

Occasional Paper

n° 59 ^{Jun 2005}

Régine Serra

L'évolution stratégique du Japon : un enjeu pour l'Union

publié par

l'Institut d'Etudes

de Sécurité de

l'Union européenne

43 avenue

du Président Wilson

F-75775 Paris cedex 16

tél. : + 33 (0) 1 56 89 19 30

fax : + 33 (0) 1 56 89 19 31

e-mail: institute@iss-eu.org

www.iss-eu.org



En janvier 2002, l'Institut d'Etudes de Sécurité (IES) est devenu une agence autonome de l'Union européenne, basée à Paris. Suite à l'Action commune du 20 juillet 2001, il fait maintenant partie intégrante des nouvelles structures créées pour soutenir le développement de la PESC/PESD. L'Institut a pour principale mission de fournir des analyses et des recommandations utiles à l'élaboration de la politique européenne. Il joue ainsi un rôle d'interface entre les experts et les décideurs à tous les niveaux.

Les Occasional Papers sont des essais que l'Institut juge approprié de diffuser, en vue de contribuer au débat sur les questions d'actualité concernant la sécurité européenne. Ils résultent normalement de recherches effectuées par les boursiers de l'Institut, de contributions préparées par des experts extérieurs ou des projets de recherche collectifs organisés par l'Institut (ou avec son soutien). Ils reflètent la position des auteurs, indépendamment de celle de l'Institut.

Ces Occasional Papers sont annoncés dans le Bulletin de l'Institut et peuvent être obtenus, sur simple demande, dans la langue utilisée par l'auteur – français ou anglais. Ils peuvent également être consultés sur le site Internet de l'Institut : www.iss-eu.org.

Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne

Paris

Directeur: Nicole Gnesotto

© Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne, 2005. Tous droits de traduction, d'adaptation et de reproduction par tous procédés réservés pour tous pays.

ISBN 92-9198-074-9

ISSN 1608-5000

Publié par l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE et imprimé à Condé-sur-Noireau (France) par Corlet Imprimeur. Conception graphique Claire Mabile (Paris).

Régine Serra

L'évolution stratégique du Japon : un enjeu pour l'Union



Régine Serra est spécialiste des relations internationales en Asie-Pacifique et de la politique étrangère et de défense du Japon. Elle est chargée de cours à l'Institut national des langues et civilisations orientales (Paris) et à l'Université Lille 1. Elle a été chercheur invité à l'Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne (Paris, 2005) ainsi que chargée de recherche et de coordination des programmes Asie à l'Institut français des relations internationales (Paris, 1997-2004). Diplômée en relations internationales et en langues orientales, elle a effectué plusieurs séjours d'études et de recherche en Chine et au Japon, où elle a été notamment chercheur invité à l'Institut Toyota (Tokyo, 1999). Elle contribue régulièrement au débat sur les questions de sécurité et de défense en Asie du Nord-Est.

Sommaire

Résumé	3
1 Introduction	5
2 Les évolutions de la politique de défense et de sécurité du Japon	7
2.1 <i>Menaces traditionnelles et transnationales : les réponses du Japon</i>	8
2.2 <i>La normalisation des forces armées japonaises : avancées et limites</i>	13
2.3 <i>De l'implication globale à la stratégie de sécurité intégrée</i>	17
3 La consolidation de l'alliance nippo-américaine : du partenariat à l'alliance	21
3.1 <i>L'engagement politique bilatéral</i>	21
3.2 <i>La coopération militaire et technologique renforcée</i>	24
3.3 <i>Partenaires dans l'alliance : repositionnement tactique ou stratégique ?</i>	27
4 Renforcer la relation stratégique entre l'Europe et le Japon	31
4.1 <i>Les enjeux d'un axe fort Japon/États-Unis</i>	32
4.2 <i>Une philosophie sécuritaire partagée</i>	34
4.3 <i>Une coopération encore limitée</i>	36
5 Conclusion	39
a Annexes	41
<i>Sigles</i>	41

L'auteur tient à remercier tout particulièrement Nicole Gnesotto, directrice de l'Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne, ainsi que Antonio Missiroli et toute l'équipe de recherche et logistique, pour leur confiance et leurs encouragements dans la réalisation de ce projet de recherche, ainsi que pour leurs commentaires constructifs.

Ses remerciements vont également aux professeurs Fukushima Akihiko, Kikuchi Tsutomu, Sajima Naoko, Wada Shuiji, Watanabe Akio et Yamamoto Yoshio, ainsi que MM. Izawa Osamu, Antonio Tanca et Kevin Walsh pour leur assistance et leurs éclairages précieux.

Enfin, l'auteur est reconnaissante à Eric Seizelet, directeur de l'Institut d'Asie orientale, de lui avoir facilité un séjour de recherche au Japon en janvier 2005 sur la politique de défense du Japon, qui a nourri certaines réflexions présentées ici.

Les conclusions développées dans cette étude n'engagent que l'auteur.

