brexit »[22], Philip Rycroft l'ancien haut responsable de DexEU, le département d'Etat en charge du Brexit, apporte toutefois des nuances sur le sujet : son département n'a pas employé des fonctionnaires détachés de l'Australie ou d'autres pays du Commonwealth sous sa direction (2017-19). En revanche, le principal négociateur du Department for International Trade est un néo-zélandais, Crawford Falconer, et il « suppose que la rumeur est partie de là » ; s'il ne peut répondre de la politique de recrutement d'autres départements, pour l'essentiel il s'est agi de constituer un corps de négociateurs britanniques ayant reçu une formation accélérée[23].

B. La relation spéciale australo-britannique en question

Une autre dimension de la relation spéciale entre l'Australie et le Royaume-Uni qui entre en jeu est celle des peuples mise en avant par John Major dès 1993. Les quelques 1,2 millions citoyens britanniques résidant de manière permanente en Australie constituent la diaspora britannique la plus importante du monde[24]; il y a proportionnellement moins de résidents australiens au Royaume-Uni (environ 138 000 selon les dernières estimations)[25], qui reste néanmoins le deuxième pays d'accueil des Australiens (après la Nouvelle-Zélande)[26]. Si ces derniers ont pu prendre part au référendum de 2016 au même titre que 900 000 citoyens du Commonwealth, les premiers n'étaient éligibles qu'à partir du moment où ils étaient encore inscrits sur les registres électoraux britanniques, le droit de vote étant perdu automatiquement après quinze ans d'expatriation (à la différence des électeurs français de l'étranger). Il est notoirement difficile d'établir comment s'est réparti le vote des diasporas du Commonwealth en juin 2016 puisque les principales statistiques de sortie des urnes, celles de

[20] Une rumeur qui semble avoir été rapportée d'abord dans la presse spécialisée en Australie avant d'être reprise par les principaux titres de la presse britannique. Voir M. Sansom, « Australia's public servants could rush to Britain's aid following Brexit", *Government News*, 30 June 2016 : https://www.governmentnews.com.au/australias-public-servants-rush-britains-aid-following-brexit/ consulté le 23 juillet 2020.

[21] "UK offered Brexit free trade deal with Australia", BBC News online, 17 July 2016 : https://www.bbc.com/news/uk-politics-36818055, consulté le 23 juillet 2020.

[22] B. Riley-Smith, "Commonwealth trade negotiators being seconded to Britain to train civil servants ahead of Brexit", *The Telegraph*, 25 February 2017 : https://www.telegraph.co.uk/news/2017/02/25/commonwealth-trade-negotiators-seconded-britain-help-train-civil/, consulté le 22 juillet 2020.

[23] Prof. Philip Rycroft (Université d'Edimbourg) dans une correspondance avec l'auteur du 15 juillet 2020.

[24] "Estimated resident population, country of birth", Australian Bureau of Statistics, 2019 : https://www.abs.gov.au, consulté le 23 juillet 2020.

[25] Office for National Statistics, "Overseas-born population in the United Kingdom, excluding some residents in communal establishments, by sex, by country of birth, January to December 2017" : https://www.ons.gov.uk/, consulté le 23 juillet 2020.

[26] Toutefois, des chercheurs affirment que les statistiques du recensement sont probablement une sous-estimation pour des raisons méthodologiques et que le vrai chiffre avoisinerait les 300 000. G. Hugo, "Developed Country Diasporas: The Example of Australian Expatriates" in Boquet, Yves (dir.), "Diasporas et grandes métropoles", *Espaces, Populations, Sociétés*, 2006/1: https://doi.org.lama.univ-amu.fr/10.4000/eps.809, consulté le 24 juillet 2020.

