

**La politique étrangère de l'Australie  
et le cas de l'intervention  
au Timor-Oriental en 1999  
dans le cadre de l'INTERFET**

**Olivier Leblanc**

---

CEPES

Centre d'études des politiques étrangères et de sécurité  
Université du Québec à Montréal

Série Mémoires 3

Mars 2005



## Remerciements

Un grand nombre de personnes m'ont permis de réaliser cette recherche dans des conditions plus qu'exceptionnelles.

Je tiens d'abord à remercier toute l'équipe de la School of Social and International Studies de la Faculté des Arts de l'Université Deakin au campus de Geelong dans l'État de Victoria. J'y ai été reçu avec tous les honneurs d'un Visiting Research Scholar, et on m'y a fourni un soutien intellectuel et matériel extraordinaire. J'y ai vécu les plus belles années de ma vie universitaire.

Je suis tout aussi reconnaissant envers mes parents qui m'ont assisté et grandement encouragé dans cette grande aventure australienne. Je dois par ailleurs beaucoup à ma mère qui m'a accordé de précieuses heures de son horaire déjà chargé pour la correction et la révision de ce texte.

Je tiens par ailleurs à remercier Dan O'Meara et Lawrence Olivier, tous deux professeurs au département de science politique de l'Université du Québec à Montréal, pour avoir su, par leur enseignement, m'apprendre à réfléchir de manière critique et éclairée sur le politique et la théorie des relations internationales. Ces deux personnes aux idées par ailleurs fort contrastées ont su me pousser à travailler de manière rigoureuse en me fournissant des outils intellectuels d'une redoutable efficacité.

Enfin je tiens à exprimer toute ma gratitude envers mon directeur de recherche, le professeur Alex Macleod, qui a su m'apporter une aide précieuse, essentielle, bien que j'aie été littéralement à l'autre bout du monde toute l'année où j'ai travaillé à la rédaction de ce mémoire.

Ce projet a été rendu possible, en grande partie, grâce à la bourse de mobilité du ministère de l'Éducation du Québec.

## Résumé

De 1976 à 1999, l'Indonésie occupe puis annexe le Timor-Oriental en ayant recours à des moyens d'une incroyable violence pour mettre fin à la résistance qui s'y est organisée au lendemain de l'invasion. Viols, assassinats, enlèvements, tortures et autres méthodes inhumaines sont utilisées pour parvenir à la pacification du territoire, ce que dénonceront de nombreux organismes de défense des droits de l'Homme. Par contre, l'Australie, proche voisin de ce sombre théâtre, va maintenir une politique pro-indonésienne à l'endroit du Timor-Oriental, et ce, pour toute la période d'occupation. Canberra va en effet grandement s'activer sur plusieurs scènes diplomatiques et médiatiques pour faciliter la tâche à l'Indonésie.

C'est le 30 août 1999 qu'est tenu un référendum d'une importance majeure pour l'avenir du Timor-Oriental, alors que 78,5 % des répondants votent pour l'indépendance du pays. Les réjouissances sont de courte durée pour les Timorais, car les milices pro-indonésiennes présentes sur le territoire reçoivent des instructions particulières de l'armée indonésienne qui les contrôlent : entrer dans une campagne de terre brûlée d'une violence et d'une portée sans précédent.

Le 20 septembre 1999, alors que les morts se comptent déjà par milliers et que près de 70 % des infrastructures au Timor-Oriental sont détruites, l'Australie met soudainement fin à sa politique pro-indonésienne et envoie un nombre imposant de soldats sur le petit territoire en feu dans le cadre de l'INTERFET, importante mission d'imposition et de maintien de la paix cautionnée par l'ONU. Comment expliquer une telle volte-face ?

Le présent travail retrace le cours des événements et tente de répondre à cette question au moyen d'une approche holistique en abordant les thèmes suivants : quel est le contexte économique et géopolitique qui caractérise alors la région ? Quels sont les intérêts australiens en jeu ? Pourquoi avoir d'abord encouragé, ensuite toléré puis facilité l'occupation du Timor-Oriental pendant aussi longtemps ?

La réponse la plus satisfaisante réside dans une compréhension fondamentale de l'identité nationale de l'Australie et de son influence sur la définition de l'intérêt national du pays et sur la formulation de sa politique étrangère. Il apparaît en effet que certains changements survenus au sein de l'identité géopolitique de l'Australie, soit la représentation de la place et du rôle du pays dans le monde, auraient provoqué ce changement autant important que draconien.

En ayant recours à une approche constructiviste, ce travail met en lumière les principales caractéristiques de la politique étrangère de l'Australie, les principaux paramètres de la définition de sa sécurité et les différents problèmes identitaires que vit le pays en se considérant comme une enclave occidentale située aux abords du continent asiatique.

# Introduction

## Présentation générale du sujet et problématique

En 1976, l'Indonésie envahit le Timor-Oriental et occupe le territoire jusqu'en 1999. L'Australie, proche voisin, tolère, voire encourage cette annexion au cours de cette période, notamment par un actif battage diplomatique sur la scène régionale puis internationale. À l'ONU, en 1976 et en 1977, l'Australie s'abstient sur une motion concernant le Timor-Oriental et accorde, dès janvier 1978, sa reconnaissance *de facto* à l'intégration du petit territoire dans l'État indonésien. L'année suivante, la reconnaissance *de jure* est accordée, faisant de l'Australie le premier et l'un des seuls pays à jamais reconnaître l'intégration. À la fin des années 1970, Canberra se démène à l'ONU pour que le problème politique et humanitaire du Timor soit définitivement rayé de l'ordre du jour onusien, bien qu'une famine ait tué à compter de 1978, plus de 100 000 personnes<sup>1</sup>. Comme nous le verrons, cette politique, communément appelée en Australie « politique d'apaisement » par les uns et « politique de pragmatisme » par les autres, fut appliquée tout au long des années 1980 et 1990.

Il est aujourd'hui généralement admis que Canberra vise principalement alors à préserver le *statu quo* régional entendu dans une lecture néoréaliste de l'intérêt national du pays. La montée des nationalismes dans la région Asie-Pacifique, la désintégration de l'Indonésie et l'accès aux ressources pétrolières dans la mer de Timor sont certaines des préoccupations qui conduisent Canberra à pratiquer une politique pro-indonésienne sur la question du Timor-Oriental.

En 1999, Canberra modifie complètement sa position et envoie des troupes au Timor-Oriental dans le cadre de la plus grande opération militaire de son histoire, l'International Force in East Timor,

---

1. Anthony Burke, *In fear of security: Australia's invasion anxiety*, Annandale, Pluto Press, 2001, p. 155.

ou INTERFET. Comment expliquer un tel revirement de situation ? Pendant 24 ans, l'Australie place en effet toutes les questions relatives au Timor-Oriental sous l'impérative nécessité de conserver de bonnes relations avec Djakarta au nom de l'intérêt national. Or, tout à fait soudainement, l'Australie va jusqu'à risquer d'entrer ouvertement en guerre avec l'Indonésie<sup>2</sup>, alors que Canberra met tout en œuvre pour renverser l'état de crise qui sévit sur le petit territoire au lendemain de la victoire du vote pour l'indépendance lors du référendum du 30 août 1999.

Puisque c'est véritablement l'intérêt national qui explique 24 ans de maintien de la politique pro-indonésienne à l'endroit du Timor-Oriental, on peut supposer d'emblée que la rupture avec cette politique relève d'une transformation de l'intérêt national de l'Australie. Il serait en effet impossible que l'Australie agisse contre son propre intérêt, d'autant plus que, deux ans avant les événements, le ministère des Affaires étrangères du pays déclare ce qui suit dans le premier livre blanc de son histoire :

Se préparer pour l'avenir n'est pas quelque chose qui relève de grandes et complexes élaborations. Il s'agit de la poursuite entêtée des intérêts qui sont au cœur de notre politique étrangère et de commerce, soit la sécurité de la nation, des emplois et du niveau de vie du peuple australien. Dans tout ce que le gouvernement accomplit en termes de politique étrangère et de commerce, le gouvernement va respecter le critère de base qu'est l'intérêt national<sup>3</sup>.

Si toutes les actions menées par l'Australie sur la scène internationale doivent dès lors respecter le critère de l'intérêt national, il faut ici supposer que l'intérêt national de l'Australie est modifié en 1999 pour que les événements d'INTERFET se produisent. L'intervention représente donc une rupture<sup>4</sup> avec une certaine conception de l'intérêt national traditionnellement défendue par Canberra. Selon Paul Monk, il s'agirait aussi dans ce cas d'une réévaluation fondamentale et draconienne de la politique de sécurité régionale de l'Australie, avec l'Indonésie et le destin du Timor-Oriental au centre de la réflexion<sup>5</sup>.

---

2. Hugh White, « Australian defence policy and the possibility of war », *Australian Journal of International Affairs*, vol. 56, n° 2, juillet 2002, p. 259.

3. Toutes les traductions de l'anglais au français sont de l'auteur. Australian Department of Foreign Affairs and Trade, *In the national interest : Australia's foreign and trade policy : white paper*, Canberra : Australian Government Publishing Service, 1997, p. iii.

4. Derek McDougall, « Australian Peacekeeping Role in the Post-Cold War Era », *Contemporary Southeast Asia*, vol. 24, n° 3, décembre 2002, p. 604.

5. Paul Monk, « East Timor : Truth and Consequences », *Quadrant*, vol. 44, n° 1-2, janvier-février 2000, p. 34.

Différents éléments liés à la modification de la conjoncture régionale peuvent expliquer ce revirement : la crise économique de 1997 en Asie du Sud-Est, la transition démocratique en Indonésie et l'instabilité régionale notamment dans les États du Pacifique Sud modifient grandement la donne géopolitique de la fin des années 1990. L'environnement proche de l'Australie étant assez profondément transformé, la représentation de la place de l'île-continent dans l'espace géopolitique régional est, elle aussi, touchée. En d'autres mots, la conception de l'identité de l'Australie de même que la conception et la représentation de la place du pays dans le monde se trouvent modifiées de manière importante, permettant ainsi une réévaluation de l'intérêt national et des questions de sécurité traditionnelles. Mais cela ne se fait qu'assez tard et constitue une problématique intéressante.

En y regardant de près, on observe, pour le cas du Timor-Oriental, que le gouvernement australien, au plus fort des massacres des civils par les milices au lendemain de la victoire du référendum sur l'indépendance, continue de protéger l'Indonésie contre les critiques venues du monde entier et travaille même à minimiser l'impact médiatique des images intenablement ramenées du territoire en feu en recourant à un actif battage diplomatique. Au lendemain du référendum, la politique pro-indonésienne est donc toujours appliquée.

Selon toutes les analyses que nous avons fouillées, ce qui ferait vraiment changer le gouvernement de position et conduirait finalement à la mission de l'INTERFET, c'est l'indignation extraordinaire de la population australienne face aux événements qui se produisent au Timor au lendemain du référendum. Les Australiens sont scandalisés par l'inaction, voire la complicité pour certains, de Canberra face à la situation qui, il est vrai, est à tout le moins choquante. On remarque en effet qu'à mesure que des images et des nouvelles au contenu proprement intenable parviennent du Timor, nombre d'organisations australiennes, entre autres syndicales, commencent à mener diverses manifestations et actions directes (tels le boycottage des produits indonésiens et le blocage des ports de commerce ayant des cargaisons destinées à l'archipel) dans le but de faire pression sur le gouvernement de John Howard pour que Canberra se décide à faire *quelque chose*.

Les fortes pressions de la population finissent par pousser le gouvernement à l'action, d'où l'impressionnante volte-face de l'Australie dans sa politique indonésienne et timoraise. Il faut ajouter que ces pressions vont dans une direction tout à la faveur de Canberra :



outre un soutien populaire particulièrement fort, l'Australie a, à la veille du déploiement des premiers soldats d'INTERFET, le soutien des pays de la région et l'appui de la communauté internationale par l'intermédiaire de l'ONU et reçoit des encouragements importants de la part de Washington.

Ces événements sont intéressants, car ils invalident l'idée, assez répandue chez les néoréalistes, que le comportement d'un pays est conditionné par la structure du système international. En effet, selon cette théorie, c'est l'État qui, en tant qu'acteur unitaire et homogène, fait un calcul coût-bénéfice rationnel en vue de garantir l'intérêt national dont les termes sont dictés par la structure anarchique du système mondial<sup>6</sup>. Les dimensions internes de l'État pour expliquer son comportement n'auraient ainsi pas autant d'importance ou d'influence que la nature du système international.

Dans le cas qui nous intéresse, non seulement ce qui détermine largement la politique timoraise de l'Australie en 1999 est d'ordre interne, mais cette dimension prime également sur des considérations traditionnelles fortement liées à une définition des intérêts du pays en des termes géostratégiques classiques, pensés dans le cadre de la théorie réaliste des relations internationales.

On observe donc deux phénomènes qui poussent le gouvernement australien à réviser sa politique pro-indonésienne à l'endroit du Timor : d'abord, les différents changements du système international ; ensuite, la pression populaire auprès du gouvernement.

La question centrale est la suivante : comment ces différents éléments sont lus, entendus et compris par Canberra pour que le résultat soit une intervention au Timor-Oriental dans le cadre d'INTERFET ?

## Revue de la littérature

### *A) La politique étrangère de l'Australie*

L'histoire de la politique étrangère de l'Australie est marquée par un fort sentiment de vulnérabilité attribuable au fait que le pays s'est longtemps perçu comme une enclave occidentale isolée dans un environnement géopolitique étranger et menaçant. C'est là l'un des thèmes dont la portée est des plus discutées dans l'ensemble des travaux portant sur le sujet, surtout dans la période de l'après-guerre froide.

6. Cette idée n'est bien sûr pas unanimement partagée chez les réalistes, quoiqu'elle y est assez répandue.

En 1979, Alan Renouf publie un ouvrage sur la politique étrangère du pays dont le titre est fort éloquent : *The frightened country*<sup>7</sup>. Nombreux sont ceux qui, comme lui, démontrent que l'Australie, quoique véritablement l'un des pays les plus en sécurité sur la planète, considère que sa sécurité est menacée de toutes parts. Selon Anthony Burke, ce serait toujours le cas aujourd'hui<sup>8</sup>. Au début des années 1990, Alan Dupont<sup>9</sup> explique que l'Australie, pays situé dans un environnement géostratégique bénin, entretient un tel degré d'anxiété, de peur et d'appréhension à l'égard de l'environnement proche en raison principalement du poids de son héritage sociohistorique. Nous y reviendrons en détail plus loin.

À l'instar des travaux de Renouf, l'ouvrage de David Campbell, *The Social Basis of Australian & New Zealand Security Policy*<sup>10</sup>, entre lui aussi assez tôt dans le débat, soit à la fin des années 1980. L'auteur démontre alors, en faisant une revue approfondie des différents sondages d'opinion sur des questions de sécurité menés en Australie et en Nouvelle-Zélande, que la décision respective des deux pays d'admettre ou de refuser la présence de vaisseaux américains dans leurs ports (ce qui mène à la dissolution effective du Pacte entre l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis, l'ANZUS, en 1985) est largement conditionnée par des facteurs sociohistoriques que la théorie réaliste des relations internationales ne prend généralement pas en compte.

Un expert des questions de sécurité en Australie soulignait dernièrement à cet effet que les récents développements de la politique de défense de l'île-continent démontrent bien que le pays est une forme d'anachronisme souffrant de crises d'identité passagères : alors qu'elle désire d'abord *engager* une région dont elle sent paradoxalement devoir se défendre, l'Australie est l'un des rares pays du monde industrialisé à concevoir encore ses forces armées de manière à pouvoir mener des guerres conventionnelles dans son environnement proche dans le but de protéger son territoire en cas d'éventuelles tentatives d'invasions<sup>11</sup>.

7. Alan Renouf, *The frightened country*, Melbourne : Macmillan, 1979.

8. Burke, *op. cit.*

9. Alan Dupont, *Australia's threat perception : In search of security*, Canberra : Strategic and Defence Studies Centre, Research School of Pacific Studies, Australian National University, 1991. Voir aussi : Alan Dupont, *Australia and the concept of national security*, Canberra : Strategic and Defence Studies Centre, Australian National University, 1990.

10. David Campbell, *The Social Basis of Australian & New Zealand Security Policy*, Canberra : Peace Research Centre, Research School of Pacific Studies, Australian National University, 1989.

11. White, *loc. cit.*, p. 253.

Cette position est partagée par Graeme Cheeseman qui, dans de nombreux travaux et au moyen d'une analyse semblable à celle de Dupont, critique vertement la politique de défense du pays et surtout la forme prise par les forces armées en ce que celles-ci lui semblent organisées d'une manière contraire à la réalité géopolitique de la région<sup>12</sup>. Plusieurs auteurs défendent par ailleurs cet argument, notamment dans les ouvrages *Threats Without Enemies*<sup>13</sup>, que l'on peut traduire par « des menaces sans ennemis », puis dans *Australia in the world : an introduction to Australian foreign policy*<sup>14</sup>. Ce qui est intéressant ici, c'est que les auteurs qui participent à ces ouvrages s'attachent à démontrer, tout comme Dupont et Renouf, en quoi les menaces désignées par les ministères des Affaires étrangères et de la Défense de l'Australie ne sont pas d'origine exogène, mais plutôt endogène.

Il existe par ailleurs un courant d'analyse beaucoup plus critique de la politique étrangère de l'Australie. On y retrouve des auteurs constructivistes<sup>15</sup>, critiques, postmodernes et poststructuralistes qui ont récemment participé à la publication de deux ouvrages clés qui font aujourd'hui autorité en la matière.

Le premier, et peut-être le plus important, paraît en 1996 sous le titre *Discourses of Danger and Dread Frontiers : Australian Defence and Security Thinking After the Cold War*<sup>16</sup>. Les auteurs de cet ouvrage collectif y critiquent sévèrement le livre blanc du ministère de la Défense intitulé *Defending Australia*<sup>17</sup> en démontrant comment la théorie réaliste, en tant que discours dominant au sein du ministère, s'impose comme mode de lecture et de construction de la réalité des relations internationales de l'Australie. Selon eux, les auteurs du livre blanc utiliseraient un cadre d'interprétation réaliste dans le but de rendre la réalité conforme avec celui-ci en

- 
12. Graeme Cheeseman, « Defence decision making : process and influences », dans Mohan J. Malik (dir.), *Australia's security in the 21st century*, St. Leonard : Allen & Unwin, 1999, p. 128-146.
  13. Gary Smith et St. John Kettle (dir.), *Threats without enemies : rethinking Australia's security*, Leichhardt : Pluto Press, 1992, p. 293-313.
  14. Gary Smith et al., *Australia in the world : An introduction to Australia's foreign policy*, Melbourne : Oxford University Press, 1996.
  15. Voir Chris Reus-Smit, *Lost at sea : Australia in the turbulence of world politics*, Working Paper WP2002/4, Research School of Pacific and Asian Studies, Australia National University, Canberra : RSPAC Publishing, 2002.
  16. Graeme Cheeseman et Robert Bruce (dir.), *Discourses of Danger and Dread Frontiers : Australian Defence and security thinking after the cold War*, St. Leonards : Allen & Unwin, 1996, p. 4.
  17. Australian Department of Defence, *Defending Australia : Defence white paper 1994*, Canberra : Australian Government Publishing Service, 1994.

formant et en interprétant la réalité internationale dans des termes qui ne peuvent être compris *que par* une lecture réaliste<sup>18</sup>.

Le deuxième ouvrage auquel nous faisons référence est le collectif dirigé par Dave Cox et Richard Leaver et paru en 1997 sous le titre *Middling, Meddling, Muddling: Issues in Australian Foreign Policy*<sup>19</sup>. L'ouvrage prend forme, entre autres, sur la même préoccupation qu'ont les auteurs de *Discourses of Danger and Dread Frontiers*, soit le processus de la formulation de la politique étrangère de l'Australie dans laquelle le « prince » (soit Gareth Evans, alors ministre des Affaires étrangères) se trouve être non seulement l'architecte des politiques étrangères, mais aussi l'interprète principal de leur portée.

Ces deux ouvrages, ainsi que le récent livre d'Anthony Burke<sup>20</sup>, constituent les plus importantes critiques de la politique étrangère de l'Australie au cours des années 1990 et réagissent à l'incapacité du gouvernement de produire un discours ou un regard nouveau sur le monde dans la période de l'après-guerre froide.

L'objet du débat est toujours d'actualité et se résume à la question suivante : comment sécuriser l'Australie ?

Selon nous, la réponse donnée aux différentes positions défendues par ces critiques est assez faible. Un nombre important d'auteurs qui vont dans le sens des politiques adoptées par Canberra, comme Gareth Evans<sup>21</sup>, Stuart Harris, Richard Woolcott<sup>22</sup>, Paul Dibb<sup>23</sup> et Coral Bell<sup>24</sup>, sont des chercheurs qui ont un pied dans le monde universitaire tout en jouant un rôle privilégié au sein du gouvernement dans la formulation de la politique étrangère et de la politique de défense.

Le principal débat qui préoccupe ces auteurs s'articule autour des rapports qu'entretient l'Australie avec l'Asie et les États-Unis. On peut ici séparer les auteurs en deux groupes : les « régionalistes », qui priorisent la consolidation d'un espace géopolitique dans lequel

18. Cheeseman et Bruce, *op. cit.* p. 4.

19. Richard Leaver et Dave Cox (dir.), *Middling, Meddling, Muddling; Issues in Australian foreign policy*, St. Leonards : Allen & Unwin, 1997.

20. Burke, *op. cit.*

21. Entre autres : Gareth Evans et Bruce Grant, *Australia's foreign relations in the world of the 1990s*, Carlton : Melbourne University Press, deuxième édition, 1995.

22. Peter G. F. Henderson *et al.*, *Managing Australia's diplomacy : three views from the top*, East Melbourne : Australian Institute of International Affairs, 1989.

23. Voir entre autres : Paul Dibb, *The prospects for Southeast Asia's security*, Canberra : Strategic and Defence Studies Centre, Australian National University, 2000.

24. Coral Bell, *Dependent ally : a study in Australian foreign policy*, St. Leonards : Allen & Unwin, troisième édition, 1993.

l'Australie doit occuper sa place *naturelle* et s'engager, pour les plus enthousiastes, dans un processus d'asianisation<sup>25</sup> (orientation très populaire sous le gouvernement Keating) ; et les « alliancistes », qui privilégient la revitalisation et la consolidation de l'alliance avec les États-Unis, où l'Australie est toujours considérée comme un avant-poste éloigné de la civilisation occidentale.

### **B) Le Timor-Oriental**

Pour ce qui est de la question de l'occupation indonésienne du Timor-Oriental, on distingue deux positions qui marquent les débats quant à la formulation de la politique étrangère de l'Australie depuis 1975. La première défend la politique pro-indonésienne à l'endroit du Timor-Oriental suivant une argumentation de type réaliste : une Indonésie unie et stable constitue une certaine garantie de sécurité pour l'Australie, qui voit dans le *statu quo* les meilleures conditions pour garantir l'intérêt national, entre autres par l'exploitation des réserves pétrolières présentes dans la mer de Timor. Un Timor-Oriental indépendant ne serait pas viable et coûterait trop cher à Canberra en assistance économique et humanitaire.

Cette position, qui est celle de Canberra de 1975 à 1999, est peu défendue dans les travaux menés sur le sujet. Plusieurs éditoriaux, notamment ceux de journaux comme *The Age* et *The Australian*, présentent ces arguments, dont le plus grand défenseur reste le ministre des Affaires étrangères de l'Australie.

Un nombre important d'auteurs s'opposent par contre à la politique pro-indonésienne à l'endroit du Timor<sup>26</sup>. Les arguments qui constituent cette position sont de deux ordres. Le premier est

---

25. Martin Jones et Michael Smith, « Advance Australia – Anywhere », *Orbis*, vol. 43, n° 3, été 1999, p. 443-460.

26. Sur la politique pro-indonésienne du Timor, voir les travaux de James Dunn, notamment : James Dunn, *Timor : A people betrayed*, Miltonn : Jacaranda, 1983. Pour une analyse plus critique de la lecture réaliste aux sources de la motivation du maintien des politiques pro-indonésiennes, voir : Maxwell Bruce Hoyle, *Australia and East Timor, Elitism, pragmatism and the national interest*, mémoire de maîtrise déposée à la Faculté des arts de l'Université Deakin, 2000. Sur les atrocités commises par les forces indonésiennes et la portée des violations des droits de l'Homme, voir notamment Jim Aubrey *et al.*, *Free East Timor : Australia's culpability in East Timor's genocide*, Milsons Point : Random House Australia, 1998 ; Damien Kingsbury, *Guns and ballot boxes : East Timor's vote for independence*, Melbourne : Monash Asia Institute, 2000 ; Hamish McDonald, *Masters of terror : Indonesia's military and violence in East Timor in 1999*, Canberra : Australian National University, Strategic and Defence Studies Centre, 2002.

humaniste et renvoie aux nombreux massacres, violations des droits de l'Homme et crimes odieux commis par les forces d'occupation indonésiennes. Le deuxième repose d'abord sur la condamnation d'une forme de complicité de l'Australie (notamment par la passivité) et ensuite sur la dénonciation de l'incapacité de la politique officielle pro-indonésienne à régler véritablement le problème timorais<sup>27</sup>.

Dans nos recherches, nous n'avons pas trouvé de travaux faisant état d'une analyse proprement théorique des événements liés à l'intervention au Timor-Oriental en 1999. Les articles, assez nombreux, consacrés au sujet sont très descriptifs et ont un regard plus historique qu'analytique<sup>28</sup>.

Nous considérons que le travail de Peter Chalk est, sur le sujet précis de l'INTERFET, l'ouvrage le plus complet que nous ayons recensé<sup>29</sup>. Bien que, encore ici, le caractère de l'ouvrage soit surtout historique et descriptif, l'ensemble des variables que nous avons dénombrées pour expliquer le phénomène ont été relevées par l'auteur, mais ne sont pas, selon nous, rendues dans une explication cohérente. D'abord, il est question dans son ouvrage de l'héritage sociohistorique de l'Australie et même du concept d'identité géopolitique. Ensuite, l'auteur insiste sur la portée des programmes d'intégration régionale des gouvernements Hawke et Keating (*Engage Asia*) et explique bien que, pendant les 24 années d'occupation indonésienne à l'endroit du Timor-Oriental, la *realpolitik* non seulement prime sur toutes considérations morales et humanitaires, mais prévaut sur l'opinion publique australienne traditionnellement critique à son endroit. Cependant, les liens que l'auteur établit

27. Scott Burchill, *Australia's national interest in the 1990s*, East Melbourne : Australian Institute of International Affairs (Victorian Branch), 1991. Voir aussi : Scott Burchill, *Australia's international relations : particular, common and universal interests*, East Melbourne : Australian Institute of International Affairs & School of Australian and International Studies, Deakin University, 1994 ; John Birmingham, « Appeasing Djakarta : Australia's complicity in the East Timor tragedy », *Australian Quarterly Essay*, n° 2, 2001.

28. Voir notamment Gary Woodard, « Australia's foreign policy after Timor », *International Journal*, vol. 55, n° 1, hiver 1999-2000, p. 1-15. Pour une analyse légèrement plus critique envers Canberra, mais tout de même assez descriptive, voir James Cotton, « Peacekeeping' in East Timor Crisis : An Australian policy departure », *Australian Journal of International Affairs*, vol. 53, n° 3, novembre 1999, p. 237-246. Du même auteur, voir : « The East Timor Commitment and its Consequences », dans James Cotton et John Ravenhill (dir.), *The National Interest in a Global Era : Australia in World Affairs 1996-2000*, South Melbourne : Oxford University Press, 2001, p. 213-234.

29. Peter Chalk, *Australian Foreign and Defense Policy in the Wake of the 1999/2000 East Timor Intervention*, Pittsburgh : RAND, 2001.

entre ces éléments et la décision du gouvernement Howard de rompre avec la politique pro-indonésienne à l'endroit du Timor sont à notre avis très faibles : l'auteur semble accorder à la conjoncture régionale de 1996-1999 plus de pouvoir explicatif qu'aux tendances lourdes qui ont marqué la politique étrangère de l'Australie.

C'est là que notre travail se démarque des études portant sur le sujet. Selon nos observations, la plupart des auteurs qui s'y intéressent tentent d'abord de présenter les différentes facettes de l'intérêt national de l'Australie en 1999, mais aucun n'explique véritablement *comment* la définition de l'intérêt national se transforme brusquement. Si c'est l'intérêt national qui dicte ces 24 années de maintien d'une telle politique, il faut s'interroger sur la manière dont certains changements géopolitiques, économiques et internes font en sorte que *le processus* de la construction de l'intérêt national est transformé de cette manière qui provoque une volte-face de cette importance. Les auteurs qui, comme Chalk et Woodard, soulignent l'héritage historique de l'Australie dans l'étude du cas timorais utilisent ce matériel surtout pour expliquer les 24 années du maintien de la politique pro-indonésienne à l'endroit du Timor et ne semblent pas savoir utiliser ces données pour expliquer la nature du changement comme tel. Ce changement est traité de manière descriptive et renvoie à un suivi des échanges entre les élites politiques australienne et indonésienne au cours de la période 1998-1999 en révélant les différents lieux d'initiatives qui ont permis la tenue du référendum au Timor. Les raisons qui peuvent expliquer comment ces acteurs (australiens, pour ce qui nous intéresse) en viennent à reconsidérer de la donne géopolitique régionale ne sont pas clairement exposées.

En montrant bien comment l'évolution de la définition de l'identité géopolitique de l'Australie permet une transformation de la perception et de la compréhension de l'intérêt national du pays, nous considérons qu'il est possible de démontrer comment le *processus* d'un tel changement peut être rendu possible.

Les riches débats qui animent la recherche critique sur la politique étrangère de l'Australie au cours des années 1990 génèrent une importante documentation d'une qualité par ailleurs remarquable. Nous allons ici utiliser largement les travaux que nous avons mentionnés précédemment pour produire une nouvelle interprétation des événements qui entourent l'envoi de troupes australiennes au Timor-Oriental dans le cadre de l'INTERFET en 1999.

## Présentation de la grille d'analyse

Notre utilisons pour notre travail une grille d'analyse constructiviste. Cela implique deux éléments : d'abord, qu'il existe différentes formes de constructivisme ; ensuite, que le constructivisme n'est pas une théorie. Nous allons ici expliquer ces deux positions, puis présenter notre approche en soulignant son utilité pour le sujet qui nous intéresse.

Chris Reus-Smit distingue trois types de constructivisme<sup>30</sup>. Le premier est le constructivisme « systémique » (largement développé par Alexander Wendt), où le statut ontologique de l'État est le même que chez les réalistes, car il est ici essentiellement considéré comme une entité unitaire, homogène et rationnelle. Toute dimension nationale est exclue d'emblée de l'analyse. Dans cette perspective, l'analyse de la politique internationale renvoie à une théorisation des objets ou des problématiques en mettant l'accent sur les relations sociales qu'entretiennent les États sur la scène internationale.

À l'opposé, la deuxième forme de constructivisme que nous nommerons « statocentriste » (soit *unit-level* dans la documentation anglophone) s'intéresse à la manière dont les relations entre des normes sociales et des normes légales interagissent avec des éléments identitaires ou culturels dans la définition de l'intérêt national d'un État. Peter Katzenstein et Martha Finnemore sont des auteurs influents dans cette variante du constructivisme.

La troisième forme de constructivisme peut être appelée « holistique ». Cette approche vise à établir des liens analytiques entre les deux précédentes variantes du constructivisme en abordant les aspects nationaux d'un État puis ses dimensions extérieures, soit ses relations purement internationales, comme les deux faces d'un même ordre sociopolitique. Principalement préoccupé par les dynamiques mondiales à l'origine des changements du système international, le constructivisme holistique met en lumière les processus mutuellement constitutifs que sont les relations entre l'État et le système ou, en d'autres mots, entre l'agent et la structure. À ce titre, J. G. Ruggie est un auteur représentatif de cette approche avec laquelle nous allons travailler en vue de réaliser notre recherche.

---

30. Chris Reus-Smit, « Constructivism », dans Scott Burchill *et al.*, *Theories of International relations*, Basingstoke : Palgrave, 2001, deuxième édition, p. 209-230.



Peter Katzenstein insiste lui-même, en regard de ses études sur la définition de l'intérêt national des États, que son projet, laisse pratiquement de côté les problèmes de l'interaction stratégique, un processus selon lui complémentaire. Une perspective intégrée (ou holistique, selon nos termes) de la politique internationale devrait comprendre ces deux dimensions<sup>31</sup>.

Nous n'allons donc pas élaborer ici un cadre théorique, mais bien une grille d'analyse. Plusieurs chercheurs travaillant selon cette approche soulignent en effet que le constructivisme n'est pas une théorie<sup>32</sup>. D'une part, ses prémisses ontologiques et son statut épistémologique ne se démarquent pas tout à fait des théories réalistes et libérales. D'autre part, le constructivisme ne partage pas non plus toutes les mêmes convictions théoriques que les partisans des approches critiques ou postmodernes. En fait, on retrouve le constructivisme sur plusieurs points du continuum théorique des relations internationales partant du réalisme pur et dur à la Mearsheimer jusqu'au « tout est discours » des théories dites « réflexives » car il y a bien *des* constructivismes. Notre position sera celle d'un constructivisme holistique moderne plus que critique ou postmoderne, quoiqu'il nous semble utile d'emprunter certaines notions clés à ces courants théoriques et analytiques.

Nous partageons l'avis généralement admis dans le constructivisme que la tentative d'élaborer une théorie générale des relations internationales est en soi une forme d'absurdité<sup>33</sup>. Nous proposons surtout d'être en mesure d'offrir une interprétation lucide d'un phénomène spécifique de la politique internationale, n'allant en ce sens pas plus loin que la construction d'une humble, mais pénétrante, généralisation contingente et nuancée d'un phénomène particulier. Toujours selon Peter Katzenstein,

Quoique nous ne soutenions pas qu'une théorie des idées puisse fonctionner de manière autonome ou que nous puissions comprendre le politique sans comprendre le pouvoir et les intérêts, nous suggérons que les enjeux politiques peuvent être expliqués seulement quand le pouvoir et les intérêts sont combinés à une riche compréhension des croyances humaines<sup>34</sup>.

---

31. Ronald L. Jepperson, Alexander Wendt et Peter J. Katzenstein, « Norms, Identity, and Culture in National Security », dans Peter J. Katzenstein (dir.), *The culture of national security : norms and identity in world politics*, New York : Columbia University Press, 1996, p. 70.

32. Reus-Smit, « Constructivism », *loc. cit.*, p. 222.

33. *Ibid.*

34. Robert Keohane et Judith Goldstein, « Ideas and foreign policy : An analytical framework », dans Judith Goldstein et Robert O. Keohane (dir.), *Ideas and Foreign*

Avant de poursuivre sur le statut épistémologique et heuristique de notre grille d'analyse, nous allons expliquer comment nous entendons précisément la formuler. Nous allons tout d'abord postuler que c'est l'identité de l'État qui conditionne la formulation de l'intérêt national<sup>35</sup>. Cette idée est partagée de manière générale par l'ensemble des courants constructivistes. Nous croyons par ailleurs qu'il est important de comprendre comment les éléments non matériels (soit la culture, les idéologies, les normes et les relations sociales) qui organisent l'identité des États contribuent à définir leurs intérêts et finissent par conditionner puis cristalliser leurs actions et objectifs manifestes dans la formulation de la politique étrangère.