Pays atypique par sa modernité précoce, sa grandeur économique, sa relation de sécurité avec les Etats-Unis - unique dans sa définition et dans sa portée -, enfin par sa Loi fondamentale, unique également dans le pacifisme institutionnel qu'elle scelle, le Japon réunit tous les paradoxes. Il reste un acteur difficile à appréhender, dans la définition de sa politique étrangère, dans la place qu'il souhaite occuper en Asie et au sein de la communauté internationale. Absent des grands débats de la guerre froide, l'archipel a amorcé depuis une décennie un mouvement nouveau pour affirmer sa présence politique sur la scène internationale. Moderniser l'Asie pour stabiliser son environnement proche a été une constante de la politique étrangère d'après-guerre au travers d'une politique d'aide au développement inégalée et d'une diplomatie dite informelle. Acquérir un statut international est une ambition affichée depuis le milieu des années 1980.

Après cinquante ans de « profil bas » sur les grandes questions internationales, et après que l'objectif de croissance et de développement technologique d'après-guerre a été atteint, le Japon est entré au cours de la décennie 1990 dans une phase de reconquête active d'une place internationale que sa seule puissance économique n'était pas parvenue à légitimer. Les événements politiques et diplomatiques autour de la guerre du Golfe de 1991, les tensions et menaces régionales, la dynamique globale du terrorisme après 2001 ont tour à tour aidé les élites politiques et militaires japonaises à modeler de nouveaux outils de politique étrangère. Pour la classe dirigeante, il s'agit avant tout de doter le Japon des meilleurs outils pour assurer la stabilité et la sécurité de l'archipel dans un cadre constitutionnel inchangé : celui d'un Etat ayant formellement renoncé au droit souverain de faire la guerre pour résoudre un contentieux international.

Sur une décennie, le Japon ajuste ou innove un cadre juridique lui permettant d'être un Etat responsable sur la scène internationale. Les premières troupes des Forces d'autodéfense (FAD) participant à des opérations onusiennes à l'étranger en 1993 marquent symboliquement le tournant de la politique étrangère et de défense du Japon, de même que la consolidation de sa relation avec les Etats-Unis répond à des préoccupations sécuritaires nouvelles. Depuis une décennie, le Japon se prépare ainsi à une agression extérieure : sa doctrine en matière de défense se clarifie, le processus de décision politique se renforce, les équipements militaires empruntent les dernières technologies, les troupes japonaises opèrent à l'étranger. En outre, la relation entre les Etats-Unis et le Japon est dorénavant une relation d'opportunité bien comprise, malgré des divergences politiques sur les grands dossiers internationaux.

L'autonomisation de la défense japonaise, alliée à la fidélisation affichée aux Etats-Unis, n'est pas sans effet. Pourtant, l'Europe n'a pas encore pris la mesure de ces mouvements, conti-

nuant à observer le Japon sous le prisme économique ou sous le prisme américain. Or les évolutions actuelles sur l'archipel ont une portée considérable sur la redéfinition du triangle stratégique Chine/Japon/États-Unis : elles renforcent l'axe nippo-américain face à la Chine d'une part, et testent la relation politique sino-japonaise d'autre part. De son côté, l'Union peine à définir une stratégie globale en Asie. Alors que la Chine est déjà formellement inscrite comme un point de débat majeur au sein de la relation transatlantique, le dialogue politico-stratégique nippo-européen est fragilisé par la politique chinoise de l'Union. Portée par la dynamique économique de la Chine d'un côté, et l'émergence politique du Japon de l'autre, la nouvelle configuration asiatique place ainsi l'Union européenne dans un dilemme stratégique.

Introduction

« Les relations entre le Japon et l'Europe sont bonnes » : c'est là un *leitmotiv* affiché dans la plupart des chancelleries européennes, et au Japon. Certes, les seuls différends notables ont été largement de nature commerciale et rarement le fait de divergences politiques ou stratégiques. Mais la prédominance de la relation économique n'a-t-elle pas occulté la faiblesse du dialogue politique et même la quasi-absence d'un dialogue stratégique entre les deux partenaires ? Dans un ouvrage récent, le japonologue britannique, Christopher Hughes, parle de la « myopie collective européenne » à l'égard des évolutions des quinze dernières années sur l'archipel, soulignant la rareté des travaux sur le Japon contemporain en Europe¹. Les tragiques événements du 11 septembre 2001, suivis d'une course accélérée des Etats-Unis vers la défense de positions unilatérales, ont accentué le décalage stratégique de l'Europe avec le Japon et l'Asie lorsqu'ils auraient pu renforcer la relation, ne serait-ce que par une sensibilisation partagée aux mesures de confiance comme meilleurs garants de la sécurité régionale et internationale.

La décennie 1990 a été marquée au Japon par une succession d'évolutions politiques et sociétales majeures, qui ont favorisé et accompagné des évolutions stratégiques progressives, largement inattendues dans leur rapide acceptation par la communauté nationale. Alors qu'à la fin des années 1980 et dans l'immédiat après-guerre du Golfe (1990-91), l'idée d'un « Japon puissance civile » avait fini de convaincre certains observateurs et les Japonais eux-mêmes que le processus de militarisation et de coopération technologique avec les Etats-Unis engagé au cours de

la deuxième période de la guerre froide n'influerait pas sur la philosophie de défense d'après-guerre, aujourd'hui, quinze ans plus tard, c'est le thème de la « normalisation » de sa posture internationale qui est activé. Ainsi, la fin de la guerre froide, loin de favoriser l'émergence de cette puissance civile défiant les puissances « classiques », a conduit le Japon à amorcer une refonte des postulats politiques et économiques d'après-guerre, et à opérer un rapprochement stratégique sans précédent avec la puissance américaine.