l'institut de sondage de Lord Ashcroft, sont classés par profil socio-économique, ethnie ou religion plutôt que par pays d'origine[27]. Le Secrétariat du Commonwealth s'est contenté de constater qu'à l'approche du référendum la majorité des états membres avaient exprimé leur opposition à la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne,[28] à l'instar de sa Secrétaire-générale Patricia Scotland au nom de l'ensemble de l'organisation : « le partenariat [européen] reste la meilleure des options pour nous tous »[29]. Les think-tanks conservateurs, quant à eux, ont promu une conception restrictive de la solidarité de la « famille des nations » en appelant au libre mouvement des personnes post-Brexit mais exclusivement entre les pays CANZUK[30], une proposition que le gouvernement Johnson a repris à son compte en voulant lier l'assouplissement des conditions d'octroi des visas aux négociations commerciales, avant de voir la tentative repoussée par l'Australie[31]. Dès le lendemain du référendum, le Premier ministre australien, comme ses homologues du Commonwealth, avait affiché peu d'enthousiasme pour les sollicitations britanniques en faveur de la négociation prioritaire d'un accord de libre-échange bilatéral, mettant l'accent plutôt sur « l'incertitude et l'instabilité dans les marchés internationaux » que « cette décision mémorable et historique » déclenchait, en rappelant que l'Australie avait « tissé des liens forts avec les pays de l'Europe continentale, en particulier la France et l'Allemagne » dans le cadre des négociations en cours pour la conclusion d'un accord avec l'Union européenne[32].

La position australienne n'a guère évolué depuis, en dépit de la succession de Scott Morrison en 2018 à la tête du gouvernement de coalition libérale-nationale, réputé plus aligné sur les droites de tendance populiste au pouvoir à Washington et Londres, en matière de politique d'immigration entre autres, avec une divergence marquée quant au protectionnisme de l'administration Trump. Une semaine après l'ouverture des négociations pour un ALE par les ministres du commerce britannique et australien le 15 juin 2020, l'ex-Premier ministre Malcolm Turnbull déclara « Nous ne sommes pas une option de rechange pour l'Union européenne », en ajoutant une dose de *realpolitik* :

> problème auquel la Grande-Bretagne est confrontée aujourd'hui est simplement celui-ci – à une époque où le protectionnisme gagne du terrain, le Royaume-Uni a choisi de tourner le dos à la plus grande zone de libre-échange du monde, et ses perspectives économiques et commerciales dépendent désormais de sa capacité à conclure de nouveaux et meilleurs accords avec toute une série de pays, dont l'UE n'est pas le moindre, ce qui est une gageure pour vous[33].

---

[27] L. Ashcroft, "How the United Kingdom voted on Thursday… and why", Lord Ashcroft Polls, 24 June 2016 : https://lordashcroftpolls.com/2016/06/how-the-united-kingdom-voted-and-why/ consulté le 23 juillet 2020.

[28] D'après Yuanee Tampoe de la Health and Education Unit du Secrétariat dans une correspondance avec l'auteur du 27 juin 2016.

[29] In J. William, "New Commonwealth chief says 'don't pit us against EU' in Brexit debate", Reuters, April 2016 : https://uk.reuters.com/article/uk-britain-eu-commonwealth/new-commonwealth-chief-says-dont-pit-us-against-eu-in-brexit-debate-idUKKCN0X11FR?irpc=932, consulté le 23 juillet 2020.

[30] M. Kilcoyne, "Happy Australia Day!", Adam Smith Institute, 26 January 2020 : https://www.adamsmith.org/blog/australia-day-canzuk, consulté le 23 juillet 2020.

[31] A. McCulloch, "Australia rejects visa-free immigration deal with UK", Personnel Today, 6 January 2020 : https://www.personneltoday.com/hr/australia-rejects-visa-free-immigration-deal-with-uk/, consulté le 23 juillet 2020.

[32] M. Turnbull, "Remarks on Brexit", 24 June 2016. Malcolm Turnbull, 29th Prime Minister of Australia 2015-18 : https://www.malcolmturnbull.com.au/media/remarks-on-brexit, consulté le 23 juillet 2020.

[33] *« The problem that Britain faces today is simply this - in an age of rising protectionism the United Kingdom has chosen to walk out of the biggest free trade area in the world, and it's economic prospects and trade prospects now depend on cutting new and better deals with a whole range of countries, not least of all the EU itself, so it is a challenging time for you. » in J. Read, "'We are not a substitute for the EU' – Former Australian PM's exasperation over post-Brexit trade deals"*, The New European, 22 January 2020 :

