



Observatoire Français

Nouvelles Routes de la Soie

Ref : Pacifique062020

Quelle place pour l'Australie dans les nouvelles routes de la soie ?

Juin 2020

Par [Eugénie Davi](#)



Deux accords de coopération signés avec la Chine par le Premier ministre de l'État de Victoria Dan Andrews se retrouvent soudainement au cœur d'une controverse internationale brûlante. Ces accords témoignent de l'ambition de l'État à se joindre à l'initiative chinoise de la ceinture et la route, alors que le gouvernement fédéral n'a eu de cesse d'adopter une position ambivalente quant au projet.

Bien que l'Australie ne fasse pas partie des 65 pays géographiquement situés sur la ceinture terrestre et la route maritime de la « Belt and Road Initiative » (BRI), cela n'exclut pas sa participation à l'initiative. En effet, dans un discours prononcé devant le Parlement australien en novembre 2014, le président Xi avait officiellement invité l'Australie à y participer, déclarant alors : « *L'Océanie est une extension naturelle de l'ancienne route maritime de la soie et la Chine se félicite de la participation de l'Australie à la route maritime de la soie du XXI^e siècle* ». En effet, l'initiative « One Belt One Road » lancée par Xi Jinping en 2013 ne se limite pas seulement aux anciennes routes de la soie reliant l'Asie à l'Europe, mais à vocation à s'étendre au monde entier.

L'Australie a une place stratégique à saisir dans le cadre du volet maritime des nouvelles routes de la soie. La Chine entend en effet développer des infrastructures maritimes comme des ports dans la zone Indopacifique. L'achat et la construction d'installations portuaires et de zones économiques associées en Australie, en Malaisie, en Indonésie, au Bangladesh, au Sri Lanka, au Myanmar, au Pakistan, au Kenya, en Tanzanie, à Oman et à Djibouti visent à fournir à la Chine un accès maritime et des avantages économiques stratégiques dans l'océan Indien¹.

La proximité de l'Australie du Nord avec les marchés asiatiques qui devraient représenter, selon les estimations, les deux tiers de la classe moyenne mondiale d'ici 2030, fait de cette région une destination logique à inclure dans l'initiative chinoise « One Belt, One Road ». A titre d'exemple, la ville de Darwin dans le nord de l'Australie n'est qu'à trois à cinq heures de vol de l'Asie du Sud-Est et du sud de la Chine, et elle opère dans des fuseaux horaires similaires à ceux des principaux marchés asiatiques².

Malgré ces éléments, la position de l'Australie envers la BRI se caractérise par des déclarations ambivalentes de la part du gouvernement fédéral, alternant entre prises de positions tantôt favorables, tantôt critiques.

Une position ambivalente de l'Australie envers la BRI

Les dirigeants australiens ont en effet multiplié les déclarations en faveur d'une participation de Canberra à la BRI comme en attestent les propos du Ministre du commerce Steven Ciobo lors du « Belt and Road Forum for International cooperation » qui s'est tenu à Pékin en 2017. Il avait alors déclaré : « L'Australie soutient les objectifs des initiatives telles que la ceinture et la route qui améliorent le développement des infrastructures et augmentent les opportunités dans la région Asie-Pacifique (...) Les entreprises australiennes ont une grande expertise dans la construction d'infrastructures, je m'efforcerai donc d'identifier des projets pour les entreprises australiennes qui remédient aux graves insuffisances d'infrastructures dans notre région.

¹ Geoff Wade, *China's One Belt, One Road' initiative*, Parliament of Australia, https://www.aph.gov.au/about_parliament/parliamentary_departments/parliamentary_library/pubs/briefingbook45p/chinasroad

² <https://www.theaustralian.com.au/commentary/opinion/australian-trade-and-investment-to-benefit-from-belt-and-road/news-story/0651724103f5e11d4f56a204c42df580>

L'engagement australien semblait s'être concrétisé en 2017 par la signature d'un protocole d'entente avec la Chine portant sur la coopération en matière d'investissements et d'infrastructures dans les pays tiers y compris pour des projets entrant dans le cadre de la BRI³.