Plusieurs facteurs ont contribué à ce dernier mouvement, la fin de l'antagonisme Est-Ouest signifiant en toute logique l'amorce d'une nouvelle stratégie américaine et une reconfiguration de la présence militaire américaine en Asie. Des alertes sécuritaires régionales aussi, anciennes ou nouvelles, ont ressurgi et conduit les autorités japonaises à une véritable crispation dans ce domaine : revendications territoriales chinoises, repli nord-coréen et développement de programmes balistiques et nucléaires, incidents de piraterie sur les routes maritimes commerciales. Les années 1990 marquent par ailleurs le retour du terrorisme sur le sol japonais, absent depuis la fin des activités violentes de l'armée rouge japonaise, avec une série d'attentats au gaz sarin perpétrés par un groupe religieux – la secte Aum – et dont le plus important fut celui du métro de Tokyo en 1995. La perception d'une menace régionale a favorisé la poursuite d'accords de sécurité avec l'allié américain ; les chocs nationaux – l'attentat au gaz sarin ou le grand tremblement de terre de Hanshin la même année – ont convaincu l'opinion publique de la grande fragilité de l'archipel, et renforcé la

¹ Christopher W. Hughes, « Japan's Re-mergence as a "Normal" Military Power », *Adelphi Paper* 368-9, IISS, Oxford University Press, Londres, novembre 2004, pp. 15-16.

perte de confiance dans les structures politiques alors en place, que la crise économique et financière a rendue encore plus vivace.

Au cours de la décennie 1990, les forums de dialogue en Asie se sont multipliés et le Forum régional de l'ASEAN (ARF), seul organe informel de débat sur les questions de sécurité en Asie, avait réussi le pari de réunir en 1995, l'ensemble des pays de la région avec les Etats-Unis et l'Europe, marquant la volonté des pays asiatiques de mettre en place des mesures de confiance pour atténuer et potentiellement résoudre les conflits régionaux. Le modèle européen était alors un objet de curiosité pour l'Asie orientale, modèle qu'il fallait décrypter et éventuellement adapter aux schémas locaux. L'institutionnalisation de la Conférence pour la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE) en 1993 a séduit.

Mais les événements du 11 septembre 2001 ont contribué à la mise en place de mesures immédiates et d'urgence, laissant de côté des procédés de rapprochement plus constructifs, écartant l'Union européenne et ses réponses propres à la gestion des crises. Pourtant, comment ne pas se préoccuper de la mutation stratégique du Japon, deuxième puissance économique et quatrième budget militaire ? Comment ne pas se préoccuper du rapprochement stratégique fort et peut-être irréversible entre le Japon et les Etats-Unis et du partage de plus en plus concret des tâches au sein de l'alliance nippo-américaine ? L'Europe ne risque-t-elle pas d'être « encerclée » par la relation bilatérale nippo-américaine, ou plus vraisemblablement exclue des enjeux majeurs que pose une région en ébullition économique et sociale, où la course aux armements et à la modernisation des capacités militaires n'est pas de bon augure ?

Le présent *Occasional Paper* cherche avant tout à éclairer le processus de « normalisation » de la

posture internationale du Japon et de consolidation progressive de l'alliance nippo-américaine afin d'ouvrir des portes de réflexion pour renforcer la relation stratégique entre l'Europe et le Japon. Comprendre les évolutions de la politique de défense et de sécurité du Japon depuis la fin de la guerre froide nous semble une étape indispensable. Dans une première partie, nous analyserons la perception de la menace régionale et internationale par les élites politiques, les experts et l'opinion publique japonaises ; puis la construction politique et juridique de la « normalisation » à travers l'héritage irakien de la politique étrangère japonaise ; enfin, nous axerons la réflexion sur le « système de sécurité intégré » tel qu'il est développé par le Japon depuis décembre 2004.

Dans une deuxième partie, nous nous attacherons à comprendre les avancées de la relation nippo-américaine, en clarifiant tout d'abord la nature de l'engagement politique entre les deux pays ; l'impact de la « transformation » militaire américaine en Asie et les réponses qu'y apporte le Japon ; enfin, le degré de coopération technologique entre les deux alliés et sa signification politique et stratégique.

Cette analyse d'ensemble nous permettra de développer dans une troisième partie l'espace possible de coopération entre l'Union européenne et le Japon. La relation nippo-américaine telle qu'elle se profile pose un enjeu formidable pour l'Union, celui de l'émergence possible d'une nouvelle bipolarité en Asie formée par le noyau Japon/ Etats-Unis d'une part et la Chine de l'autre. Mais la coopération « philosophique », nourrie par des visions et analyses sécuritaires communes, doit logiquement aboutir au renforcement de l'axe Union européenne-Japon dès lors que le dialogue politique est consolidé.