À titre de comparaison, les négociations entre Canberra et Bruxelles sont en cours depuis juin 2018. L'Union européenne est le troisième partenaire commercial de l'Australie par ordre d'importance, avec des échanges bilatéraux de biens et services d'une valeur de $114 milliards ; le Royaume-Uni est le septième, avec un volume d'échanges quatre fois moindre : $30,3 milliards.[34] Or, aucun accord avec le Royaume-Uni ne peut intervenir avant l'expiration de la période de transition qui prend fin le 31 décembre 2020, et il sera nécessairement conditionné d'une part par l'issue la négociation entre Londres et Bruxelles, et d'autre part par la teneur de l'accord entre l'Australie et l'UE qui reste prioritaire du point de vue australien. D'où, pendant un temps, l'intérêt des milieux conservateurs australiens pour un « Brexit dur » qui découplerait les deux processus et mettrait les deux partis sur un pied d'égalité dans la négociation.[35] Les derniers propos de Turnbull et des ministres du gouvernement Morrison montrent que, face à l'ampleur de la crise économique déclenchée par la pandémie de Covid-19, cette tentation est révolue. Interrogé quant à sa priorité dans les deux négociations, le Ministre du commerce australien Scott Birmingham renverse habilement le trope de la famille des nations : « Je n'ai pas d'enfant préféré de ce point de vue, je veux les aimer sur un même pied d'égalité », tout en relativisant : « À l'époque où le Royaume-Uni est entré dans la Communauté économique européenne il était notre troisième marché de biens, aujourd'hui il en est le douzième ».[36] Le ministre n'a point besoin de forcer la comparaison défavorable avec l'Union européenne qui est désormais le deuxième partenaire commercial de l'Australie derrière la Chine et sa principale source d'investissement extérieur.

IV. La France, nouveau « pont vers l'Europe » ?

L'importance de la relation bilatérale avec la France dans cette perspective tient moins à son rang en tant que partenaire commercial de l'Australie – il n'est que dix-huitième – qu'à son rôle de co-moteur de la construction européenne aux côtés de l'Allemagne, et à sa présence stratégique dans la région Asie-Pacifique.

A. Le retour en force de la relation franco-australienne

L'un des argumentaires avancés par les dirigeants du Commonwealth dans leur opposition de principe au Brexit était que le Royaume-Uni constituait pour les états membres extra-européens un « pont vers l'Europe », pour reprendre la formule de Tony Blair. La victoire plus que confortable des Conservateurs aux élections de décembre 2019 sur une plateforme de « Get Brexit done », et la formation d'un gouvernement composé des partisans de la ligne

---

https://www.theneweuropean.co.uk/top-stories/malcolm-turnbull-on-bbc-newsnight-1-6477048, consulté le 23 juillet 2020.

[34] D'après les chiffres actualisés du Bureau national des statistiques australien (DFAT).

[35] J. Hewett, "Why Malcolm Turnbull is hoping for a 'hard' Brexit", *Financial Review*, 19 July 2018 : https://www.afr.com/opinion/why-malcolm-turnbull-is-hoping-for-a-hard-brexit-20180719-h12v3g, consulté le 23 juillet 2020.

[36] *"I don't have any favoured children in that regard – I want to love them both equally (...) Back at the time that the UK entered into the European Economic Community it was our third-largest goods trading market. It's now our 12th."* Propos recueillis par D. Hurst et C. Graham-McLay, "UK begins talks with New Zealand and Australia on free trade deal for post-Brexit era", *The Guardian*, 17 June 2020 : https://www.theguardian.com/business/2020/jun/17/uk-begins-talks-with-australia-and-new-zealand-on-free-trade-deal-for-post-brexit-era, consulté le 24 juillet 2020.

dure de la campagne Leave avec le « Brexiteer » Boris Johnson à sa tête, a durablement éloigné la perspective d'un second référendum voire d'un rattachement partiel à l'Union européenne au travers du marché unique ou de l'union douanière. La confirmation du retrait du Royaume-Uni prive l'Australie d'un allié et porte-parole au sein de l'Union européenne au moment même où elle négocie une pièce maîtresse de son réseau de libre-échange, et alors que son statut de puissance moyenne de l'Asie-Pacifique dans un rôle pivot entre Washington et Beijing[37] est mis en cause par le basculement des États-Unis dans de l'unilatéralisme et du protectionnisme populistes.