Nous considérons ensuite que le monde réel existe et qu'il se déploie de manière indépendante à l'extérieur de nos perceptions et de nos représentations. Nous considérons en outre que ces structures *matérielles* peuvent avoir autant d'impact sur la représentation du monde des agents (ici, les États, puis, comme nous le verrons, les individus) que les structures normatives ou idéelles. Les structures matérielles ne peuvent acquérir un sens que dans une structure de connaissance partagée par des acteurs sociaux ; le constructivisme insiste trop sur cette idée, car il est généralement admis que ce sont les structures normatives et idéelles qui ont le plus d'impact quant à la formation de l'identité sociale des acteurs<sup>36</sup>. Cela implique par ailleurs que la puissance (*power*, en anglais), conventionnellement entendue en relations internationales comme la distribution des capacités matérielles, n'est pas un élément à négliger dans l'analyse<sup>37</sup>.

Sur le plan épistémologique, cela laisse entendre d'emblée que la connaissance *vraie* du monde est possible, mais nous allons poser dans notre approche que cette relation entre le sujet et l'objet est à tout le moins ténue, car ici l'accent est surtout mis sur une démarche de type interprétative. Comme l'affirme Audie Klotz, les arguments de type strictement causal s'effacent devant la priorité épistémologique accordée aux explications de type constitutif<sup>38</sup>.

---

*Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*, Ithaca : Cornell University Press, 1993, p. 46.

35. Alexander Wendt, « Anarchy is what states make of it », *International Organization*, vol., 46, n° 2, 1992, p. 391-425.

36. Reus-Smit, « Constructivism », *loc. cit.*, p. 216.

37. Peter J. Katzenstein, « Introduction : Alternative perspective on national security », dans J. Katzenstein *et al.*, *op. cit.*, p. 2.

38. Audie Klotz et Cecilia Lynch, « Le Constructivisme dans la Théorie des Relations Internationales », *Critique Internationale*, n° 2, hiver 1999, p. 54.

D'autres, et nous sommes de cet avis, privilégient l'analyse conjoncturelle historique dans l'explication des transformations internationales, déplaçant ainsi explicitement leur centre d'intérêt vers une épistémologie non positiviste en mettant l'accent sur le fait qu'un changement historique de grande envergure ne peut être expliqué par un ou plusieurs facteurs d'ordre strictement causal, mais plutôt par une analyse des conjonctures, ce qui correspond par ailleurs à un type d'analyse interprétative<sup>39</sup>.

Nous croyons que l'identité de l'État n'est pas attribuée de manière exogène par la structure du système international. Nous croyons au contraire que l'identité de l'État est d'origine endogène et se forme puis se reforme constamment par les relations sociales que l'agent entretient avec le monde. Il existe à ce titre une forme de dynamique constructrice entre l'agent et son milieu social, soit entre l'État et la structure du système international. La nature du système mondial va influencer la formation du caractère de l'identité d'un État, mais le comportement des États va à son tour influencer la nature, la structure, le caractère et la forme du système mondial. Il n'y a pas nécessairement de point de départ dans ce processus, car ces relations sont dynamiques et peuvent prendre plusieurs directions simultanément.

L'identité de l'Australie serait ainsi construite par son rapport au monde. Comme nous l'avons précédemment expliqué, le rapport direct entre un sujet (l'État) et un objet (le monde) est médié ou filtré par un ensemble de représentations et de perceptions que forment la culture, les idées, les normes et relations sociales véhiculées à la fois dans le pays même et dans le système mondial. Nous posons par ailleurs d'emblée que ce monde est réel et qu'il a un impact sur ces représentations.

L'identité de l'Australie est donc conditionnée par le rapport qu'elle entretient avec ses propres représentations du monde. L'Australie n'a pas de rapport direct avec l'Indonésie : l'Australie entretient des rapports entre ce qu'elle est (ou considère être) et l'interprétation des actes (réels) que fait l'Indonésie.

L'idée fondamentale autour de laquelle s'articulera notre travail est la suivante : l'identité nationale d'un État conditionne et organise à la fois la définition de son intérêt national puis la formulation de sa politique étrangère, entendue comme l'ensemble des pratiques légitimes qui permettent la promotion ou la défense de

---

39. Voir Rey Koslowski et Friedrich Kratochwil, « Understanding change in international politics : The Soviet empire's demise and the international system », *International Organization*, vol. 48, n° 2, printemps 1994, p. 215-247.

l'intérêt national. C'est en attribuant un sens particulier aux choses et aux actions d'après ce qu'il croit être que l'acteur définit (se représente) celles-ci et ensuite parvient à y répondre.

L'identité conditionne par ailleurs grandement la production de politiques de défense des États à la fois dans la construction des paramètres sécuritaires (menaces, dangers, etc.) puis dans la formulation de pratiques politiques légitimes visant à répondre à celles-ci. L'identité d'un État organise la conception de ce que doit comporter sa sécurité nationale selon la perception qu'il a de lui-même, des autres États et de ses relations avec ceux-ci. L'identité sert donc de lien crucial entre la structure environnementale et les intérêts<sup>40</sup>.

La définition du concept d'identité est extraordinairement complexe. Des décennies de débats dans la plupart des disciplines des sciences humaines n'ont toujours pas abouti à une ou des définitions unanimes qui satisfassent tout le monde. Nous avons donc choisi d'emprunter une définition qui existe dans le courant « mainstream » du constructivisme.

L'identité d'un État correspondrait en gros à son aspect distinctif. Usant du concept d'altérité, selon lequel on se définit toujours à partir des autres<sup>41</sup>, on peut affirmer que l'identité émane de la participation à la construction d'un univers de sens où plusieurs acteurs se joignent. L'identité est donc fondamentalement relationnelle<sup>42</sup>. Issue du rapport de l'acteur avec son environnement social, l'identité se façonne à la mesure du regard d'autrui, donc, ici, depuis la reconnaissance internationale<sup>43</sup>. En dernière analyse, et en regard de ce que nous avons précédemment affirmé, l'identité se bâtit sur la perception que l'acteur a de la perception que les autres acteurs ont de lui. Il s'agit donc dans ce cas d'une identité nationale de type *externe* telle que définie par Paul Kowert, soit ce qui, en gros, différencie une nation par rapport à une autre<sup>44</sup>.

Toujours selon cet auteur, l'identité nationale renvoie, au niveau interne, d'une part à l'uniformité ou à la cohésion entre les parties ou les composantes d'un État-nation et, d'autre part, à la manière particulière dont cette cohésion se manifeste en termes de loyauté

40. Jepperson, Katzenstein et Wendt, *loc. cit.*, p. 59.

41. Wendt, *loc. cit.*, p. 401.

42. *Ibid.*, p. 397.

43. Jepperson, Katzenstein et Wendt, *loc. cit.*, p. 24.

44. Paul Kowert, « The Three Faces of Identity », dans Glenn Chafetz, Michael Spirtas et Benjamin Frankel (dir.), *The Origins of National Interests*, London : Frank Cass, p. 4-5.

ou de fidélité envers l'État-nation<sup>45</sup>. En d'autres mots, l'identité nationale renvoie, toujours au niveau national, à un « ensemble de croyances, d'attitudes et d'opinions à l'égard de soi et de l'Autre, partagé par une majorité importante des membres de l'entité nationale en question<sup>46</sup>. » Il est vrai que les dimensions externes et internes de l'identité nationale sont intimement liées et il ne semble guère possible de travailler en n'utilisant qu'une seule de ces deux facettes. Par contre, nous avons certainement fait nos recherches en mettant l'accent sur l'aspect externe de l'identité nationale de l'Australie en ayant largement recours au concept d'*identité géopolitique* assez présent dans la documentation australienne des relations internationales.

Dans un article paru en 1996, Simon Dalby présente le concept d'identité géopolitique dans une thèse qu'il défend en posant ceci :

Peu importe les fins détails de la politique intérieure ou les implications politico-militaires pratiques de la participation à une alliance, c'est une identité géopolitique largement symbolique qui a fondamentalement façonné la manière de penser des Australiens en matière de défense, de sécurité et de pratique politique<sup>47</sup>.

Selon l'auteur, l'identité géopolitique d'un État correspond à une certaine compréhension de « qui nous sommes » dans la sphère globale ou régionale des relations internationales. En d'autres mots, il s'agit de l'idée que se fait un État de la *place* qu'il occupe ou devrait occuper dans le système politique mondial et, plus fondamentalement, du rôle qu'il devrait y jouer. Les identités géopolitiques ne seraient donc pas des entités stables que comprennent les raisonnements traditionnels en relations internationales, mais plutôt des formes de relations politiques temporaires et changeantes. Suivant ces termes, un raisonnement géopolitique devient à la fois une forme de pouvoir politique et un puissant mode de compréhension du monde (grille de lecture, système de sens), car il place toujours le sujet au centre de l'univers dans son interprétation du monde.

---

45. *Ibid.*

46. Alex Macleod, Isabelle Masson et David Morin, « Identité nationale, sécurité et la théorie des relations internationales », *Études internationales*, vol. 35, n° 1, mars 2004, p. 9.

47. Simon Dalby, « Continent Adrift ? : Dissident Discourse and the Australian Geopolitical Imagination », *Australian Journal of International Affairs*, vol. 50 n° 1, avril 1996, p. 59-75. Voir aussi : Simon Dalby, « The ANZUS Alliance and Australian Identity », dans Graeme Cheeseman et Robert Bruce (dir.), *Discourses of Danger and Dread Frontiers : Australian Defence and security thinking after the cold War*, St. Leonards : Allen & Unwin, 1996, p. 11.

Les étiquettes de « puissance régionale », « puissance moyenne » ou « l'homme fort de l'Asie » que l'on accole à l'Australie sont des exemples de l'expression de l'identité géopolitique du pays. Ce sont des expressions identitaires qui, dans le cas qui nous intéresse, sont élaborées à partir d'une lecture réaliste du monde, car elles dépendent fortement d'une évaluation des rapports de force et de la distribution des capacités entre les acteurs mis en concurrence. Ces expressions identitaires sont la plupart du temps issues des discours que tiennent les élites politiques et intellectuelles de l'État.

Ces expressions identitaires, surtout en ce qui a trait aux relations entre l'Australie et l'Asie, nous mènent assez directement au concept d'orientalisme développé par Edward Said<sup>48</sup>. Le concept d'orientalisme insiste sur l'idée voulant que les « communautés épistémiques », comme nous pourrions les nommer, tiennent un discours sur le monde qui, porté par un statut social structuré par un capital spécifique (au sens de Bourdieu) politiquement légitimant, produit de la réalité *vraie*. En d'autres mots, la nature performative d'un discours spécifique sur le monde rend ce monde tangible ou compréhensible tel qu'il a été *énoncé*.

Nous reviendrons sur ces deux concepts au chapitre suivant en mettant bien en lumière les liens entre eux et avec le processus de la formulation de la politique étrangère. Précisons tout de suite que nous ne traitons pas l'identité nationale et l'identité géopolitique comme étant deux variables indépendantes. S'il semble évident que l'identité géopolitique fait partie intégrante de l'identité nationale, l'identité géopolitique abordée de la manière dont nous l'avons définie nous permet d'envisager plus précisément et plus méthodique cet aspect externe de l'identité nationale défini par Kowert.

Dans notre travail, il s'agit de voir comment le gouvernement australien (mais plus précisément les ministères de la Défense et des Affaires étrangères) organise son discours sur la région (l'Asie-Pacifique) et sur la place du pays dans le monde (identité géopolitique). Plus précisément, il s'agit de démontrer comment l'expression de ce discours (avec ce que cela implique au niveau des intérêts, des paramètres sécuritaires) rend par la pratique le monde tel qu'il est énoncé. Comme les théoriciens critiques l'ont démontré à maintes reprises, l'objectif, bien sûr inavoué, de ces discours n'est pas de montrer le monde tel qu'il est, mais plutôt de rendre le monde tel qu'il *devrait être*<sup>49</sup>.

48. Edward Said, *Orientalism*, London : Penguin Books, 1978, p. 3.

49. Jim George, « Australia's global perspectives in the 1990s : a case of old realist wine in new (neo-liberal) bottles ? », dans Richard Leaver et Dave Cox (dir.),

C'est pourquoi nous pensons que les travaux de David Campbell<sup>50</sup> peuvent nous aider à mieux cerner la dynamique identitaire australienne en mettant l'accent sur le rôle de la perception des menaces et le rôle du danger dans la construction de l'État.

Dans son ouvrage intitulé *Writing Security*, l'auteur problématise le concept de l'identité d'une manière tout à fait intéressante dans une analyse critique de la politique étrangère des États-Unis. Il affirme que l'identité serait construite dans des relations (bien sûr sociales) de *différenciation* ou encore, selon nos propres termes, d'altérité.

Le sujet se construit par opposition à ce qu'il perçoit chez l'autre : « Je ne suis pas ce que tu es, donc je suis cela » ou encore « Je ne suis pas "x" donc je suis "y" », pourrait-on formuler simplement. Cela laisse entendre encore une fois que l'identité d'un État n'est pas construite de manière exogène : elle est endogène et procède des différents mécanismes sociaux de communication et d'interprétation des actes et des discours perçus comme signifiants dans le développement (au sens non linéaire) du système international. Cette conception de la formation de l'identité est généralement partagée chez les constructivistes.

L'un des éléments qui rend les travaux de Campbell si intéressant est l'importance qu'il accorde à la notion de danger dans la construction des identités : les différences et les lieux d'altérité sont des éléments (entendus en tant que *perceptions*) qui font l'objet d'un traitement particulier par l'appareil d'État en ce que celui-ci les manipule dans une sphère de compréhension dont la logique est celle du danger. Le danger repose sur la construction de menaces que l'Autre, de par sa différence (culturelle), produit par défaut, soit génétiquement, de par sa seule existence. Ainsi défini, le danger est une puissante forme de structuration et de cohésion de l'identité, car il inspire à « l'être ensemble » des communautés imaginaires une forme de raison d'être supérieure qui s'articule autour des notions de survie.

Selon l'auteur, les frontières identitaires d'un État se cristallisent dans la représentation du danger. Cela se manifeste dans la formulation de sa politique étrangère<sup>51</sup>, celle-ci devenant donc une forme de performance politique productrice de frontières sécuritaires<sup>52</sup>.

---

*Middling, Meddling, Muddling ; Issues in Australian foreign policy*, St. Leonards : Allen & Unwin, 1997, p. 26.

50. David Campbell, *Writing Security*, Minneapolis : University of Minnesota Press, deuxième édition, 1998.

51. *Ibid.*, p. 4.

52. *Ibid.*, p. 69.

Il y aurait donc une forme d'interaction dynamique entre la construction sociale des éléments suivants : l'identité nationale, les menaces, le danger, l'intérêt national et la formulation de la politique étrangère.

Les travaux de Campbell ne s'inscrivent pas spécifiquement dans une perspective constructiviste, mais plutôt dans le champ de la théorie critique, quoique certains les situent dans un courant constructiviste dit « critique<sup>53</sup> » ou encore dans un « constructivisme radical<sup>54</sup> ». Nous ne voulons entrer ni dans ce débat visant à situer les travaux de Campbell sur le plan de la théorie des relations internationales ni dans le débat concernant les conséquences épistémologiques des études postpositivistes des théories dites réflexives des relations internationales<sup>55</sup>. Puisque notre approche ne s'organise pas dans un cadre *théorique*, mais plutôt dans un cadre *d'analyse*, il nous est possible d'emprunter certains outils de travail de manière éclectique mais cohérente provenant d'horizons multiples mais complémentaires. Ted Hopf explique en effet que, puisque le constructivisme est, entre autres, le produit du structuralisme linguistique, de la théorie postmoderne en science politique et de la théorie critique, la *collaboration* entre des *éléments utiles* que peuvent nous fournir ces approches (et sans doute plusieurs autres) ne peut qu'enrichir les travaux menés dans la trame d'une analyse holistique<sup>56</sup>.

### Questions de recherche

Notre recherche porte essentiellement sur un changement, soit une impressionnante volte-face de la part de Canberra après 24 ans de maintien de la politique pro-indonésienne à l'endroit du Timor-Oriental. Selon le cadre d'analyse présenté ci-dessus, des changements de l'identité de l'État et du système international ont dû se produire pour que la formulation de la politique étrangère de l'Australie soit modifiée de cette manière. Pour tenter de comprendre ce phénomène, nous avons élaboré trois questions de recherche qui vont constituer l'axe central de notre travail.

---

53. Ted Hopf, « The Promise of Constructivism in International Relations Theory », *International Security*, vol. 23, n° 1, été 1998, p. 171-200.

54. Jepperson, Katzenstein et Wendt, *loc. cit.*, p. 33-75.

55. Voir la critique qu'adresse David Campbell au constructivisme de Wendt et Katzenstein dans David Campbell, *Writing Security*, *op. cit.*

56. Hopf, *loc. cit.*, p. 196.



**A) Rationalités de la tolérance de l'intolérable**

Il s'agit ici de comprendre les différentes raisons reposant sur les types de logiques qui poussent Canberra à adopter, puis à défendre à partir de 1975, une politique pro-indonésienne sur la question du Timor-Oriental. Quels intérêts sont en jeu ? Quelle lecture du monde et de la région l'Australie fait-elle pour tolérer, voire, selon certains, encourager l'occupation brutale et parfois sanglante du Timor-Oriental alors que cette attitude va à l'encontre de la plupart de ses convictions politiques, notamment celles liées au respect des droits de l'Homme ? Nous verrons ici comment la définition et la construction d'une identité particulière de l'Australie en tant qu'enclave occidentale (menacée) postée aux confins d'un environnement géopolitique hostile encourage cette attitude.

**B) Variations internes : une vision des choses intenable**

En supposant d'emblée que c'est l'identité nationale qui conditionne la nature de l'intérêt national qui, à son tour, conditionne la formulation de la politique étrangère, nous allons tenter de démontrer comment le gouvernement australien se retrouve en 1999 avec une incohérence entre sa vision du monde, sa manière d'y répondre et certaines « réalités » qui ne peuvent cadrer avec cette lecture, ce qui a plus ou moins « forcé » l'intervention. En d'autres mots : comment des *compromis* doivent alors être faits entre la vision et l'interprétation du monde et certaines *réalités* (notamment et surtout, les pressions venues de la population et des médias) que ce monde produit mais qui ne cadrent pas avec la théorie, provoquant ainsi des tensions intenable. En effet, dans le cas qui nous intéresse, non seulement ce qui détermine la nouvelle politique timoraise de l'Australie en 1999 (l'intervention) est d'ordre interne, mais aussi cette dimension prime sur les considérations traditionnelles liées aux intérêts géostratégiques classiques pensés dans le cadre des théories réalistes et libérales.

**C) Variations externes : le nouvel « homme fort » de l'Asie**

Il apparaît enfin que certains événements survenus sur la scène régionale ont, à la fin des années 1990, un impact plutôt positif sur la perception de l'identité géopolitique australienne par les élites politiques en poste à Canberra. La crise économique de 1997 en Asie du Sud-Est, la transition démocratique en Indonésie puis la

consolidation de l'hégémonie américaine dans le monde surtout après la première guerre du Golfe sont autant de phénomènes qui conduisent à une modification de la nature de l'environnement régional puis de la perception de la place de l'Australie dans le monde. On observe en effet dans la période allant de la crise économique de 1997 à l'intervention au Timor en 1999 une importante transformation des discours du gouvernement Howard qui, selon nous, démontre assez bien comment l'Australie devient alors moins craintive quant à ses relations avec l'Asie. En effet, Canberra se voit soudainement devenir le « shérif adjoint des États-Unis » dans la région, voire « l'homme fort de l'Asie ». Cette attitude contraste de manière assez frappante avec une Australie *terrifiée* par l'Asie, comme la décrit Alan Renouf en 1979<sup>57</sup>.

### Méthodologie

C'est donc au moyen d'une revue de la littérature sur trois sujets distincts que nous allons travailler. Le premier sujet porte sur l'histoire de la politique étrangère de l'Australie et, plus particulièrement, la période allant de l'après-guerre froide jusqu'en 1999, année de l'intervention au Timor-Oriental. Outre des ouvrages consacrés expressément au sujet, nous allons consulter des documents officiels publiés par le gouvernement, notamment les livres blancs des ministères de la Défense et des Affaires étrangères. Le deuxième sujet concerne l'intervention de l'INTERFET : dates, lieux, chronologie, acteurs principaux et autres événements ou données factuelles. Le troisième sujet a trait à la théorie des relations internationales, l'accent étant mis sur le constructivisme et les analyses critiques de la politique étrangère de l'Australie.

Grâce à ce programme de lecture, nous serons en mesure de mettre en lumière certains éléments clés nous permettant de répondre à nos questions de recherche.

D'abord, il conviendra de dégager de l'histoire de la politique étrangère de l'Australie certaines tendances lourdes qui semblent transcender à la fois l'alternance politique puis les changements qui ont transformé le système international depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Ainsi, nous pourrions entre autres cerner la manière dont les élites politiques à Canberra définissent l'identité nationale du pays.

---

57. Renouf, *op. cit.*

Ensuite, il s'agira de démontrer, dans un premier temps, comment et avec quel cadre théorique l'Australie, surtout dans les années 1990 :

- fait une *certaine* lecture du monde ;
- élabore la définition de la place qu'elle y occupe (ou *devrait* y occuper) ;
- définit ses intérêts et objectifs ;
- construit les menaces et les différents dangers qui sont ou peuvent être dirigés contre elle.

Dans un deuxième temps, nous allons utiliser la grille d'analyse constructiviste, telle qu'elle est présentée ci-dessus, afin d'expliquer pourquoi et comment cette lecture du monde se cristallise comme manière dominante de concevoir le monde.

Puisqu'il apparaît que c'est d'abord et surtout la pression populaire sur le gouvernement de Canberra qui est, en définitive, le principal moteur de la subite volte-face de l'Australie dans sa politique pro-indonésienne à l'endroit du Timor-Oriental, nous allons nous efforcer de démontrer 1), comment la lecture du monde par les élites politiques exercée dans un cadre théorique particulier se retrouve confrontée à des exigences issues d'une réalité qui ne peut que pousser à une reconsidération et à une réévaluation de l'intérêt national (soit une re-théorisation complète de la lecture du monde ou une forme de concession ou de compromis pratique de la part des élites pour conserver le pouvoir) ; et 2) comment les différents changements géopolitiques rendent cette volte-face *possible*, notamment par un impact sur l'identité géopolitique du pays. Nous sommes en effet arrivés à cette conclusion que ce n'est peut-être pas tant l'identité fondamentale du pays qui est modifiée à partir de 1996 mais plus précisément son identité géopolitique, soit la représentation de la place et du rôle du pays dans le système international, ce qui renvoie à la dimension externe de l'identité nationale du pays telle que nous l'avons définie précédemment. Nous présentons ces résultats en fin de parcours.

L'une des tâches centrales de notre travail sera donc de démontrer non seulement comment certaines stratégies sont formulées pour atteindre certains objectifs, mais aussi comment certaines préférences dictent le choix des politiques (à l'égard du Timor-Oriental) et comment certaines identités deviennent dominantes<sup>58</sup>. Comme l'affirme John A. Hall, l'un des objectifs de la recherche empirique en relations internationales consiste précisément à déterminer les

---

58. Keohane et Goldstein, *loc. cit.*, p. 46.

fondements historiques des perceptions qui contrôlent le comportement des acteurs collectifs et les décisions de leurs dirigeants<sup>59</sup>.

Il s'agira donc d'expliquer comment l'INTERFET a pu se produire en tant que phénomène distinct de la politique internationale. Cela tend donc fortement à être une forme d'historicisme, d'autant plus que nous axons notre analyse sur le « comment » plus que sur le « pourquoi ». Aucune approche n'est parfaite, et nous reconnaissons que nous nous situons dans une perspective largement interprétative dont le statut épistémologique est postpositiviste. Notre fondement empirique nous apparaît solide, et nous croyons que la valeur heuristique de notre projet est riche d'enseignements sur les différents mécanismes à l'œuvre dans la construction de l'espace géopolitique de l'Asie-Pacifique.

---

59. John A. Hall, « Ideas and social science », dans Judith Goldstein et Robert O. Keohane (dir.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*, Ithaca : Cornell University Press, 1993, p. 40.

# Chapitre I

## Contextualisation de l'identité nationale de l'Australie (1989-1999)

Nous allons définir ici deux des principaux outils d'analyse que nous allons utiliser dans ce travail, soit les concepts d'*identité nationale* et de *culture stratégique*. En vue d'en préciser les caractéristiques, nous ferons un bref survol de certaines tendances lourdes issues de l'expérience historique de l'Australie.

### 1.1 Précisions conceptuelles

Comme nous l'avons précédemment noté, l'identité (nationale) d'un État correspond en gros à son aspect distinctif et renvoie aux différentes idéologies liées au caractère du projet/but existentiel d'une collectivité<sup>1</sup>. C'est aussi une grille de lecture et de compréhension relativement stable du monde, du rôle que doit y jouer l'acteur et des attentes que cela induit en termes d'interaction avec les autres États<sup>2</sup>. L'identité nationale d'un État est construite socialement<sup>3</sup> et comme le précisent Audie Klotz et Cecilia Lynch : « Les acteurs définissent qui ils sont et ce qu'ils veulent en fonction de leur contexte social plutôt que simplement par leur position biologique, économique ou psychologique<sup>4</sup>. »

L'identité se construit donc sur la base de l'interaction de deux « scènes » ou théâtres sociologiques, soit l'interne et l'externe ou, en d'autres mots, les espaces nationaux et internationaux<sup>5</sup>. Notons que les limites (soit les frontières en tant que telles) respectives de ces deux champs sont elles-mêmes construites socialement, notam-

---

1. Katzenstein, « Introduction », *loc. cit.*, p. 5.

2. Wendt, *loc. cit.*, p. 619.

3. *Ibid.*, p. 617.

4. Klotz et Lynch, *loc. cit.*, p. 54.

5. Katzenstein, « Introduction », *loc. cit.*, p. 22.

ment par l'exercice ou la pratique de la politique étrangère. L'importance relative de ces deux champs dans le processus de la création de l'identité nationale n'est pas claire et il n'y a pas, à notre connaissance, une acceptation générale sur ce sujet dans les débats qui animent le développement de la théorie constructiviste.

Selon Alexander Wendt, les matériaux bruts qui constituent l'identité des membres du système international se situent au sein de la société interne *avant* que les États n'entrent dans le processus constitutif des relations internationales<sup>6</sup> ; ce sont les facteurs « génétiques » qui auraient le plus d'importance dans la construction des identités et donc des intérêts<sup>7</sup>. Nous y reviendrons.

Nous partageons cette idée que la dimension interne joue un rôle fondamental dans la production des identités, mais il est difficile d'admettre que dans le système international contemporain, des États puissent avoir une identité dont la définition soit fixée *avant* que les interactions sociales ne se produisent. Les relations sociales, soit le monde externe de l'État, jouent un rôle tout aussi important que l'expérience nationale dans la formation des identités. Bien que Wendt considère que le champ interne constitue la source la plus importante du matériel identitaire, l'auteur rappelle que c'est dans les relations avec les *autres* que nous créons des structures sociales qui forment le cadre du déploiement de notre propre représentation, donc de la formation des caractéristiques de notre *être* puis des intérêts qui y sont associés<sup>8</sup>.

L'identité (nationale) forme la base des intérêts (d'un État)<sup>9</sup>. En effet, les identités « informent » les acteurs de leurs intérêts, et donc aussi de leurs actions<sup>10</sup>, car en consolidant les paramètres sociaux du *nous*, les identités impliquent, voire prescrivent<sup>11</sup>, un certain nombre d'intérêts et de préférences en regard des choix ou des actions possibles dans certains domaines et situations. Ces choix sont contraints par les différentes manières de comprendre le monde et d'y répondre (les pratiques) puis par les identités et les intérêts des autres acteurs qui prévalent dans certains contextes<sup>12</sup>. Un acteur ne peut pas connaître quels sont ses intérêts sans savoir ce qu'il représente

6. Wendt, « Anarchy », *loc. cit.*, p. 622.

7. *Ibid.*, p. 638.

8. *Ibid.*, p. 624.

9. *Ibid.*, p. 621. Voir aussi Katzenstein, « Introduction », *loc. cit.*, p. 22.

10. Reus-Smit, « Constructivism », *loc. cit.*, p. 217.

11. Paul Kowert et Jeffrey Legro, « Norms, Identity, and their Limits », dans Peter J. Katzenstein *et al.*, *The culture of national security, norms and identity in world politics*, New York : Columbia University Press, 1996, p. 453.

12. Hopf, « The Promise of Constructivism », *loc. cit.*, p. 174.

(le « qui nous sommes »), ce qui dépend largement de ses relations sociales<sup>13</sup>.

## 1.2 Histoire de la politique étrangère de l’Australie : tendances lourdes

Si on accepte que l’expérience nationale d’un État constitue une part importante du matériel brut de la construction sociale de son identité, l’histoire (nationale d’un peuple) doit être en conséquence considérée comme un puissant appareil de structuration identitaire<sup>14</sup>. Il est donc important pour la suite de notre travail de bien distinguer certaines tendances lourdes qui marquent la mémoire historique australienne, notamment quant à son rapport au monde, pour mieux comprendre les termes de l’articulation de son identité et donc la nature et les caractéristiques de son intérêt national.

Il apparaît en effet que les responsables de la défense australienne (et nous incluons ici les responsables de la formulation de la politique étrangère) seraient généralement enclins à moins répondre aux changements de l’environnement de l’Australie qu’aux perceptions qu’ils ont de ces changements. Ces perceptions constituent une *image* qui aurait son origine principalement dans l’expérience historique de l’Australie<sup>15</sup>.

Cette image particulière née de l’histoire du pays serait influencée et renforcée par des doctrines et des stratégies importées de l’Occident, de même que par les différentes idéologies nées de l’établissement d’un « nouvel ordre international » au lendemain de la fin de la guerre froide<sup>16</sup>. Nous reviendrons sur cette notion à la section 1.3 qui porte notamment sur l’influence des États-Unis et de l’Occident sur la formulation de la politique étrangère de l’Australie.

L’expérience historique de l’Australie et cette image née des perceptions de son environnement géopolitique constituent certains des fondements de la culture stratégique de l’Australie. La culture stratégique d’une nation serait le fruit de ses traditions, valeurs, attitudes, habitudes, symboles, modèles de comportements puis des différentes manières de régler certains problèmes par le recours à

13. Jepperson, Katzenstein et Wendt, *loc. cit.*, p. 60.

14. Katzenstein, « Introduction », *loc. cit.*, p. 22.

15. Graeme Cheeseman, « Back to “Forward Defence” and the Australian National Style », dans Graeme Cheeseman, et Robert Bruce (dir.), *Discourses of Danger and Dread Frontiers : Australian Defence and security thinking after the Cold War*, St-Leonard : Allen & Unwin, 1996, p. 251.

16. *Ibid.*

la force (militaire). La culture stratégique serait donc conditionnée à la fois par l'histoire, la géographie et, de manière large, par la culture politique d'un pays et serait un élément important dans l'élaboration de la grille de lecture de la nature de l'environnement d'une nation, influençant ou contraignant les élites politiques à y agir d'une manière ou d'une autre<sup>17</sup>. Quoique la portée de l'influence de la culture stratégique dans le processus décisionnel des dirigeants ne fait pas l'unanimité, il y a une acception assez large chez les chercheurs du fait que différentes nations ont à tout le moins des « styles » différents en matière de réflexion stratégique<sup>18</sup>.

Selon Alastair Iain Johnston, au cœur de la culture stratégique d'une nation se trouve un paradigme central provenant de ses racines historiques (plutôt que de son environnement immédiat et contemporain) qui serait constitué de certaines prémisses concernant l'appréhension de : l'*ordre* souhaité de l'environnement stratégique ; le rôle ou la place de la guerre dans la vie humaine (en ce qu'elle est une inévitabilité ou une aberration) ; de la nature des adversaires et des menaces qu'ils posent et enfin de l'efficacité du recours à la force en termes de ses capacités à éliminer les menaces et les conditions générales dans lesquelles ce recours est utile<sup>19</sup>.

Quoique l'histoire soit un aspect important de la construction de l'identité nationale d'un État, de la définition de ses intérêts, de sa perception du monde et de la manière d'y répondre, il nous est ici impossible de faire une étude exhaustive de plus d'un siècle de politique étrangère australienne. Nous allons donc résumer deux des plus importantes tendances historiques qui ont été identifiées par la plupart des chercheurs spécialisés sur le sujet.

La première tendance serait une forme d'appréhension permanente de l'Australie face à la région Asie-Pacifique. De nombreux auteurs en ont fait la démonstration : l'histoire de la politique étrangère de l'Australie est marquée par une peur intense autant qu'irrationnelle en regard de son environnement géostratégique<sup>20</sup>.

Au cours des années 1900 et 1901, les colonies australiennes ont participé à la répression de la rébellion des Boxers en envoyant en Chine d'importants contingents de la marine. Un politicien de l'époque aurait justifié le déploiement de ces troupes en ces termes :

17. *Ibid.*, p. 258.

18. *Ibid.*, p. 259.

19. Alastair Iain Johnston, « Thinking About Strategic Culture », *International Security*, vol. 19, n° 4, printemps 1995, p. 46.

20. Les ouvrages les plus importants qui en font la démonstration sont : Rawdon Dalrymple, *Continental Drift : Australia's Search for a Regional Identity*, Aldershot : Ashgate Publishing Ltd, 2003 ; Bruce Haigh, *The great Australian blight* :



C'est le destin de l'Australie que de partager, en tant que membre de l'Empire britannique, les responsabilités et les tâches qui incombent à l'Empire. C'est parce que nous sommes situés aux frontières éloignées de l'espace occupé par la race blanche contre laquelle se dresse le continent du barbarisme jaune que nous avons cette responsabilité particulière de faire tout ce que nous pouvons pour contrer ce grand danger qui s'adresse aujourd'hui à toute la population blanche du monde<sup>21</sup>.

Il faudra attendre le milieu des années 1970 pour que cette véritable terreur qu'a inspirée la région Asie-Pacifique s'atténue et se transforme. Jusqu'alors le pays fut extrêmement préoccupé, entre autres choses, par une invasion de l'île-continent par une nation asiatique, par la montée du communisme en Asie du Sud-Est et par une dilution, voire une aliénation, notamment par l'immigration, de l'identité anglo-saxonne et blanche du pays.

En 1975, sous le gouvernement travailliste de Gough Whitlam, l'Australie commence à s'ouvrir sur la région, notamment en mettant fin à sa politique d'immigration « blanche ». Canberra réalise soudain que la région asiatique est non seulement un monde d'occasions que la croissance économique fournit surtout à partir des années 1980, mais apparaît véritablement être l'environnement géopolitique *naturel* auquel l'Australie doit *appartenir*. Des efforts énormes sont alors entrepris, atteignant leur paroxysme au début des années 1990, pour intégrer l'Australie en Asie tant économiquement que militairement et politiquement. Nous y reviendrons sous peu.