Les évolutions de la politique de défense et de sécurité du Japon

En décembre 2004, le gouvernement japonais adoptait un nouveau programme de défense nationale (NDPO – *National Defense Program Outline*), le troisième de son histoire, après les programmes de 1976 et 1995. Chacun de ces programmes nationaux s'est inscrit dans un contexte international particulier et a cherché à répondre à des requêtes spécifiques de l'allié américain. L'entrée en vigueur d'un nouveau programme de défense marque à elle seule une évolution dans la politique de défense et de sécurité du Japon, dont la portée est plus que symbolique : contrairement aux programmes précédents, le NDPO de 2004 a été largement initié par les seules forces politiques nationales, et s'inscrit dans une dynamique de réflexion engagée depuis une décennie. Il est certes une réponse à une crise immédiate internationale – les attentats terroristes sur le sol américain en 2001 – mais pas un palliatif visant à rassurer l'allié américain. Le nouveau NDPO traduit au contraire l'entrée du Japon dans une nouvelle phase stratégique : celle de la mise en place d'un système de défense intégré, dont les objectifs sont de conférer à l'archipel une plus grande autonomie de décision et d'action en matière sécuritaire et militaire.

La perception des menaces a toujours été un moteur dans la définition des stratégies militaires et des politiques nationales. L'évolution de la posture du Japon ne fait pas exception. Les équipements militaires chinois et nord-coréens à sa proche périphérie forment une série d'interro-

gations ou de menaces avérées de type traditionnel ; les actes de piraterie sur les lignes maritimes commerciales et souvent vitales pour l'archipel, le bouillonnement social en Chine ou l'implosion possible de la Corée du Nord, les mouvements sécessionnistes religieux ou politiques en Asie du Sud-Est, et les actes terroristes portés par la mouvance islamiste internationale² font de l'Asie orientale dans son ensemble une région particulièrement instable et fragile. Les menaces de type transnational constituent un ensemble de paramètres nouveaux pour l'archipel, de moins en moins isolé des flux migratoires.

En outre, la diplomatie japonaise a essuyé de sérieux revers depuis le début des années 1990. Qualifié alors de « nain politique » alors qu'il était perçu la décennie précédente comme étant le « premier entre tous » ou que certains prédisaient l'émergence d'une « *pax nipponica* »³, le Japon continue de panser le camouflet diplomatique que lui a valu sa seule participation financière et l'envoi de quatre démineurs une fois la première guerre du Golfe terminée (1990). L'intransigeance des élites politiques japonaises au pouvoir aujourd'hui sur la présence des Forces d'autodéfense (FAD) dans la deuxième guerre conduite par les Etats-Unis contre l'Irak doit être lue à travers le prisme du traumatisme de 1990. Cet héritage irakien est une donnée dynamique de la mutation de la politique étrangère et de défense du Japon⁴. D'une certaine façon, la « normalisation » japonaise résulte de la conquête d'une légiti-

² Bali, octobre 2002 et Jakarta, août 2003. Sur les mouvements radicaux en Asie du Sud-Est, voir Andrée Feillard, « L'Indonésie face aux réseaux de l'Islam radical en Asie du Sud-Est », in Régine Serra & François Godement, « Asie orientale 2003 », *Les Etudes*, La Documentation française, Paris, 2004. Pour une lecture historique de l'Islam en Asie : Andrée Feillard, « L'Islam en Asie, du Caucase à la Chine », *Les Etudes*, La Documentation française, Paris, 2003.

³ Les deux thèses ont fait l'objet des travaux du japonologue américain Ezra Vogel. Voir par exemple : *Japan as Number One : Lessons for America*, Replica Books, 1979 ou « East Asia: Pax Nipponica? » in *Foreign Affairs*, printemps 1986.

⁴ Avec une contribution financière à l'effort de guerre de 13 millions USD, le Japon a été le principal bailleur de fonds de la guerre du Golfe. Il ne contribuera à l'effort militaire qu'à la fin du conflit, par des opérations de déminage. Il est important de rappeler que la participation des FAD dans ce type de mission était tout à fait inédite. Voir Régine Serra, « Japon, l'héritage irakien », *Politique étrangère*, 1/2005.

mité internationale engagée activement depuis 1991. Si beaucoup ont cru dans les années 1980 – à l'exception du gouvernement lui-même⁵ – que cette légitimité pouvait se passer du bras armé, la virulence de la critique internationale en 1990-91 a conduit à un reformatage des outils de la posture internationale du Japon et à la redéfinition des attributs et moyens des FAD, au prix de l'éclatement en 1993 de l'échiquier politique national figé depuis 1955 autour du Parti libéral-démocrate (PLD) aux rênes et d'une opposition socialiste anti-FAD⁶.

2.1 Menaces traditionnelles et transnationales : les réponses du Japon

Depuis la reddition en 1945, le Japon avait fait l'impasse de toute réflexion approfondie sur son système de défense, relayant et confiant sa sécurité à son allié unique, les Etats-Unis, au vu du Traité de défense conclu parallèlement aux Accords de San Francisco de 1951 et ratifié en 1952. A bien des égards, on peut parler d'un désintérêt massif des élites politiques japonaises pour les questions de défense jusqu'à l'incident nord-coréen *Taepodong* d'août 1998, exception faite de rares hommes politiques. Façonnée par la « doctrine Yoshida »⁷, qui a privilégié la reconstruction économique du Japon en acceptant que la sécurité de l'archipel soit assurée par des bases militaires américaines installées sur le territoire, la politique de défense du Japon n'a pu esquisser que récemment des signes d'émancipation de la « tutelle » américaine. Il est possible de parler de « thérapie par les chocs » dès lors que

l'on examine la question de la défense japonaise.