Frances Adamson, Secrétaire du ministre des Affaires étrangères et du commerce, alors représentante officielle de l'Australie au deuxième Belt and Road Forum en avril 2019, avait alors confirmé cette position dans un discours à l'ambassade australienne à Pékin : « *La participation de l'Australie (au Belt and Road Forum) reflète notre volonté de nous engager dans l'initiative Belt and Road* ».

Malgré ces déclarations en apparence favorables au projet, l'Australie s'est par exemple opposée en 2017 à la signature d'un protocole d'accord avec Pékin sur la ceinture et la route, déclarant qu'elle préférerait ne pas s'engager dans des généralités et donc se concentrer sur des projets et des investissements spécifiques. Mais elle n'a guère hésité à en signer un en 2018 avec les États-Unis pour « *soutenir les investissements en infrastructures* » dans la région Indopacifique. Le document américain ne contenait alors aucun détail, aucun projet et aucun investissement spécifique⁴.

L'État de Victoria au cœur d'une controverse internationale

Si la plupart des gouvernements des États et des territoires, ont choisi de s'abstenir de tout engagement formel avec la BRI, laissant au gouvernement fédéral le soin de prendre les décisions dans ce domaine, l'État de Victoria s'est distingué en décidant de s'engager délibérément en faveur d'une participation à la BRI.

En 2018, le Premier ministre australien de l'État de Victoria, Daniel Andrews, a signé un protocole d'entente⁵ avec la Commission nationale chinoise de développement et de réforme pour travailler sur des initiatives communes dans le cadre des volets économiques et maritimes des nouvelles routes de la soie chinoises. « *Avec le plus grand programme d'infrastructure de l'histoire de notre État en cours, nous avons les compétences de conception et de réalisation que la Chine recherche, ce qui signifie plus d'emplois, plus de commerce et d'investissement pour les Victoriens* », avait ainsi déclaré Daniel Andrews.

³Jane Golley & James Laurenceson, *Australia and the BRI: Cooperate, compete or challenge*, *Asia Society*. <https://asiasociety.org/australia/australia-and-bri-cooperate-compete-or-challenge>

⁴James Laurenceson, *Australia's Belt and Road dilemma in the Pacific: is China a partner or competitor?* *Australia-China Relations Institute*, 31 Juillet 2019. <https://www.australiachinarelations.org/content/australia-s-belt-and-road-dilemma-pacific-china-partner-or-competitor-0>

⁵*Memorandum of understanding between the government of the State of Victoria of Australia and the National Development and Reform Commission of The People's Republic of China on cooperation within the framework of the Silk Road Economic Belt and the 21st Century Maritime Silk Road initiative*, *Government of Victoria*, October 2018. <https://www.vic.gov.au/sites/default/files/2019-02/Belt-and-Road-Initiative-MOU.pdf>

Cette coopération s'inscrivait alors dans le cadre d'un plan général de modernisation des infrastructures de l'État lancé par le Premier ministre. Selon lui, la part de l'État de Victoria dans les investissements chinois en Australie a plus que triplé en quatre ans suite à la naissance de cette coopération. Les exportations vers la Chine ont quant à elles doublées⁶. Bien que ce mémorandum ne crée pas d'obligations légales il entend poser les bases d'une coopération approfondie entre les deux parties.

Cette déclaration fut ensuite suivie d'un accord-cadre⁷ signé en octobre 2018 établissant un groupe de travail présidé par le Premier ministre de l'État de Victoria et un Haut fonctionnaire du gouvernement de la République populaire de Chine. Le but affiché étant de mettre au point une feuille de route dans le courant de l'année 2020 sur les possibilités de partenariat entre la Chine et l'État de Victoria.

Cet accord-cadre souligne que ce partenariat ne vise pas uniquement à renforcer les investissements chinois dans les infrastructures de l'État. En effet, cet accord concerne également la coopération en matière de soins aux personnes âgées ou encore en matière d'innovation dans l'industrie manufacturière haut de gamme, dans les biotechnologies et les technologies agricoles. Enfin, il s'agit pour les deux parties de renforcer le commerce bilatéral en facilitant les accès aux marchés nationaux en particulier en ce qui concerne les produits agricoles, alimentaires, nutraceutiques et cosmétiques.