La deuxième tendance lourde est une dépendance sécuritaire relativement importante selon l'époque envers la Grande-Bretagne d'abord puis, à partir de la Deuxième Guerre mondiale, envers les États-Unis. Ce qui est étonnant, c'est que cet alignement inconditionnel sur ces grandes puissances aura coûté particulièrement cher à l'Australie au cours de ce siècle, notamment en vies humaines, sans qu'aucun dividende ne soit jamais clairement récolté pour récompenser cette fidélité pratiquement sans faille. En effet, l'Australie a, au cours de son histoire, participé à pratiquement tous les conflits

---

*Losing the plot in Australian foreign policy*, Otford : Otford, 2001 ; Cheeseman et Bruce, *op. cit.* ; Leaver et Cox, *op. cit.* ; Renouf, *op. cit.* ; Smith et Kettle, *op. cit.* ; Burke, *op. cit.* ; Simon Philpott, « Fear of the Dark : Indonesia and the Australian National Imagination », *Australian Journal of International Affairs*, vol. 55, n° 3, novembre 2001, p. 371-388.

21. Cité dans Lachlan Strahan, « The Dread Frontier in Australian Defence Thinking », dans Graeme Cheeseman et Bruce Robert (dir.), *Discourses of Danger and Dread Frontiers : Australian Defence and security thinking after the cold War*, St. Leonards : Allen & Unwin, 1996, p. 156.

majeurs dans lesquels son « grand et puissant ami » de l'époque s'est engagé mais sans que l'intérêt national de l'île-continent ne soit jamais directement mis en cause<sup>22</sup>. L'objectif visé, qui selon nous relève plus d'une tendance à prendre ses désirs pour la réalité que d'un calcul rationnel, trouve ici sa meilleure expression :

Notre objectif devrait être de créer des habitudes de relations rapprochées et d'alliance mutuelle fortes avec les Américains pour que le jour où nous aurions besoin d'aide, après avoir montré tous les signes de bonne foi possibles, les États-Unis n'auraient d'autres choix que de nous répondre de la manière dont nous le souhaiterions<sup>23</sup>.

Ces deux tendances lourdes, toujours observables aujourd'hui dans la formulation de la politique étrangère de l'Australie, sont, depuis les années 1970, contrebalancées par deux orientations politico-stratégiques majeures : l'autonomie sécuritaire et l'engagement régional.

L'autonomie sécuritaire se traduit dans la littérature officielle par le passage du stade de « dependant ally » à celui de « defence self-reliance ». C'est sous le gouvernement Whitlam (1972-1975) que cette idée fait d'abord surface : les grandes puissances ultimement garantes de la sécurité de l'Australie ont tellement déterminé les objectifs de la politique étrangère de l'Australie que le pays a échoué dans la développement d'un intérêt national cohérent<sup>24</sup>.

Cette idée va faire son chemin au cours des années 1970 et 1980 pour être véritablement institutionnalisée avec la publication du livre blanc du ministère de la Défense de 1987 à la suite du dépôt du Rapport Dibb<sup>25</sup> en 1986 qui recommandait au ministère de la Défense de non seulement être plus indépendant envers les États-Unis mais surtout de chercher à intégrer plus profondément l'Australie dans la région Asiatique. L'impact de ce rapport a été relativement important en ce qu'il a mis un terme au maintien de la stratégie du « forward defense » datant de l'après-guerre dont l'idée centrale était que les frontières sécuritaires de l'Australie se trouvaient à des milliers de kilomètres du territoire, jusque loin en Asie du Sud-Est.

C'est une active politique d'engagement envers l'Asie qui a orienté ces changements dans le domaine de la politique de défense

22. Smith *et al.*, *op. cit.*, p. 25.

23. Alan Renouf alors en poste à titre de *minister-counselor* à l'ambassade de l'Australie à Washington, cité dans Frank Frost, *Australia's War in Vietnam*, Sydney : Allen & Unwin, 1987, p. 16.

24. Jones et Smith, *loc. cit.*, p. 3.

25. Paul Dibb, *Review of Australia's defence capabilities : report for the Minister for Defence*, Canberra : Australian Government Publishing Service, 1986.

de l'Australie à la fin des années 1980. Cela constitue la deuxième orientation politico-stratégique majeure de l'Australie et son objectif principal est de balancer la tendance lourde de l'appréhension traditionnelle de l'Asie.

L'origine de cette volonté intégrationniste de l'Australie envers l'Asie remonte encore une fois au gouvernement travailliste de Gough Whitlam mais son articulation contemporaine s'est cristallisée sous les gouvernements successifs de Bob Hawke (1983-1991) et de Paul Keating (1991-1996). Comme l'a souligné Ramesh Thakur à l'époque, l'Australie est trop isolée pour être isolationniste et l'engagement régional devait permettre d'éviter la marginalisation économique, la solitude stratégique et l'insignifiance politique au pays<sup>26</sup>. Au cours des années 1980, il sera de plus en plus reconnu au pays que le fait que l'Australie puisse *s'accommoder* avec ses voisins promettait au pays de se débarrasser de ses vieilles attitudes de dépendance sécuritaire, tout en lui donnant les moyens de se trouver une place unique dans cette région traditionnellement considérée comme étrangère et hostile<sup>27</sup>.

Le coup d'envoi des programmes qui vont organiser puis institutionnaliser les politiques d'engagement envers l'Asie est donné en 1989 lors de la publication du Rapport Garnaut<sup>28</sup>. Le rapport fut lui aussi très influent, sa portée se mesurant plus au moins au même titre que le rapport Dibb en 1986. Selon Ross Garnaut, auteur du rapport, l'engagement de l'Australie envers l'Asie ne devait pas se limiter à une forme d'intégration économique et stratégique mais devait aussi être culturelle. Les Australiens devaient selon lui approfondir leurs connaissances des sociétés asiatiques, multiplier les liens avec leurs voisins puis apprendre les langues asiatiques pour faciliter et accélérer le processus. La logique qui a soutenu ces arguments est relativement simple : si l'Australie est située en Asie-Pacifique, l'identité du pays doit être telle. La géographie est ici un déterminisme identitaire prépondérant, plus important que l'histoire, et l'Australie allait ainsi devoir s'adapter à ces *réalités*.

En 1995, Gareth Evans, alors ministre des Affaires étrangères de l'Australie, déclare :

---

26. Ramesh Thakur, « Australia's Regional Engagement », *Contemporary Southeast Asia*, vol. 20, n° 1, avril 1998, p. 1-21.

27. Jones et Smith, *loc. cit.*, p. 7.

28. Ross Garnaut, *Australia and the Northeast Asian ascendancy: report to the Prime Minister and Minister for Foreign Affairs and Trade*, Canberra : Australian Government Publishing Service, 1989.

Le grand changement dans l'histoire contemporaine de l'Australie est que la région dont nous avons cherché à nous défendre dans le passé [...] est maintenant la région qui offre le plus à notre pays. Il est maintenant généralement admis que notre avenir réside bien dans la région de l'Asie-Pacifique. C'est là que nous vivons, devons survivre stratégiquement et économiquement. C'est aussi là que nous devons trouver une place et un rôle si nous voulons développer notre plein potentiel en tant que nation<sup>29</sup>.

L'enthousiasme que suscite le projet est alors phénoménal. Bien qu'une portion importante de la population se soit montrée mal à l'aise avec ce concept, plusieurs, surtout au sein de l'élite politique du parti travailliste au pouvoir ainsi que de nombreux intellectuels spécialistes de la culture et des langues asiatiques, ont activement fait la promotion de l'*asianisation* de l'Australie. C'est en tout cas l'avis de Greg Sheridan qui écrit en 1995 :

Une révolution est en cours en Australie. La nation est en train de changer de manière fondamentale et irréversible. Le vieil ordre des choses est disparu et un nouveau est en train de prendre forme... cette révolution se produit à la fois dans la psyché et dans les circonstances matérielles des Australiens... c'est une transformation du corps et de l'esprit. Je parle de l'asianisation de la vie australienne<sup>30</sup>.

Alors que sous les travaillistes l'engagement vers l'Asie était de la plus haute importance dans la formulation de la politique étrangère, la victoire de la coalition conservatrice menée par les libéraux de John Howard en 1996 refroidit brusquement cet enthousiasme. L'année suivant l'élection de Howard, le DFAT (*Department of Foreign Affairs and Trade*, le ministère des Affaires étrangères de l'Australie) publie le premier livre blanc de son histoire. Dans ce document, le gouvernement annonce alors assez clairement que l'engagement envers l'Asie ne requiert pas la réinvention de l'identité de l'Australie ou l'abandon des traditions et des valeurs du pays qui définissent sa société car l'Australie tirerait sa force unique de l'interaction dynamique de son histoire et de sa géographie<sup>31</sup>. À partir de ce moment, l'Australie place ses relations avec l'Asie en deuxième importance derrière la nouvelle priorité que sera la consolidation de ses relations avec les États-Unis<sup>32</sup>, ce qui rappelle la tendance

29. Gareth Evans, « Australia in East Asia and the Asia-Pacific : Beyond the Looking Glass », *Australian Journal of International Affairs*, vol. 49, n° 1, avril 1995, p. 99.

30. Greg Sheridan, *Living With Dragons : Australia Confronts its Asian Destiny*, St. Leonards : Allen & Unwin, 1995, p. 3.

31. Department of Foreign Affairs and Trade, *In the national interest*, *op. cit.*, p. iv.

32. Jones et Smith, *loc. cit.*, p. 19.

lourde de la dépendance sécuritaire qui a marqué l'histoire de la politique étrangère de l'île-continent.

En 2001, Laurie Brereton, responsable de la politique étrangère dans l'opposition officielle, affirme que l'objectif du pays au début du nouveau millénaire était toujours de continuer d'engager l'Australie dans la région asiatique en faisant du pays un joueur et un contributeur importants, position effectivement dominante chez les travaillistes depuis le début des années 1990. Mais l'importance de la relation avec les États-Unis, aujourd'hui toujours priorité numéro un chez les libéraux au pouvoir depuis 1996, est populaire au sein de l'électorat. En 2003, un sondage effectué auprès du public australien montre qu'une méfiance envers l'engagement vers l'Asie subsiste toujours. Non seulement le public perçoit-il encore largement la région comme étant menaçante, mais plus de 80 % des répondants affirment se fier sur les États-Unis pour leur venir en aide au cas où l'Australie serait attaquée<sup>33</sup>.

### 1.3 La construction de l'identité géopolitique australienne

Nous avons identifié dans la section précédente deux tendances historiques lourdes de la politique étrangère de l'Australie, soit la dépendance sécuritaire envers une grande puissance mondiale puis une certaine appréhension, voire une certaine peur, face à la région de l'Asie-Pacifique. Ces deux tendances sont par ailleurs équilibrées, on pourrait aussi dire nuancées, pas deux orientations politiques majeures au cours des années 1990 : l'autonomie sécuritaire et l'engagement envers l'Asie.

Les différents mouvements entre ces orientations politiques (quant à la question de la priorité de l'alliance américaine ou de l'engagement asiatique) nées de ces tendances lourdes ont eu comme effet principal de provoquer une forme de crise d'identité en Australie, pays apparemment déchiré entre son histoire et sa position géographique. De nombreux auteurs se sont penchés sur ce malaise identitaire et l'ensemble des analystes spécialisés sur la politique étrangère du pays en ont signalé la portée de différentes manières. Un ouvrage rédigé par Rawdon Dalrymple, ancien ambassadeur de l'Australie aux États-Unis, paraissait récemment et traitait justement de ce problème en amorçant sa réflexion comme suit :

---

33. Dalrymple, *Continental Drift*, op. cit., p. 104.

Ce livre porte sur la recherche de l'Australie pour une identité et une place dans le monde, en particulier dans la région où se trouve le pays. Peu de gens ont eu autant de difficultés à se définir en termes régionaux ou à se réconcilier avec leur situation géographique que les Australiens<sup>34</sup>.

Selon l'auteur, les responsables de la politique étrangère de l'Australie seraient toujours activement engagés dans la recherche d'un cadre d'analyse qui leur permettrait de positionner le pays dans le système mondial sans ambiguïtés, ce qui par ailleurs favoriserait selon certains la clarification des objectifs *réels* de la politique étrangère de l'Australie<sup>35</sup>. Comme nous l'avons spécifié en début de parcours, si c'est l'identité qui détermine les intérêts, la problématisation de l'identité nationale d'un État génère nécessairement une problématisation de la définition de son intérêt national.

Puisqu'un des aspects majeurs de la construction de l'identité nationale de l'Australie concerne sa place dans le monde, l'utilité du concept d'identité géopolitique, populaire chez les intellectuels australiens, trouve ici une utilité certaine. Selon Simon Dalby, qui selon nous a le mieux présenté et développé ce concept, l'identité géopolitique d'un État ne doit pas être entendue comme une entité stable que des raisonnements conventionnels peuvent aborder mais serait plutôt un système de relations politiques temporaires et changeantes entre une certaine compréhension de l'identité nationale comme telle et des perceptions de son environnement. Plus précisément, il s'agit de la conception de la place que *devrait* occuper un État dans le monde. L'identité géopolitique est à la fois une forme de puissance politique et une puissante manière de comprendre le monde<sup>36</sup>. Voici par exemple un élément de définition de l'identité géopolitique de l'Australie : « L'Australie est un pays occidental situé en Asie-Pacifique et qui possède des liens très proches avec l'Amérique du Nord ainsi que l'Europe tout en étant marqué par une histoire d'actif engagement à travers l'Asie<sup>37</sup>. »

Nous avons identifié trois lieux de la manifestation de cette identité géopolitique : l'alliance avec les États-Unis (ANZUS), l'alignement inconditionnel sur le bloc occidental lors de la guerre froide et la formulation de la politique des deux ancrés avec le Japon.

---

34. *Ibid.*, p. 1.

35. Smith *et al.*, *op. cit.*, p. III.

36. Dalby, « The ANZUS Alliance », *op. cit.*, p. 7.

37. Australian Department of Foreign Affairs and Trade, *Advancing the National Interest, Australia's Foreign and Trade Policy White Paper*, Canberra : Commonwealth of Australia, 2003, p. viii.

Nous allons bientôt analyser chacun de ces trois lieux mais il convient d'abord de préciser les paramètres de la trame idéologique qui supporte l'identité géopolitique de l'Australie. Son fondement est un fort sentiment d'appartenance à l'Occident et, plus précisément, à la culture anglo-saxonne. Une de ses manifestations les plus explicites de cela s'observe selon nous dans la culture stratégique de l'Australie.

En plus d'être caractérisée par une obsession des menaces que l'environnement asiatique adresserait à l'Australie, la culture stratégique du pays est organisée autour d'une image de l'Australie en tant qu'une enclave anglo-américaine participant à la défense de la culture et de la philosophie occidentale dans le monde<sup>38</sup>. Ainsi, au cours de son histoire, l'environnement géopolitique de l'Australie a été, au sens idéologique du terme, défini par les frontières du monde occidental démocratique et capitaliste. Au cours de la guerre froide, ces frontières ont été pour Canberra largement définies par les États-Unis<sup>39</sup>.

Selon Hugh White, la culture stratégique du pays se manifeste par un certain nombre de comportements dans les rapports entretenus entre l'Australie et les pays de la région. Canberra y aurait tendance à entretenir d'abord une forte prédilection pour les alliances, ensuite une approche très possessive quant aux îles situées dans son environnement proche (dont l'inspiration remonterait à la doctrine Monroe) et enfin la conviction d'une vulnérabilité aiguë nourrie d'une constante anxiété quant à une tentative d'invasion du pays. Ces éléments seraient entre autres basés sur le sentiment d'être un État *à part* dans la région<sup>40</sup>.

L'identité qui serait la plus importante, la plus désirée et la plus recherchée pour et par l'Australie est largement entendue dans les termes de la participation de l'Australie aux affaires internationales en tant que membre du monde occidental<sup>41</sup>. En effet, les spécifications de l'identité géopolitique de l'Australie seraient situées dans les paramètres des rivalités entre les grandes puissances mondiales plus que dans n'importe quels autres termes<sup>42</sup>. Comme le font remarquer Michael Wesley et Allan Gyngell, l'Australie, malgré son isolement géopolitique, est, et a toujours été, profondément impliquée dans la politique internationale. Le pays fut en effet engagé

38. Cheeseman, « Back to "Forward Defense" », *loc. cit.*, p. 256.

39. Strahan, *loc. cit.*, p. 165.

40. White, *loc. cit.*, p. 257.

41. Dalby, « Continent Adrift ? », *loc. cit.*, p. 68.

42. *Ibid.*, p. 61.

dans pratiquement tout les conflits militaires majeurs du XX<sup>e</sup> siècle, et même au XIX<sup>e</sup> siècle en Afrique, au Soudan en 1885 et lors de la guerre de Boers en 1899<sup>43</sup>.

Selon Graeme Cheeseman, toutes ces interventions militaires aurait servi à renforcer cette idée que l'Australie est un membre de l'élite dominante mondiale et donc une force active dans la défense des valeurs et des intérêts occidentaux contre des menaces largement non occidentales<sup>44</sup>. Donald Horner va plus loin : en prétendant être britannique et en supposant une « relation spéciale » avec les États-Unis, la nation australienne se sent pouvoir être désignée non seulement comme un membre de la classe mondiale dominante mais aussi comme faisant partie d'un groupe d'acteurs privilégiés destinés à réaliser un plan divin selon lequel la race britannique va civiliser le monde entier<sup>45</sup>, idée avec laquelle la notion américaine de « destinée manifeste » peut être analogue.

Si cet argument semble aller plutôt loin dans son interprétation de la participation active de l'Australie aux conflits internationaux, nombreux sont les chercheurs qui voient dans ce comportement la manifestation d'une forme de crise identitaire. Les décisions de Canberra d'assister la Grande-Bretagne lors des deux guerres mondiales puis celle de joindre les rangs américains lors des guerres de Corée et du Viêt-Nam seraient ainsi des décisions relevant surtout d'un certain modèle de sécurité globale et de la place que l'Australie devrait y occuper dans des termes fortement idéologisés plutôt que dans le cadre d'une rationalité réaliste de la préservation de l'intérêt national<sup>46</sup>. Voyons-y de plus près avec les exemples que nous avons mentionnés précédemment.

Au cours de la guerre froide, de nombreux États ont choisi la neutralité en adoptant une politique de non-alignement. L'Australie, au contraire, a opté pour l'alignement sur les États-Unis. Cette approche trouverait avant tout son origine dans des facteurs internes et culturels, les « réalités » géopolitiques de la distribution des capacités de la puissance dans le système mondial ne constituant pas, selon Gary Smith *et al.*, les facteurs déterminants de cette décision. Au contraire, il s'agirait plutôt, en termes négatifs, d'une peur et d'une anxiété nationale élevée en des proportions paranoïaques et, en termes positifs, d'un sentiment de partage des valeurs améri-

43. Allan Gyngell et Michael Wesley, *Making Australian foreign policy*, Cambridge : Cambridge University Press, 2003.

44. Cheeseman, « Back to "Forward Defense" », *loc. cit.*, p. 256.

45. Donald Horne, *Ideas for a Nation*, Sydney : Pan Books, 1989, p. 157.

46. Smith *et al.*, *op. cit.*, p. 124.



caines et britanniques, qui auraient, d'abord et surtout, poussé l'Australie à s'aligner sur l'Occident lors de la guerre froide<sup>47</sup>. Située aux antipodes des zones de tensions Est-Ouest, l'Australie n'a jamais été directement menacée par des pays communistes d'une manière qui aurait pu justifier rationnellement sa décision de rejoindre le camp américain. En étant neutre, l'Australie aurait pu fortement réduire les risques d'être touchée dans le cas d'une militarisation active du conflit Est-Ouest ; en ne participant pas à une guerre conventionnelle ou nucléaire, l'Australie aurait définitivement observé des dommages et des pertes moins importantes qu'en y participant.

C'est ainsi que l'ANZUS fut sous-entendue par Canberra comme une forme d'arrangement stratégique favorisant l'attachement et l'incorporation de l'Australie au monde occidental tout en renforçant le sentiment de contribuer et de participer à la grande campagne anticommuniste mondiale<sup>48</sup>. Cela a permis à l'Australie de s'attribuer une certaine identité géopolitique et donc une place à occuper dans le monde en ce que les thèmes de la participation active aux affaires mondiales, l'appartenance à l'élite occidentale et le partenariat *spécial* avec les États-Unis ont fourni au pays une forme de reconnaissance internationale et conséquemment une certaine légitimité politique internationale.

C'est sur la base de cette identité géopolitique que la politique des deux ancrés fut développée par l'Australie et le Japon aussi tôt qu'à la fin des années 1970 par John Crawford et Saburo Okita. Ces derniers envisageaient alors un rôle conjoint pour leur pays dans l'institutionnalisation d'organisations vouées au commerce et au développement régional, par exemple l'APEC. La carte de l'Asie-Pacifique, dessinée en termes de revenu *per capita*, donnait alors une forte impression à l'observateur intéressé que toute la région était polarisée par les deux pays développés de chaque hémisphère<sup>49</sup>. Cette idée sera véritablement exprimée en 1996 lors de l'énonciation de la doctrine des deux ancrés par Rawdon Dalrymple, alors ambassadeur de l'Australie aux États-Unis. Selon lui, « Le Japon et l'Australie sont souvent désignés comme étant respectivement les ancrés nord et sud du monde libre ou encore comme des avant-postes occidentaux de l'Ouest du Pacifique<sup>50</sup>. »

47. *Ibid.*, p. 26.

48. Dalby, « The ANZUS Alliance », *loc. cit.*, p. 113.

49. Takashi Inoguchi, « A North-East Asian Perspective », *Australian Journal of International Affairs*, vol. 55, n° 2, juillet 2001, p. 200.

50. Rawdon Dalrymple, « Japan and Australia as Anchors : Do the Chains Still Bind ? », dans Peter King et Yoshi Kibata (dir.), *Peace Building in the Asia Pacific Region*, St. Leonard : Allen & Unwin, 1996, p. 38.

Ces trois exemples, soit la décision de l'alignement pendant la guerre froide, l'ANZUS et le développement de la politique de deux ancrés, rendent compte du niveau d'attachement idéologique du pays à l'Occident. Ces exemples doivent être entendus comme des pratiques politiques dont l'exercice vise la construction et la consolidation de l'identité australienne selon les termes que nous avons soulignés ci-haut et qui, en bout de ligne, constituent l'identité géopolitique du pays. Celle-ci n'est pas naturelle ou génétique et trouve en partie son origine à l'extérieur du pays puisqu'elle semble être largement importée à travers un système de relations sociales structuré positivement avec les États-Unis et la Grande-Bretagne et négativement avec l'ensemble de la région Asie-Pacifique.

Puisque nous avons démontré cet aspect positif des mécanismes d'identification de l'Australie à l'Occident, nous allons maintenant examiner l'aspect négatif du processus en abordant le sujet de la construction sociale et symbolique des menaces que l'Australie sent provenir de l'environnement asiatique.

#### 1.4 Construction de la menace et du danger dans l'espace géopolitique asiatique

En 1937, le ministre des Affaires étrangères de l'Australie déclare : « La situation internationale présente en est une d'anxiété et de complexité<sup>51</sup>. » En 1955, R. G. Casey écrit : « Au lieu de vivre dans un coin tranquille du monde, nous sommes maintenant au bord d'une des régions les plus instables de la planète<sup>52</sup>. » En 1974, Alan Ronuf, alors secrétaire du ministère des Affaires étrangères, déclare : « Nous vivons dans un monde où le changement se fait à une vitesse sans précédent et à un niveau qui produit d'importantes pressions sur nos ressources naturelles et humaines<sup>53</sup>. » Dans son rapport annuel pour les années 1984 et 1985, le ministère des Affaires étrangères annonce : « Le monde est dans une ère de profonde transition caractérisée par des changements importants au niveau de la distribution de la puissance, à la fois militaire et économique<sup>54</sup>. » Dans celui de 1995, on lit : « Le rythme du changement sur la scène internationale continue aujourd'hui à être sans répit pour les questions liées à la sécurité et à l'économie<sup>55</sup>. » Dans celui de 2000 était

51. Cité dans Gyngell et Wesley, *op. cit.*, p. 10.

52. *Ibid.*

53. *Ibid.*

54. *Ibid.*

55. *Ibid.*

indiqué : « Les caractéristiques les plus importantes de l'environnement de l'Asie-Pacifique pour la période allant de l'année 2000 à 2002 seront probablement une situation sécuritaire fluide et incertaine, que ce soit en termes globaux ou régionaux<sup>56</sup>. »

On constate donc premièrement qu'une des préoccupations les plus importantes qui a traversé l'histoire de la politique étrangère de l'Australie au cours du dernier siècle concerne l'éventualité d'un *changement* dans le système international dont le caractère toujours plus fluide aurait pu faciliter. Comme nous allons le voir dans le prochain chapitre, la politique étrangère de l'île-continent s'organise largement dans les termes d'une puissance moyenne dont l'intérêt national est la plupart du temps garanti par le *statu quo* international.

Deuxièmement, on observe un niveau d'anxiété étonnant que le pays entretient dans son rapport au monde. En regard de sa région, l'Australie est traditionnellement tout simplement terrifiée à l'idée qu'une puissance asiatique puisse décider d'envahir le territoire australien longtemps perçu comme indéfendable par Canberra. Affirmer que l'Australie est un pays fondamentalement effrayé semble, nous le reconnaissons, une généralisation plutôt facile, ce phénomène est tout à fait fascinant et s'observe plutôt aisément. De nombreux auteurs s'y sont d'ailleurs intéressés. Nous allons ici brièvement en examiner les caractéristiques en dressant les grandes lignes de la construction de cette forte appréhension exprimée par l'Australie dans son rapport au monde.

Précisons d'abord que théoriquement, les menaces ne sont pas absolues : ce sont des constructions sociales qui reflètent les priorités et les préoccupations particulières de ceux qui les façonnent<sup>57</sup>. Les menaces créent le danger. Le danger est donc, comme le soutient David Campbell, le calcul de la conséquence d'une menace. La menace est ici entendue comme la perception d'un événement devenu objectif qui tend à cristalliser dans son appréhension une idée, voire un idéal, de l'identité des personnes désignées comme étant à risque<sup>58</sup>. Toujours selon Campbell, la notion de ce que l'on juge intrinsèque dans la compréhension de ce dont on doit avoir peur. L'identité est centrale dans l'analyse de la construction des menaces.

La perception de la menace que pose l'Asie à l'Australie s'est traditionnellement manifestée dans le désir de maintenir une

---

56. *Ibid.*

57. Cheeseman, « Back to "Forward Defense" », *loc. cit.*, p. 271.

58. Campbell, *Writing Security*, *op. cit.*, p. 3.

communauté dont le caractère dominant serait d'être européenne<sup>59</sup>. Cette idée est partagée par Anthony Burke qui spécifie en ce sens que pour l'Australie, être en sécurité c'est être (et rester) australien<sup>60</sup>.

Comment alors expliquer l'enthousiasme qu'ont suscité les politiques de l'engagement vers l'Asie au cours des années 1990 ? Les politiques d'engagement de l'Asie, qui devaient amener, selon certains, à une forme d'asianisation de la société australienne, pourraient contredire que nous venons d'affirmer quant à la construction des menaces, car si être en sécurité en Australie équivaut à être et rester australien, l'asianisation du pays constituerait une menace de premier ordre.

Premièrement, il faut préciser que cet enthousiasme ne fut pas partagé par l'ensemble de la population australienne, loin de là. Les personnes les plus impliquées dans le projet étaient, outre l'équipe dirigeante du ministère des Affaires étrangères, un groupe assez restreint d'intellectuels et de spécialistes des langues et de la culture asiatiques plutôt actif dans le réseau universitaire du pays. Comme nous l'avons spécifié plus tôt, la population australienne, encore aujourd'hui, se méfie de l'Asie et compte toujours sur les États-Unis pour lui venir en aide, notamment en cas d'invasion.

Deuxièmement, la période pendant laquelle les politiques de l'engagement ont été pratiquées correspond à la période pendant laquelle l'Asie a connu sa plus forte croissance économique. En 1997, l'application de ces politiques cesse brusquement, plus ou moins en même temps que s'étend l'importante crise financière en Asie. Comme l'explique Graeme Cheeseman, l'engagement de l'Asie ne correspondrait pas à une forme d'asianisation de la société australienne. Au contraire, les politiques d'engagement constituent plutôt une forme de discours sur la sécurité régionale dont le projet politique central consiste à rendre l'Asie conforme à l'image de ce que *devrait* être la région selon l'Australie. Alors que cette région a connu une flamboyante croissance économique au début des années 1990, l'Australie y aurait vu une forme d'occidentalisation et de libéralisation de la région dans les termes dans lesquels l'identité australienne se déploie traditionnellement. Dès que la crise asiatique s'est manifestée, ce mirage s'est effacé pour replacer l'Asie dans sa sphère imaginaire traditionnelle : l'autre.

---

59. Simon Philpott, « Fear of the Dark », *loc. cit.*, p. 372.

60. Burke, *op. cit.*, p. xxiv.

Plusieurs auteurs ont observé, dès les années 1960<sup>61</sup>, que l'histoire de l'Australie est marquée par une exagération des menaces dont l'origine remonte au XIX<sup>e</sup> siècle, alors que les colons auraient périodiquement paniqué au sujet de possibles attaques de la part de la France, de la Russie, de l'Allemagne et de l'ensemble des pays de la région<sup>62</sup>. Cette attitude a généré ce que certains appellent une « mentalité de la menace » (*threat mentality*) dont l'influence sur la formulation de la politique étrangère du pays serait importante. Selon Jim George, cette mentalité a favorisé en Australie le maintien d'une approche de la politique internationale généralement simpliste, cataclysmique et caractérisée par un sens exagéré de crise<sup>63</sup>. Cette attitude ne se serait pas atténuée au cours des années 1990, même avec le développement et l'application des politiques d'engagement régional. Comme l'a démontré David Sullivan en 1996, le développement des politiques de sécurité du pays s'organise principalement à l'intérieur d'un discours du danger (*discourse of danger*) dans lequel se déploie l'image de la région asiatique comme une menace assez large<sup>64</sup>.

On peut observer cela dans le cas spécifique des relations qu'entretient Canberra avec l'Indonésie. Comme le démontre Simon Philpot, c'est principalement la peur générée par l'Asie qui aurait façonné les relations entre les deux pays. Partageant la thèse de Jim George, l'auteur souligne que l'attitude que l'Australie cultive dans ses rapports avec Djakarta est organisée autour d'un discours conditionné par un sentiment de danger et d'anxiété<sup>65</sup>.

En 1993, 57 % des Australiens affirmaient que l'Indonésie allait constituer, d'une manière ou d'une autre, une menace à la sécurité de l'Australie au cours des dix prochaines années. Mais selon John Birmingham, si Djakarta devait se lancer dès maintenant dans le projet d'attaquer l'Australie, l'Indonésie mettrait au moins dix ans

61. Voir entre autres : Gregory Clark, *In fear of China*, Melbourne : Lansdowne, 1967 ; John Wilkes, *Communism in Asia : A threat to Australia ?*, Sydney : Angus & Robertson, 1967 ; Bruce Grant, *The crisis of loyalty : a study of Australian foreign policy*, Sydney : Angus & Robertson in association with the Australian Institute of International Affairs, 1973 ; Alan Renouf, *op. cit.*

62. Smith et Kettle, *op. cit.*, p. 63.

63. Jim George, « Quo Vadis Australia ? », dans Graeme Cheeseman et Bruce Robert (dir.), *Discourses of danger and dread Frontiers : Australian Defence and security thinking after the Cold War*, St. Leonards : Allen & Unwin, 1996, p. 38.

64. David Sullivan, « Sipping a Thin Gruel : Academic and Policy Closure in Australia's Defence and Security Discourse », dans Graeme Cheeseman et Bruce Robert (dir.), *Discourses of danger and dread Frontiers : Australian Defence and security thinking after the Cold War*, St. Leonards : Allen & Unwin, 1996, p. 52.

65. Philpott, *loc. cit.*, p. 371.

à constituer une force militaire supérieure à celle de l'Australie aujourd'hui<sup>66</sup>. Déjà, en 1986, le rapport Dibb soulignait le fait que l'Australie est un pays qui ne fait face à aucune véritable menace : « Les voisins de l'Australie ne possèdent que des capacités limitées de projection de la force militaire contre elle. L'Australie n'est l'objet d'aucune menace militaire directe identifiable et il semble que cette situation sécuritaire favorable va perdurer<sup>67</sup>. »

Hugh White, directeur du Australian Strategic Policy Institute à Canberra, expliquait récemment que le niveau de risque auquel l'Australie est confrontée dans sa région est pratiquement nul. Ce qui saurait par contre réellement menacer la sécurité du pays réside dans une escalade de tension entre les puissances de la région, surtout entre la Chine et les États-Unis<sup>68</sup>. Ce risque n'est certes pas nul, mais il ne correspond en rien à une invasion du territoire ni à une certaine hostilité explicite de la part d'un pays voisin qui justifierait l'anxiété et la peur observable dans la culture stratégique du pays.

Le DoD (Department of Defence, soit le ministère de la Défense de l'Australie) a réaffirmé, en 2000, que la première priorité des Forces armées australiennes (ADF) est de maintenir un certain niveau de capacité militaire en vue de défendre le territoire australien de toutes attaques sans avoir recours aux forces armées d'un autre pays<sup>69</sup>. Alors que l'Australie reconnaît depuis le rapport Dibb en 1986 ne faire face à aucune véritable menace de la part de ses voisins, Canberra continue aujourd'hui à développer ses forces armées dans le but de dissuader et, si nécessaire, de combattre des attaques qui, par ailleurs, ne pourraient provenir que de ces derniers<sup>70</sup>. L'Australie serait ainsi une forme d'anachronisme : alors que le pays désire d'abord *s'engager* dans une région contre laquelle elle sent paradoxalement devoir se défendre, elle est un des rares pays du monde industrialisé qui conçoit encore ses forces armées comme ayant pour objectif principal de mener des guerres conventionnelles dans son environnement proche pour protéger son territoire d'éventuelles tentatives d'invasions<sup>71</sup>.

66. Birmingham, *loc. cit.*, p. 65.

67. Dibb, *Review of Australia's defence capabilities, op. cit.*, p. 1.

68. White, *loc. cit.*, p. 236.

69. Australian Department of Defence, *Defence 2000 - our future defence force*, Canberra : Defence Publishing Service, 2000, p. 46.

70. Craig A. Snyder, « Australia's Pursuit of Regional Security into the 21st Century », *The Journal of Strategic Studies*, vol. 21, n° 4, décembre 1998, p. 2. Voir aussi Strahan, *loc. cit.*, p. 156.

71. White, *loc. cit.*, p. 253.

Nous avons, dans ce chapitre, tenté de définir trois choses. D'abord les tendances lourdes qui ont marqué l'histoire de la politique étrangère de l'Australie, ensuite les grandes lignes de la définition de son identité nationale et enfin les paramètres de la construction des menaces que l'Australie semble percevoir en Asie. Nous avons utilisé pour ce faire deux concepts clés, soit l'identité géopolitique et la culture stratégique. Ces deux concepts nous permettent d'aiguiser notre compréhension de l'articulation de l'identité nationale du pays. Puisque nous cherchons à identifier des variations d'origine nationale ou régionale qui seraient à la source de la modification de l'intérêt national de l'Australie et donc de la décision du renversement de la politique pro-indonésienne du Timor en 1999, une compréhension en profondeur de l'origine et de l'articulation de l'identité de l'Australie est essentielle.