Depuis 1998, les réflexions, travaux et projets nationaux se sont succédé sur cette question ; les débats politiques se sont échauffés, chacun y allant de sa stratégie pour contrer les menaces ou déstabilisations à la périphérie de l'archipel. C'est ainsi qu'a ressurgi le débat sur l'option nucléaire, rangée dans les placards depuis la formulation des trois principes non nucléaires en 1967 ; que les tenants d'une alliance forte avec les Etats-Unis ont gagné du terrain – l'école Okazaki par exemple⁸ – ou que les partisans d'une indépendance complète du Japon et de la transformation de sa force armée en armée classique ont durci le ton – l'école Ishihara⁹. Lorsqu'il était impossible de parler de sécurité et de défense une décennie plus tôt, tout devenait désormais possible. Cet usage retrouvé de la parole et du débat, très largement sclérosé par la paralysie de l'échiquier politique d'après-guerre, est tout à fait révélateur des évolutions de la société japonaise sur un thème longtemps tabou. Aujourd'hui, les études sur la sécurité sont reconnues et les experts sollicités ; les hommes politiques eux-mêmes se remettent à l'école, nouant des relations officieuses avec les personnels en uniforme pour mieux saisir les évolutions stratégiques et technologiques, réunissant des groupes de travail. La volonté de nourrir une réflexion autonome sur les questions de défense est réelle.

D'une posture réactive à une posture dynamique

Cette volonté répond aussi à la perception de la menace telle qu'elle est analysée par le ministère des Affaires étrangères ou l'Agence de défense japonaise, et telle qu'elle est renvoyée par l'opi-

⁵ Le Cabinet Nakasone (1982-87) a pour sa part engagé le renforcement des équipements militaires, dépassant même en 1986 le seuil symbolique du 1% réglementaire pour le budget défense. Ni l'opinion publique ni la classe politique n'avaient approuvé ce mouvement.

⁶ Le Parti socialiste japonais n'admettra la constitutionnalité des FAD qu'en 1993, lors de l'envoi des FAD au Cambodge au titre de la Loi PKO, autorisé sous le gouvernement de coalition mené par le Premier ministre socialiste Murayama.

⁷ Du nom du Premier ministre d'après-guerre Shigeru Yoshida, artisan des Accords de San Francisco.

⁸ Hisahiko Okazaki (1930-), ministre de l'ambassadeur du Japon aux Etats-Unis pendant les années Ron-Yasu (1981-84), aujourd'hui président du Okazaki Institute. Son dernier ouvrage (avec Shinzo Abe, conservateur du PLD) : *Kono kuni wo mamoru*, Fusosha, Tokyo, 2004.

⁹ Shintaro Ishihara (1933-), écrivain entré en politique dans les années 1960 et proche de l'écrivain Yukio Mishima, est maire de Tokyo depuis 1999, où il mène campagne contre les bases américaines. Il a notamment publié : *The Japan that can say no : Why Japan will be first among equals*, Simon and Schuster, 1991.

nion publique. Les livres bleus de la diplomatie japonaise et les livres blancs de la défense ont tour à tour, depuis le début du siècle, mis l'accent sur la menace nord-coréenne et émis des « inquiétudes » sur la modernisation et professionnalisation de l'Armée populaire de libération (APL) de Chine. Ainsi, le dernier Livre blanc de la défense (juillet 2004), bien que reconnaissant la normalisation des relations bilatérales en Asie Pacifique depuis la fin de la guerre froide et valorisant le rôle de l'économie dans la sécurisation de l'espace régional, souligne surtout les défis économiques et les disparités sociales et communautaires portés par la crise régionale économique et financière en 1997, ainsi que l'émergence de positions radicales accroissant l'instabilité régionale (attentats meurtriers de Bali en octobre 2002 et à Jakarta en août 2003).

En outre, il faut souligner la persistance en Asie orientale de conflits territoriaux et de défis sécessionnistes ou réunificateurs : en Mer de Chine du Sud – route commerciale stratégique du détroit de Malacca –, autour des îles Kouriles (Russie/Japon) ou Takeshima (les deux Corée/Japon) ou Senkaku (Chine/Taiwan/Japon), dans lesquelles le Japon est acteur à part entière, mais aussi les divisions que représentent la péninsule coréenne ou le détroit de Taiwan. L'Asie orientale reste dans une large mesure une région encore en construction identitaire et nationale. Face aux menaces inter- et intra-étatiques énoncées ci-dessus, le réflexe sécuritaire l'a emporté. Les différents chocs régionaux l'attestent : la première crise nucléaire nord-coréenne de 1993 couplée aux essais nucléaires chinois de 1995 et à la crise des missiles dans le détroit de Taiwan en 1996 ont nourri la reprise d'un dialogue de sécurité avec les Etats-Unis en vue de la sécurisation de l'archipel. Le repli sécuritaire et la quête de la garantie de la protection

américaine illustrent la politique de sécurité et de défense du Japon de cette période. En cela, elle est largement restée réactive jusqu'en 2001.