La position du Premier ministre de l'État de Victoria s'inscrit dans une volonté globale du parti travailliste australien (ALP), dans l'opposition, de renforcer la coopération avec la Chine sur la BRI, contestant de facto les hésitations du gouvernement fédéral face au projet. En Septembre 2017, Chris Bowen avait indiqué que si l'ALP remportait les élections fédérales, il « entrerait en fonction (...) avec un esprit ouvert quant à la meilleure façon pour l'Australie et la Chine de collaborer » sur la BRI⁸.

Face aux initiatives de Daniel Andrews, le gouvernement fédéral s'est de suite montré très critique. Le Premier ministre australien avait alors critiqué l'État de Victoria d'un manque de consultation du gouvernement fédéral⁹. Il a accusé Andrews d'avoir outrepassé ses prérogatives étant donné que la politique étrangère doit être fixée à l'échelle du gouvernement fédéral.

L'ombre des États-Unis

⁶Josh Taylor, *China's belt and road initiative: what is it and why is Victoria under fire for its involvement*, *The Guardian*, 25 mai 2020. <https://www.theguardian.com/world/2020/may/25/chinas-belt-and-road-initiative-what-is-it-and-why-is-victoria-under-fire-for-its-involvement>

⁷*Belt and Road Initiative – Framework Agreement*, *Government of Victoria Australia*, Octobre 2019. <https://www.vic.gov.au/bri-framework>

⁸Chris Bowen, *The case for engagement with Asia*, *Transcripts/Speeches*, 29 septembre 2017. <https://www.chrisbowen.net/transcriptsspeeches/the-case-for-engagement-with-asia/>

⁹ Scott Morrison, *Doorstop – Kunda Park, QLD*, transcript, November 6 2018 <<https://www.pm.gov.au/media/doorstop-kunda-park-qld>>.

L'État de Victoria s'est retrouvé au cœur d'une controverse internationale suite à l'intervention du Secrétaire d'État américain, Mike Pompeo, qui s'est exprimé sévèrement envers tout accord conclu entre l'Australie et la Chine dans le cadre de la BRI. Le gouvernement de Victoria a été vivement critiqué pour avoir refusé de rendre public l'avis du gouvernement fédéral sur son partenariat économique controversé avec la Chine. Le Secrétaire d'État Pompeo a déclaré qu'il n'est pas au courant des détails spécifiques relatifs à l'accord de Victoria, mais a averti que les États-Unis seraient prêts à se « déconnecter » de Canberra si l'accord avait un impact négatif sur les télécommunications américaines. Lors de son intervention, il a laissé entendre la possibilité de suspendre certaines formes de partages d'informations avec l'Australie.

Quelques heures plus tard, l'Ambassadeur des États-Unis en Australie a fait machine arrière en indiquant clairement que Washington avait « *une confiance absolue dans la capacité du gouvernement australien à protéger la sécurité de ses réseaux de télécommunications et de ceux de ses partenaires de Five Eyes*¹⁰ » et que Pompeo ne faisait que « *répondre à des questions sur des hypothèses "très éloignées"* »¹¹.

Malgré ces vives critiques, le gouvernement de l'État de Victoria semble être prêt à passer à l'étape suivante de sa coopération avec la Chine. Le Premier ministre a annoncé mercredi 27 mai que si la mise au point d'une feuille de route avait été repoussée par la pandémie de coronavirus, d'autres annonces seraient faites prochainement, confirmant la volonté de l'État de ne pas se laisser intimider par les déclarations de l'administration américaine.

Par le passé, l'Australie avait déjà subi des pressions de la part des États-Unis notamment à la suite de l'autorisation de la location du port de Darwin à une société chinoise. Washington avait également exhorté l'Australie de ne pas devenir membre de la nouvelle Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures, une initiative lancée par la Chine dans l'optique de concurrencer le Fonds Monétaire internationale. Le secrétaire d'État américain John Kerry avait alors personnellement demandé à Tony Abbott de maintenir l'Australie hors de ce projet¹².