Des deux moteurs de l'Union européenne, c'est la France qui se trouve en meilleure posture pour occuper la place laissée vacante par le Royaume-Uni, non seulement en tant qu'allié séculaire, mais en raison de ses trois territoires dans le Pacifique Sud (Nouvelle Calédonie, Polynésie française, Wallis et Futuna). Dernière puissance européenne en présence dans l'Asie-Pacifique, la France assure l'interface de l'Union européenne dans la région pour les pays du Commonwealth limitrophes, l'Australie et la Nouvelle-Zélande les premiers :

> L'intégration régionale autour des territoires français se situe donc au carrefour d'enjeux internationaux multiples, dont de nombreuses facettes présentent des mutations significatives : l'enjeu de l'ouverture économique d'un espace marginal dans la zone Asie-Pacifique, la révolution technologique et les problématiques du changement climatique[38].

A ce titre, un rapport du Conseil économique, social et environnemental de 2012 souligne le rôle de l'UE comme l'un des acteurs extérieurs qui favorise l'intégration régionale via ses programmes d'aide au développement et « esquisse une nouvelle politique européenne de voisinage basée sur le développement humain »[39].

Le retour en force de la relation franco-australienne ne date pas d'hier et doit beaucoup aux efforts du gouvernement Rocard pour apaiser des relations diplomatiques tendues suite aux essais nucléaires de Moruroa et à l'affaire du Rainbow Warrior, à commencer par la signature fin 1992 de l'accord FRANZ entre la France, l'Australie et la Nouvelle-Zélande pour venir en aide aux pays insulaires en cas de catastrophe naturelle (un dispositif qui a été déclenché plus quinze fois depuis, notamment après le tsunami de Noël 2004, et dont on a marqué le 25e anniversaire en 2017). La diplomatie mémorielle a relayé la coopération régionale franco-australienne autour de la politique dite de « la mémoire partagée » à partir de 2008 en préparation du Centenaire de la Première Guerre mondiale, et tout au long de ce dernier. L'alliance des deux guerres mondiales et de la Guerre froide a fourni le cadre pour d'une Déclaration conjointe d'engagement stratégique dans la région Indo-Pacifique en 2017 pour une coopération dans un nombre de domaines allant de la défense et la sécurité à la technologie et l'innovation. Cette déclaration a été renforcée par la « Vision statement » paraphée par Malcolm Turnbull et Emmanuel Macron en marge de la visite présidentielle de 2018 (seulement la deuxième d'un chef d'état français après celle de François Hollande en 2014), en vue d'établir un mécanisme permanent pour développer la coopération : l'initiative franco-australienne AFiniti. Entre temps, Macolm Turnbull s'est rendu en France deux années de suite, en 2017 pour ouvrir le directoire du programme du futur sous-marin d'attaque

[37] F. Argounes, *L'Australie et le Monde – Entre Washington et Pékin*, Presses Universitaires de Provence, 2016, p. 182-86.
[38] R. Bessard et N. Mrgudovic, « Horizons régionaux et variations océaniennes des territoires français », *Journal de la Société des Océanistes* [En ligne], 140 | janvier-juin 2015, consulté le 24 juillet 2020. URL : http://journals.openedition.org/jso/7224, consulté le 24 juillet 2020.
[39] R. Budoc, « Pour un renforcement de la coopération régionale des Outre-mer, Conseil économique social et environnemental », *Journal Officiel de la République Française*, 9 mai 2012.

australien dont le contrat venait d'être accordé au constructeur français Naval Group, et de nouveau en 2018 pour commémorer le Jour d'Anzac au mémorial de guerre australien de Villers-Bretonneux et ouvrir la nouvelle salle d'exposition, le Centre John Monash du nom du commandant en chef des forces australiennes pendant la Première Guerre mondiale.