En 1998, l'escalade nord-coréenne annonce déjà un changement de cap et initie une posture bien plus complexe. Le 31 août 1998, le territoire japonais était survolé par un tir balistique nord-coréen de moyenne portée : le *Taepodong* d'une portée de 1 500 à 3 000 km. Il s'agissait là du premier essai enregistré de tir intercontinental, après les essais *Nodong* (d'une portée inférieure à 1 300 km) au début des années 1990. Construits sur la base des Scud russes, les missiles nord-coréens pouvaient dorénavant, de façon démontrée, atteindre les côtes japonaises et vraisemblablement les bases militaires américaines sur l'archipel, cible affichée par le régime de Pyongyang. Alors que la première crise nucléaire et balistique nord-coréenne¹⁰ avait laissé les Japonais relativement inertes, même si la diplomatie japonaise a fortement poussé pour une résolution de la tension « à l'amiable » – ce seront les Accords de Genève de 1994, dits « Agreed Framework »¹¹ –, le survol effectif du territoire par un tir balistique en 1998 a été un véritable choc. Le défi nord-coréen est la première source de menace directe et immédiate pour l'archipel, plusieurs éléments tendant par ailleurs à confirmer un développement clandestin de têtes nucléaires, alors que la Corée du Nord a quitté le Traité de Non-Prolifération en 2002¹².

Le dernier Livre blanc de la défense japonaise souligne par ailleurs la poursuite d'activités d'entraînement aérien dans la mer Jaune, au-delà des limites internationales : MiG 29 en février 2003, ou activités de chasse sur un avion militaire américain en mars 2003¹³. Le facteur le plus déstabilisant pour l'opinion publique japonaise reste les incursions régulières des bateaux nord-coréens non-identifiés – les

¹⁰ Un missile *Nodong* était tombé dans la mer du Japon en 1993, sans déclencher de débat national. Le Japon avait cependant amorcé un programme d'études conjointes sur la défense antimissile avec les Etats-Unis.

¹¹ Les Accords de Genève entre les Etats-Unis et la Corée du Nord (1994) mettent en place un processus pour stopper le programme nucléaire nord-coréen à travers le KEDO (Korean Peninsula Energy Development Organization – 1995) que l'Union européenne rejoint en 1997 en tant que membre exécutif.

¹² Pour un suivi des évolutions énergétiques de la Corée du Nord, voir les travaux du Nautilus Institute. www.nautilus.org

¹³ Pour un résumé des activités nord-coréennes en mer Jaune et dans les eaux territoriales japonaises, voir « Defense of Japan 2004 », Agence de défense, Tokyo, juillet 2004 pour la version en langue japonaise et novembre 2004 pour la version en langue anglaise, p. 46.

fushisen – près ou à l'intérieur des eaux territoriales japonaises. Cette menace de proximité contribue largement à accroître le fort ressentiment à l'égard de la Corée du Nord et le sentiment général d'insécurité. En outre, le contentieux bilatéral autour des disparus-kidnapés japo-nais et le retour de certains ressortissants japo-nais à l'automne 2002 après la visite historique du Premier ministre Koizumi à Pyongyang en septembre 2002, accroissent la sensibilité de la population japonaise. La Corée du Nord et son régime politique sont un danger palpable par l'opinion publique.

La diplomatie japonaise a maintenu le cap du dialogue avec Pyongyang, soutenant la « politique de la main tendue » (*Sunshine Policy*) de la Corée du Sud vers le Nord de la présidence Kim Dae-jung (1998-2000), favorisant et développant les canaux informels pour amener le régime de Pyongyang à respecter les règles de bon voisinage et de la communauté internationale. Parallèlement, le cabinet et l'Agence de défense exploraient des outils nouveaux pour la « sécurisation » de l'archipel : lancement de deux satellites d'observation autonomes – en orbite depuis 1999 – et engagement formel dans un programme de défense balistique aux côtés des Etats-Unis. Ce mouvement vers l'avant, vers le contrôle de la menace en amont, est alors tout à fait inédit.

La question chinoise est plus délicate, tant elle est empreinte de ressentiment historique. Il est important de souligner que tant le Livre blanc de la défense que le Livre bleu de la politique étrangère ne mentionnent pas directement la Chine en termes de « menace » pour le Japon, mais de « préoccupation ». Dans les faits cependant, c'est bien ainsi que celle-ci est perçue. La transformation militaire de la Chine depuis le milieu des années 1980, visant à réorienter les capacités militaires pour la résolution de conflits à sa proximité, modernisant ses équipements et investissant dans des programmes de recherche après la démonstration américaine de « guerre propre » en Irak en 1991 puis au Kosovo en 1999, conduit à une revue à la

hausse de la qualité des équipements chinois. Même si la technologie militaire japonaise reste largement supérieure à la technologie chinoise, le rattrapage technologique n'est pas exclu : selon certains experts, la Chine pourrait rattraper le niveau technologique européen dans les cinq années¹⁴. En outre, les incursions navales dans les eaux japonaises, par leur fréquence et leur progression vers l'archipel, incitent l'exécutif japonais à renforcer la protection maritime de l'archipel. Ces avancées de la marine chinoise visent autant à tester la capacité de détection et de réaction du Japon – prouvée lors de l'incursion d'un sous-marin chinois dans les eaux territoriales en novembre 2004 – qu'à dresser des cartes d'une zone maritime largement inconnue par la Chine.