Ces éléments clarifiés, nous allons maintenant tourner notre regard vers les différents paramètres de la politique étrangère de l'Australie dans la période de l'après-guerre froide en mettant l'accent sur la fin des années 1990, moment où les événements qui nous intéressent se sont produits. Il s'agit ici de se concentrer sur l'identification de l'intérêt national du pays par le gouvernement australien et des différents arrangements sécuritaires dans lesquels la politique pro-indonésienne du Timor a été définie : l'identification de variations à ce niveau au chapitre IV nous sera utile dans l'interprétation des jeux de perceptions que l'Australie porte sur sa région.

## Chapitre II

# Définition et caractère de la politique étrangère de l'Australie entre 1990 et 1999

### 2.1 Politique étrangère et orientations stratégiques contemporaines

Plusieurs documents gouvernementaux officiels constituent la base officielle de la politique étrangère de l'Australie pour la période de l'après-guerre froide, le premier étant certainement le Rapport Dibb de 1986. Les trois plus importants sont, pour ce qui est de la fin des années 1990 : le programme électoral de la coalition libérale de 1996<sup>1</sup>, le Livre blanc du DFAT en 1997<sup>2</sup> et la mission énoncée du DFAT dans son rapport annuel de la même année<sup>3</sup>. Dans ce dernier, on retrouve le *Corporate Plan*, soit l'ensemble des directives assignées au personnel du ministère en vue de la réalisation des objectifs politiques définis pour la période 1997-1999.

Selon ces documents, le cœur de la politique étrangère de l'Australie serait le développement et le maintien d'une dynamique productive entre un engagement actif envers l'Asie et les bases occidentales fondamentales de la société australienne reconnues internationalement comme telles<sup>4</sup>. Ce bref énoncé contient à la fois la marque des deux plus importantes tendances lourdes de l'histoire

1. Liberal Party of Australia, *A Confident Australia : Coalition Foreign Affairs Policy*, Melbourne : Liberal Party of Australia, 1996.
2. Australian Department of Foreign Affairs and Trade, *In the National Interest*, *op. cit.*
3. Australian Department of Foreign Affairs and Trade, *Annual Report 1996-1997*, Canberra, Australian Government Publishing Service, 1997.
4. Australian Department of Foreign Affairs and Trade, *In the National Interest : op. cit.*, p. 4.



de l'Australie et une part d'explication de l'activité militaro-stratégique du pays sur la scène mondiale quant à son besoin de reconnaissance internationale, surtout occidentale. Nous avons déjà abordé ces éléments, mais nous allons maintenant pousser notre analyse en mettant en lumière le cadre théorique dans lequel Canberra, au cours des années 1990, effectue une lecture particulière des relations internationales et de la place que le pays y occupe.

Ce cadre d'analyse est sans aucun doute le réalisme classique. Comme l'affirme, entre autres, Jim George, derrière le discours de type néolibéral du DFAT au cours des années 1990 s'organise une lecture typiquement réaliste du monde<sup>5</sup>. Au DFAT, ce cadre théorique serait en fait une véritable orthodoxie qui domine également au sein des cercles intellectuels les plus en vue dans les disciplines des relations internationales et de l'économie politique internationale en Australie<sup>6</sup>. Selon Cheeseman *et al.*, ce phénomène s'observe aussi au ministère de la Défense<sup>7</sup>.

Dans le Livre blanc du DFAT de 1997, soit relativement assez longtemps après la fin de la guerre froide, nous trouvons toujours des idées traditionnelles liées à la balance du pouvoir et à la distribution des capacités qui organisent largement la définition de l'intérêt national. Apparemment incapable d'évaluer les importants changements de la structure du système international de l'après-guerre froide, le DFAT accuserait une certaine inhabilité à apprécier la portée de la mondialisation économique ainsi que la transformation des termes du pouvoir et de la puissance dans le monde contemporain justement parce que la domination de l'orthodoxie stratégique réaliste se serait montrée beaucoup trop lourde<sup>8</sup>. Comme le démontre par exemple James L. Richardson dans son étude de la participation de l'Australie à la deuxième guerre du Golfe, c'est encore la domination du réalisme en tant qu'orthodoxie théorique qui aurait façonné l'ensemble du processus décisionnel menant effectivement l'Australie sur le théâtre du conflit au Proche-Orient. Comme il l'explique :

Il n'était alors pas difficile d'observer : de l'hostilité envers les débats politiques sérieux, une préférence pour les stéréotypes familiers, une réticence à débattre des politiques alternatives (voire de seulement en accepter l'existence), une tendance à acquiescer avec le gouvernement pour éviter les débats et la tenue des discussions *après* que les

---

5. George, « Australia's global perspectives », *loc. cit.*, p. 13.

6. *Ibid.*, p. 15.

7. Cheeseman et Bruce, *op. cit.*, p. 2.

8. Reus-Smit, « Lost at sea », *op. cit.*, p. 2.

événements se furent produits. Tout cela en favorisant par ailleurs le renforcement du sentiment de l'inévitabilité de la marche des choses<sup>9</sup>.

La démonstration de cet argument de la domination théorique du réalisme dans la formulation de la politique étrangère de l'Australie est un sujet aussi intéressant que complexe et pourrait faire l'objet d'une recherche entière. L'espace nous étant limité, nous allons y revenir plus en détail dans la section suivante en abordant plus précisément le sujet de la définition de l'intérêt national du pays. Retenons pour l'instant ceci : non seulement le réalisme est le cadre théorique dominant de la formulation de la politique étrangère de l'Australie, mais également cette approche constitue un véritable dogme qui ne permet guère aux décideurs d'avoir accès à des réflexions différentes sur le monde.

Pour ce qui est de la région asiatique, la persistance de la lecture réaliste des relations internationales est donc accompagnée au cours des années 1990 par la persistance de la lecture géostratégique de la période de la guerre froide. En 1994, Paul Dibb, auteur influent au DFAT et au DoD, publie un texte sur les perspectives stratégiques régionales avec lesquelles l'Australie aurait à compter pour la prochaine décennie, soit jusqu'en 2003<sup>10</sup>. L'auteur y élabore une forme de matrice de la distribution de la puissance dans la région sur la base de la structure de la distribution de la puissance entre les blocs Est et Ouest qui s'opposent lors de la guerre froide. La balance de la puissance ainsi observable pour Dibb, en tant que structure réelle, de l'ordre du vrai, fournit aux cercles intellectuels proches du gouvernement un matériel analytique précieux pour démontrer la pertinence de leurs politiques réalistes<sup>11</sup>, ce qui présente l'avantage de conforter les responsables de la formulation de la politique étrangère du pays dans leur propre compréhension du monde.

Comme nous l'avons souligné précédemment, le cœur de la politique étrangère de l'Australie est, officiellement, le développement et le maintien d'une dynamique productive entre un engagement actif de l'Asie, les bases occidentales fondamentales de la société australienne et une forme de reconnaissance internationale du

- 
9. James L. Richardson, *The Gulf War and Australian political culture*, Working Paper WP2002/7, Canberra : Department of International Relations, Research School of Pacific Studies, Australian National University, 1992.
  10. Paul Dibb, *The political and Strategic Outlook, 1994-2003 : Global, Regional and Australian Perspectives*, Working Paper n° 282, Strategic and Defense Studies Centre, Research School of Pacific and Asian Studies, Australian National University, Canberra, 1994.
  11. Sullivan, « Sipping a Thin Gruel », *loc. cit.*, p. 52.

caractère justement occidental de ses institutions. Dans la poursuite de ces objectifs, la théorie réaliste devient très utile pour les autorités responsables de la formulation de la politique étrangère au DFAT. D'abord, à l'égard de l'Asie, cette théorie donne une certaine légitimité politique à la culture stratégique telle que nous l'avons récemment présentée, en ce que la mentalité de la menace qui y est déployée est justifiée par des *réalités* comme celles que Paul Dibb peut observer dans l'environnement géostratégique du pays. Ensuite, pour ce qui est de la reconnaissance internationale du caractère occidental des institutions de l'Australie, l'homonymie entre la conception et la représentation du monde du DFAT, du DoD et des États-Unis permet le renforcement du sentiment d'appartenance à l'Ouest en général : en partageant la même vision du monde que les Américains, les Australiens semblent s'assurer une preuve de leur identité occidentale.

## 2.2 L'intérêt national de l'Australie et la diplomatie de la puissance moyenne

Reprenons cet extrait tiré des premières lignes du Livre blanc du DFAT de 1997 que nous avons cité en tout début de parcours :

Se préparer pour l'avenir n'est pas quelque chose qui relève de grandes et complexes élaborations. Il s'agit de la poursuite entêtée des intérêts qui sont au cœur de notre politique étrangère et de commerce, soit la sécurité de la nation, des emplois et du niveau de vie du peuple australien. Dans tout ce que le gouvernement accomplit en termes de politique étrangère et de commerce, le gouvernement va respecter le critère de base qu'est l'intérêt national<sup>12</sup>.

La centralité de l'intérêt national dans la formulation de la politique étrangère de l'Australie y est fondamentale. Nous voulons ici attirer l'attention sur ce point : le DFAT insiste sur le fait que toute action entreprise par l'Australie sur la scène internationale doit respecter le critère de l'intérêt national. Canberra précise donc, deux ans avant d'organiser l'INTERFET, que le pays n'agira plus dorénavant que dans son seul intérêt.

À l'égard du Timor-Oriental, cette politique est intéressante à plusieurs niveaux. D'abord, nous devons supposer que le maintien actif de la politique pro-indonésienne à l'endroit du Timor avant 1999 va nécessairement dans le sens de l'intérêt national de l'Aus-

---

12. Australian Department of Foreign Affairs and Trade, *In the National Interest*, *op. cit.*, p. iii.

tralie. Ensuite, pour ce qui est de la décision de mettre sur pied l'INTERFET en 1999, nous devons supposer deux explications possibles. La première est que le gouvernement aurait temporairement suspendu la primauté de l'intérêt national pour agir dans le but d'être soulagé des pressions populaires. La deuxième explication est que la définition de l'intérêt national aurait été modifiée, d'où la décision de renverser la politique pro-indonésienne à l'endroit du Timor-Oriental. Ces deux explications ne se contredisent pas nécessairement, et nous croyons qu'elles peuvent se compléter. Nous y reviendrons plus tard, car il est trop tôt pour tirer de telles conclusions. Voyons d'abord comment a été officiellement défini l'intérêt national de l'Australie dans la période précédant les événements qui nous intéressent.

De manière générale, l'intérêt national de l'Australie est défini par Canberra au cours des années 1990 par la combinaison de la sécurité nationale physique et de la prospérité nationale, notions auxquelles vient parfois se greffer l'idée de la promotion ou de la défense des *valeurs nationales*<sup>13</sup>. Ces notions sont largement exprimées dans le cadre assez typique de la diplomatie d'une puissance moyenne. L'Australie se définit en effet elle-même comme une puissance moyenne<sup>14</sup> ; Alexander Downer, actuel ministre des Affaires étrangères, déclarait en 1999 : « Nous sommes une puissance moyenne dotée de la capacité d'influencer les événements mondiaux<sup>15</sup>. »

Comme le démontre entre autres Robert Cox, les intérêts des puissances moyennes sont fortement liés au maintien de l'ordre international. Il est dans leur intérêt de promouvoir le développement de normes comportementales interétatiques notamment au moyen du droit international, car cela permet une plus grande coopération entre les États et facilite la résolution de conflits<sup>16</sup>. Cette réalité se vérifie assez bien pour l'Australie, alors que le DoD déclare en 1999 :

Notre intérêt national est servi en s'assurant de l'existence de mécanismes onusiens efficaces pour prévenir, gérer et résoudre les conflits. En tant que puissance moyenne, nous avons d'abord un intérêt particulier dans le soutien du développement d'un certain ordre dans le système international dans lequel des normes de conduites reconnues peuvent restreindre le recours à la force. Nous avons ensuite un inté-

13. Gyngell, *op. cit.*, p. 26.

14. Inogouchi, *loc. cit.*, p. 208.

15. Cité dans Gyngell, *op. cit.*, p. 10.

16. Robert Cox, « Middlepowermanship, Japan, and future world order », *International Journal*, vol. 44, n° 4, automne 1989, p. 823-862.

rêt dans le support des institutions internationales qui peuvent nous fournir d'importantes occasions pour participer à la construction d'un tel ordre international. Nous supportons l'ONU ainsi que les efforts multiculturels d'imposition et de maintien de la paix parce que nous considérons que les institutions qui sont efficaces et qui sont reconnues l'être sont plus enclines à servir l'intérêt national australien si celui-ci devait être menacé dans l'avenir<sup>17</sup>.

Pour favoriser l'élaboration de ces normes internationales, l'Australie a développé, surtout au cours des années 1990, une politique étrangère particulièrement active sur la scène mondiale, ce qui est aussi typique d'une puissance moyenne. Comme l'ont souligné Cooper *et al.*, une puissance moyenne est généralement dotée d'un ensemble avantageux de ressources techniques et est caractérisée par un esprit d'initiative capable de constituer une forme de leadership régional ou mondial<sup>18</sup>. Cet activisme marqué, qui caractérise la diplomatie de la puissance moyenne, favorise entre autres l'admission à la participation de forums multilatéraux qui, en retour, apportent à l'acteur une certaine légitimité politique quant à son entrée participative dans les affaires jugées importantes de la communauté internationale<sup>19</sup>. L'Australie se montre à cet effet irrésistiblement active sur la scène régionale. C'était déjà l'intention puis l'espoir du gouvernement Keating de donner à l'Australie, au moyen d'une diplomatie régionale active, c'est-à-dire les politiques de l'engagement envers l'Asie, un statut de « collègue animé de motifs amicaux et doté de talents utiles et avantageux pour la région<sup>20</sup> ».

Pour garantir le maintien de l'ordre interétatique régional, l'Australie cherche par ailleurs à garder une présence américaine la plus importante possible dans sa région. C'est entre autres pour cette raison que le gouvernement de Paul Keating fait activement la promotion de l'APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation) au début des années 1990<sup>21</sup>, car la présence américaine y est perçue comme un outil efficace de prévention contre la compétition stratégique entre les puissances de la région<sup>22</sup>.

---

17. Australian Department of Defence, *Defending Australia*, *op. cit.*, p. 16.

18. Andrew F. Cooper, *Relocating middle powers : Australia and Canada in a changing world order*, Carlton South : Melbourne University Press, 1993, p. 7.

19. *Ibid.*, p. 215.

20. Dalrymple, *Continental Drift*, *op. cit.*, p. 143.

21. *Ibid.*, p. 104.

22. Australian Department of Foreign Affairs and Trade, *In the National Interest*, *op. cit.*, p. 22.

À l'égard du caractère de l'identité géopolitique de l'Australie puis du rôle de la perception de l'Asie dans la construction des menaces, l'importance de la stabilité et de l'ordre régional est accrue. Comme l'explique Paul Dibb en 1993 : « Il est essentiel que nous ayons au Nord une communauté de nations stables dotées de mentalités similaires à la nôtre ; une communauté de nations qui, à travers leur propre force économique et le développement de leurs capacités militaires peuvent constituer une barrière protégeant notre Nord vulnérable<sup>23</sup>. »

C'est dans les termes de la primauté de l'ordre interétatique régional qu'il faut comprendre les 24 années du maintien de la politique pro-indonésienne à l'endroit du Timor : une population remettant en question le *statu quo* représenterait une véritable menace pour l'Australie. Au contraire, la nature autoritaire et impitoyable du régime en place à Djakarta à partir des années 1960 est perçue comme une bénédiction par Canberra. En 1997, le DFAT soutient effectivement que l'Australie a tout intérêt à ce que l'Indonésie reste un État stable et uni et que son gouvernement persiste à combattre le terrorisme<sup>24</sup>, ou, si l'on veut, le séparatisme.

Il n'est pas exagéré de prétendre que le règne de Suharto est considéré comme une bénédiction par l'Australie. Paul Keating, premier ministre de l'Australie de 1991 à 1996, félicitera personnellement Suharto d'avoir produit une « société tolérante et d'avoir apporté la stabilité à la région<sup>25</sup> ». En 1989, Kim Beazley, alors chef de l'opposition, déclare, à l'égard des nombreuses critiques émanant de la société civile australienne contre le régime indonésien, que les Australiens prêtent trop peu d'attention à la valeur de cette stabilité que la dictature aurait apportée à l'archipel. Et encore en 1998, le député Tim Fisher recommande aux magazines populaires australiens à la recherche de l'homme le plus important de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle de ne pas chercher plus loin que Djakarta<sup>26</sup>.

23. Paul Dibb, « Australia's Defence Policy : The Impact on the Asia-Pacific Region », dans David Horner *et al.*, *The Army and the future : land forces in Australia and South-East Asia*, Canberra : Directorate of Departmental Publications, Defence Department, 1993, p. 120.

24. Australian Department of Foreign Affairs and Trade, *In the National Interest*, *op. cit.*, p. 23.

25. Scott Burchill, « East Timor, Australia and Indonesia », dans Damien Kingsbury (dir.), *Guns and ballot boxes : East Timor vote for independence*, Melbourne : Monash Asia Institute, 2000, p. 171.

26. *Ibid.*

Les chiffres varient beaucoup d'une source à l'autre, mais on estime à environ un million le nombre de personnes assassinées à partir de 1965 par ce régime dans le cadre de l'extermination du communisme dans l'archipel. Il est donc choquant qu'en 1973, soit deux ans après l'élection réputée frauduleuse de Suharto et alors qu'on estime encore à 55 000 le nombre de prisonniers politiques en Indonésie, Gough Whitlam, premier ministre de l'Australie, déclare lors d'une visite officielle à Djakarta :

Cette région entre dans une ère nouvelle et prometteuse. Il y a trois raisons principales pour mon optimisme. La première est le cessez-le feu au Vietnam [...]. Le deuxième réside dans le progrès que l'Indonésie a accompli, sous votre gouverne monsieur le président [Suharto], et dans la capacité du pays à complètement restaurer les principes de l'harmonie, de la justice, de la démocratie et de la liberté comme il l'est inscrit dans la constitution de 1945. Une Indonésie juste et prospère est une condition essentielle à l'existence d'une Asie du Sud-Est juste et prospère. Nous Australiens regardons vers vous pour que votre pays serve d'exemple de progrès et de transformation sociale aux autres pays de la région<sup>27</sup>.

Soyons clair : l'Australie n'est pas un pays qui se déclare fondamentalement contre des principes humanistes ou opposé au respect des droits de l'Homme. Par contre, si ces principes viennent à menacer l'ordre régional, notamment par le droit à l'autodétermination des peuples, alors Canberra tente d'associer ces revendications à des menaces dirigées contre la qualité de ses relations bilatérales et la sécurité régionale dans son ensemble.

Comme le souligne Richard Woolcott en 1993 (ancien ambassadeur de l'Australie en Indonésie et personnalité influente dans la formulation de la politique étrangère de l'Australie), les « notions sentimentales » du droit à l'autodétermination pour les Timorais représentent pour l'Australie une menace à sa sécurité nationale<sup>28</sup>. Selon lui, les principes de souveraineté et de droit à l'autodétermination sont appréciables lorsqu'ils permettent de renforcer l'ordre régional et de garantir la *statu quo* géopolitique. Par contre, ce droit, voire la démocratie, constitueraient de véritables défis pour la sécurité régionale en ce que ces idées auraient un certain potentiel déstabilisateur<sup>29</sup>. Parce que la démocratie et les droits de l'Homme ne sont pas des principes politiques pouvant fonctionner dans des conditions de pauvreté endémique, la suprématie de l'or-

27. Cité dans Burke, *op. cit.*, p. 141.

28. Richard Woolcott, « Northerly Change », *Weekend Australian*, 6 et 7 novembre 1993, p. 18.

29. *Idem*, « The Next Superpower », *Weekend Australian*, 1<sup>er</sup> et 2 juillet 1995, p. 30.

dre et de la stabilité ne seraient pas un mauvais principe pour la région asiatique<sup>30</sup>. Comme nous allons le voir dans le prochain chapitre avec le cas spécifique du Timor-Oriental, cette position réaliste reflète tout à fait la logique du gouvernement australien dans le maintien de sa politique pro-indonésienne à l'endroit du Timor-Oriental.

### 2.3 Importance de l'Indonésie pour l'Australie : de bonnes relations à tout prix (1975-1999)

Parce qu'il est synonyme d'ordre et de stabilité, le maintien de bonnes relations avec Djakarta est un des objectifs les plus activement poursuivis dans la politique étrangère de l'Australie, surtout depuis la prise du pouvoir par le général Suharto en 1965. Peu importe le parti au pouvoir à Canberra durant cette période, l'idée qu'absolument rien ni aucun enjeu ne doit porter atteinte à la qualité de ces relations bilatérales est unanimement défendue<sup>31</sup>.

C'est sous cet impératif diplomatique que toute la politique pro-indonésienne à l'endroit du Timor-Oriental est formulée à partir de 1976. Au moment de l'invasion du petit territoire par les forces armées indonésiennes, le gouvernement Whitlam considère l'Indonésie comme la pierre angulaire de tout le système de sécurité de l'Asie de l'Est, notamment en raison des importantes ressources pétrolières situées dans l'archipel et du caractère fermement anti-communiste de son gouvernement<sup>32</sup>. À l'importance stratégique du pays s'ajoute, surtout au début des années 1990, une grande importance politique, alors que l'Indonésie est considérée comme un acteur crucial dans l'application des politiques d'engagement envers l'Asie sous le gouvernement Keating<sup>33</sup>.

La colonisation du Timor-Oriental par l'Indonésie est acceptée et tolérée par l'Australie dès 1976, principalement au nom de la sécurité nationale<sup>34</sup>. Peu importe l'étendue des violations des droits de l'Homme commises dans le processus, le gouvernement australien, pour toute cette période, considère comme trop importante la

30. *Idem*, « The perils of Freedom », *Weekend Australian*, 22 et 23 avril 1995, p. 24.

31. Sharif Shuja, « Australia's role in East Timor », *Contemporary Review*, vol. 277, n° 1616, septembre 2000, p.139.

32. *Ibid.*, p. 140.

33. James Cotton, « 'Peacekeeping' in East Timor Crisis : An Australian policy departure », *Australian Journal of International Affairs*, vol. 53, n° 3, 1999, p. 245.

34. Richard Leaver, « Introduction : Australia, East Timor and Indonesia », *The Pacific Review*, vol. 14, n° 1, mars 2001, p. 2-3.



qualité de ses relations avec Djakarta pour critiquer l'occupation puis l'annexion du Timor-Oriental.

Depuis le début des années 1960, Canberra a travaillé très fort, à la fois sur la scène nationale puis sur la scène internationale, pour protéger l'Indonésie des critiques qui lui sont adressées. Ces critiques venues notamment de la population australienne concernant le niveau de corruption du régime indonésien et la gravité des violations des droits de l'Homme sont toujours nombreuses, et fréquentes, mais Canberra accueille méthodiquement ces critiques en en prenant d'abord silencieusement note pour ensuite se montrer embarrassé envers Djakarta de ce mécontentement « déplacé » manifesté par la population australienne<sup>35</sup>. Si les critiques se faisaient trop virulentes et si leur portée prenait une trop grande ampleur, Canberra s'activerait de manière remarquable pour en minimiser l'impact.

Un bel exemple en est la réaction du gouvernement australien au lendemain des massacres de Dili en 1991. Le 12 novembre, les Timorais organisent une marche pacifique à partir du cimetière de Santa Cruz à Dili, capitale du Timor-Oriental. Les forces d'occupation indonésiennes, ne tolérant pas ce genre de manifestation, arrivent brusquement sur les lieux et, sans crier gare, ouvrent le feu sur la population. Environ 300 personnes sont tuées, et plusieurs centaines d'autres blessées, les chiffres variant considérablement d'une source à l'autre. John Pilger, journaliste australien, filme toute la scène. Les cassettes vidéo sont ensuite envoyées secrètement et illégalement en Australie, où elles sont diffusées d'abord au pays, puis partout dans le monde. La réaction de Canberra est alors extraordinaire.

Le gouvernement australien entre dans une campagne de déni puis de minimisation des événements sur toutes les tribunes. Nous n'allons pas dresser ici la liste exhaustive de ces interventions, mais notons que l'Australie travaille alors sans relâche à l'ONU pour que soit bloquée une condamnation de l'Indonésie à la suite des massacres<sup>36</sup>. Alexander Downer, alors ministre des Affaires étrangères, profite ensuite d'un voyage à New York pour faire pression sur le *New York Times* et éviter que des critiques trop sévères dans ses

---

35. Scott Burchill et Damien Kingsbury, « Australia and Indonesia : Beyond Stability, Towards Order », *The Canberra Bulletin of Public Administration*, Institute of Public Administration Australia, n° 102, décembre 2001, p. 69.

36. Voir entre autre : Rodney Tiffen, *Diplomatic Deceits : Government, Media and East Timor*, Sydney : University of New South Wales, 2001, p. 100 ; James Cotton, « Peacekeeping in East Timor », *loc. cit.*, p. 245.

éditoriaux ne soient adressées à Djakarta à l'égard des événements. Selon le journaliste Brian Toohey, Downer se serait plaint aux éditeurs de ce grand quotidien des critiques déjà publiées sur les violations des droits de l'Homme au Timor-Oriental, car celles-ci feraient preuve d'une absence de compréhension de la « situation difficile » du gouvernement de l'Indonésie<sup>37</sup>.

La même attitude est adoptée en 1996, lorsque le gouvernement indonésien réprime dans le sang les nombreuses manifestations réformistes prodémocratiques qui secouent le régime. Tandis qu'aucune critique ou désapprobation n'est exprimée par Canberra, Tim Fisher, alors haut responsable au ministère du Commerce australien, déclare que le général Suharto devrait en fait être considéré comme l'une des plus grandes figures politiques du monde dans toute la période de l'après-Deuxième Guerre mondiale<sup>38</sup>.

La même année, deux des plus importantes figures de proue de la résistance timoraise, José Ramos Horta et M<sup>gr</sup> Carlos Filipe Ximenes Belo, reçoivent le prix Nobel de la paix. L'attribution de ce prix est vivement critiquée à la fois par Canberra, la presse contrôlée par Rupert Murdoch (droite conservatrice proche du pouvoir) et l'ensemble du lobby pro-indonésien établi en Australie, dont nous allons bientôt examiner l'influence. Canberra et l'Indonésie n'envoient bien sûr aucun représentant officiel à la cérémonie de la remise du prix à Oslo.

Pour éviter d'avoir officiellement l'air d'approuver les violations des droits de l'Homme en Indonésie et au Timor-Oriental, l'Australie a recours à une rhétorique bien précise. Chaque fois que le sujet est évoqué devant un représentant du parti au pouvoir, le discours officiel fait d'abord valoir que le passé est une chose qui ne peut être corrigée (l'annexion et sa reconnaissance *de jure* par l'Australie) et que les seules véritables réponses humanitaires possibles doivent se tourner vers l'avenir, et, dans cet avenir, la réalité est que le Timor-Oriental fait partie intégrante de l'Indonésie<sup>39</sup>. Des personnes proches du pouvoir, comme Greg Sheridan et Richard Woolcott (anciens diplomates et auteurs de nombreux articles pro-indonésiens, notamment dans la presse de Rupert Murdoch) se permettent d'aller plus loin, surtout au cours des années 1990 : toute

37. Noam Chomsky, « The case of East Timor », dans Jim Aubrey (dir.), *Free East Timor: Australia's culpability in East Timor's genocide*, Milsons Point : Random House Australia, 1998, p. 192.

38. David Lague, « The Looming Crisis with Djakarta », *Sydney Morning Herald*, 3 août 1996, p. 15.

39. Tiffen, *op. cit.*, p. 102.

personne critiquant le pouvoir indonésien, que ce soit au chapitre de la situation des droits de l'Homme dans l'archipel ou de la situation particulière au Timor-Oriental, est étiquetée comme anti-indonésienne et raciste<sup>40</sup>. À cet égard, le gouvernement sert souvent à la population l'argument voulant que certains échecs au chapitre du respect des droits de l'Homme en Indonésie soient largement compensés par les gains extraordinaires réalisés sur le plan économique<sup>41</sup>.

Les personnes proches du pouvoir qui, comme Richard Woolcott et Greg Sheridan, ont appuyé et, en quelque sorte, radicalisé la politique pro-indonésienne à l'endroit du Timor au nom de la priorité absolue du maintien de bonnes relations avec Djakarta font partie de ce que certains analystes<sup>42</sup> appellent le « lobby pro-indonésien ». Il s'agit d'un groupe officieux composé principalement de bureaucrates, d'universitaires et de journalistes qui influencent profondément depuis 1976 la politique timoraise de l'Australie. Ce qui est ici particulièrement intéressant, c'est que les figures de proue de ce lobby ont pratiquement toutes un intérêt à se placer au centre des relations indonésiennes-australiennes.

C'est en fait un beau cas de contrôle politique des discours régionaux par des spécialistes préoccupés de protéger puis de renforcer leur statut, dont les bases reposent sur un capital de connaissances spécifiques, tel qu'il est entendu dans les termes définis par Pierre Bourdieu<sup>43</sup>. Woolcott et Sheridan, deux anciens ambassadeurs à Djakarta, et Harold Crouch et Jamie Mackie, tous deux indonésianistes à l'Université Nationale de l'Australie, partagent l'idée véhiculée au sein du lobby que les relations que l'Australie entretient avec l'Indonésie représentent quelque chose d'extraordinaire dont la gestion requiert chez les « experts » en la matière une « véritable compréhension » des nombreux problèmes auxquels Djakarta doit faire face dans le gouvernement de l'archipel<sup>44</sup>.

En 1995 encore, Woolcott déclare que : « Nous ne pouvons laisser la politique étrangère [dans ce domaine] être formulée dans la rue par les médias ou les syndicats<sup>45</sup>. » Dans le cadre des négocia-

40. Burchill, « East Timor, Australia and Indonesia », *loc. cit.*, p. 172.

41. *Ibid.*, p. 171.

42. En anglais, le terme utilisé est « Jakarta Lobby ». Les principaux chercheurs qui ont fait enquête sur la composition, l'influence et les objectifs politiques de ce lobby relativement puissant sont Clinton Fernandes, Scott Burchill et Damien Kingsbury.

43. Pierre Bourdieu, *Science de la science réflexivité*, Cours du Collège de France 2000-2001, Paris : Raisons d'agir, 2001.

44. Burchill, « East Timor, Australia and Indonesia », *loc. cit.*, p. 173.

45. *Ibid.*, p. 170.

tions australo-indonésiennes de l'accord de coopération militaire de 1995, il va même jusqu'à affirmer qu'il vaut mieux laisser le parlement australien en dehors du processus pour que les *experts* puissent faire leur travail. Au lendemain de la signature de l'accord, Sheridan, alors éditorialiste en chef de la section des affaires internationales au quotidien *The Australian*, écrit que cet accord constitue une formidable gifle à tous les groupes « anti-indonésiens » et met fin aux prétentions de tous les groupes de pression australiens de pouvoir influencer les relations entre l'Australie et Djakarta<sup>46</sup>. Les seuls qui en détiennent dorénavant l'exclusive légitimité sont le pouvoir exécutif et les experts du lobby pro-indonésien.

L'influence de ce lobby dans la formulation de la politique étrangère de l'Australie au cours de l'occupation indonésienne du Timor-Oriental est très importante. D'abord, les membres du lobby ont personnellement intérêt à ce que leur discours domine au sein de la société : ils s'activent donc pour qu'il soit généralement accepté en Australie que seuls les « experts » qui « comprennent vraiment » l'Indonésie aient le pouvoir d'orienter les relations entre les deux gouvernements. Ensuite, une grande légitimité politique leur est attribuée par les différentes caractéristiques de l'identité géopolitique de l'Australie : une entité occidentale immergée dans un environnement étranger exige pour que les communications régionales soient possibles un certain nombre de *traducteurs* capables de *comprendre* les réalités régionales. En Australie, les éléments comme la paranoïa anticommuniste dans les années 1960, l'obsession en faveur du *statu quo* régional, une peur structurelle envers l'Asie et le dogme libéral du développement économique, par ailleurs tous conditionnés par la culture stratégique du pays, ont renforcé cette légitimité discursive.

La construction du sens intersubjectif dans la structure sociale australienne se serait ainsi cristallisée dans les termes de la pratique politique, telle que Ted Hopf<sup>47</sup> et Richard K. Ashley<sup>48</sup> la définissent. Les pratiques sociales et politiques ne reproduisent pas seulement les acteurs dans leur identité, mais aussi la structure sociale intersubjective dans laquelle ils évoluent. L'un des pouvoirs importants de la pratique sociale et politique est sa capacité de

46. Greg Sheridan, « A remarkable episode in secret deal making », *The Australian*, 15 décembre 1995, p. 1.

47. Hopf, *loc. cit.*

48. Richard K. Ashley, « The Geopolitics of Geopolitical Space : Toward a Critical Social Theory of International Politics », *Alternatives*, vol. 12, n° 4, octobre 1987, p. 403-434.

produire de la certitude en termes de prévisibilité et, par conséquent, l'ordre. Le pouvoir de la pratique devient ainsi un puissant instrument de la création du sens intersubjectif en ce que certaines identités sont associées à certaines actions et que ces actions sont à leur tour associées à certaines conséquences. En se plaçant au centre de l'interprétation légitime de la réalité indonésienne, le gouvernement australien, le DFAT, le DoD et le lobby pro-indonésien s'approprient la capacité de façonner et surtout de discipliner l'interprétation *juste* de la réalité géopolitique régionale avec les relations entre Canberra et Djakarta en son centre. Le pouvoir de ces pratiques va plus loin : par la construction légitime du sens, elles permettent la production et la reproduction de collectivités ou d'identité entières, ici l'Australie menacée dans un environnement étranger<sup>49</sup>. La politique étrangère, en tant que pratique sociale et politique structurante des relations entre les deux pays, devient alors un discours particulier capable d'imposer une certaine interprétation de la réalité, ici entendue dans le réalisme classique, dont la force disciplinaire agit comme une police ayant pour rôle de taire les interprétations alternatives<sup>50</sup>, par exemple, toutes notions relatives au respect des droits de l'Homme, au droit à l'autodétermination et aux injustices subies par les Timorais : toutes ces notions, exprimées en dehors du discours dominant, deviennent des concepts *idéalistes* fortement subversifs.

Ce phénomène s'installe dès les premiers jours de l'invasion du Timor-Oriental par les forces indonésiennes en 1976. De très nombreuses communications secrètes, récemment rendues publiques, sont établies entre l'Australie et l'Indonésie au cours de l'année précédant l'intervention et nous permettent cette observation. Nous y reviendrons. Mais ce qui est important de retenir ici, c'est non seulement que l'Australie est à ce moment-là au courant des plans de Djakarta de mener l'invasion, mais également que Canberra donne son appui explicite au projet par la voie et sur les conseils de Richard Woolcott, membre influent du lobby pro-indonésien, alors ambassadeur à Djakarta.

La découverte d'importants gisements pétrolifères dans la mer de Timor, l'inquiétude générée par l'orientation socialiste des partis politiques actifs au Timor-Oriental, l'aversion réputée de Gough Whitlam pour les micro-États et leur prolifération puis sa ferveur anticoloniale sont certaines des préoccupations géopolitiques qui

49. Hopf, *loc. cit.*, p. 179.

50. Richard K. Ashley, « Foreign Policy as Political Performance », *International Studies Notes*, 1998, p. 53.

auraient poussé le gouvernement australien à voir l'invasion du Timor-Oriental comme une chose souhaitable<sup>51</sup>.