L'ombre des États-Unis qui n'hésite pas à menacer ses alliés semble remettre en cause une possible collaboration de l'Australie à la BRI. Or, les relations déjà fragiles entre l'Australie et la Chine ont été mises à rude épreuve ces derniers jours. Après un appel téléphonique avec le Président américain Donald Trump le 22 avril dernier, le gouvernement australien a appelé à une enquête indépendante sur les origines de la propagation du coronavirus en Chine. L'intervention de l'Australie a rapidement suscité des mesures de rétorsion de la part de Pékin qui s'est attaqué au commerce de l'orge d'une valeur de 600 millions de dollars, ainsi qu'à l'ensemble du secteur de la viande bovine qui risque d'être visé par des restrictions

¹⁰ Alliance des services de renseignement de l'Australie, du Canada, de la Nouvelle-Zélande, du Royaume-Unis et des États-Unis.

¹¹Daniel Hurst, 'We will simply disconnect': Mike Pompeo and the Australian TV appearance that caused a diplomatic storm, *The Guardian*, 25 mai 2020. <https://www.theguardian.com/us-news/2020/may/25/we-will-simply-disconnect-mike-pompeo-and-the-australian-tv-appearance-that-caused-a-diplomatic-storm>

¹²Phillip Coorey and Lisa Murray, *John Kerry to Tony Abbott: steer clear of China bank*, *The Australian Financial Review*, 24 octobre 2014. <https://www.afr.com/policy/foreign-affairs/john-kerry-to-tony-abbott-steer-clear-of-china-bank-20141023-11aw96>

commerciales. Il en va de même pour les exportations agricoles de l'Australie comme les produits laitiers, le vin et la laine qui pourraient également être mises en péril¹³.

Cette controverse semble plus que jamais souligner la position ambivalente de l'Australie face à la BRI. La sénatrice Penny Wong issue du Parti travailliste et leader de l'opposition au Sénat a ainsi critiqué le gouvernement actuel d'avoir envoyé des messages contradictoires sur l'initiative. Elle a ainsi déclaré que, si elle pensait que les États devaient consulter le Commonwealth avant de signer des accords avec des puissances étrangères, le propre accord d'infrastructure du gouvernement fédéral avec la Chine ainsi que le bail de 99 ans du port de Darwin à une société d'État chinoise révélaient bel et bel des messages incohérents de la part de Canberra¹⁴.

Des enjeux économiques cruciaux pour l'Australie

Si la participation de l'Australie à la BRI se pose, c'est également en raison des multiples bénéfiques qu'elle pourrait en tirer, notamment de par ses relations économiques très approfondies avec la Chine.

Avec une population de seulement 25 millions d'habitants, l'Australie a indéniablement besoin de son commerce extérieur pour combler l'étroitesse de son marché national. Au cours des dix dernières années, la valeur annuelle des exportations totales de l'Australie a augmenté de 180 milliards de dollars – une augmentation qui n'aurait pas été possible sans la Chine qui représente près de 60% de cette dernière. D'une manière globale, la croissance économique australienne fut largement soutenue par la forte demande chinoise pour ses produits de base ainsi que ses services.

Ainsi, malgré les tensions politiques qui peuvent exister entre les deux pays depuis 2017, le commerce bilatéral s'élève actuellement à 235 milliards de dollars, un record. C'est 2,5 fois plus que le commerce de l'Australie avec le Japon, son deuxième partenaire commercial.

En effet, la Chine est à la fois le premier client et le premier fournisseur de l'Australie. Pékin compte pour 30,6% des exportations de l'Australie¹⁵ et 24,4% de ses importations. Cela représente un gain annuel de 123,3 milliards de dollars pour l'Australie. Ses liens commerciaux étroits sont en partie dus à la forte demande chinoise de minerai de fer, de charbon, de gaz naturel liquéfié et d'or. De nombreuses grandes sociétés minières australiennes comme Fortescue Metals Group, Rio ou encore BHP Billiton et Xstrata dépendent fortement de la demande chinoise. La Chine est également le partenaire principal de l'Australie dans le

¹³Xunpeng Shi, *Would China extend its boycott to Australian resources and energy?*, *Australia-China Relations Institute*, 25 mai 2020. <https://www.australiachinarelations.org/content/would-china-extend-its-boycott-australian-resources-and-energy>

¹⁴Noel Towell, Anthony Galloway & Michael Fowler, *'Sinister intentions': China ups stakes in Belt and Road stoush with Dutton attack*, *The Age*, 27 mai 2020. <https://www.theage.com.au/national/sinister-intentions-china-ups-stakes-in-belt-and-road-stoush-with-dutton-attack-20200527-p54x1d.html>

¹⁵*Trade and Investment at a Glance 2019*, Department of Foreign Affairs and Trade, *Australian Government*, 2019. <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/trade-and-investment-at-a-glance-2019.pdf>

domaine des services notamment dans le secteur des échanges universitaires. A titre d'exemple, environ 10% de l'ensemble des étudiants en Australie viennent de Chine. L'université de Sydney tire ainsi près de 23% de son revenu total via les frais d'inscription des étudiants chinois¹⁶.