Mais la menace chinoise est aussi analysée à travers le prisme socio-politique. La forte interdépendance économique entre le Japon et la Chine – la Chine étant devenue le premier partenaire du Japon devant les Etats-Unis – rend toute déstabilisation politique du régime de Pékin ou sociale (les émeutes dans les campagnes chinoises sont nombreuses et la pression est forte face au chômage dans les régions centrales, occidentales ou en mutation industrielle) dangereuse pour l'archipel.

Le discours rhétorique de Pékin sur Taiwan et le nécessaire retour de l'île à la mère patrie rencontre peu de sympathie au Japon, dont l'histoire avec l'île de Taiwan a toujours été relativement apaisée, au temps de la colonisation par les forces impérialistes japonaises après la victoire japonaise sur la Chine en 1896 et depuis ; les élites taiwanaises d'aujourd'hui ont souvent été formées au Japon. En outre, les institutions politiques taiwanaises rejoignent depuis une décennie les modèles démocratiques occidentaux ; de même, le niveau de vie et les mœurs y sont très similaires à ceux de l'archipel. Il existe donc une communauté d'intérêts et de sensibilité entre le Japon et Taiwan, qui rend toute velléité chinoise sur l'île difficilement acceptable aux yeux de la population japonaise et d'un large échiquier politique.

¹⁴ Interview de la ministre française de la Défense, Michèle Alliot-Marie, publié dans le *Financial Times*, 16 février 2005.

Le raidissement de la position japonaise face à la Chine, sans ambiguïté depuis 1998 et la fermeté du Premier ministre Obuchi face au président Jiang Zemin sur le « dossier des excuses »¹⁵, en est d'autant plus fort que le contentieux territorial autour des îles Senkaku (Diaoyutai en chinois), laissé en suspens par le Traité de San Francisco de 1951 et le Traité d'amitié sino-japonais de 1978, est régulièrement réactivé depuis les années 1970¹⁶. En outre, la réconciliation entre les deux peuples, après l'invasion et l'occupation japonaise des années 1930, est fragilisée par les visites régulières officielles ou officieuses au temple shinto Yasukuni, où sont déposés les mânes des héros de la nation depuis l'époque Meiji, dont celles des criminels de guerre de classe A¹⁷. Mais sur ce terrain également, la partie japonaise a choisi de prendre le devant : le bras de fer diplomatique, engagé depuis le cabinet Obuchi à la fin des années 1990, contraste avec les années de coopération pacifique et de profil bas de la part de Tokyo. La visite de Jiang Zemin en 1998 avait été un échec ; depuis l'arrivée au pouvoir de Hu Jintao en Chine et de Junichiro Koizumi au Japon, la rencontre au sommet est toujours en pourparlers, bien que les deux leaders aient eu plusieurs opportunités de dialogue en marge de sommets régionaux ou internationaux¹⁸.

Se préparer à la guerre

L'ensemble des tensions régionales signifie pour le Japon un environnement proche non seulement déjà instable mais potentiellement explosif. Le facteur chinois reste plus difficile à mesurer du fait des incertitudes qui enveloppent l'évolution socio-politico-militaire de la Chine ; la menace nord-coréenne, réelle et identifiée, appelle des réponses circonscrites. La

domination de l'école de l'instabilité régionale est très visible au sein du cabinet Koizumi ; elle a permis l'adoption de mesures historiques pour préparer le Japon à une éventuelle agression. Les réponses législatives apportées par le Japon depuis 2001 participent toutes à la construction d'un bouclier contre les menaces nationales ou extérieures. La plus parlante est l'ensemble de lois adopté depuis juin 2003 sur l'état d'urgence visant à offrir au gouvernement un cadre légal d'action rapide et coordonnée pour répondre aux situations de crise.

Composée de trois volets principaux, clarifiés au cas par cas depuis, ces lois font pour la première fois référence à des mesures « en cas d'attaques armées » contre l'archipel. Initialement contestées en raison de ce qu'elle peuvent induire pour la garantie des droits fondamentaux de l'individu et pour l'autonomie réelle des gouvernements locaux dans la gestion de l'utilisation des biens et infrastructures publics, ces lois ont finalement été adoptées à 90% par la Diète, après que le gouvernement s'est engagé sur la garantie des droits fondamentaux mais sans que la signification d'une « attaque armée » sur l'archipel ait été réellement clarifiée : la riposte armée doit-elle succéder à une attaque imminente – et dans ce cas-là, c'est l'usage de la force à titre préventif jusqu'ici refusé – ou effective ?

Le dernier Livre blanc de la Défense rappelle la posture qui avait été définie en 1956 par le Directeur général adjoint de l'Agence de défense au nom du Premier ministre Ichiro Hatoyama en cas d'attaque balistique, et qui reste d'actualité : « il devrait être possible de riposter de façon minimale pour éviter de telles attaques. Le droit de légitime défense devrait permettre de riposter contre des bases de tir étrangères, si tout autre moyen de résolution du

¹⁵ Lors de la visite présidentielle au Japon, Jiang Zemin s'est vu refusé de nouvelles excuses écrites pour les crimes de guerre commis par les forces impérialistes japonaises pendant la guerre de 15 ans (1930-45) tandis que le Premier ministre Obuchi se distançait des Etats-Unis sur les « trois non » formulés par le président Clinton lors de sa tournée chinoise la même année.