Le 17 août 1975, Richard Woolcott fait à Gough Whitlam un certain nombre de recommandations quant à la politique que l'Australie devrait adopter relativement aux projets de Djakarta d'envahir le Timor. Ces recommandations sont devenues par la suite les règles d'or de 24 années de politique pro-indonésienne. Woolcott affirme alors que Djakarta lui fait comprendre ceci :

Ce que l'Indonésie attend de l'Australie dans le cas présent est d'abord une certaine compréhension face à son attitude et ensuite de possibles actions pour favoriser une compréhension favorable du public australien plutôt que des actions contribuant à critiquer l'Indonésie<sup>52</sup>.

Sa recommandation est alors la suivante :

Nous devrions laisser les événements suivre leur cours et si l'Indonésie devait intervenir, il faudrait agir d'une manière qui minimiserait l'impact des choses sur l'opinion publique australienne tout en démontrant en privé notre compréhension face aux problèmes que vit l'Indonésie<sup>53</sup>.

Cette voie est officiellement adoptée au nom du pragmatisme. Nous allons examiner cette idée, car elle constitue un élément fascinant dans la révélation de la structure théorique et idéologique que l'identité géopolitique australienne impose aux décideurs d'alors et aux gouvernements subséquents.

En effet, en politique, le pragmatisme se définit comme la recherche de solutions dont l'élaboration prétend se situer en dehors des théories et qui se fonde essentiellement sur le principe de l'efficacité. La politique pro-indonésienne à l'endroit du Timor-Oriental serait donc alors formulée sans émotions, sans sentiments, sans théorie, sans morale aucune ; la stricte nécessité de la logique de l'intérêt national, entendue comme sphère de réalité absolue, se serait imposée d'elle-même aux décideurs. Nous allons démontrer que rien n'est plus faux : toute cette politique a été construite dans une sphère totalement irréaliste, et ce, au sens propre du terme.

---

51. Michael E. Salla, « Australia's foreign policy and East Timor », *Australian Journal of International Affairs*, vol. 49, n° 2, juillet 1995, p. 210.

52. Monk, *loc. cit.*, p. 34.

53. *Ibid.*, p. 35.

## Chapitre III

# Le Timor-Oriental

Dans ce chapitre nous allons d'abord explorer les termes idéologiques et politiques dans lesquels est née puis s'est développée la politique pro-indonésienne à l'endroit du Timor-Oriental, une politique largement entretenue par une forme de faux pragmatisme et nourrie par une forte tendance chez les décideurs australiens à prendre leurs désirs pour la réalité.

Nous allons ensuite démontrer avec de nombreux exemples comment l'Australie s'est en effet obstinée à ignorer puis à nier certaines réalités qui ont eu cette particularité d'entrer en contradiction avec sa propre vision de ce que *devrait* être le monde.

Nous verrons enfin comment la réalité a finalement fait éclater cette vision des choses chère à Canberra au moment où la région de l'Asie-Pacifique est entrée, à partir de 1996, dans une ère de bouleversements assez importants.

### 3.1 Entre pragmatisme et principes, le faux débat

Dans sa lettre du 17 août 1975, Richard Woolcott justifie l'idée de tolérer l'invasion du Timor-Oriental comme suit : « Je sais que je recommande une position pragmatique et non pas basée sur des principes mais cela devrait toujours être le cas lorsqu'il est question de l'intérêt national et de la formulation de la politique étrangère<sup>1</sup>. »

Cette idée de la primauté de l'intérêt national sur toute autre question dans la formulation de la politique étrangère de l'Australie traverse toute la période qui nous intéresse. Rappelons-nous seulement le titre du livre blanc du DFAT de 1997, *In the National Interest*, dans lequel le gouvernement insiste sur le critère de

---

1. *Ibid.*

l'intérêt national dans son processus décisionnel. Mais ce qui semble être le plus problématique ici, c'est justement la définition de cet intérêt national. Nous avons vu jusqu'à maintenant comment celui-ci est conditionné par l'identité géopolitique de l'Australie ainsi que par sa culture stratégique notamment dominée par une mentalité de l'exagération des menaces. Ce qui ressort de notre examen de l'influence du lobby pro-indonésien, c'est que la définition de l'intérêt national est aussi hautement politique.

La politique étrangère, comme toutes les autres politiques adoptées par un gouvernement, est le résultat de luttes politiques dans lesquelles certaines positions sont défendues par certaines personnes. La rivalité entre ces positions débouche normalement sur un consensus, en l'occurrence la définition officielle de l'intérêt national. Mais comme le démontre entre autres Didier Bigo, la définition de l'intérêt national reflète surtout, sur le plan organisationnel, les intérêts des professionnels de la défense et de la planification stratégique<sup>2</sup>, ce qui renvoie, dans le cas qui nous intéresse, aux intérêts des spécialistes de l'Indonésie. Jeter la lumière sur l'aspect très politique de l'intérêt national de l'Australie va nous permettre ici de mieux en comprendre la définition.

Comme nous l'avons précédemment démontré, le gouvernement australien aurait maintenu la politique pro-indonésienne à l'endroit du Timor au nom du pragmatisme. Toutes émotions, idéologies et théories devant être exclues de cette politique, l'objectivité la plus complète en aurait été issue. En créant dans son discours une équivalence logique entre l'objectivité, la vérité et le pragmatisme, le gouvernement australien ainsi que le lobby pro-indonésien se sont assurés le monopole de la définition légitime de l'intérêt national, et donc de la *juste* formulation de la politique étrangère de l'Australie.

Ce qui est étonnant, c'est qu'entre 1976 et 1999, le gouvernement accorde à la vérité en soi une importance secondaire face à cette idée de pragmatisme. Nous allons examiner cela de près dans la section suivante, car il apparaît que la préférence de Canberra pour l'intégration du Timor-Oriental à l'Indonésie est alors si forte et la conviction que cela *doit* arriver dans l'intérêt de l'Australie, si

2. Didier Bigo, « Grands débats dans un petit monde : les débats en relations internationales et leur lien avec le monde de la sécurité », dans Didier Bigo et Jean-Yves Haine (dir.), *Troubler et inquiéter : les discours du désordre international*, Paris : l'Harmattan, 1996, p. 7-48. Voir aussi David Sullivan, « The Poverty of Australian Defence and Security Studies : The "Secure Australia Project" and its critics », *Australian Journal of Political Science*, vol. 30, n° 1, mars 1995, p. 146-157.



persistante, que les décideurs auraient été porté à croire que la vérité (que cela est véritablement dans l'intérêt du pays) est définie par la manière dont les politiques sont formulées<sup>3</sup>. Cela nous ramène aux travaux de Michael Sullivan pour qui l'ensemble des discours sur l'Asie par le gouvernement australien tend à produire dans le réel une image pré-établie, imaginaire et idéologisée de l'Asie : en adoptant des politiques spécifiques, le gouvernement, le DFAT et le DoD tendent à travailler en vue de s'assurer que la région Asie-Pacifique finisse par ressembler à leurs propres énoncés (de vérités) sur la région.

Selon la théorie néo-réaliste, l'intérêt national d'un État serait essentiellement apolitique. Les dimensions nationales d'un État, telle la nature du régime au pouvoir, sont à ce titre relativement peu importantes. L'État prendrait toujours ses décisions en matière de politique étrangère selon son intérêt national, dont la définition est imposée par la réalité anarchique du système international. Si l'État ne défend ni ne poursuit cet intérêt national, et ce, par tous les moyens nécessaires, il met sa survie en danger.

C'est sur les bases de ce raisonnement que le « pragmatisme » australien se développe autour de la question du Timor-Oriental à partir de 1975. Pendant les 24 années de l'occupation du petit territoire par l'Indonésie, Canberra fait valoir que les sentiments et les émotions liés au sort subi par les Timorais représentent un danger pour la sécurité nationale de l'Australie<sup>4</sup>. Tout raisonnement construit à l'extérieur du réalisme et de ses variantes est ainsi étiqueté comme irrationnel et irréaliste en plus d'être dangereux. Or, même si nous restons dans le cadre d'analyse théorique réaliste, les événements de 1999 nous démontrent bien que la politique pro-indonésienne à l'endroit du Timor est elle-même idéaliste, improductive, menaçante pour l'intérêt national australien et largement influencée par la tendance de Canberra à prendre ses désirs pour des réalités.

En 1975, Gough Whitlam reçoit deux suggestions quant à la meilleure décision à prendre face à la volonté de Djakarta d'envahir le Timor-Oriental. La première est formulée par Woolcott, comme nous l'avons vu précédemment. La deuxième, moins connue, est formulée par Bill Pritchett, proche conseiller du ministre de la Défense d'alors, Bill Morrison. Whitlam a alors un choix à faire entre la suggestion officielle du ministère des Affaires étrangères et celle du

---

3. Monk, *loc. cit.*, p. 35.

4. Woolcott, « Northerly Change », *loc. cit.*

ministère de la Défense, toutes deux étant le fruit d'un raisonnement s'inscrivant parfaitement dans la théorie réaliste.

Voici ce que Pritchett suggère alors. Compte tenu exactement des mêmes considérations géopolitiques que le DFAT, le ministère de la Défense s'inquiète de ce que l'invasion du Timor-Oriental aboutisse à une dégradation des relations entre l'Indonésie et l'Australie, relations dont la bonne qualité est, comme on l'a vu, d'une importance primordiale pour Canberra. Dans un mémorandum envoyé le 9 octobre 1975 au premier ministre à Canberra, soit une semaine avant l'invasion du Timor, Pritchett prédit avec une précision que lui envieraient les futurologues :

L'argument fondamental est que si l'Indonésie devait recourir à des actions immodérées pour prendre le contrôle du Timor Portugais, la réaction du public australien serait probablement telle qu'il sera très difficile pour le gouvernement d'entretenir des politiques coopératives avec l'Indonésie. En particulier, nos programmes d'assistance et d'aide en termes de défense avec l'Indonésie seraient probablement attaqués autant par la droite que la gauche. De plus, on verrait apparaître de nombreuses tentatives de discréditer nos évaluations stratégiques, nos politiques de défense et notre position sécuritaire en général envers l'Indonésie<sup>5</sup>.

Dans ce même mémorandum intitulé « The Security Dilemma », Pritchett poursuit avec la même clairvoyance :

Pour parvenir à intégrer le Timor-Oriental, l'Indonésie aurait à disposer du Fretilin mais il apparaît n'y avoir aucune chance que cela se fasse à travers des négociations politiques. L'Indonésie aurait en fait à utiliser la force sur une échelle si importante qu'il serait impossible d'en cacher l'utilisation au public australien. Même si le Fretilin devait s'affaiblir, nous devrions nous attendre à ce que des poches de résistance importantes de ce groupe organisent une guérilla. Woolcott fait par ailleurs référence à d'autres groupes politiques mais le statut et l'attitude générale du Fretilin sont des *réalités auxquelles les politiques indonésiennes, ainsi que les nôtres, doivent s'ajuster*<sup>6</sup>.

L'histoire donne largement raison à Pritchett. Ce qu'il faut noter ici, c'est que même si son analyse repose sur une compréhension réaliste de l'intérêt national de l'Australie, sa suggestion, jugée moins bonne que celle de Woolcott, est ignorée. Tandis que Pritchett essaie de faire comprendre au gouvernement australien la nécessité de s'adapter à certaines réalités, Woolcott suggère au contraire d'adapter la réalité à son idée de ce que *devrait être* le système géopolitique régional.

5. Cité dans Monk, *loc. cit.*, p. 36.

6. *Ibid.* Nos italiques.

Alors que le gouvernement australien aurait pu, entre 1976 et 1999, abandonner à n'importe quel moment la politique traditionnelle élaborée par Woolcott pour envisager les avenues proposées par Pritchett, Canberra s'est bornée et entêtée à poursuivre cette politique, ce que nous considérons par ailleurs comme un cas fascinant de dissonance cognitive : d'un côté, l'Australie agit de manière dite pragmatique pour protéger son intérêt national, dont l'élite politique prétend en comprendre véritablement la réalité ; et de l'autre, le pays travaille pendant près de 25 ans à dissimuler de l'information sensible, à vivre dans le déni des atrocités commises au Timor-Oriental, à protéger l'Indonésie sur toutes les tribunes et à accuser de raciste et de menace dangereuse toute critique de cette politique.

De 1975 à 1999, la politique australienne n'est à aucun moment véritablement pragmatique, au sens propre du terme, car les réalités soulignées par Pritchett sont systématiquement ignorées parce que les décideurs à Canberra préfèrent ne pas les considérer. Alors que le gouvernement australien souhaite voir au nord un grand archipel prévenant l'apparition de micro-États aux convictions politiques douteuses, Canberra va tout simplement prendre ses désirs pour des réalités.

### 3.2 Prendre ses désirs pour des réalités

La principale caractéristique de la politique australienne du Timor serait sans doute une grande naïveté<sup>7</sup>. De 1975 à 1999, les divers gouvernements de Canberra entretiennent cette tendance de constamment se fier à la vraisemblance des scénarios les plus optimistes, tout en évitant de considérer des solutions de rechange ou des perspectives moins attrayantes, pour ne pas dire moins enthousiasmantes<sup>8</sup>. Au DFAT, la haute direction de l'organisation découragerait systématiquement les critiques de certaines orthodoxies théoriques et politiques, allant parfois jusqu'à ignorer certaines informations que lui fournirait son propre personnel<sup>9</sup>. De plus, le DFAT encouragerait la conformité tout en cultivant cette tendance à espérer que tout s'arrangera, s'évitant ainsi de devoir s'engager dans une planification exhaustive de l'orientation de ses politiques<sup>10</sup>.

---

7. William Maley, « Australia and the East Timor Crisis: Some Critical Comments », *Australian Journal of International Affairs*, vol. 54, n° 2, juillet 2000, p. 155.

8. *Ibid.*, p. 157.

9. Birmingham, *loc. cit.*, p. 3.

10. Voir entre autres : Leaver et Cox, *op. cit.*

Outre cette structure de communication interne déficiente, la tendance à espérer que ses espoirs les plus optimistes se réaliseront et le refus de remettre en question l'orthodoxie politique et théorique de la formulation de la politique étrangère, le DFAT est alors marqué par l'obsession du concept de la *vision d'ensemble* (« big picture » en anglais), concept couramment utilisé au gouvernement pour évacuer les réalités inconfortables<sup>11</sup>. La « vision d'ensemble » renvoie en gros à la manière dont les politiques ont été formulées par Woolcott ou, en d'autres mots, à la manière dont le système géopolitique régional *devrait être* selon le gouvernement. C'est-à-dire qu'une équivalence est ici implicitement établie entre la réalité et ces politiques. Contredire ou critiquer ces politiques revient donc à un point de vue irréaliste. En ignorant les nombreuses violations des droits de l'Homme dans l'archipel indonésien, en redorant les événements liés à la prise du pouvoir à Djakarta par Suharto, puis en niant aux Timorais le droit à l'autodétermination, le lobby pro-indonésien se montre capable, selon le gouvernement australien, du moins pour la période étudiée, d'une véritable compréhension de la vue d'ensemble<sup>12</sup>. Quelques exemples précis sont à ce titre éloquentes.

Plusieurs données nous démontrent aujourd'hui que le gouvernement australien est, au moins à partir de 1998, au courant des intentions destructrices des milices pro-indonésiennes au Timor-Oriental pour l'après-référendum. Par exemple, à la fin du mois de mai 1999, le chef des forces armées indonésiennes, Tono Suratman, déclare à des journalistes australiens :

Si les pro-indépendantistes gagnent, ce ne sera pas seulement le gouvernement de l'Indonésie qui devra compter avec les événements qui vont se produire. L'ONU et l'Australie auront à s'en mêler... il n'y aura ni gagnants ni perdants, car tout sera détruit. Le Timor-Oriental n'existera plus tel qu'il est aujourd'hui. Ce sera bien pire qu'il y a 23 ans<sup>13</sup>.

Human Right Watch fait ensuite circuler sur plusieurs tribunes des informations à ce sujet, notamment que deux chefs des milices, Gutierrez (chef des milices Aitarak) et Tavares (chef des milices Halilintar), se sont promenés à Balibo avec des haut-parleurs, dans la période préréférendaire, en menaçant explicitement la population de déclencher une guerre civile en cas d'un « mauvais » résultat du vote<sup>14</sup>.

11. Birmingham, *loc. cit.*, p. 60.

12. Burchill, « East Timor, Australia and Indonesia », *loc. cit.*, p. 182.

13. Cité dans Burke, *op. cit.*, p. 215.

14. Maley, *loc. cit.*, p. 154.

Comme le démontre Coral Bell du Strategic and Defence Studies Center, plusieurs des agences de surveillance et de renseignements australiennes, soit le Office of National Assessments, la Defense Intelligence Organisation, le Australian Secret Intelligence Service et le Defence Signals Directorate, signalent au gouvernement dès 1998 qu'une explosion de violence est fort probable au Timor-Oriental puis que les milices pro-indonésiennes sont véritablement sous le commandement des forces armées indonésiennes et ne sont donc pas des éléments rebelles et marginaux<sup>15</sup>.

Le problème de ces informations, c'est qu'elles ne cadrent pas à l'époque avec ce que le gouvernement souhaite car elles ne correspondent pas à sa vision d'ensemble, soit avec sa propre vision du monde, ou, devrions-nous préciser, de ce qu'il veut alors que le monde soit. Ne désirant pas être dérangé par ces réalités, le gouvernement les aurait ignorées. C'est pour cela que, dès 1976, Canberra entre dans une importante campagne de désinformation auprès du public australien, américain puis de la communauté internationale pour s'assurer que les informations incompatibles avec sa vision du monde sont discréditées. En convainquant tout le monde de croire ce que l'Australie veut voir, Canberra veut consolider et sécuriser sa propre version de la réalité dont les fondements relèvent surtout de ses propres désirs.

À travers, d'une part, la volonté du gouvernement de minimiser la connaissance du public des événements au Timor-Oriental en 1998-1999 et, d'autre part, sa tendance à sciemment ignorer toute action indonésienne sur ces lieux qui risque de choquer le public australien, Canberra, dans son obsession optimiste, met alors en place une stratégie qui va ultimement confronter le gouvernement avec tous les organismes de diffusion de nouvelles au pays, même avec les plus passifs d'entre eux, lors de l'explosion de la violence en 1999<sup>16</sup>.

Errol Hodge, journaliste à la radio de Radio Australia, rapporte que déjà au début des années 1990, le DFAT intervient auprès des responsables de l'organisation dans le but d'influencer la position éditoriale sur le sujet du traitement critique d'enjeux humanitaires concernant le Timor-Oriental et l'Indonésie en général<sup>17</sup>. C'est que

15. Coral Bell, « East Timor, Canberra and Washington : A Case Study in Crisis Management », *Australian Institute of International Affairs*, vol. 54, n° 2, juillet 2000, p. 171-176.

16. Tiffen, *op. cit.*, p. 4.

17. Rosaleen Smyth, Nii-K Plange et Neil Burgess, « Big brother ? Managing Australia's image in South-Pacific », *Australian Journal of International Affairs*, vol. 51, n° 1, avril 1997, p. 14.

plusieurs figures importantes du corps diplomatique australien considèrent alors que les médias constituent l'un des principaux problèmes des relations australo-indonésiennes. C'est aussi l'avis de Ali Alatas, qui, en 1994, alors qu'il est le ministre indonésien des Affaires étrangères, déclare en public que les journalistes australiens constituent véritablement la plus importante difficulté dans les relations entre les deux pays<sup>18</sup>.

La stratégie de Canberra pour se débarrasser des faits désagréables rapportés par des journalistes australiens est, entre 1975 et 1999, organisée dans cette formule rhétorique relativement simple. Premièrement, pratiquer l'agnosticisme le plus longtemps possible. Deuxièmement, si les faits doivent être admis, en blâmer les subordonnés en faisant valoir que, généralement, la situation ne fait que s'améliorer de manière significative. Troisièmement, si les responsables doivent être reconnus, faire valoir que toute mesure de représailles ou toute sanction serait inappropriée et improductive<sup>19</sup>.

Cette même formule rhétorique n'est que très peu modifiée lorsque les événements de 1999 éclatent. Premièrement, mettre en doute les faits : « Si cela s'est produit, il est difficile de le vérifier avec certitude ». Deuxièmement, préciser que Djakarta n'est pas directement mêlée à l'affaire : « Le gouvernement indonésien nous assure que cela ne s'inscrit pas dans sa politique officielle. » Troisièmement, affirmer que l'affaire serait probablement le fait d'éléments rebelles, indisciplinés et isolés au sein des forces armées de l'Indonésie<sup>20</sup>.

Avec le départ du général Suharto et l'effondrement de son régime à partir de 1997, d'une part, et la montée de la violence au Timor-Oriental, d'autre part, l'accroissement de l'intérêt de la communauté internationale pour la situation des Timorais devient inévitable. Dès lors, le gouvernement australien, chaque fois qu'il est confronté à des faits choquants survenus au Timor-Oriental, remet en question à la fois les causes et les détails de ce que sont souvent des crimes au caractère particulièrement horrible<sup>21</sup>.

L'un des témoignages les plus éloquents à ce titre est celui de Lansell Taudevin, employé de l'organisme AusAid stationné au Timor-Oriental de 1996 à 1998<sup>22</sup>. Taudevin démontre à l'aide de

18. Tiffen, *op. cit.*, p. 2.

19. *Ibid.*, p. 57.

20. Clinton Fernandes, *Hostile Saviour : The Australian intervention in East Timor*, Carlton, Scribe Publications, à paraître, septembre 2004.

21. *Ibid.*

22. Cité dans Monk, *loc. cit.*, p. 39.

plusieurs exemples que, du moins pour la période où il est en poste au Timor-Oriental, l'Australie s'entête systématiquement à ne rien vouloir connaître des atrocités commises envers les Timorais. Chaque fois qu'il tente d'attirer l'attention de Canberra sur la nature oppressive de la présence des forces indonésiennes au Timor, il se fait tout simplement répondre qu'il est trop émotif et que cela l'empêche d'avoir accès à la vision d'ensemble.

En octobre 1998 j'ai observé une inquiétante augmentation des forces armées dans la région, ce que j'ai rapporté à l'ambassade australienne à Djakarta. Ils m'ont alors accusé de ne pas être objectif, d'être trop alarmiste dans mes prédictions que la situation allait bientôt être hors de contrôle et enfin d'être trop proche des Timorais. Mes allégations *exagérées* et *biaisées* devaient prendre fin. Je devais me souvenir de la vision d'ensemble, soit une juste appréciation de la primauté absolue de la qualité des relations australo-indonésiennes<sup>23</sup>.

En mars 1999, Lansell Taudevin reçoit l'ordre de l'ambassade australienne de quitter le Timor-Oriental. On lui interdit ensuite de retourner sur les lieux de son travail, puis il est renvoyé en Australie.

Cette stratégie du déni est maintenue par Canberra le plus longtemps possible, même lorsque la sauvagerie des massacres survenus après le référendum de 1999 atteint des niveaux affolants<sup>24</sup>. Le plus incroyable, c'est qu'il semble que, beaucoup plus tard, longtemps après que l'INTERFET eut mis fin aux troubles, le gouvernement australien a continué à jouer le jeu de la désinformation, notamment en refusant de fournir des renseignements aux enquêteurs onusiens chargés de trouver des preuves sur les crimes contre l'humanité commis par les milices pro-indonésiennes. À partir de 1998, des messages radio seraient interceptés par l'Australie sur les ondes utilisées par les quartiers généraux de l'armée indonésienne à Djakarta. Ces ondes radio sont alors utilisées par les milices, et les messages en question constitueraient une indication possible des chaînes de commandement (et donc des lieux de l'imputabilité) observées lors des événements de 1999<sup>25</sup>.

Ce qui est tout aussi étonnant, c'est l'important effort de l'Australie en 1998-1999 pour dissimuler de l'information sensible concernant la situation au Timor à son allié le plus important, les États-Unis. En mars 1999, les services de renseignements australiens obtiennent des informations sur une augmentation importante du nombre de milices déployées au Timor et le fait que cette

---

23. Tiffen, *op. cit.*, p. 57.

24. *Ibid.*

25. *Ibid.*, p. 8.

augmentation est organisée par le haut commandement de l'armée indonésienne. Ces informations sont gardées secrètes. En juin, alors qu'un accord de principe est déjà conclu à l'ONU concernant l'organisation d'un référendum au Timor, seulement un nombre de plus en plus restreint d'informations est mis à la disposition des Américains<sup>26</sup>.

Le gouvernement australien s'active par ailleurs très tôt pour décourager Washington de mettre sur pied un plan d'intervention militaire dans le but de stabiliser la situation au Timor-Oriental<sup>27</sup>. En juin 1999, le US Military Pacific Command soumet cette idée en suggérant d'utiliser une force militaire écrasante pour mettre fin aux crimes commis au Timor. Le message contenant cette suggestion est alors adressé au vice-maréchal de la Royal Australian Air Force et au ministre des Affaires étrangères, Alexander Downer, ce dernier niant toujours avoir reçu pareilles suggestions de la part des États-Unis<sup>28</sup>.

Avec une énergie remarquable, l'Australie, sur toutes les tribunes, s'emploie alors au contraire à défendre pour l'Indonésie un certain nombre de fictions, soit : que le Timor-Oriental est une société divisée par des factions qui s'affrontent en permanence ; que les milices pro-indonésiennes n'ont aucun lien avec les forces armées indonésiennes ; et que l'armée indonésienne est un garant impartial de la sécurité au Timor. En entretenant ces fictions, Canberra voudrait prévenir le plus longtemps possible le déploiement d'une force d'intervention de la paix au Timor.

Un élément important sur lequel Canberra et Djakarta se mettent d'accord au cours de la période pré-référendaire est la prévention puis la minimisation de toutes formes de participation de la communauté internationale au Timor-Oriental. En février 1999 encore, Alexander Downer annonce à la télévision australienne sa décision de rejeter l'idée de la présence d'une force de maintien de la paix au Timor-Oriental<sup>29</sup>. À la fin du mois, soit le 22 février 1999, le secrétaire du DFAT, Ashton Calvert, rencontre Stanley Roth, l'adjoint au secrétaire d'État américain à Washington. Roth soutient alors qu'une opération de maintien de la paix au Timor-Oriental est en fin de compte inévitable et que faute d'une présence internationale, le territoire connaîtrait très certainement une flambée de violence. La réponse de Calvert est que l'Australie ne va pas appuyer

26. Burke, *op. cit.*, p. 28-29.

27. *Ibid.*, p. 216.

28. Fernandes, *op. cit.*

29. *Ibid.*



l'envoi de forces de maintien de la paix au Timor-Oriental. En fait, Calvert persiste à ce moment à défendre la fiction de la société timoraise divisée en factions violentes pour expliquer les problèmes observés sur le territoire<sup>30</sup>.

Alors que le niveau de violence connaît, dans les quelques mois précédant le référendum de 1999, une croissance spectaculaire, le gouvernement australien, continue à minimiser le besoin d'une présence internationale pour assurer la sécurité des Timorais<sup>31</sup>. Soucieuse d'éviter à Djakarta trop de pression de la part de la communauté internationale et dans l'espoir de préserver la qualité de ses relations avec le nouveau régime en place, l'Australie défend le plus longtemps possible les fictions présentées ci-dessus au moyen de cette rhétorique dont nous avons vu la formule. Canberra attend en effet que le tiers de la population du Timor-Oriental soit déplacé à l'intérieur du territoire et qu'environ 70 % des infrastructures du futur pays soient détruites avant de modifier sa décision concernant l'envoi d'une force de maintien de la paix. Changement radical d'ailleurs, car après en avoir systématiquement rejeté la nécessité, l'Australie s'en montre le plus actif organisateur. Nous allons y revenir.

Considérons ces trois éléments propres à la période de 1976-1999. Premièrement, le maintien de la politique pro-indonésienne à l'endroit du Timor-Oriental qui exige de la part du gouvernement australien le camouflage et une importante rétention d'informations concernant les atrocités commises au Timor-Oriental. Deuxièmement, le déploiement d'efforts importants par Canberra pour faire avaler au public australien que non seulement les informations concernant des massacres à grande échelle ne sont pas crédibles, mais également que la vérité est qu'une majorité toujours plus grande de Timorais est en faveur de l'intégration du Timor-Oriental à l'Indonésie. Troisièmement, le fait que toutes les objections ou critiques à l'endroit de la politique officielle sont systématiquement reçues à la fois par le gouvernement australien, les hauts responsables du DFAT et du DoD et les membres du lobby pro-indonésien comme des plaintes mal informées, racistes, hypocrites ou naïves.

Considérant ces trois éléments, le rejet des analyses de Pritchett et l'obsession des gouvernements australiens successifs de maintenir cette politique, Paul Monk conclut, comme nous l'avons mentionné, que la vérité est, de 1975 à 1999, secondaire au « pragmatisme » justifiant ces politiques. Pendant cette période, la tendance

30. *Ibid.*

31. Burke, *op. cit.*, p. 216.

de l'Australie à prendre ses désirs pour des réalités est si forte que la vérité (la nature de l'intérêt national du pays et la réalité du Timor-Oriental) est essentiellement définie par la manière dont les politiques sont alors formulées. S'il est souhaitable que le Timor-Oriental fasse partie de l'Indonésie, le Timor devra faire partie de l'Indonésie et tout ce qui tend à empêcher cette intégration *doit* être mauvais ou faux.

### 3.3 Le changement

Avant d'analyser les différentes raisons qui expliquent la soudaine décision de l'Australie de mettre sur pied l'INTERFET, il faut mettre en lumière certains événements qui caractérisent le contexte général des relations internationales dans la période pré-référendaire.

D'abord fortement opposée à l'idée de la présence d'une force de maintien de la paix au Timor, l'Indonésie aurait finalement accepté un tel déploiement sous le poids de l'influence d'une combinaison de facteurs internes et externes. Sans l'autorisation finalement accordée par Djakarta à un tel déploiement, l'INTERFET ne se serait probablement pas produit et on aurait vu un tout autre ordre d'événements se dérouler dans la région<sup>32</sup>.

À partir de mars 1996, l'archipel indonésien est en effet secoué par des troubles de plus en plus fréquents et violents, issus notamment de l'agitation accrue des mouvements pro-démocratiques et des luttes indépendantistes au Timor-Oriental, en Papouasie et dans la province d'Aceh. La crise financière de 1997 ébranle par la suite de manière particulièrement douloureuse l'économie de l'Indonésie, ce qui nourrit l'agitation populaire et provoque une augmentation du nombre de manifestations, de révoltes et d'émeutes dans l'archipel, ce qui entraîne la destitution de Suharto en mai 1998. C'est M. Bacchante Yuste Habibie, dauphin désigné du général en déroute, qui prend alors le pouvoir.

Habibie aurait vu dans les premiers jours de sa présidence une bonne occasion de se débarrasser du problème du Timor-Oriental, qui devient de plus en plus difficile à gouverner. Sa réflexion sur le problème est alors grandement influencée par Ady Sasono, ministre des Coopératives. Les deux hommes, tous deux ingénieurs de formation, sont assez proches idéologiquement, ayant par ailleurs été tour à tour secrétaire général de l'Association of Indonesian Muslim Intellectuals.

---

32. McDougall, *loc. cit.*, p. 602.

Sasono aurait longtemps appuyé l'idée de la tenue d'un référendum au Timor-Oriental pour décider de son indépendance ou de son annexion définitive. Au cours de l'occupation du territoire, il visite le Timor-Oriental à de nombreuses reprises et en revient chaque fois troublé de ce que l'Indonésie y fait alors subir à la population. Sur les bases d'une réflexion somme toute assez pragmatique, au sens propre du terme, Sasono en viendrait à la conclusion que l'Indonésie est, à long terme, perdante dans l'occupation du Timor. Djakarta paye en effet un prix particulièrement lourd à partir de 1976 pour maintenir cette occupation sans que des signes d'encouragement pour une intégration complète et pacifique du Timor-Oriental ne semblent jamais se manifester. En effet, la nouvelle génération de Timorais qui a grandi sous le régime indonésien, bien que parlant l'indonésien et n'ayant jamais connu l'administration portugaise, s'oppose implacablement à la gouvernance de l'Indonésie. Ces perspectives auraient apparemment influencé Habibie qui, le 16 janvier 1999, s'adressant à un proche conseiller, demande : « Pourquoi devrions-nous conserver un Timor captif ? Pourquoi ne les laisserions-nous pas tout simplement partir s'ils ne veulent plus rester avec nous<sup>33</sup> ? »

Cette idée est par la suite entretenue par un certain nombre de pressions venues de la communauté internationale. Les plus importants acteurs à cet égard sont les États-Unis (nous allons le voir en détail sous peu), le Fonds monétaire international (FMI) et, dans une moindre mesure, l'Union européenne (UE). Bien que le FMI agisse alors comme l'outil principal de ces pressions justifiées principalement par des motifs humanitaires, son argument central est que l'occupation du Timor-Oriental et la détermination bornée de son annexion complète sont un projet qui coûte trop cher. En fait, pour satisfaire aux conditions du FMI en vue d'une aide financière précieuse pour la reconstruction de son économie, l'Indonésie doit réduire ses dépenses militaires, ce qui rend l'occupation du Timor-Oriental encore plus problématique<sup>34</sup>.

Au niveau national, Habibie aurait ainsi vu un grand avantage à moyen et à long terme à régler définitivement le problème qui a beaucoup embarrassé ses prédécesseurs. Au niveau international, il aurait su apprécier les avantages de se débarrasser de cette épineuse question du Timor-Oriental qui empoisonne depuis 1976 l'en-

33. Fernandes, *op. cit.*

34. Cotton, « Peacekeeping in East Timor », *loc. cit.*, p. 239.

semble des relations diplomatiques de l'Indonésie avec le monde occidental<sup>35</sup>.

C'est dans ce contexte que Habibie décide de tenir un référendum au Timor-Oriental pour sceller de manière définitive le destin de sa population. L'Indonésie prend donc l'initiative de proposer aux Timorais de voter en faveur d'une intégration définitive du Timor-Oriental à l'Indonésie, mais avec une assez grande autonomie quant à la gestion de ses affaires. Le refus de ce statut autonome serait considéré comme un rejet définitif de l'intégration à l'Indonésie, et donc comme un vote pour l'indépendance pure et simple. C'est donc un pas important que franchit alors Habibie et par ailleurs l'Australie qui, au mois de décembre 1998, lui demande directement lui de trouver une solution définitive au problème du Timor-Oriental en proposant justement un statut autonome.

C'est dans une lettre aujourd'hui célèbre que John Howard suggère à Habibie, le 19 décembre 1998, de proposer aux Timorais un statut d'autonomie inspiré des accords de Matignon de 1988 conclus en Nouvelle-Calédonie pour mettre fin aux conflits entre les pro et les anti-indépendantistes. La portée de cette lettre et son influence sur Habibie dans sa décision de tenir un référendum sont des sujets fort débattus. Nous sommes d'avis qu'elle aura eu un impact assez restreint.