B. Un partenariat de proximité dans le Pacifique Sud

L'intensification de la navette diplomatique à partir de 2016 peut en partie être attribuée au Brexit, mais le calendrier des deux référendums sur l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie organisés en novembre 2018 et octobre 2020 a été un facteur supplémentaire. L'Australie ayant tout intérêt que la France soit « dans le Pacifique Sud à défaut d'être du Pacifique », pour reprendre l'expression de la chercheuse et ex-diplomate australienne Denise Fisher[40], a soutenu l'intégration des trois collectivités françaises dans le Forum des Îles du Pacifique en tant que membres à part entière et garants de stabilité dans la coopération régionale. Si on ajoute l'accroissement de communauté d'expatriés français en France depuis le début du siècle, estimée par France Diplomatie à quelques 100 000 personnes en 2020, les 100 000 visiteurs français par an, une coopération éducative, culturelle et scientifique soutenue (comprenant les 250 000 élèves australiens qui étudient la langue française, les 5 lycées français sur le territoire, les 30 Alliances Françaises, le réseau de chercheurs français en Australie FRAN, et de nombreux échanges interuniversitaires), ainsi que les 20 000 jeunes français qui profitent annuellement des Visas « Vacances-Travail », ou les 600 entreprises françaises implantées sur le territoire, dont le groupe de défense Thales à Canberra, on constate que la relation franco-australienne n'a rien à envier à la relation spéciale australo-britannique et recouvre à peu près les mêmes domaines : le commerce, la défense et la sécurité, le tourisme, la migration, et la politique commémorative. En emportant le contrat pour la construction de 12 sous-marins australiens pour un marché de 34 milliards d'euro devants ses rivaux néerlandais et italien, la France offre une véritable alternative à la dépendance de l'Australie sur l'alliance américaine en matière d'équipements de défense, tout en apportant un appui militaire dans la région en contrepoids au premier basculement géopolitique pointé par Gareth Evans : la projection de la puissance chinoise vers le Pacifique Sud. C'est dans ce contexte que Scott Morrison a confirmé l'engagement du livre blanc sur la défense de 2016 de développer les capacités de dissuasion des forces armées australiennes en y investissant $270 milliards sur dix ans, soit 2% du PNB dès 2020-21.[41]

Conclusion

Le soi-disant « modèle australien » de libre-échange a connu un glissement sémantique pendant la période transition alors que les négociations entre le Royaume-Uni et l'Union pour conclure un accord commercial d'ici la fin décembre se trouvent dans l'impasse. Selon le commissaire européen du commerce Phil Hogan, dans la bouche de Boris Johnson le choix binaire entre un accord « de type canadien ou australien » est devenu un euphémisme pour un Brexit dur, voire une séparation sans accord, puisque aucune décision n'est arrêtée

[40] D. Fisher, « France: "in", "of" or "from" the South Pacific region? », *Journal de la Société des Océanistes* [En ligne], 135 | 2012-2, mis en ligne le 18 février 2013, consulté le 24 juillet 2020. URL : http://journals.openedition.org.lama.univ-amu.fr/jso/6702 ; DOI : https://doi-org.lama.univ-amu.fr/10.4000/jso.6702, consulté le 24 juillet 2020.

[41] Z. Cooper and C. Edel, "Australia is Having a Strategic Revolution and It's All About China", *Foreign Policy*, 22 July 2020 : https://foreignpolicy.com/2020/07/22/australia-military-strategy-regional-policy-china/, consulté le 24 juillet 2020.

encore. Pour l'ancien responsable de DexEU Philip Rycroft, c'est « toute la vie politique [britannique] qui est aspirée par le vortex du Brexit » et l'on pourrait dire de même de la relation spéciale entre le Royaume-Uni et l'Australie dans leur relation triangulaire avec l'Union européenne de par l'instabilité géopolitique qu'il induit, et la remise en cause des alliances traditionnelles, son impact sur. Depuis juin 2016, l'impact combiné de la crise du Brexit et du leadership américain a été amplifié par les effets catastrophiques du réchauffement climatique et plus récemment par la crise sanitaire mondiale qui sonnent le glas de la globalisation entraînant la fermeture des frontières non seulement entre pays voisins, mais entre les états de la fédération. Il en résulte un sentiment d'isolement grandissant qui peut être partiellement compensé par le renforcement des partenariats régionaux, d'où le repli de la diplomatie australienne vers la région au sens large, de l'Asie-Pacifique à l'Indo-Pacifique, à la recherche de nouveaux appuis pour une puissance moyenne face à la montée de l'influence chinoise dans le Pacifique Sud. C'est là où une opportunité se présente à la France, en acteur européen de proximité et « pont » vers l'Union européenne, de jouer un rôle accru auprès de l'Australie à l'issue de la période transition, en occupant la chaise laissée vide par le Royaume-Uni.