Aussi, le pays pourrait bénéficier de manière significative des investissements induits par une participation active à l'initiative de la ceinture et la route. Elle permettrait d'offrir à Canberra des nouvelles opportunités pour exporter ses biens et services dans le monde.

C'est précisément en raison de ces avantages économiques avérés que le monde des affaires australien s'est globalement prononcé en faveur d'une position plus proactive du gouvernement face à la BRI.

L'homme d'affaire et ancien ministre Warwick Smith s'est par exemple prononcé en la faveur d'une participation australienne à la BRI mettant en avant les nombreuses opportunités commerciales qui en découlent. John Brumby, président du conseil des entreprises Australie-Chine a exprimé un point de vue similaire pointant du doigt la nécessité pour l'Australie de mettre en place une stratégie pour faire partie de la BRI si le pays veut pouvoir accroître son économie¹⁷.

Certains secteurs, notamment celui de l'agriculture, ont exprimé leurs craintes de voir l'Australie être écartée de la BRI déclarant que si l'Australie « n'est pas à la table des négociations, elle sera sur le menu »¹⁸.

De même Derek Lai, responsable de l'entreprise « Deloitte China », a déclaré en juin 2019 que l'abstention de l'Australie à s'engager formellement dans la BRI avait un impact perceptible sur les entreprises australiennes¹⁹. En effet, même si la signature d'un protocole d'accord avec la Chine pour une coopération dans le cadre de la BRI peut sembler être un geste essentiellement symbolique, les éventuels avantages indirects ne doivent pas être négligés. Par exemple, les entreprises australiennes ont indiqué que le résultat le plus positif de l'accord de libre-échange entre l'Australie et la Chine signé en 2015 n'a pas tant été les réductions tarifaires qui ont rendu le commerce bilatéral moins coûteux, mais plutôt qu'il a servi d'appui clair aux gouvernements des deux pays pour un engagement plus profond, ce qui a incité les entreprises et les consommateurs chinois à porter un regard neuf sur l'Australie.

¹⁶Charis Chang, *Figures show how much Australia's economy relies on China*, [news.com](https://www.news.com.au/finance/economy/australian-economy/figures-show-how-much-australias-economy-relies-on-china/news-story/7c7028cbcc999ffb279bdd0b49f04341), 31 août 2019. <https://www.news.com.au/finance/economy/australian-economy/figures-show-how-much-australias-economy-relies-on-china/news-story/7c7028cbcc999ffb279bdd0b49f04341>

¹⁷ Glenda Korporaal, *Business lobby backing China's Belt and Road*, *The Australian*, 27 Juin 2019. <https://www.theaustralian.com.au/nation/politics/business-lobby-backing-chinas-belt-and-road/news-story/08f427dd9f4a51a8745cc95997b7920d>.

¹⁸ Jenne Brammer, *Belt up for ride with China: Elders chief*, *The West Australian*, 10 Septembre 2019, p51.

¹⁹ Patrick Durkin, *China Belt and Road refusal hurting business*, *The Australian Financial Review*, 12 Juin 2019. <https://www.afr.com/world/asia/australia-s-china-belt-and-road-refusal-hurting-business-20190612-p51ww1>.

Au cœur d'une polémique internationale, les critiques envers les initiatives de l'État de Victoria révèlent la position ambivalente de l'Australie concernant la BRI. Alternant les prises de position tantôt favorables tantôt défavorables au projet, Canberra semble aujourd'hui se retrouver dans une impasse à la lumière des pressions exercées par les États-Unis sur son allié de longue date. Si l'Australie pourra faire le choix de coopérer ou de rivaliser avec la Chine, elle ne devra pas perdre de vue les importants enjeux économiques qui sous-tendent le projet.