Howard y note d'abord que les plus importants activistes de la résistance timoraise insistent beaucoup sur le droit à l'autodétermination. Habibie devrait, selon lui, envisager cette exigence, mais d'une manière qui éviterait toute forme de décision définitive quant au statut de la province. Howard y suggère ensuite de s'inspirer des accords de Matignon pour élaborer une proposition d'autonomie pour le Timor-Oriental, mais avec des mécanismes de révision allouant une longue période au gouvernement de l'Indonésie pour convaincre les Timorais de l'avantage que l'intégration à l'archipel pourrait apporter. La lettre se termine avec l'affirmation que le soutien de l'Australie à la pérennité de la souveraineté de l'Indonésie sur le Timor-Oriental est toujours de mise, car cette souveraineté est dans l'intérêt des deux pays autant que pour les Timorais eux-mêmes<sup>36</sup>. Jamais il n'y est question de *l'indépendance* du Timor-Oriental.

En fait, selon plusieurs, la décision de Habibie de régler, une fois pour toutes (ce qui est contraire à la suggestion de John Howard),

35. Woodard, « Australia's foreign policy after Timor », *loc. cit.*, p. 2-3.

36. Australian Department of Foreign Affairs and Trade, *East Timor in transition 1998-2000 : an Australian policy challenge*, Canberra : Department of Foreign Affairs and Trade, 2001, p. 31-32.

le problème du Timor-Oriental aurait été prise avant la réception de cette lettre<sup>37</sup>. De plus, des pressions internationales venues des États-Unis<sup>38</sup>, du FMI et de l'UE, notamment avec l'activité du Portugal, ont à ce moment-là déjà commencé à pousser le gouvernement de Djakarta à considérer la nécessité de régler le cas du Timor-Oriental. Ainsi, la lettre de Howard doit être considérée pour l'Australie davantage comme un effort de rattrapage de la mouvance internationale que comme une preuve de leadership dans le règlement du conflit<sup>39</sup>.

Après la publication de la lettre dans un journal australien en raison d'une fuite, le DFAT n'annonce pas de changements de sa politique à l'endroit du Timor. Au contraire, Canberra reste assez vague quant à cette nouvelle direction énoncée dans la lettre du 19 décembre, et, selon Hamish McDonald, le gouvernement aurait alors continué, au moins de manière officieuse, à jouer le rôle d'agent de relations publiques pour le compte de Djakarta<sup>40</sup>.

C'est le 27 janvier 1999 que le gouvernement indonésien annonce son intention de tenir un référendum au Timor-Oriental. Comme nous l'avons mentionné précédemment, Djakarta offre alors un statut d'autonomie spécial aux Timorais, le rejet de la proposition devant signifier l'indépendance du Timor-Oriental. Cela est contraire à la volonté de Canberra, qui préfère un règlement temporaire du problème pour que les efforts intégrationnistes de Djakarta se poursuivent. Au lendemain de l'annonce de cette décision, l'Indonésie déclare toujours s'opposer à la présence d'une force de maintien de la paix au Timor-Oriental. Habibie accepte la présence de l'UNAMET<sup>41</sup> en juin 1999 pour encadrer la tenue du

37. Fernandes, *op. cit.*

38. C'est le 10 juillet 1998 que le congrès américain passe une résolution en faveur de l'autodétermination du Timor-Oriental : [www.etan.org/legislation/past/96sres.htm](http://www.etan.org/legislation/past/96sres.htm)

39. Burke, *op. cit.*, p. 27.

40. Hamish McDonald, « But still we pander to Indonesia », *Sydney Morning Herald*, 13 janvier 1999, p. 11.

41. United Nations Mission in East Timor. Cette mission est établie par le Conseil de Sécurité de l'ONU le 11 juin 1999 (résolution 1246). Le mandat de la mission est le suivant : « To organize and conduct a popular consultation on the basis of a direct, secret and universal ballot, in order to ascertain whether the East Timorese people accept the proposed constitutional framework providing for a special autonomy for East Timor within the unitary Republic of Indonesia or reject the proposed special autonomy for East Timor, leading to East Timor's separation from Indonesia, in accordance with the General Agreement and to enable the Secretary-General to discharge his responsibility under paragraph 3 of the Security Agreement. » Voir : [www.un.org/peace/etimor99/Fact\\_frame.htm](http://www.un.org/peace/etimor99/Fact_frame.htm).

scrutin du 30 août, mais il faut attendre que les crimes commis par les milices pro-indonésiennes atteignent des proportions extraordinaires pour que Djakarta cède, le 12 septembre 1999, à la pression internationale et accepte enfin le déploiement d'une force d'imposition de la paix au Timor-Oriental.

C'est à compter du 8 septembre 1999 que les pressions internationales en vue de faire accepter à Djakarta la présence d'une force de maintien de la paix au Timor-Oriental atteignent leur pleine intensité. À New York, le Conseil de sécurité donne ce jour-là son appui au secrétaire général, qui annonce que si la situation au Timor-Oriental concernant la sécurité de la population ne montre pas des signes d'amélioration dans des délais très courts, l'ONU envisagera des mesures spéciales en vue d'aider le gouvernement indonésien à mettre fin à la crise<sup>42</sup>. Le même jour, le cabinet du président Clinton fait connaître sa décision de principe d'appuyer l'envoi d'une force de maintien de la paix au Timor-Oriental. James Rubin, porte-parole du département d'État américain, déclare :

Les relations qu'entretient l'Indonésie avec la communauté internationale, incluant les États-Unis, sont en jeux. Nous versons des dizaines de millions de dollars au gouvernement indonésien pour aider le développement économique du pays et, apparemment, ce gouvernement reçoit aussi des milliards de dollars à travers le Fond monétaire international (FMI) pour remettre son économie sur pied. Le FMI a d'ailleurs indiqué qu'il allait suivre de près la situation au Timor-Oriental<sup>43</sup>.

Le lendemain, soit le 9 septembre 1999, le président américain Bill Clinton déclare :

Si l'Indonésie ne met pas fin aux violences, elle doit inviter, *elle doit inviter* la communauté internationale à restaurer l'ordre et la sécurité. Il serait dommage que la remise sur pied économique de l'Indonésie soit compromise par cela<sup>44</sup>.

En regard de cette forte impulsion venue de la part des États-Unis puis de l'ONU, l'Australie se rend compte de l'inévitabilité de l'envoi d'une force de maintien de la paix au Timor-Oriental alors que le regard et le ton de la communauté internationale envers l'Indonésie ne cessent de durcir. Désireuse de préserver la qualité de ses relations avec Djakarta, la position de Canberra devient alors particulièrement difficile.

42. Voir : ONU, *The United Nations and East Timor - A Chronology*: [www.un.org/peace/etimor/Untaetchrono.html](http://www.un.org/peace/etimor/Untaetchrono.html).

43. United States Department of State, Daily Press Briefing # 118, 8 Sep 99, 12:37 pm.

44. Cité dans Fernandes, *op. cit.* L'emphase se trouve dans la déclaration officielle.

En effet, il est clair depuis le début de la crise qu'une présence importante, sinon dominante, des forces armées australiennes dans l'éventualité du déploiement d'une force de maintien de la paix au Timor serait inévitable. La participation du pays à l'ensemble des conflits du XX<sup>e</sup> siècle et à presque toutes les missions onusiennes en Asie du Sud-Est au cours des années 1990 crée une forme de précédent : au moment où des problèmes de sécurité se produisent dans sa propre région, à moins de 500 kilomètres de ses côtes, l'Australie aurait du mal à justifier son abstention dans la solution du problème, alors qu'elle s'est empressée d'intervenir au Cambodge quelques années plus tôt.

De plus, comme nous l'avons vu, l'abstention du pays dans le déploiement d'une telle force menée principalement par l'Occident, symbolisée de manière forte par les États-Unis, serait, structurellement parlant, impossible. L'Australie a en effet tellement besoin de renforcer son sentiment d'appartenance à l'Occident qu'il serait considéré comme irrationnel de la part de Canberra de continuer à appuyer un pays asiatique alors que l'Occident (ici les États-Unis et l'ONU) se prépare à se placer *contre* l'Asie, ici l'Indonésie.

Ainsi, en septembre 1999, les deux tendances lourdes qui marquent l'histoire de la politique étrangère de l'Australie se cristallisent dans un choix que le pays ne veut pas faire. Étant une puissance moyenne obsédée par le *statu quo* régional puis mondial, le pire scénario qui pourrait se présenter à Canberra serait d'avoir à se positionner entre les États-Unis et l'Asie dans le cas d'une crise régionale majeure. Le cas du Timor-Oriental constitue alors l'un des défis politiques, militaires et géostratégiques les plus difficiles que Canberra ait connus dans son histoire. D'une part, la participation (inévitabile si elle se produit) à une force de maintien de la paix au Timor-Oriental va potentiellement faire des relations indonésiennes-australiennes une source de tensions redoutées, et, d'autre part, le refus d'y participer, surtout si cette force de maintien de la paix est menée principalement par les États-Unis, voire l'Europe par l'intermédiaire de l'ONU, risque d'être considéré par Washington comme une forme de désaffection, remettant ainsi l'alliance australo-américaine en question. Cette alliance étant à l'époque la plus importante des priorités pour le gouvernement, la décision s'impose d'elle-même.

Au lendemain de l'annonce des résultats du référendum, soit le 4 septembre, jusqu'aux déclarations du président américain puis de l'ONU le 8 et le 9, l'Australie comprend bien l'inévitabilité de l'envoi d'une mission de maintien de la paix. La diplomatie austra-

lienne s'active alors d'une manière étonnante. Profitant de la tenue du sommet de l'APEC en Nouvelle-Zélande, l'Australie rallie, de manière remarquablement habile, une vingtaine de pays autour du principe de l'envoi d'une telle mission dont elle se propose comme chef. Le 12 septembre, sous la pression de l'ONU, Habibie accepte les principes de l'INTERFET. Le 15, l'ONU donne son accord à la mission de l'INTERFET (résolution 1264 du Conseil de sécurité), et le 20, les premières troupes débarquent au Timor-Oriental.

En regard du caractère précipité de l'organisation (tout de même réussie) de la mission de paix, William Maley insiste sur le fait que l'INTERFET n'a jamais fait partie d'un plan élaboré de longue date ; ce serait surtout une réponse *ad hoc* organisée de manière désespérée pour régler un problème tout aussi désespéré<sup>45</sup>. D'ailleurs, l'Australie prend alors un certain risque dans l'organisation de la mission de paix. Outre des escarmouches d'importances variables avec les milices, une éventuelle confrontation avec les forces armées indonésiennes aurait eu des conséquences graves. De plus, alors que la situation politique à Djakarta est toujours instable, une subite volte-face de la part du gouvernement indonésien quant à son autorisation d'un tel déploiement au Timor est une chose possible. Appuyée par la force, l'exigence de Djakarta que des troupes étrangères quittent le territoire sans délai aurait constitué un grave problème pour les troupes australiennes<sup>46</sup>. Mais outre ce calcul militaro-stratégique, le gouvernement australien ne peut alors pas se permettre de ne pas intervenir, car les pressions exercées par la population australienne sur Canberra atteignent à ce moment-là des niveaux jamais vus, à mesure que les nouvelles des massacres sont rapportées du Timor-Oriental par les médias internationaux. Nous reviendrons bientôt sur ce point.

La décision d'appuyer puis de diriger l'INTERFET constitue donc une véritable rupture dans la politique de l'Australie à l'endroit du Timor-Oriental. Canberra agit alors, pour la première fois, sans que le principe du maintien de bonnes relations avec Djakarta domine toute autre question, tout en se résignant à accepter que le Timor-Oriental devienne un État indépendant. En fait, les réalités que souligne Bill Pritchett en 1975 rattrapent puis

45. Maley, *loc. cit.*, p. 153.

46. White, *loc. cit.*, p. 259. Selon Richard Leaver, l'idée de déclarer la guerre à l'Australie pour protéger la souveraineté de l'Indonésie aurait flotté assez longtemps au sein de cabinet du président Habibie. Voir Richard Leaver, « The meanings, origins and implications of the Howard Doctrine », *The Pacific Review*, vol. 14, n° 1, mars 2001, p. 16.



heurtent de plein fouet la représentation australienne de la structure géopolitique de la région en 1999. John Howard déclare ainsi, en octobre 1999 : « Il a été donné à la coalition de renverser 25 années d'hyper-accomodationnisme avec l'Indonésie... les gouvernements des deux partis se sont toujours trompés<sup>47</sup>. » Ce type de discours permet au gouvernement Howard de s'approprier un vaste mouvement de sympathie auprès du public australien dont l'indignation face aux massacres perpétrés au Timor a été d'une ampleur jusqu'alors inouïe.

Dans les deux mois qui suivent le référendum du 30 août 1999, le Timor reçoit autant, sinon plus d'attention de la part des médias que pendant toute la période commencée avec l'invasion de 1976. Kerry Myers, responsable du courrier des lecteurs au *Sydney Morning Herald*, quotidien important en Australie, témoigne :

La réponse du public fut renversante. Les lecteurs étaient choqués, fâchés, tristes et accablés par cette terrible, terrible histoire. Mais ce qui était le plus palpable était le sentiment de frustration et d'impuissance exprimés par tant de personnes. Nos correspondants sur les lieux voulaient que quelque chose, n'importe quoi, soit fait pour soulager les Timorais des souffrances quotidiennes auxquelles ils étaient exposés. Mais il apparaissait que rien ne pouvait vraiment être fait. Les lettres des lecteurs attaquaient le gouvernement australien et plus spécifiquement le premier ministre et le ministre de Affaires étrangères, pour ce qui était perçu comme une forme d'inaction volontaire et planifiée. Puis à mesure que les semaines ont passé, la froide réalisation qu'il n'y aurait aucune possibilité de sauver les Timorais s'est mise en place<sup>48</sup>.

Au DFAT, Alexander Downer se souvient qu'un nombre important de personnes téléphonaient au début de septembre 1999 au ministère en suppliant le gouvernement d'intervenir pour que cessent les atrocités : « Les gens téléphonaient en pleurant. Nous avons eu plus de coup de téléphones concernant cet enjeu que je n'en ai eu au cours de toute ma vie<sup>49</sup>. »

Le public fait plus que téléphoner au DFAT. Au début du mois de septembre, les syndicats se joignent au mouvement, intensifiant la pression sur le gouvernement de manière importante. Par exemple, la Australian Services Union déclare un embargo sur les services à l'aéroport de Melbourne ; la Transport Workers Union bannit le

47. Cité dans Anthony Milner, « Balancing "Asia" against Australian Values », dans *The National Interest in a Global Era: Australia in World Affairs 1996-2000*, James Cotton et John Ravenhill (dir.), South Melbourne : Oxford University Press, 2001, p. 44.

48. Kerry Myers, « Postscript », *Sydney Morning Herald*, 6 septembre 1999, p. 16.

49. Fernandes, *op. cit.*

chargement de tous les cargos indonésiens ; la Communications Electrical Plumbing Union interdit tous ses services de communication, y compris les réparations, destinés aux consulats et entreprises indonésiennes ; la Maritime Union of Australia déclare la suspension de l'envoi et de la réception de tous cargos indonésiens, précipitant la perte d'importants stocks de blé à Melbourne (des mesures similaires sont prises à Sydney, Newcastle, Brisbane et Adelaide) ; l'International Transport Workers Federation invite ses 500 membres affiliés à entreprendre des actions comme celles de la Maritime Union of Australia en s'en prenant spécifiquement aux intérêts commerciaux indonésiens, tels que les voies de communications et de transports aériens et maritimes ; l'Australian Workers Union demande à British Petroleum, Caltex et Shell de cesser l'importation de pétrole indonésien, car ses membres refuseraient de le raffiner ; les employés municipaux de Melbourne cessent de ramasser les ordures du consulat indonésien ; la Textile, Clothing and Footwear Union invite tous les ministères du gouvernement australien (en plus du Sydney Organizing Committee for the Olympic Games) à suspendre leurs contrats avec l'Indonésie<sup>50</sup>. Des milliers de membres de la Construction, Forestry, Mining and Energy Union participent activement aux nombreuses manifestations tenues partout au pays, puis affectent d'importantes ressources logistiques pour en assurer la tenue, aidés notamment par le Labor Council of New South Wales.

Plusieurs autres manifestations de la population australienne demandant à Canberra d'agir de manière décisive et rapide pour mettre fin à l'insoutenable au Timor-Oriental sont observées dans l'après-référendum, mais l'établissement de leur liste exhaustive demanderait trop de place ici. Signalons cependant que le *Sydney Morning Herald* publie, le 14 septembre 1999, donc avant qu'une décision soit prise par Canberra relativement à l'envoi de troupes au Timor-Oriental, les résultats d'un sondage selon lequel 72 % des Australiens se prononcent en faveur de l'envoi d'une force de maintien de la paix australienne au Timor-Oriental, avec plus de 34 % des répondants affirmant que ces mesures doivent être immédiates et sans le recours trop lent à une résolution de l'ONU<sup>51</sup>. Plusieurs auteurs s'entendent ainsi pour dire que le poids des pressions populaires sur Canberra est tel qu'il faut considérer ce facteur comme

---

50. *Ibid.*

51. Michelle Grattan, « Scorched earth », *Sydney Morning Herald*, 14 septembre 1999, p. 1.

absolument essentiel dans la décision de l'Australie d'organiser puis de diriger le déploiement de l'INTERFET<sup>52</sup>.

### 3.4 Le choc du réel

Nous avons vu dans ce chapitre que l'ensemble de la politique pro-indonésienne à l'endroit du Timor-Oriental pour la période 1976-1999 est maintenu au nom du concept du pragmatisme. Cette approche dite pragmatique est justifiée au nom de la vision d'ensemble, soit ce « big picture » que seuls les « experts » de l'Indonésie, les *membres* du lobby pro-indonésien ainsi que l'élite politique au pouvoir à Canberra ont, par leur « connaissance » et leur position, la capacité d'avoir. Les opinions qui critiquent alors la politique officielle ou tous les faits rapportés du Timor-Oriental qui favorisent une réflexion critique sont dénoncés comme le résultat de dérives émotionnelles de la part de personnes incapables de « comprendre » la situation, et donc d'avoir accès à la vision d'ensemble. Cette vision dite pragmatique et réaliste qui justifierait la politique pro-indonésienne à l'endroit du Timor-Oriental de 1976 à 1999 est donc paradoxalement organisée dans une forme d'idéalisme politique poussée à des niveaux plutôt élevés en ce que Canberra veut alors tellement que le Timor-Oriental fasse partie de l'Indonésie que tout est mis en œuvre pour que cela se produise. L'argument selon lequel cela se fait au nom de l'intérêt national ne tient pas, car, comme le prouve Bill Pritchett en 1975, l'intégration forcée du territoire avec l'appui tacite de Canberra produit une situation improductive et dangereuse pour la sécurité de l'Australie. Son obstination de voir se réaliser des fantasmes issus de son imaginaire géopolitique (celui-ci largement organisé dans les termes de la « power politics » du réalisme classique) place Canberra, au début du mois de septembre 1999, devant une insupportable accumulation de réalités qui ne peuvent alors plus être ignorées ou discréditées. Tandis qu'il est facile de se débarrasser de Lansell Taudevin en 1998 en le traitant de « troublemaker » (fauteur de troubles) et de « fruitloop » (parasite), le poids considérable de l'activité diplomatique des États-Unis, de l'ONU et de l'UE, puis des manifestations nationales contre l'insupportable inaction de Canberra pousse l'Australie à réagir. Au risque d'entrer en guerre avec

---

52. Voir, entre autres, McDougall, *loc. cit.* ; Burchill, « East Timor, Australia and Indonesia », *loc. cit.* ; Tiffen, *op. cit.* ; Cotton, « The East Timor Commitment », *loc. cit.*

un pays qu'elle considère comme l'un des plus importants pour sa sécurité, Canberra s'active alors à organiser puis à diriger la mission de l'INTERFET. Nous n'avons pas, pour l'instant, tous les éléments nous permettant d'expliquer pourquoi. En effet, il est toujours difficile de démontrer si c'est l'intérêt national de l'Australie qui aurait soudainement été réévalué et modifié ou s'il est resté plus ou moins le même et que ce serait des questions de survie politique nationale liées aux pressions populaires qui peuvent le mieux expliquer le phénomène.

Il faut maintenant porter notre regard sur différents éléments qui ont justement caractérisé le contexte géopolitique de la fin des années 1990 et sur leurs répercussions sur la représentation de l'identité géopolitique de l'Australie par le gouvernement Howard alors en place. Il nous semble en effet que certains événements clés, comme la crise asiatique de 1997, ont eu un impact particulièrement important.

## Chapitre IV

# Variations géopolitiques et jeux de perceptions

Comme l'expliquent Rey Koslowski et Friedrich Kratochwil, les systèmes politiques nationaux et internationaux sont reproduits ou transformés par les actions des acteurs. Des systèmes politiques tels que celui de l'Asie-Pacifique ne sont pas nés de l'existence de structures immuables ou naturelles, mais sont au contraire le fruit des interactions (pratiques et politiques) des acteurs qui y évoluent. Toujours selon ces auteurs, les changements fondamentaux dans le système international se produiraient lorsque des acteurs, par leurs actions, modifient les règles et les normes constitutives des interactions *inter-nationales*. En d'autres mots, en modifiant leur comportement, les acteurs modifient la perception que les autres ont d'eux. En modifiant ainsi la perception des identités, les attentes que les acteurs entretiennent les uns envers les autres sont aussi changées : alors que différents comportements étaient auparavant proscrits, de nouvelles pratiques deviennent possibles. Ainsi, des changements dans un système politique peuvent se produire lorsque l'identité nationale d'un acteur (l'État) est modifiée, car cela transforme les comportements, et donc les normes et les règles sociales constructrices de l'horizon des possibles quant aux actions légitimes<sup>1</sup>.

Cependant, il n'est pas question dans notre travail d'un changement fondamental dans le système international, mais plutôt d'un changement dans un sous-système régional, soit le système géopolitique de l'Asie-Pacifique, avec les relations entre l'Australie et l'Indonésie en son centre. Nous croyons tout de même que cette idée de la modification des pratiques ou des comportements issus des transformations identitaires s'applique bien. Un certain nombre

---

1. Koslowski et Kratochwil, *loc. cit.*

d'événements survenus dans cette zone auraient favorisé en Australie une transformation assez profonde de la perception à la fois de la nature de la région puis de la place que le pays y occupe ou *devrait* y occuper. Ces transformations ne sont pas attribuables à une redistribution des capacités entre les acteurs et relèvent surtout d'une véritable transformation de l'identité géopolitique de l'Australie. Dans le présent chapitre, nous allons examiner ces différentes variations pour être en mesure d'apprécier les jeux des perceptions qui ont façonné une nouvelle lecture de la réalité géopolitique par Canberra au cours de la période allant de 1996 à 1999.

#### 4.1 Changements sur les scènes régionale et internationale

Nous avons observé trois phénomènes qui ont modifié la perception australienne de la région : 1) l'activisme diplomatique croissant des États-Unis et l'adoption d'une politique pro-timoraise par le Congrès américain en 1998 ; 2) la crise financière asiatique de 1997 ; puis 3) la transition démocratique en Indonésie à partir de 1996, culminant avec la chute du général Suharto. Ce qui est intéressant ici, c'est que deux de ces éléments correspondent aux deux pôles les plus importants de la politique étrangère australienne, soit ses relations avec l'Asie et l'alliance avec les États-Unis, phénomènes dont nous avons observé la persistance historique au premier chapitre.

On observe d'abord que, pour l'ensemble de l'année 1998, les États-Unis devancent à plusieurs étapes les initiatives diplomatiques de Canberra. Déjà pendant sa campagne électorale, Bill Clinton affirme que la position américaine sur la question du Timor-Oriental a été jusqu'alors inadmissible et que l'argument selon lequel le fait d'exercer des pressions sur l'Indonésie pour mettre fin aux atrocités au Timor-Oriental nuirait aux relations économiques et diplomatiques entre les deux pays n'est pas fondé.

En juillet 1998, le Congrès américain, comme nous l'avons vu précédemment, adopte à l'unanimité une résolution en faveur de l'indépendance du Timor-Oriental. C'est plus de 5 mois plus tard que John Howard écrit sa fameuse lettre à Habibie pour qu'une solution au problème du Timor-Oriental soit envisagée dans un statut d'autonomie, l'indépendance n'étant pas souhaitée.

Au cours de l'année 1999, plusieurs membres du Congrès américain expriment publiquement leur préoccupation face à la

détérioration de la situation au Timor-Oriental et affirment que les milices responsables ont des liens directs avec l'armée indonésienne. Le 21 juillet, la Chambre des représentants vote unanimement en faveur d'un amendement du *State Department Authorization Bill* (HR 2415)<sup>2</sup> en demandant au président Clinton d'intensifier immédiatement les efforts des États-Unis pour faire pression sur le gouvernement indonésien pour que cesse la crise humanitaire au Timor-Oriental.

Le 6 août, 100 membres de la Chambre des représentants écrivent une lettre au président Clinton dans laquelle ils expriment leurs préoccupations face à l'évolution de la situation au Timor-Oriental et invitent le gouvernement des États-Unis et ses alliés à user de toute l'influence possible pour garantir la sécurité au Timor-Oriental dans le cadre du processus référendaire<sup>3</sup>.

Nous savons que, pendant la période pré-référendaire, l'Australie maintient une politique largement pro-indonésienne, d'une part en exprimant toujours sa préférence pour l'intégration du Timor à l'Indonésie, et d'autre part en s'opposant au déploiement d'une force de maintien de la paix sur le territoire. À la suite des initiatives américaines, Canberra commence manifestement à évaluer l'inévitabilité d'un tel déploiement. Toutefois, tant que l'opinion publique australienne peut être gérée et que la communauté internationale ne s'implique pas trop dans l'affaire, Canberra peut espérer que le statu quo se maintienne par l'acceptation de la proposition d'autonomie au Timor-Oriental.

Le 8 septembre 1999, après une semaine de violence inouïe commencée le lendemain du référendum et alors que les États-Unis et l'ONU entrent dans un processus qui va inévitablement mener au déploiement d'une force de maintien de la paix au Timor, Canberra comprend, sous une forte pression populaire, que la politique pro-indonésienne à l'endroit du Timor-Oriental n'est plus tenable.

Pour un certain nombre de raisons que nous allons clarifier bientôt, l'Australie, en l'espace d'un peu plus d'une semaine, passe d'une position extrême à l'autre : d'abord complice et agent de relations publiques pour l'Indonésie et opposée au déploiement d'une force de maintien de la paix au Timor-Oriental, Canberra devient l'organisateur et le principal dirigeant d'une force internationale de maintien de paix sur ce territoire.

---

2. Le document est disponible à cette adresse : [www.etan.org/legislation/2415amnd.htm](http://www.etan.org/legislation/2415amnd.htm).

3. Pour cette lettre ainsi que la liste des signataires voir : <http://etan.org/news/99c/textpres.htm>.

Alors que la participation et surtout l'initiative des États-Unis, de l'ONU, de l'Europe et de la communauté internationale en général ainsi que l'indignation de la population australienne ont en quelque sorte *causé* la volte-face australienne, le contexte géopolitique et économique de la période 1997-1999 l'a rendue *possible*. L'un des éléments qui est à ce titre prédominant dans l'évolution de la structure géopolitique de l'Asie-Pacifique est la crise financière asiatique de 1997.

Au cours des années 1970 et 1980, la représentation australienne de l'Asie-Pacifique est celle d'un vaste espace géopolitique marqué par les conflits régionaux, la concurrence entre les grandes puissances et l'interventionnisme étranger, dont l'interaction aurait créé plusieurs foyers de menaces pour l'Australie. À partir des années 1990, cette représentation est remplacée par une autre image : celle d'une région homogène, mais potentiellement instable, dont la croissance économique « miraculeuse » exige de l'Australie un engagement régional. Canberra veut alors éviter d'être exclue de cette évolution et considère que sa sécurité pourrait être menacée par l'isolement<sup>4</sup>, d'où l'engagement vers l'Asie. À partir de 1997, les aspects intéressants et séduisants de cette Asie performante et caractérisée par la croissance économique se détériorent brutalement<sup>5</sup>.

La bonne performance économique et financière de l'Australie au cours de l'année 1997-1998 a des conséquences positives sur la représentation du pays dans la région en ce que cette situation instille alors dans tout le pays d'abord une certaine fierté quant aux valeurs australiennes et ensuite le sentiment d'une augmentation générale du respect des États voisins à son égard<sup>6</sup>. De manière générale, l'Australie devient plus sûre d'elle-même. D'une part, Canberra fait davantage confiance à ses propres caractéristiques politiques et économiques et, d'autre part, elle sent que l'Australie occupe désormais une position favorable dans la région en devenant un exemple organisationnel pour ses voisins<sup>7</sup>. Selon cette nouvelle image de l'Australie, le nouveau respect des pays de l'Asie y renforce son influence. John Howard en est convaincu : « L'Australie est aujourd'hui plus respectée en Asie qu'il y a cinq ans parce que nous avons

4. David Sullivan, « Sipping a Thin Gruel », *loc. cit.*, p. 86.

5. Cotton, « The East Timor Commitment », *loc. cit.*, p. 39.

6. Woodard, *loc. cit.*, p. 7.

7. Michael Wesley, « Australia and the Asian Economic Crisis », dans James Cotton et John Ravenhill (dir.), *The National Interest in a Global Era: Australia in World Affairs 1996-2000*, South Melbourne : Oxford University Press, 2001, p. 310.



accompli beaucoup et parce que nous avons été en mesure de fournir de l'aide. L'Australie parle maintenant relativement plus fort et a plus d'influence qu'avant<sup>8</sup>. »

Un important changement survient donc dans la conception de la place qu'occupe l'Australie dans la région : elle y perd soudainement son statut de quémandeur face à ses voisins par ailleurs traditionnellement réticents à la voir s'intégrer dans la région au même titre qu'un pays *vraiment* asiatique.

Il y a une nouvelle maturité dans notre attitude envers nos voisins. Nous avons cessé d'être des demandeurs importunant nos voisins pour une quelconque attention ou reconnaissance. L'Australie est maintenant un partenaire proche et un ami régional, un pays sur lequel on peut compter à la fois lorsque les choses vont bien ou mal<sup>9</sup>.

En d'autres mots, la situation politico-économique régionale de 1997-1998 a cet effet de « décisivement changer l'image de l'Australie, la faisant passer d'un mendiant régional à un camarade régional<sup>10</sup>. » Comme l'affirme alors John Howard : « Il est difficile de surestimer l'enorgueillement dans la psyché australienne qu'a suscité notre capacité d'éviter l'impact de la crise financière asiatique<sup>11</sup>. »

Cette nouvelle confiance née de la perception d'une plus grande acceptation de la place de l'Australie dans la région permet au gouvernement, au moins pour un moment, de se débarrasser de ses vieilles anxiétés quant à l'identité géopolitique du pays, dont le caractère dominant est une contradiction entre la géographie et l'histoire. Comme le déclare John Howard :

Les récents problèmes monétaires ont apporté une perspective plus réaliste de la région et de nos relations avec elle... [L'Australie] ne devrait pas se considérer comme un étranger anxieux dans la région... certains sont enclins à voir dans les différences économiques, culturelles

- 
8. Louise Dodson et Michelle Grattan, « PM talks up Australia's Asian role », *Australian Financial Review*, 22 septembre 1998, p. 1.
  9. Alexander Downer, *A Long Term Commitment : Australia And East Asia*, discours donné par Alexander Downer, ministre des Affaires étrangères au Indonesian Council on World Affairs, Borobodur Hotel, Djakarta, 9 juillet 1998 : [www.dfat.gov.au/media/speeches/foreign/1998/980709\\_icwa\\_iabc.html](http://www.dfat.gov.au/media/speeches/foreign/1998/980709_icwa_iabc.html).
  10. Alexander Downer, *Australia and the Region*, discours donnée par Alexander Downer, ministre des Affaires Étrangères, à la conférence du MTIA Conference, Melbourne, 28 novembre 1997 : <http://pandora.nla.gov.au/pan/25167/20030602/www.dfat.gov.au/media/speeches/foreign/1997/mtia28november97.html>.
  11. Richard McGregor, « Puzzled PM trips over his feat », *Australian*, 16 juillet 1999, p. 2. Aussi dans Michelle Grattan, « Upbeat about downunder », *Sydney Morning Herald*, 17 juillet 1999, p. 37.

et politiques entre l'Australie et les pays de la région comme étant un problème ou comme une gouffre inquiétant qui devrait être comblé en changeant ou en transformant les Australiens. Rien ne peut être plus éloigné de la vérité<sup>12</sup>.

Pour le ministre des Affaires étrangères, les différences entre l'Australie et l'Asie doivent alors être considérées comme une source de force, celle-ci étant par ailleurs la base de sa nouvelle reconnaissance dans la région :

(La crise) a mis en relief notre manière d'être différente... En même temps, cela a démontré à quel point notre présence est pertinente pour la région. Une des raisons pour lesquelles l'assistance et les conseils de l'Australie ont été recherchés et appréciés pendant la crise est justement parce que nous sommes différents et qu'ainsi nous étions en mesure d'offrir des perspectives rafraîchissantes<sup>13</sup>.

Dans nos recherches, nous n'avons pas trouvé de preuves d'une transformation de la perception de l'Australie par les pays asiatiques telle qu'elle est présentée dans les citations de John Howard et de Alexander Downer. Selon Michael Wesley, il n'y aurait jamais eu de telles modifications<sup>14</sup>. Il s'agit donc d'un changement de perceptions *en Australie* dans la manière dont ce pays pense que les pays asiatiques la perçoivent l'qui se produit au lendemain de la crise financière de 1997. C'est-à-dire qu'après la crise, l'Australie pense que l'Asie a changé sa manière de penser ce qu'est l'Australie.

Cette idée est doublement intéressante. Premièrement, elle ouvre une dimension interprétative dans l'analyse de la structure intersubjective qui influence le comportement des États. Ce ne serait pas uniquement les relations sociales entre les acteurs qui seraient à l'origine de la construction de cette structure, mais aussi les jeux de perceptions entre ce qu'un acteur pense être et ce qu'il pense que les autres acteurs pensent de lui. C'est, en d'autres mots, une relation endogène entre la sphère identitaire de l'acteur et ce qu'il pense représenter pour les autres acteurs. Il n'y a pas de relations directes entre les acteurs pour construire l'identité, car ces relations sont médiées par les interprétations.

12. Louise Dodson, « PM sees Asian crisis as boost for "realism" », *Australian Financial Review*, 12 novembre 1997, p. 3.

13. Alexander Downer, *The East Asian Economic Crisis and our Place in the Region*, discours donnée par Alexander Downer, ministre des Affaires étrangères, au Stock Exchange Dinner du Australian Stock Exchange, Sydney, le 4 novembre 1998 : [www.dfat.gov.au/media/speeches/foreign/1998/981104\\_ad\\_asx.html](http://www.dfat.gov.au/media/speeches/foreign/1998/981104_ad_asx.html)

14. Wesley, *loc. cit.*, p. 318.

Deuxièmement, on doit considérer, pour notre sujet, que la structure intersubjective qui influence la formulation de la politique étrangère de l'Australie n'est pas exclusivement née de ses relations avec l'Asie en général ou avec l'Indonésie en particulier. La structure intersubjective serait ici construite par la manière dont l'Australie se représente la manière dont les pays asiatiques (ou l'Asie en tant qu'entité homogène) se représentent l'Australie. Cela ne fausse pas la prémisse selon laquelle le comportement des acteurs a une importante fonction dans la construction de la structure intersubjective, mais cette idée enrichit l'analyse de ce type d'interaction. L'Australie ne peut pas avoir de rapports directs avec l'Asie parce que l'Asie, en tant qu'acteur unitaire capable de parler d'une seule voix, n'existe pas.

Cette idée de l'importance des sphères interprétatives dans la construction de la structure intersubjective place le concept d'identité encore plus au centre de l'analyse. C'est en effet sur les bases de l'identité que peut se composer un cadre d'interprétation au moyen duquel l'acteur peut comprendre les relations sociales dans lesquelles il évolue. Par exemple, alors que l'acteur *A* interprète ce que l'acteur *B* pense de lui, si l'identité de *A* change (l'Australie est devenue plus confiante, sûre d'elle-même et plus forte), l'interprétation de *A* de l'interprétation que *B* a de lui va aussi changer (l'Asie lui accorde une plus grande reconnaissance et une plus grande place dans la région). Notons par ailleurs que les éléments qui modifient ces sphères de perceptions sont de véritables événements qu'il peut être possible de vérifier de manière empirique, par exemple la portée de la crise financière de 1997. Tout n'est pas que perception.

Après l'évolution de la position des États-Unis sur la question du Timor-Oriental et la portée de la crise financière de 1997, le troisième et dernier élément qui modifie la perception australienne de la région asiatique est la montée de l'instabilité en Indonésie à partir de 1996, menant notamment à la chute du président Suharto et à une démocratisation des institutions du pays.

L'apparition soudaine et étonnante de la fragilité de la république à partir de 1996 ébranle les traditionnelles perceptions australiennes de l'archipel en tant qu'immense entité étrangère trop proche physiquement. Comme nous l'avons vu au chapitre I, l'histoire de la politique étrangère de l'Australie est marquée par une appréhension persistante de l'Asie dont les signes sont encore visibles aujourd'hui. L'incapacité de Djakarta de mettre fin à la fois aux violentes manifestations sur l'île de Java et aux nombreuses reven-

dications séparatistes dans l'archipel atténue cette image traditionnellement menaçante de l'Indonésie fondue dans un bloc homogène et étranger. Par conséquent, l'obsession de Canberra de placer toute question de politique étrangère sous l'impératif de garder de bonnes relations avec Djakarta perd dans ce contexte une part de son importance, sans pour autant perdre toute sa pertinence.

La nouvelle orientation de Djakarta vers la démocratie ainsi que le processus de la libéralisation de son économie confèrent à l'Indonésie à partir de 1997 certaines caractéristiques politiques partagées par les pays occidentaux. En prenant le chemin de la démocratie de marché de manière intensive sous l'influence du FMI à partir de 1997, l'Indonésie semble devenir beaucoup moins autre, cette étrangère aux politiques archaïques, exotiques et finalement menaçantes.

Ces différents changements qui se produisent sur la scène régionale à partir de 1996 transforment profondément l'identité géopolitique de l'Australie dans le sens des discours de Canberra sur le rôle du pays en Asie, tel que nous venons de le voir. À l'aube du déploiement de l'INTERFET au Timor-Oriental, l'Australie entre, pour la première fois, dans une période où elle est relativement sûre d'elle-même. Depuis toujours préoccupée et inquiétée par la difficulté de se situer dans l'espace géopolitique de l'Asie-Pacifique et embêtée par son incapacité de préciser une identité nationale claire pour le pays, Canberra, se sent, en 1999, capable de mettre fin à ces marasmes.

## 4.2 Changements sur la scène nationale

Alors que l'Australie fait preuve d'une grande stabilité dans ces tumultes qui secouent la région entre 1996 et 1999, Canberra n'hésite pas à jouer de la fierté nationale du pays, dont la portée et l'ampleur sont traditionnellement atténuées par l'insécurité. C'est dans un véritable contexte de triomphalisme des valeurs australiennes<sup>15</sup> que John Howard commence à parler publiquement du pays comme du nouvel « homme fort de l'Asie<sup>16</sup> ». Confiante, sûre d'elle-même, l'Australie sent peut-être pour la première fois que la promotion et la défense de l'intérêt national n'impliquent pas néces-

15. Milner, *op. cit.*, p. 40-41.

16. Richard McGregor, « Strongman of Asia ? You better believe it », *The Australian*, 13 mai 1998, p. 11.

sairement une soumission silencieuse et *pragmatique* aux souhaits d'une dictature à la morale plus que douteuse.

Alors que l'INTERFET est déployé la veille, John Howard, le 21 septembre 1999, déclare que la crise du Timor-Oriental démontre que : « La politique étrangère doit se baser sur une définition claire de notre intérêt national et de nos valeurs... l'intérêt national ne peut pas être envisagé sans tenir compte des valeurs propres à la communauté australienne<sup>17</sup>. »

Sur une autre tribune, John Howard déclare à un journaliste, au sujet de l'envoi de troupes dans le cadre de l'INTERFET, que Canberra était prête en septembre 1999 à aller au Timor pour : « défendre les valeurs que nous tenons pour être australiennes. Nous étions prêts à entrer en conflit avec notre plus proche voisin pour défendre ces valeurs<sup>18</sup>. »

Alors qu'en 1997, le gouvernement Howard indique clairement dans le Livre blanc du DFAT que toutes les décisions de politiques étrangères du pays vont dorénavant être prises selon le critère de l'intérêt national, l'idée de la promotion et de la défense des valeurs de l'Australie est soudainement ajoutée à ce processus décisionnel en 1999, ce qui constitue un changement important. Mais comme nous venons de le préciser, la perception à ce moment-là de l'Asie et de la place qu'y occupe l'Australie sont modifiées. Il semble logique que la définition de l'intérêt national se ressente de ces changements.

C'est ainsi que John Howard, toujours dans son discours du 21 septembre 1999, affirme que le déploiement des troupes australiennes au Timor-Oriental respecte effectivement le critère de l'intérêt national, et ce, de deux manières : « Premièrement, nos troupes vont au Timor-Oriental pour mettre fin à la violence que nous avons observé dernièrement. Outre le coût élevé en termes de vies humaines, le degré de cette violence menace les intérêts de l'Australie dans la région<sup>19</sup>. » Le degré de violence dont parle Howard est certes l'un des plus élevés qu'ait subi le peuple timorais au cours de son histoire, bien que, en 1975-1976, lors de l'invasion du territoire par les forces armées indonésiennes, ce niveau ait atteint des proportions somme toute assez comparables. À l'époque, le fait

---

17. John Howard, *East Timor*, discours prononcé à la Chambre des représentants, le 21 septembre 1999 : [http://parlinfoweb.aph.gov.au/piweb/view\\_document.aspx?id=213385&table=HANSARDR](http://parlinfoweb.aph.gov.au/piweb/view_document.aspx?id=213385&table=HANSARDR)

18. Fred Brenchley, « The Howard Defence Doctrine », *Bulletin*, 28 septembre 1999, p. 22.

19. Howard, *loc. cit.*

qu'une guerre conventionnelle à grande échelle soit menée au Timor-Oriental n'inquiète pas Canberra, et le conflit est au contraire jugé favorable pour l'intérêt national de l'Australie. À de nombreux moments sous l'occupation indonésienne, le Timor-Oriental connaît des phases de violence particulièrement intenses, mais jamais dans des proportions semblables à celles de 1999. Canberra, lors de ces « incidents de parcours », a toujours tenté d'en minimiser la portée à la fois auprès de la population et de la communauté internationale. Alors pourquoi l'intérêt national de l'Australie est-il en 1999 menacé par la situation, comme l'affirme John Howard ?

La réponse est double. D'abord, au début du mois de septembre, le gouvernement est fortement secoué par l'opinion publique, et ne rien faire représenterait pour le gouvernement un véritable suicide politique. Ensuite, il est contre l'intérêt national de ce pays obsédé par le *statu quo* régional qu'une coalition internationale de pays vienne modifier la situation géopolitique dans son environnement proche.

De plus, le lobby pro-indonésien, qui détient une forte influence au DFAT et au DoD, est généralement perçu comme le seul intermédiaire *légitime* des relations entre l'Australie et l'Asie, et plus particulièrement avec l'Indonésie. Dans le cas d'une intervention internationale, le lobby perdrait son statut particulier de détenteur légitime du monopole de la connaissance de l'Asie si les paramètres de la *vision d'ensemble* devaient être partagés avec de nouveaux *experts* étrangers capables de se prononcer avec compétence sur une nouvelle réalité. Dans le cadre du leadership de l'INTERFET, le lobby pro-indonésien préservait son statut.

La deuxième manière dont l'INTERFET aurait répondu au critère de l'intérêt national se formule de la manière suivante : « Deuxièmement, dans l'esprit de la tradition militaire australienne, nos troupes vont aller défendre ce que notre société croit être juste et bon<sup>20</sup>. » En regard de l'histoire de la politique pro-indonésienne à l'endroit du Timor-Oriental, on peut interpréter cette proposition de deux manières. Premièrement, il s'agit d'une déclaration politique exprimée *a posteriori* pour rallier la sympathie de la population envers le *courage* du gouvernement de John Howard d'avoir eu l'*initiative* nécessaire à la mise en place de l'INTERFET, et donc au soulagement des souffrances du peuple timorais. L'autre interprétation possible, c'est qu'avec une transformation de l'identité géopolitique de l'Australie par suite de la modification de la percep-

---

20. *Ibid.*

tion de la donne géopolitique de l'Asie-Pacifique entre 1996 et 1999, le triomphalisme australien se serait étendu de cette manière particulière où l'Australie, dotée d'une nouvelle confiance en elle, allait sentir qu'il était dans son intérêt, puis dans ses capacités, d'influencer les pays de la région de différentes manières pour qu'ils acceptent sa présence (manifestée par ses valeurs) dans la région. Cela est par ailleurs tout à fait contraire aux politiques de l'engagement envers l'Asie selon lesquelles c'est l'Australie qui doit modifier son identité sur le modèle asiatique pour y trouver sa place. Alors qu'au début des années 1990 la domination de la volonté de maintenir de bonnes relations avec Djakarta est largement institutionnalisée, John Howard déclare au contraire en 1999 que :

Une gestion économique et politique réussie par le gouvernement indonésien d'une nation unie mais diversifiée est importante pour la stabilité et la prospérité future de l'archipel. Cela est aussi dans l'intérêt de l'Australie et pour la région en général. Mais cela n'implique pas que l'objectif de l'Australie de maintenir de bonnes relations avec l'Indonésie doit être poursuivi à tout prix ou en sacrifiant ce que nous croyons être juste en regard de nos propres valeurs<sup>21</sup>.

Nous croyons que ces deux interprétations se complètent et reflètent assez bien la situation de l'époque. Mais les différents liens entre l'identité nationale, la donne géopolitique régionale, la modification de ces éléments et leur impact sur la définition de l'intérêt national doivent ici s'étendre aux différents jeux de perceptions qui ont organisé la grille de lecture des événements de 1999 par le gouvernement Howard.

### **4.3 Variations et transformations identitaires : jeux de perceptions**

Cette nouvelle identité australienne tendant à se libérer de ses traditionnelles peurs de l'Asie et de son incapacité structurelle à se trouver une place bien à elle dans la région s'est plus tard cristallisée dans les termes de ce qui est désigné de manière non officielle par la « doctrine Howard ». Les grandes lignes de cette doctrine sont parues dans un article retentissant d'un hebdomadaire australien le 28 septembre 1999, soit un peu plus d'une semaine après le déploiement de l'INTERFET au Timor-Oriental. L'auteur de l'article y écrit que la nouvelle doctrine de défense du gouvernement se résume pour John Howard à jouer dans la région le rôle

---

21. *Ibid.*

de *shérif adjoint* pour les Américains (« deputy sheriff » dans le texte original)<sup>22</sup>. Obsédée par l'ordre régional et international, désillusionnée par l'effondrement des économies asiatiques, désireuse de réorienter sa politique étrangère vers l'Occident au moyen de l'alliance américaine, l'Australie voit dans ce rôle de policier régional que lui permet sa nouvelle identité positive la meilleure manière de se positionner dans l'espace Asie-Pacifique.

Cela s'inscrit assez bien dans le comportement typique d'une puissance moyenne dont l'intérêt national est traditionnellement défendu par la présence d'une puissance hégémonique mondiale. Ce qui est intéressant, c'est que l'identité de l'Australie, à l'heure où l'INTERFET se déploie avec succès, ne se débarrasse pas seulement d'une part importante de ses aspects négatifs (mentalité de la menace, peur structurelle de l'Asie, insécurité quant à sa place dans la région, etc.), mais connaît véritablement un développement positif important. Alexander Downer, en regard du succès de la mission de l'INTERFET, déclare que l'Australie doit dorénavant être considérée comme *plus* qu'une puissance moyenne : « Cela démontre qu'il est faux d'affirmer que l'Australie est *seulement* une puissance moyenne<sup>23</sup>. »

Ce qui est autrement intéressant, c'est que nous retrouvons dans les discours de Howard l'idée que l'Australie, débarrassée de ses vieilles anxiétés liées à son appartenance occidentale ou asiatique<sup>24</sup>, serait enfin en mesure de formuler une politique caractérisée comme « réaliste et surtout pratique dans ses relations avec ses voisins<sup>25</sup> ». L'idée d'une approche *réaliste* (au sens propre du terme) et *pratique* ressemble de manière étonnante à celle du *pragmatisme* qui a justifié les 24 années du maintien de la politique pro-indonésienne à l'endroit du Timor-Oriental. Nous savons que, pendant cette période, la culture stratégique de l'Australie est dominée par la pensée réaliste et que toutes considérations remettant en question l'attitude de Canberra à l'égard du problème du Timor-Oriental sont dénoncées comme émotives, racistes et somme toute irrationnelles. En observant, d'une part, le maintien d'un discours réaliste et, d'autre part, l'enthousiasme de Howard de jouer dans la région ce rôle de shérif adjoint pro-américain capable de

22. Brenchley, *loc. cit.*

23. Cité dans Wesley, *loc. cit.*, p. 313.

24. David Goldsworthy, « Overview », dans James Cotton et John Ravenhill (dir.), *The National Interest in a Global Era: Australia in World Affairs 1996-2000*, South Melbourne : Oxford University Press, 2001, p. 17.

25. Howard, *loc. cit.*



maintenir l'ordre là où cet *autre* doit être discipliné (nous y reviendrons), on doit supposer que l'identité nationale de l'Australie n'a pas connu de transformation fondamentale dans la période de l'après-guerre froide.

En fait, elle aurait connu une certaine transformation dans son *expression* et dans ses *caractéristiques* (plus confiante et sûre d'elle), mais pas dans sa nature profonde (toujours occidentale). Il y aurait donc eu des changements sur le plan de l'identité géopolitique de l'Australie, soit dans la représentation du pays dans le monde et du rôle que Canberra doit ou devrait y jouer, mais pas nécessairement sur le plan de son identité comme telle, c'est-à-dire dans ses valeurs, sa culture, ses traditions et l'interprétation de son expérience historique. Si l'*être* australien, si nous pouvons nous exprimer ainsi, ne connaît pas de profonds changements entre 1996 et 1999, l'horizon des possibles quant à son déploiement et à son articulation aura par contre été véritablement modifié.

Dans le contexte des changements de la perception du climat géopolitique de la période 1996-1999, l'Australie aurait donc vu la possibilité d'exprimer son identité de manière différente. L'expression de cette identité est, en résumé, passée d'un mode négatif à un mode positif. Dans le mode négatif, l'Asie, menaçante de par sa nature étrangère, n'offre pas à l'Australie une place bien à elle dans cette région trop différente, et la seule manière d'assurer la sécurité du pays est au moyen d'une forte alliance avec les États-Unis ou dans le programme de l'engagement envers Asie. Dans le mode positif, le « nouvel homme fort de l'Asie » trouve une nouvelle audace, une nouvelle force issue de son statut de « plus qu'une puissance moyenne » pour se doter d'une nouvelle place en tant que « shérif américain » capable d'assurer l'ordre et la stabilité dans la région,

Ainsi, la définition de l'intérêt national de l'Australie n'aurait peut-être pas connu une transformation en profondeur, car la définition de l'identité nationale du pays n'a pas elle-même été fondamentalement transformée. Par contre, alors que le contexte particulier de la période de l'après-guerre froide, et plus précisément entre 1996 et 1999, provoque une modification de la perception de la région et de la place qu'y occupe le pays, l'horizon des possibles quant à l'expression de cette identité est modifié, d'où la décision de renverser la politique pro-indonésienne à l'endroit du Timor-Oriental pour perpétuer l'ordre et la stabilité dans la région. Alors que Canberra aurait pu, comme depuis 1976, laisser la situation se détériorer jusqu'à ce qu'elle se règle d'elle-même tout en tenant l'opinion publique à l'écart des informations s'y rattachant, l'Aus-

tralie, dotée d'un ego restructuré positivement par les phénomènes régionaux et influencée par la récente politique américaine à l'encontre du Timor-Oriental, a vu dans l'INTERFET une solution de rechange possible au laisser-faire, l'avantage principal de cette mission étant de procurer au gouvernement Howard un vaste élan de sympathie de la part de la population.

Dans le contexte de la perception d'un nouveau contexte géopolitique en 1999, l'Australie sent pour la première fois que ses valeurs ne nécessitent plus d'être « défendues » en Asie, mais qu'elles doivent au contraire y être « promues ». Avec l'appui d'une force militaire incarnée par l'INTERFET pour en assurer la portée, Canberra entre alors dans une phase de *triomphe* de ses propres valeurs, le triomphe de la valeur de son identité<sup>26</sup>.

L'intervention au Timor-Oriental représenterait donc davantage une réévaluation en profondeur des politiques de sécurité régionale du pays qu'une réévaluation de l'intérêt national comme tel<sup>27</sup>. L'intérêt national n'a pas fondamentalement changé, mais les nouvelles caractéristiques de l'identité du pays ont permis (et obligé, selon John Howard) le pays à agir au-delà de ses intérêts immédiats<sup>28</sup>, ce qui ouvre d'ailleurs la porte à un plus grand interventionnisme de l'Australie dans les affaires régionales et internationales.

#### 4.4 Des considérations purement morales ?

L'un des écueils dans lequel il serait facile de tomber dans notre analyse est d'adopter un point de vue trop critique, voire cynique, sur les motifs de l'Australie dans la mise sur pied de l'INTERFET. Comme nous l'avons précédemment souligné, l'un des principaux objectifs de la mise sur pied de cette mission était de maintenir la stabilité dans la région, mais, selon Derek McDougall, ces considérations entendues dans une lecture typiquement réaliste auraient été significativement influencées par des considérations morales<sup>29</sup>. Canberra aurait-elle en partie agi selon des considérations strictement humanitaires ? Nous croyons que non.

Nous avons vu avec quelle vigueur l'Australie, de 1976 à 1999, maintient une politique pro-indonésienne du Timor-Oriental en vertu de laquelle sont niées toutes informations ne favorisant pas l'intégration du Timor-Oriental à l'Indonésie. Il est vrai que certaines

26. Cotton et Ravenhill, *op. cit.*, p. 44.

27. Monk, *loc. cit.*, p. 34.

28. Brenchley, *loc. cit.*, p. 22.

29. McDougall, *loc. cit.*, p. 591.

déclarations officielles du gouvernement à partir de 1996 laissent espérer le développement d'une approche plus sensible envers le sujet. Au mois de mars de cette année-là, Alexander Downer promet de cesser d'avoir une approche sélective à l'égard du respect des droits de l'Homme : « Nous ne pouvons pas nous exprimer bruyamment lorsque des injustices se produisent à l'autre bout du monde pour ensuite nous taire lorsque des événements tout aussi graves se produisent dans notre propre région. L'accommodationnisme de base ne doit pas être le guide déterminant notre activisme<sup>30</sup>. »

Il s'agit ici davantage d'une déclaration visant à polir l'image du nouveau gouvernement de 1996 que d'une doctrine véritablement mise en pratique. De manière générale, à la fois sur la scène nationale et internationale, l'Australie fait preuve, surtout au cours de la dernière décennie, d'une piètre performance quant au respect des valeurs humanistes ou de la promotion de celles-ci dans ses relations diplomatiques. Avec le renforcement constant du dogme néolibéral de la maximisation des échanges commerciaux dans un marché mondial de plus en plus concurrentiel, Canberra aurait surtout tendance à obéir à des critères de rentabilité économique dans la défense des droits de l'homme.

Ainsi, en 1997 l'Australie décide de retirer son appui à la résolution annuelle de l'ONU par laquelle l'organisation tient depuis longtemps un dossier critique sur la situation des droits de l'Homme en Chine. De plus, dans le cadre des négociations d'un accord commercial avec l'UE la même année, le gouvernement australien refuse de signer la convention sur les droits de l'homme qui accompagne normalement tous les accords commerciaux conclus entre l'UE et une autre partie.

La situation des droits de l'Homme en Australie même est particulièrement sombre pour un pays qui se veut et se déclare moderne et occidental. Avec, d'une part, le refus de Canberra d'offrir des excuses aux Aborigènes sur la question de la « stolen generation » et, d'autre part, l'adoption et le renforcement de la loi prescrivant la détention des personnes en attente d'un visa ou du statut de réfugié en Australie, il faut finalement se demander si Canberra, autant sur la scène nationale qu'internationale, pratique véritablement des politiques respectueuses des droits de l'Homme. Rappelons à ce titre qu'en septembre 1998, l'Australie est le premier pays

30. Cité dans Ann Kent, « Australia and the International Human Right Regime », dans James Cotton et John Ravenhill, *The National Interest in a Global Era: Australia in World Affairs 1996-2000*, South Melbourne : Oxford University Press, 2001, p. 263.

dit occidental à devoir donner des explications au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale de l'ONU concernant certaines de ses politiques explicitement racistes. Selon David Goldsworthy, d'importantes pressions exercées par des diplomates australiens à New York auraient permis de nuancer la portée des critiques de l'ONU contenues dans son rapport final<sup>31</sup> déposé en mars 2000<sup>32</sup>. On trouve néanmoins dans ce rapport de sérieuses critiques à l'endroit de l'Australie en ce que le pays est toujours en violation avec certaines conventions internationales sur le respect des droits de l'Homme, telles que le International Covenant on Civil and Political Rights.

Un autre élément qui nous fait douter que Canberra ait été motivée par des considérations morales dans le processus de la mise sur pied de l'INTERFET réside dans le fait que, depuis le début des années 1990, le recours aux missions de maintien ou d'imposition de la paix est surtout considéré par l'Australie comme un moyen efficace pour promouvoir l'intérêt national. En 1994, Le DoD fait remarquer : « L'Australie devrait contribuer aux opérations multiculturelles de sécurité dans sa propre région car elles ont une grande importance stratégique en ce qu'elles peuvent fournir une contribution sécuritaire directe au pays<sup>33</sup>. » De plus, il précise que la participation à ce type d'opérations confère à l'Australie les avantages suivants : appuyer ses intérêts stratégiques en renforçant ses alliances régionales, en particulier avec la Nouvelle-Zélande et les États-Unis<sup>34</sup> ; accroître son statut international sur la scène internationale ; et augmenter son influence aux Nations Unies<sup>35</sup>. Il est aussi reconnu par le DoD qu'en regard de la région : « la coopération régionale en terme de maintien de la paix est une extension logique de la politique de défense de l'Australie qui cherche à promouvoir la stabilité stratégique et la sécurité à travers une politique d'engagement dans la région<sup>36</sup> ».

31. Goldsworthy, *loc. cit.*, p. 17.

32. United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *Concluding Observation by the Committee on the Elimination of Racial Discrimination : Australia*, UN Doc. CERD/C/SR/1348, Genève, Organisation des Nations Unies, 24 mars 2000.

33. Australian Department of Defence, *Strategic Review 1993*, Canberra, Australian Government Publishing Service, 1994, p. 16.

34. Australian Department of Defence, *Defending Australia, op. cit.*, p. 104.

35. *Ibid.*

36. Cité dans Michael Sullivan, « Australia's Regional Peacekeeping Discourse : Policing the Asia-Pacific », dans Graeme Cheeseman et Robert Bruce (dir.), *Discourses of danger and dread frontiers : Australian defence and security thinking after the Cold War*, St. Leonards : Allen & Unwin, 1996, p. 197.

Nous pouvons en effet observer une augmentation importante de l'activité militaro-diplomatique de l'Australie au sein de différentes missions de paix depuis la fin de la guerre froide, en particulier dans la région asiatique. Selon Michael Sullivan, la participation à de telles missions permettrait à Canberra de renforcer la légitimité de la présence de ses forces armées dans cet espace géopolitique, ainsi que de discipliner la région par un discours réaliste créateur d'un *certain* ordre<sup>37</sup>. En 1996, Sullivan a une intuition remarquable : en observant dans le discours de la défense australienne la tendance à faire des opérations de maintien ou d'imposition de la paix le fondement d'une nouvelle politique de défense pour l'Australie<sup>38</sup>, l'auteur prédit que ce type d'opération va devenir un outil privilégié de Canberra pour lui assurer la stabilité stratégique, la sécurité régionale et la capacité de gérer le changement<sup>39</sup>. Dans le cas de l'INTERFET, rien n'est plus vrai.

En considérant les éléments suivants, d'abord le mépris relativement important des droits de l'Homme et du droit international (du moins pour un pays se déclarant occidental), ensuite la stratégie réaliste de Canberra de recourir aux opérations de la paix non pas pour soulager des populations souffrantes, mais surtout pour servir l'intérêt national du pays, il n'est pas cynique d'affirmer que les motivations morales ne sont pas des éléments capables d'influencer la prise de décision de l'Australie au moment de la mise sur pied de l'INTERFET. Nous reconnaissons que nous avons ici peu d'éléments de preuve à l'appui de cet argument, qui pourrait ailleurs faire l'objet de plus amples recherches. Cependant, si nous ajoutons à notre analyse les éléments que nous avons précédemment relevés dans l'histoire de la politique pro-indonésienne à l'endroit du Timor-Oriental, la place de la morale et des principes humanistes apparaît à tout le moins ténue.

---

37. *Ibid.*

38. *Ibid.*, p. 207.

39. *Ibid.*, p. 227.

## Conclusion

### Mise en récit de la participation de l'Australie à l'INTERFET

Au cours de son histoire, l'Australie organise traditionnellement sa politique étrangère suivant un alignement pratiquement inconditionnel d'abord sur la Grande-Bretagne et ensuite sur les États-Unis. Cet alignement se caractérise, d'une part, par une loyauté sans faille envers ce grand et puissant ami (« great and powerful friends » dans le discours officiel) et, d'autre part, par une homologie forte entre la politique étrangère de cette puissance et celle de Canberra. Influencée par des tendances lourdes issues de son expérience historique, Canberra aurait l'impression que maintenir une lecture du monde homologue à celle de ces puissances donne à l'Australie une forme de confirmation de son identité occidentale tout en lui attribuant un rôle et une place perçue comme légitime dans les affaires internationales. Convaincue de son identité anglo-saxonne et désireuse de maintenir son statut, l'Australie aurait agi *comme* la Grande-Bretagne puis *comme* les États-Unis pendant la guerre froide en empruntant leur lecture du monde pour se conforter dans son identité anglo-saxonne.

C'est sur la base de cette identité géopolitique d'être un avant-poste de la civilisation anglo-saxonne mondialement dominante que s'organise la formulation de la politique pro-indonésienne à l'endroit du Timor-Oriental. En 1975, Canberra souhaite voir dans la région un groupe d'États stables, ordonnés et activement opposés au communisme. Peu importe alors les conditions favorisant l'établissement de cet ordre géopolitique : le viol des droits de l'Homme, le rejet de la démocratie, l'autoritarisme de base, les massacres de masse et la militarisation des solutions diplomatiques ne constituent pas vraiment des problèmes tant que cela peut satisfaire les objectifs de Canberra. Pendant les 25 années suivantes, l'Australie s'efforce de maintenir à l'endroit du Timor-Oriental une

politique pro-indonésienne au caractère essentiellement irréaliste au nom d'une conception réaliste (au sens théorique du terme) de l'intérêt national du pays. Le petit territoire *doit* être intégré à l'Indonésie, et tous les éléments remettant en question la pertinence de ce projet sont dorénavant négligés et taxés de trop grande émotivité et d'idéalisme.

Au cours de cette période, Canberra a systématiquement recours aux perspectives les plus optimistes pour aborder le problème du Timor-Oriental, y décelant chaque année les « signes » d'une prétendue amélioration de la situation générale, alors qu'en fait, au mieux, elle stagne. L'Australie va parfois jusqu'à ignorer des informations provenant de ses propres services de renseignements, reléguant ainsi la vérité au second plan derrière la suprématie de la « vision d'ensemble », celle-ci étant par ailleurs non pas organisée dans un pragmatisme froid et rationnel, mais, au contraire, dans des fantasmes géopolitiques tout à fait irréalistes. En effet, la politique pro-indonésienne à l'endroit du Timor-Oriental est une politique structurée au rythme auquel l'Australie prend ses désirs pour des réalités. Prisonnier d'une lecture fantaisiste du monde, le gouvernement australien s'entête à nier des réalités jusqu'à ce qu'elles finissent par devenir des pressions tellement importantes qu'il doit se rendre à l'évidence en 1999 : l'île-continent ne peut plus nier la situation.

Sur la scène nationale, l'opinion publique pro-timoraise<sup>1</sup> devient une pression ingérable pour Canberra. À compter de 1998, les faits liés au nombre croissant de massacres et de déportations et à la destruction à grande échelle du Timor-Oriental ne peuvent plus être remis en question en raison, entre autres, de la présence de nombreux reporters internationaux. Le fait que les milices agissent directement sous commandement indonésien se révèle chaque jour plus difficile à nier, et la priorité de maintenir de bonnes relations avec Djakarta perd de sa pertinence. L'indignation des gens face aux crimes littéralement atroces commis par les milices pro-indonésiennes prend des proportions inouïes en 1999, et l'appareil discursif traditionnel de Canberra pour contrôler la lecture des

---

1. La participation des Timorais à l'expulsion des Japonais de la région lors de la Deuxième Guerre mondiale a été particulièrement importante dans la guerre dans le Pacifique. Plus de 40 000 Timorais sont morts dans la résistance contre l'occupation japonaise, et l'Australie aura, au lendemain de la victoire, exprimé une profonde, mais courte, reconnaissance envers le peuple timorais pour cet énorme effort. De nombreux Australiens ont toujours en mémoire ces événements et ont vu dans la complicité silencieuse traditionnelle de Canberra, surtout en 1976, une forme de trahison envers le Timor. Voir Dunn, *op. cit.*

relations avec Djakarta est alors rendu caduc, au grand dam des membres du lobby pro-indonésien. La nécessité de faire preuve de *compréhension* envers les *problèmes* auxquels se heurte l'Indonésie est alors discréditée, tout comme l'idée du respect de la sacro-sainte vision d'ensemble monopolisée par le lobby pro-indonésien.

Mais l'indignation et la pression populaire n'expliquent pas tout. Premièrement, comme en 1976, le gouvernement aurait pu attendre que les événements se terminent avant d'affirmer, devant le fait accompli, qu'il n'y avait plus rien à faire sauf « d'oublier le passé pour se tourner vers l'avenir ». Deuxièmement, bien que Canberra, sous la pression, se soit décidée à faire quelque chose, l'Australie aurait très bien pu tenter de préserver ses relations avec Djakarta en minimisant le coût diplomatique d'une intervention humanitaire par une simple participation à l'INTERFET, et non pas dans le leadership de celle-ci. L'indignation de la population peut expliquer en partie la décision de Canberra d'intervenir au Timor-Oriental, mais il faut voir dans d'autres ordres de phénomènes une source d'explication quant à la forme de cette intervention, soit la lecture géopolitique de la région et les variations identitaires issues des changements régionaux dans la période 1996-1999.

Le premier élément, soit la mise en récit des dynamiques politiques régionales dans le discours sur l'Asie-Pacifique, s'articule dans l'expression de l'identité géopolitique de l'Australie et est largement influencé par sa culture stratégique notamment dominée par le réalisme. Puissance moyenne obsédée par l'ordre, l'Australie voit dans l'évolution de la situation au Timor-Oriental en 1999 la démonstration que sa politique traditionnelle n'est plus capable de garantir l'ordre régional. Ce n'est donc pas nécessairement l'instabilité au sein du Timor-Oriental comme telle qui inquiète alors Canberra. Certes, il est vrai que le territoire n'est qu'à 500 kilomètres de la côte nord de l'Australie, mais un afflux soudain de réfugiés d'une ampleur cataclysmique est alors improbable étant donné l'ampleur de la destruction orchestrée par les milices et les mouvements de population vers l'ouest qu'elles contrôlent alors. Ce qui inquiète surtout Canberra, c'est la perspective d'avoir à ses portes un nouveau pays qui échappe à tout contrôle. Après le référendum, la voie vers l'indépendance du Timor-Oriental semble plus ou moins inévitable, mais, vu la portée de la destruction du pays, le territoire, déjà extrêmement pauvre, aurait risqué de devenir encore plus misérable. Dans ce contexte, la mise en place d'un gouvernement stable et la capacité d'y maintenir l'ordre et la sécurité devenaient des objectifs des plus difficiles à atteindre. L'Aus-



tralie n'aurait jamais accepté la présence d'un repère de bandits, de pirates, de trafiquants et de groupes politiques aux tendances douteuses près de ses côtes.

Un autre facteur lié à la lecture géopolitique de la région et qui aurait poussé Canberra à agir est le comportement des États-Unis ainsi que de l'ONU. Assez tôt en 1999, les États-Unis prennent position en faveur de l'envoi d'une force de maintien de la paix au Timor-Oriental pour assurer la sécurité de la population au moment du référendum du 30 août. Comme on le sait, l'Australie s'y oppose. Face au contexte de l'après-référendum, la diplomatie américaine se met en branle le 8 septembre 1999 sur cet avertissement clair à l'Indonésie : si rien n'est fait dans l'immédiat, les Américains vont, sans toutefois préciser comment, aller restaurer l'ordre au Timor-Oriental. Le lendemain, l'Indonésie accepte le déploiement d'une force de maintien de la paix sur le territoire. Cela a une double conséquence sur la volonté de l'Australie d'agir en 1999.

D'une part, dans le cas d'une intervention majoritairement américaine au Timor-Oriental, l'Australie aurait vu son statut de puissance moyenne diminué. Même en participant à une mission composée et dirigée principalement par les Américains, le fait que l'Australie soit incapable d'assurer la stabilité et l'ordre régional dans sa région aurait porté atteinte à ce statut de deux manières : d'abord en mettant en question la force militaire du pays ; et ensuite en faisant apparaître Canberra comme un gouvernement peut-être trop faible pour avoir quelque autorité sur sa scène régionale.

D'autre part, dans le cas du déploiement d'une force d'imposition de la paix au caractère très international, l'Australie aurait vu débarquer dans sa région une pléthore de nouveaux acteurs potentiellement capables de s'engager de différentes manières. De nouveaux acteurs dans la région, l'Australie n'en veut pas. L'Australie se voit toujours comme un avant-poste de la « civilisation » occidentale en Asie et semble tenir à ce rôle en ce qu'il lui confère un certain statut. En effet, l'Australie est aujourd'hui considérée par l'Occident comme un interprète important du comportement des États de l'Asie-Pacifique, notamment à cause de l'important bagage d'informations que ses services de renseignements détiennent sur la région. Ceux qui bénéficient le plus de ce statut sont sans doute les membres du lobby pro-indonésien : principales personnes ayant les capacités de « véritablement comprendre » la réalité géopolitique régionale (vision d'ensemble), habitant dans le pays le plus important pour l'Occident (selon Canberra) dans cet espace régulièrement qualifié comme instable, les membres du lobby pro-

indonésien et Canberra ont beaucoup à perdre si d'autres acteurs parviennent à se prononcer de manière légitime sur la réalité régionale.

Le deuxième élément qui a rendu possible le leadership de l'Australie dans le déploiement de l'INTERFET concerne les variations identitaires issues des changements régionaux de la période 1996-1999. Dans le contexte particulier de l'après-guerre froide, où le sentiment de victoire des valeurs occidentales sur le communisme en tant que dernière alternative politique crédible à la démocratie de marché, les phénomènes régionaux de la crise financière de 1997 et la transition démocratique en Indonésie transforment la perception de la place de l'Australie dans la région. Auparavant « demandeur » qui tentait tant bien que mal de s'intégrer à une Asie aux bonnes performances économiques, l'Australie devient en 1997 cet « homme fort de l'Asie », alors que ses voisins connaissent une crise amère. Soudain confiante et sûre d'elle, Canberra manifeste alors le désir de jouer le rôle de policier régional en tant que « shérif » américain. Selon Simon Philpott, l'appréciation de la portée de ces transformations est fondamentale pour comprendre l'action australienne au Timor-Oriental en 1999 : « Une Australie plus musclée, confiante envers ses valeurs et son identité puis désireuse d'assumer ses responsabilités de défendre ces valeurs dans la région a déjà prouvé être le *bona fides* du pays lors de son intervention au Timor-Oriental<sup>2</sup>. » Sans les conséquences de la crise financière de 1997, il est peu probable que Canberra aurait agi de manière aussi cavalière dans le cadre de l'INTERFET.

D'importantes variations dans les perceptions de la région ont eu un impact non pas sur la nature de l'identité nationale de l'Australie, mais sur la représentation de sa place dans la région, soit sur son identité géopolitique. Si l'identité du pays n'a pas été fondamentalement transformée, son expression, elle, a été modifiée au rythme de l'évolution des changements régionaux. Ce qui est important de retenir, c'est qu'en 1999, l'Australie se perçoit pour la première fois de manière positive en Asie-Pacifique et que cela permet alors à Canberra de réévaluer sa position par rapport à l'Indonésie et au Timor-Oriental. Sans l'intervention de ces phénomènes, Canberra aurait sans doute eu tendance à maintenir sa politique aussi longtemps que possible. C'est la perception positive de la place du pays dans la région qui a rendu l'INTERFET, dans la forme qu'elle a prise, possible.

2. Philpott, *loc. cit.*, p. 375. Voir aussi Cotton, « The East Timor Commitment », *loc. cit.*, p. 230.

## Réflexions sur les prémisses

Au début de ce travail, nous avons soumis l'idée qu'un changement de définition de l'intérêt national de l'Australie s'était nécessairement produit à la fin des années 1990 pour expliquer le revirement de la position du pays sur la question du Timor-Oriental.

Premièrement, la théorie réaliste nous enseigne que l'État agit toujours de manière rationnelle et égoïste à l'égard de son intérêt national. Puisque Canberra pratique cette théorie (importance de la culture stratégique), il nous est apparu pertinent de conserver cette idée. En effet, comme le réaffirme le DFAT en 1997, toutes les décisions prises par Canberra dans le domaine de sa politique étrangère doivent répondre au critère de l'intérêt national.

Deuxièmement, nous avons précisé que, puisque c'est l'identité nationale qui conditionne la définition de l'intérêt national (exprimé dans la formulation de la politique étrangère), la volte-face de l'Australie quant à la question du Timor-Oriental devait nécessairement s'expliquer par une transformation de l'identité nationale. Il se révèle que ce n'est pas si simple.

En effet, nous n'avons pas observé, dans la période 1990-1999, ni une transformation fondamentale de l'identité nationale de l'Australie ni une transformation fondamentale de la définition de son intérêt national. Ce que nous avons noté par contre, c'est qu'une modification importante de la perception de la place du pays dans la région (passant du statut de *bon voisin demandant à être accepté* dans la région en tant que *contributeur* et *bon joueur* à celui d'*homme fort de l'Asie*, nouveau *policier régional* ou *shérif adjoint américain*) a transformé la forme de l'horizon des possibles exprimé dans la formulation de la politique étrangère du pays. Ce n'est peut-être pas l'intérêt national qui a été modifié, mais la manière de le formuler.

On remarque donc qu'il n'y a pas eu autant changement de l'identité nationale ou changement de l'intérêt national de façon générale, qu'une profonde transformation de l'identité géopolitique du pays et de sa politique étrangère. La politique étrangère n'est donc pas seulement conditionnée par les liens qui sont établis entre l'identité nationale d'un État et son intérêt national. La politique étrangère serait conditionnée au sein de l'État par des jeux d'interprétations relationnels ou sociologiques, des manières différentes de mettre en récit la politique internationale (régionale ou mondiale) et de se représenter une place ou un rôle à jouer dans le système social mondial. En élaborant une identité géopolitique

quant à sa place à occuper dans le monde, l'État s'attribue en quelque sorte lui-même un comportement qui trouve son expression dans la politique étrangère. La politique étrangère peut donc être pensée comme un discours qui, par la pratique ou les comportements, rend réelle une vision du monde, une vision de ce que l'acteur est et du rôle sociopolitique que cela implique sur le plan des relations inter-nationales.

Ces nuances démontrent premièrement la nécessité d'un approfondissement des travaux théoriques à l'égard du concept de l'identité nationale. Extraordinairement abstrait, fluide et complexe, le concept d'identité est une idée partagée par toutes les sciences humaines et il est défini de diverses manières dans de nombreuses théories. En relations internationales et en regard de l'État, il est difficile de parler de l'identité nationale en termes précis, car il est pratiquement impossible de situer précisément les lieux de cette identité, son origine ou les structures de son articulation. L'identité nationale renvoie nécessairement au caractère collectif de l'imaginaire politique d'une collectivité, et cela ouvre la porte à une série de problèmes d'enquête : mémoire collective, imaginaire collectif, valeurs collectives et autres phénomènes sociopolitiques sont des concepts aux contours assez flous offrant certes un immense potentiel de recherche, mais susceptibles aussi de plonger le chercheur dans un gouffre interprétatif ouvrant la voie au relativisme.

Deuxièmement, cela suggère des pistes de recherche potentiellement fructueuses sur ce concept d'identité géopolitique en tant que système de sens organisant différentes mises en récit des relations inter-nationales. Différents travaux menés notamment par Simon Philpott<sup>3</sup> et Simon Dalby<sup>4</sup> démontrent à cet effet que la géographie ou la géopolitique critique peuvent fournir des outils de recherche et d'analyse intéressants qui, selon nous, pourraient enrichir les travaux menés dans le cadre constructiviste. Nous avons en effet vu comment certains événements réels sont interprétés par des acteurs qui en font une lecture non seulement influencée par leur identité nationale comme telle, mais aussi par leur identité géopolitique, c'est-à-dire plus qu'à travers un système de valeurs ou une culture particulière mais aussi à travers une grille d'interprétation quant à la place qu'occupe l'acteur dans le système social mondial.

En ce qui a trait à notre méthode de travail, la revue de la littérature nous a permis d'avoir accès d'abord aux sources premières

3. Philpott, *loc. cit.*

4. Voir notamment les deux articles de Dalby, « Continent Adrift ? : », *loc. cit.* et « The ANZUS Alliance », *loc. cit.*

du gouvernement australien, puis à des interprétations critiques de celles-ci en regard de la politique étrangère du pays et du cas spécifique du Timor-Oriental. Nous ne pouvons donc ici prétendre offrir plus qu'une interprétation systématisée d'interprétations d'experts des interprétations géopolitiques du gouvernement australien. Bien que nous ayons examiné un nombre important de faits empiriques liés à un cas spécifique, le statut épistémologique de notre recherche ne peut pas prétendre à celui de vérité scientifique au sens propre. Nous avons ici élaboré une interprétation des causes idéologiques, nationales, politiques et géopolitiques du maintien puis du changement de la politique pro-indonésienne de l'Australie à l'endroit du Timor-Oriental en mettant en lumière ce qui a rendu *possible* la forme dans laquelle ce changement s'est produit. Bien qu'une approche holistique ne mène pas à une solution définitive au problème de l'agent-structure, ce type d'analyse permet à tout le moins d'étendre la recherche à une multitude de lieux sans en verrouiller le sens et d'aborder différents ordres de phénomènes, dont les effets interactifs peuvent être analysés comme un réseau complexe de variables interdépendantes.

La politique étrangère de l'Australie reste aujourd'hui très dynamique et trouve ses sources les plus profondes dans des tendances lourdes issues de l'expérience historique du pays. On observe en effet que l'activisme militaro-diplomatique du pays depuis les événements de l'INTERFET s'est accru de manière soutenue : en 2003, l'Australie a déployé ses forces armées dans le monde dans le cadre de 13 opérations différentes. Jamais depuis la guerre du Viêt-nam n'avait-on vu Canberra s'engager de manière aussi importante sur la scène internationale. On observe par ailleurs une augmentation considérable des dépenses militaires depuis l'an 2000, année où le ministère de la Défense annonce un rajustement majeur des capacités militaires du pays. En 2003, le budget de la défense est porté de 14,6 à 15,8 milliards de dollars australiens et devrait augmenter de 2,1 milliards d'ici 2008. Si l'objectif est atteint, ce sera la première fois que Canberra accorde plus de 2 % de son PNB à la défense<sup>5</sup>. Cette surprenante projection puis augmentation des forces armées ne représente toutefois pas une forme de militarisation de la politique étrangère de l'Australie.

Il s'agit en fait d'un effort colossal de la part de Canberra pour assurer le *statu quo* mondial (notamment par l'hégémonie américaine) et la stabilité régionale. Au cours des années 1990, les deux

5. The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2003-2004*, Oxford : Oxford University Press, 2003, p. 147-149.

plus importantes priorités du gouvernement australien ont été l'engagement envers l'Asie et la préservation puis le renforcement de l'alliance militaro-stratégique avec les États-Unis. Bien que les relations avec les États-Unis aient aujourd'hui pris le dessus sur l'engagement asiatique, ces deux sujets sont toujours d'une importance considérable pour l'Australie. En s'assurant de la stabilité régionale puis du statu quo mondial, Canberra peut aujourd'hui travailler à atteindre ces deux objectifs. Car l'un des pires scénarios auquel Canberra pourrait éventuellement faire face serait, outre d'être envahie par un pays voisin, de devoir faire un choix entre s'aligner sur les États-Unis ou s'aligner sur la région asiatique dans le cas d'une crise régionale ou mondiale opposant ces deux entités géopolitiques, par exemple dans le cas d'une militarisation du conflit sino-taiwanais.

Entre l'histoire et la géographie, l'Australie ne veut pas avoir à choisir.

## Bibliographie

- Ashley, Richard K., « The Geopolitics of Geopolitical Space : Toward a Critical Social Theory of International Politics », *Alternatives*, vol. 12, n° 4, octobre 1987, p. 403-434.
- Aubrey, Jim *et al.*, *Free East Timor : Australia's culpability in East Timor's genocide*, Milsons Point : Random House Australia, 1998.
- Australian Department of Defense, *Defence 2000 - our future defence force*, Canberra : Defence Publishing Service, 2000.
- Australian Department of Defence, *Defending Australia : Defence White Paper 1994*, Canberra : Australian Government Publishing Service, 1994.
- Australian Department of Defence, *Strategic Review 1993*, Canberra : Australian Government Publishing Service, 1994.
- Australian Department of Foreign Affairs and Trade, *Advancing the National Interest, Australia's Foreign and Trade Policy White Paper*, Canberra : Commonwealth of Australia, 2003.
- Australian Department of Foreign Affairs and Trade, *East Timor in transition 1998-2000 : an Australian policy challenge*, Canberra : Department of Foreign Affairs and Trade, 2001.
- Australian Department of Foreign Affairs and Trade, *Annual Report 1996-1997*, Canberra, Australian Government Publishing Service, 1997.
- Australian Department of Foreign Affairs and Trade, *In the national interest : Australia's foreign and trade policy : white paper*, Canberra : Australian Government Publishing Service, 1997.
- Bell, Coral, « East Timor, Canberra and Washington : A Case Study in Crisis Management », *Australian Institute of International Affairs*, vol. 54, n° 2, juillet 2000, p. 171-176.
- Bell, Coral, *Dependent ally : a study in Australian foreign policy*, St. Leonards : Allen & Unwin, troisième édition, 1993.
- Bigo, Didier, « Grands débats dans un petit monde : les débats en relations internationales et leur lien avec le monde de la sécurité »,

- Dans Didier Bigo et Jean-Yves Haine (dir.), *Troubler et inquiéter: les discours du désordre international*, Paris : l'Harmattan, 1996, p. 7-48
- Birmingham, John, « Appeasing Jakarta : Australia's complicity in the East Timor tragedy », Melbourne : *Quarterly Essay*, n° 2, 2001.
- Bourdieu, Pierre, *Science de la science réflexivité*, Cours du Collège de France 2000-2001, Paris : Raisons d'agir, 2001.
- Brenchley, Fred, « The Howard Defence Doctrine », *The Bulletin*, 28 septembre 1999, p. 22-25.
- Burchill, Scott, « East Timor, Australia and Indonesia », dans Damien Kingsbury (dir.), *Guns and ballot boxes : East Timor vote for independence*, p. 169-184, Melbourne : Monash Asia Institute, 2000.
- Burchill, Scott, *Australia's international relations : particular, common and universal interests*, East Melbourne : Australian Institute of International Affairs & School of Australian and International Studies, Deakin University, 1994.
- Burchill, Scott, *Australia's national interest in the 1990s*, East Melbourne : Australian Institute of International Affairs (Victorian Branch), 1991.
- Burchill, Scott et Kingsbury, Damien, « Australia and Indonesia : Beyond Stability, Towards Order », *The Canberra Bulletin of Public Administration*, Institute of Public Administration of Australia, n° 102, décembre 2001, p. 67-63.
- Burchill, Scott *et al.*, *Theories of international relations*, Basingstoke : Palgrave, deuxième édition, 2001.
- Burke, Anthony, *In fear of security : Australia's invasion anxiety*, Annandale : Pluto Press, 2001.
- Campbell, David, *Writing Security : United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, Minneapolis : University of Minnesota Press, deuxième édition, 1998.
- Chalk, Peter, *Australian Foreign and Defense Policy in the Wake of the 1999/2000 East Timor Intervention*, Pittsburgh : RAND, 2001.
- Cheeseman, Graeme, « Defence decision making : process and influences », dans Mohan J. Malik (dir.), *Australia's security in the 21<sup>st</sup> century*, St. Leonard : Allen & Unwin, 1999, p. 128-146.
- Cheeseman, Graeme, « Back to "Forward Defence" and the Australian National Style », dans Graeme Cheeseman et Robert Bruce (dir.), *Discourses of Danger and Dread frontiers : Australian defence and security thinking after the cold War*, St. Leonard, Allen & Unwin, 1996, p. 251-271.
- Chomsky, Noam, « The case of East Timor », dans Jim Aubrey (dir.), *Free East Timor : Australia's culpability in East Timor's genocide*, Milsons Point : Random House Australia, 1998, p. 189-210.



- Clark, Gregory, *In fear of China*, Melbourne : Lansdowne, 1967.
- Cooper, Andrew F., *Relocating middle powers : Australia and Canada in a changing world order*, Carlton South : Melbourne University Press, 1993.
- Cotton, James, « The East Timor Commitment and its Consequences », dans James Cotton et John Ravenhill (dir.), *The National Interest in a Global Era : Australia in World Affairs 1996-2000*, South Melbourne : Oxford University Press, 2001, p. 213-234.
- Cotton, James, « Peacekeeping' in East Timor Crisis : An Australian Policy Departure », *Australian Journal of International Affairs*, vol. 53, n° 3, novembre 1999, p. 237-246.
- Cox, Robert, « Middlepowermanship, Japan, and future world order », *International Journal*, vol. 44, n° 4, automne 1989, p. 823-862.
- Dalby, Simon, « The ANZUS Alliance and Australian Identity », dans Graeme Cheeseman et Bruce Robert (dir.), *Discourses of danger and dread frontiers : Australian defence and security thinking after the Cold War*, St. Leonards : Allen & Unwin, 1996, p. 108-133.
- Dalby, Simon, « Continent Adrift ? : Dissident Discourse and the Australian Geopolitical Imagination », *Australian Journal of International Affairs*, vol. 50, n° 1, avril 1996, p. 59-75.
- Dalrymple, Rawdon, *Continental Drift : Australia's Search for a Regional Identity*, Aldershot : Ashgate Publishing Ltd., 2003.
- Dalrymple, Rawdon, « Japan and Australia as Anchors : Do the Chains Still Bind ? », dans Peter King et Yoshi Kibata (dir.), *Peace Building in the Asia Pacific Region*, St. Leonard : Allen & Unwin, 1996, p. 38-52.
- David Goldsworthy, « Overview », dans James Cotton et John Ravenhill (dir.), *The National Interest in a Global Era : Australia in World Affairs 1996-2000*, South Melbourne : Oxford University Press, 2001, p. 10-30.
- Dibb, Paul, *The prospects for Southeast Asia's security*, Strategic and Defence Studies Centre, Canberra : Australian National University, 2000.
- Dibb, Paul, *The political and Strategic Outlook, 1994-2003 : Global, Regional and Australian Perspectives*, Strategic and Defense Studies Centre, Research School of Pacific and Asian Studies, Working Paper n° 282, Canberra : Australian National University, 1994.
- Dibb, Paul, « Australia's Defence Policy : The Impact on the Asia-Pacific Region », dans David Horner *et al.*, *The army and the future : land forces in Australia and South-East Asia*, Canberra : Directorate of Departmental Publications, Defence Department, 1993, p. 115-128.
- Dibb, Paul, *Review of Australia's defence capabilities : report for the Minister for Defence*, Canberra : Australian Government Publishing Service, 1986.

- Dodson, Louise, « PM sees Asian crisis as boost for "realism" », *Australian Financial Review*, 12 novembre 1997, p. 3.
- Dodson, Louise et Grattan, Michelle, « PM talks up Australia's Asian role », *Australian Financial Review*, 22 septembre 1998, p. 1.
- Downer, Alexander, *A Long Term Commitment : Australia and East Asia*, discours donné par Alexander Downer, Ministre des Affaires étrangères au Indonesian Council on World Affairs, Borobodur Hotel, Djakarta, 9 juillet 1998 : [www.dfat.gov.au/media/speeches/foreign/1998/980709\\_icwa\\_iabc.html](http://www.dfat.gov.au/media/speeches/foreign/1998/980709_icwa_iabc.html).
- Downer, Alexander, *The East Asian Economic Crisis and our Place in the Region*, discours donné par Alexander Downer, Ministre des Affaires étrangères à la conférence du Sydney Stock Exchange Dinner, Sydney, 4 novembre 1998 : [www.dfat.gov.au/media/speeches/foreign/1998/981104\\_ad\\_asx.html](http://www.dfat.gov.au/media/speeches/foreign/1998/981104_ad_asx.html)
- Downer, Alexander, *Australia and the Region*, discours donnée par Alexander Downer, Ministre des Affaires étrangères, à la conférence du MTIA, Melbourne, 28 novembre 1997 : <http://pandoranla.gov.au/pan/25167/20030602/www.dfat.gov.au/media/speeches/foreign/1997/mtia28november97.html>
- Dunn, James, *Timor : A people betrayed*, Miltonn : Jacaranda, 1983.
- Dupont, Alan, *Australia's threat perception : In search of security*, Canberra : Strategic and Defence Studies Centre, Research School of Pacific Studies, Australian National University, 1991.
- Dupont, Alan, *Australia and the concept of national security*, Canberra : Strategic and Defence Studies Centre, Australian National University, 1990.
- Evans, Gareth, « Australia in East Asia and the Asia-Pacific : Beyond the Looking Glass », *Australian Journal of International Affairs*, vol. 49, n° 1, avril 1995, p. 99-113.
- Evans, Gareth et Grant, Bruce, *Australia's foreign relations in the world of the 1990s*, Carlton : Melbourne University Press, deuxième édition, 1995.
- Fernandes, Clinton, *Hostile Saviour : the Australian intervention in East Timor*, Carlton : Scribe Publications, à paraître, septembre 2004.
- Frost, Frank, *Australia's War in Vietnam*, Sydney : Allen & Unwin, 1987.
- Garnaut, Ross, *Australia and the Northeast Asian Ascendancy : Report to the Prime Minister and Minister for Foreign Affairs and Trade*, Canberra : Australian Government Publishing Service, 1989.
- George, Jim, « Australia's global perspectives in the 1990s : a case of old realist wine in new (neo-liberal) bottles ? », dans Richard Leaver et Cox, Dave (dir.), *Middling, Meddling, Muddling ; Issues in Australian Foreign Policy*, St. Leonards : Allen & Unwin, 1997, p. 12-43.

- George, Jim, « Quo Vadis Australia ? », dans Graeme Cheeseman et Bruce Robert, *Discourses of danger and dread frontiers : Australian defence and security thinking after the Cold War*, St. Leonards : Allen & Unwin, 1996, p. 10-48.
- Goldsworthy, David, « Overview », dans James Cotton et John Ravenhill (dir.), *The National Interest in a Global Era : Australia in World Affairs 1996-2000*, South Melbourne : Oxford University Press, 2001, p. 10-30.
- Grant, Bruce, *The crisis of loyalty : a study of Australian foreign policy*, Sydney : Angus & Robertson in association with the Australian Institute of International Affairs, 1973.
- Grattan, Michelle, « Scorched earth », *Sydney Morning Herald*, 14 septembre 1999, p. 1.
- Grattan, Michelle, « Upbeat about downunder », *Sydney Morning Herald*, 17 juillet 1999, p. 37.
- Gyngell, Allan et Wesley, Michael, *Making Australian foreign policy*, Cambridge : Cambridge University Press, 2003.
- Haigh, Bruce, *The great Australian blight : losing the plot in Australian foreign policy*, Otford : Otford, 2001.
- Hall, John A., « Ideas and social science », dans Judith Goldstein et Robert O. Keohane, *Ideas and Foreign Policy : Beliefs, Institutions and Political Change*, Ithaca : Cornell University Press, 1993, p. 31-54.
- Henderson, Peter G. F. et al., *Managing Australia's diplomacy : three views from the top*, East Melbourne : Australian Institute of International Affairs, 1989.
- Hopf, Ted, « The Promise of Constructivism in International Relations Theory », *International Security*, vol. 23, n° 1, été 1998, p. 171-200.
- Horne, Donald, *Ideas for a Nation*, Sydney : Pan Books, 1989.
- Howard, John, « East Timor », Discours prononcé à la Chambre des représentants, le 21 septembre 1999 : [http://parlinfoweb.aph.gov.au/piweb/view\\_document.aspx?id=213385&table=HANSARDR](http://parlinfoweb.aph.gov.au/piweb/view_document.aspx?id=213385&table=HANSARDR)
- Inoguchi, Takashi, « A North-East Asian Perspective », *Australian Journal of International Affairs*, vol. 55, n° 2, juillet 2001, p. 199-212.
- Jepperson, Ronald L., Katzenstein, Peter J. et Wendt, Alexander, « Norms, Identity, and Culture in National Security », dans Peter J. Katzenstein (dir.), *The culture of national security : norms and identity in world politics*, New York : Columbia University Press, 1996, p. 33-75.
- Johnston, Alastair Iain, « Thinking About Strategic Culture », *International Security*, vol. 19, n° 4, printemps 1995, p. 33-43.
- Jones, Martin et Smith, Michael, « Advance Australia – Anywhere », *Orbis*, vol. 43, n° 3, été 1999, p. 443-460.

- Katzenstein, Peter J., « Introduction : Alternative perspective on national security », dans Peter J. Katzenstein (dir.), *The culture of national security, norms and identity in world politics*, New York : Columbia University Press, 1996, p. 1-32.
- Kent, Ann, « Australia and the International Human Right Regime », dans James Cotton et John Ravenhill (dir.), *The National Interest in a Global Era : Australia in World Affairs 1996-2000*, South Melbourne : Oxford University Press, 2001, p. 256-300.
- Keohane, Robert O. et Goldstein, Judith, « Ideas and foreign policy : An analytical framework », dans Judith Goldstein et Robert O. Keohane (dir.), *Ideas and Foreign Policy : Beliefs, Institutions and Political Change*, Ithaca : Cornell University Press, 1993, p. 3-30.
- Kingsbury, Damien *et al.*, *Guns and ballot boxes : East Timor's vote for independence*, Melbourne : Monash Asia Institute, 2000.
- Klotz, Audie et Lynch, Cecilia, « Le Constructivisme dans la théorie des relations internationales », *Critique Internationale*, n° 2, hiver 1999, p. 51-62.
- Koslowski, Rey et Kratochwil, Friedrich, « Understanding Change in international politics : The Soviet empire's demise and the international system », *International Organization*, vol. 48, n° 2, 1994, p. 215-247.
- Kowert, Paul, « The Three Faces of Identity », dans Glenn Chafetz, Michael Spirtas et Benjamin Frankel (dir.), *The Origins of National Interests*, London : Frank Cass, p. 1-34.
- Kowert, Paul et Legro, Jeffrey, « Norms, Identity, and their Limits », dans Peter J. Katzenstein (dir.), *The culture of national security, norms and identity in world politics*, New York : Columbia University Press, 1996, p. 451-497.
- Lague, David, « The Looming Crisis with Jakarta », *Sydney Morning Herald*, 3 août 1996, p. 15.
- Leaver, Richard, « Introduction : Australia, East Timor and Indonesia », *The Pacific Review*, vol. 14, n° 1, mars 2001, p. 1-13.
- Leaver, Richard, « The meanings, origins and implications of the Howard Doctrine », *The Pacific Review*, vol. 14, n° 1, mars 2001, p. 15-34.
- Leaver, Richard et Cox, Dave (dir.), *Middling, Meddling, Muddling ; Issues in Australian Foreign Policy*, St. Leonards : Allen & Unwin, 1997.
- Liberal Party of Australia, *A Confident Australia : Coalition Foreign Affairs Policy*, Melbourne, Liberal Party of Australia, 1996.
- Macleod, Alex, Masson, Isabelle et Morin, David, « Identité nationale, sécurité et la théorie des relations internationales », *Études internationales*, vol. 35, n° 1, mars 2004, p. 7-24.

- Maley, William, « Australia and the East Timor Crisis : Some Critical Comments », *Australian Journal of International Affairs*, vol. 54, n° 2, juillet 2000, p. 151-161.
- Maxwell Hoyle, Bruce, *Australia and East Timor, Elitism, pragmatism and the national interest*, mémoire de maîtrise déposée à la Faculté des arts de l'Université Deakin, 2000.
- McDonald, Hamish, *Masters of terror : Indonesia's military and violence in East Timor in 1999*, Canberra : Australian National University, Strategic and Defence Studies Centre, 2002.
- McDonald, Hamish, « But still we pander to Indonesia », *Sydney Morning Herald*, 13 janvier 1999, p. 11.
- McDougall, Derek, « Australian Peacekeeping Role in the Post-Cold War Era », *Contemporary Southeast Asia*, vol. 24, n° 3, décembre 2002, p. 590-608.
- McGregor, Richard, « Puzzled PM trips over his feat », *The Australian*, 16 juillet 1999.
- McGregor, Richard, « Strongman of Asia ? You better believe it », *The Australian*, 13 mai 1998, p. 11.
- Milner, Anthony, « Balancing "Asia" against Australian Values », dans James Cotton et John Ravenhill (dir.), *The National Interest in a Global Era : Australia in World Affairs 1996-2000*, South Melbourne : Oxford University Press, 2001, p. 31-50.
- Monk, Paul, « East Timor : Truth and Consequences », *Quadrant*, vol. 44, n° 1-2, janvier-février 2000, p. 33-40.
- Myers, Kerry, « Postscript », *Sydney Morning Herald*, 6 septembre 1999, p. 16.
- Organisation des Nations Unies, United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination. *Concluding Observation by the Committee on the Elimination of Racial Discrimination : Australia*. UN Doc. CERD/C/SR/1348, Genève : Organisation des Nations Unies, 24 mars 2000.
- Organisation des Nations Unies, *The United Nations and East Timor – A Chronology* : [www.un.org/peace/etimor/Untaetchron.html](http://www.un.org/peace/etimor/Untaetchron.html)
- Philpott, Simon, « Fear of the Dark : Indonesia and the Australian National Imagination », *Australian journal of international affairs*, vol. 55, n° 3, novembre 2001, p. 371-388.
- Renouf, Alan, *The frightened country*, Melbourne : Macmillan, 1979.
- Reus-Smit, Chris, *Lost at sea : Australia in the turbulence of world politics*, Working Paper WP2002/4, Research School of Pacific and Asian Studies, Australia National University, Canberra : RSPAC Publishing, 2002.

- Reus-Smit, Chris, « Constructivism », dans Scott Burchill *et al.*, *Theories of international relations*, Basingstoke : Palgrave, deuxième édition, 2001, p. 209-230.
- Richardson, James L., *The Gulf War and Australian political culture*, Working Paper WP2002/7, Research School of Pacific Studies, Australian National University, Canberra : RSPAC Publishing, 1992.
- Said, Edward, *Orientalism*, London : Penguin Books, 1978.
- Salla, Michael E., « Australia's foreign policy and East Timor », *Australian Journal of International Affairs*, vol. 49, n° 2, juillet 1995, p. 207-222.
- Sheridan, Greg, *Living With Dragons : Australia Confronts its Asian Destiny*, St. Leonards : Allen & Unwin, 1995.
- Sheridan, Greg, « A remarkable episode in secret deal making », *The Australian*, 15 1995, p. 1.
- Shuja, Sharif, « Australia's role in East Timor », *Contemporary Review*, vol. 277, n° 1616, septembre 2000, p. 138-148.
- Smith, Gary et Kettle, St. John (dir.), *Threats without enemies : rethinking Australia's security*, Leichhardt : Pluto Press, 1992.
- Smith, Gary *et al.*, *Australia in the world : An introduction to Australia's foreign policy*, Melbourne : Oxford University Press, 1996.
- Smyth, Rosaleen, Plange, Nii-K et Burgess, Neil, « Big brother ? Managing Australia's image in South-Pacific », *Australian Journal of International Affairs*, vol. 51, n° 1, avril 1997, p. 37-52.
- Snyder, Craig A., « Australia's Pursuit of Regional Security into the 21st Century », *The Journal of Strategic Studies*, vol. 21, n° 4, décembre 1998, p. 1-17.
- Strahan, Lachlan, « The Dread Frontier in Australian Defence Thinking », dans Graeme Cheeseman et Bruce Robert (dir.), *Discourses of danger and dread frontiers : Australian defence and security thinking after the Cold War*, St. Leonards : Allen & Unwin, 1996, p. 150-175.
- Sullivan, David, « Sipping a Thin Gruel : Academic and Policy Closure in Australia's Defence and Security Discourse », dans Graeme Cheeseman et Bruce Robert (dir.), *Discourses of danger and dread frontiers : Australian defence and security thinking after the Cold War*, St. Leonards : Allen & Unwin, 1996, p. 49-107.
- Sullivan, David, « The Poverty of Australian Defence and Security Studies : The "Secure Australia Project" and its critics », *Australian Journal of Political Science*, vol. 30, n° 1, mars 1995, p. 146-157.
- Sullivan, Michael, « Australia's Regional Peacekeeping Discourse : Policing the Asia-Pacific », dans Graeme Cheeseman et Bruce Robert (dir.), *Discourses of danger and dread frontiers : Australian defence and security thinking after the Cold War*, St. Leonards : Allen & Unwin, 1996, p. 195-250.

- Thakur, Ramesh, « Australia's Regional Engagement », *Contemporary Southeast Asia*, vol. 20, n° 1, avril 1998, p. 1-21.
- The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2003-2004*, Oxford : Oxford University Press, 2003.
- Tiffen, Rodney, *Diplomatic Deceits : Government, Media and East Timor*, Sydney : University of New South Wales, 2001.
- United States Department of State, Daily Press Briefing # 118, 8 Sep 99, 12 :37 pm.
- Wendt, Alexander, « Anarchy is what states make of it : The social construction of power politics », *International Organization*, vol., 46, n° 2, printemps 1992, p. 391-425.
- Wesley, Michael, « Australia and the Asian Economic Crisis », dans James Cotton et John Ravenhill (dir.), *The National Interest in a Global Era : Australia in World Affairs 1996-2000*, South Melbourne : Oxford University Press, 2001, p. 301-324.
- White, Hugh, « Australian defence policy and the possibility of war », *Australian Journal of International Affairs*, vol. 56, n° 2, juillet 2002, p. 253-264.
- Wilkes, John, *Communism in Asia : A threat to Australia ?*, Sydney : Angus & Robertson, 1967.
- Woodard, Gary, « Australia's foreign policy after Timor », *International Journal*, vol. 55, n° 1, hiver 1999-2000, p. 1-15.
- Woolcott, Richard, « The Next Superpower », *Weekend Australian*, 1<sup>er</sup> et 2 juillet 1995, p. 30.
- Woolcott, Richard, « The perils of Freedom », *Weekend Australian*, 22 et 23 avril 1995, p. 24.
- Woolcott, Richard, « Northerly Change », *Weekend Australian*, 6 et 7 novembre 1993, p. 18.

## Table des matières

Remerciements .....	3
Résumé .....	4
Introduction	
Présentation générale du sujet et problématique.....	6
Revue de la littérature .....	9
A) La politique étrangère de l’Australie .....	9
B) Le Timor-Oriental .....	13
Présentation de la grille d’analyse .....	16
Questions de recherche .....	24
Méthodologie .....	26
Chapitre I Contextualisation de l’identité nationale de l’Australie (1989-1999) .....	29
1.1 Précisions conceptuelles .....	29
1.2 Histoire de la politique étrangère de l’Australie : tendances lourdes .....	31
1.3 La construction de l’identité géopolitique australienne .....	37
1.4 Construction de la menace et du danger dans l’espace géopolitique asiatique .....	42
Chapitre II Définition et caractère de la politique étrangère de l’Australie entre 1990 et 1999 .....	48
2.1 Politique étrangère et orientations stratégiques contemporaines .....	48
2.2 L’intérêt national de l’Australie et la diplomatie de la puissance moyenne .....	51
2.3 Importance de l’Indonésie pour l’Australie : de bonnes relations à tout prix (1975-1999) .....	56
Chapitre III Le Timor-Oriental .....	63
3.1 Entre pragmatisme et principes, le faux débat .....	63



<b>La politique étrangère de l’Australie</b>	121
3.2 Prendre ses désirs pour des réalités .....	67
3.3 Le changement .....	74
3.4 Le choc du réel .....	83
Chapitre IV Variations géopolitiques et jeux de perceptions .....	85
4.1 Changements sur les scènes régionale et internationale .....	86
4.2 Changements sur la scène nationale .....	92
4.3 Variations et transformations identitaires : jeux de perceptions .....	95
4.4 Des considérations purement morales ? .....	98
Conclusion .....	102
Bibliographie .....	111