¹⁶ La présence de ressources énergétiques a été détectée à cette période.

¹⁷ Nakasone Yasuhiro avait été le premier Premier ministre à faire le pèlerinage à titre officiel en 1983. Le tollé national et régional l'avait contraint à ne renouveler l'exercice qu'à titre privé. Depuis le début de son mandat (2001), le Premier ministre Koizumi s'est rendu quatre fois au temple.

¹⁸ Le sommet afro-asiatique qui se déroulait à Jakarta en avril 2005 a été l'occasion pour les deux dirigeants de manifester leur volonté commune de coopération pacifique, dans l'esprit de Bandung, lors d'un entretien souhaité par la partie japonaise en marge du sommet.

conflit est inefficace »¹⁹. Le Livre blanc précise cependant la position du gouvernement : « l'attaque préventive, en d'autres termes, attaquer un pays sur la base d'une possible attaque armée bien que cette attaque n'ait pas été formellement lancée, n'est pas autorisée »²⁰.

L'autre élément significatif de la préparation du Japon à une déstabilisation de la région est la mise en place d'une cellule de renseignement autonome²¹. Le lancement de deux satellites d'observation à peine une année après le tir balistique *Taepodong* nord-coréen d'août 1998, ainsi que l'ouverture d'une cellule antiterroriste marquent tous deux la quête de structures indépendantes de renseignement et la volonté du Japon de devenir autonome en matière d'analyse de la menace. Ce mouvement n'est pas sans rappeler les craintes gouvernementales et intellectuelles japonaises « d'abandon » de l'ami américain, un sentiment omniprésent à chaque grande étape de la politique étrangère américaine et qui a considérablement nourri la diplomatie japonaise depuis le début de la guerre froide²².

En outre, la réforme politico-administrative activée depuis le milieu des années 1990, avec notamment la réforme du ministère des Affaires étrangères et le rééquilibrage des pouvoirs entre les bureaucrates et les hommes politiques, a conduit au renforcement du pouvoir politique sur les décisions en matière de sécurité et de défense. La création d'une cellule de gestion de crise auprès du cabinet du Premier ministre de même que la transformation récente du Conseil national de sécurité avec un mode de gestion qui soit plus intégré au plus haut niveau confirment le renforcement de l'exécutif japonais dans la prise de décision.

L'absence de système rapide de décision politique a toujours été portée au discrédit du Japon, une des plus sévères critiques formulées à son égard étant celle de Karel Van Wolferen et

de la faillite de l'Etat au Japon²³. La catastrophe nationale du tremblement de terre de Hanshin (1995) a éclairé les lacunes du circuit de commande d'une part entre les autorités centrales et les autorités locales, de l'autre entre les autorités centrales et les FAD, pour une mission qui relevait pourtant de leur compétence première. En 1997, l'accès des militaires aux instances civiles était facilité : dorénavant, les officiers peuvent témoigner devant la Diète et accéder directement au Directeur général de l'Agence de défense alors qu'un cabinet servait auparavant de tampon, en vertu du principe du contrôle civil sur les activités des FAD inscrit dans la Loi sur les FAD.

Partant du constat qu'une menace de type balistique sur l'archipel requiert un commandement rapide et efficace pour organiser la protection des citoyens japonais et assurer une riposte, l'exécutif japonais intègre progressivement le système décisionnel pour en assurer une plus grande efficacité. En février 2005, le cabinet du Premier ministre approuvait ainsi l'accélération de la procédure de décision en cas d'attaque de type balistique en direction de l'archipel, déléguant la décision, en cas d'attaque imminente, au directeur général de l'Agence de défense après accord du seul Premier ministre – lorsque toute mesure de nature militaire doit être préalablement soumise à l'ensemble du cabinet et à la Diète. De façon plus inattendue, en cas de lancement effectif d'un tir balistique, la décision de contre-attaque appartiendra désormais au seul officier aux commandes de la défense antimissile. Dans les deux cas, le Premier ministre devra néanmoins en informer *rapidement* la Diète, toujours en vertu du principe du contrôle civil. Cette mesure signifie la volonté et la capacité des autorités politiques japonaises à rendre plus cohérente et plus crédible l'action militaire des FAD.

¹⁹ Op. cit., p. 125 (version anglaise).

²⁰ Op. cit., p. 108 (version anglaise).

²¹ La coopération en matière de renseignement est un point fondamental de la nouvelle interopérabilité nippo-américaine. Le Japon, tributaire jusqu'en 1998 du seul renseignement américain, n'avait pas été à même de détecter rapidement le lancement du missile *Taepodong* nord-coréen.

²² Nous reviendrons dans notre deuxième chapitre sur cette dimension de la relation bilatérale nippo-américaine.

²³ Karel Van Wolferen, *The Enigma of Japanese Power: People and Politics in a Stateless Nation*, Vintage, 1990.

Enfin, la quête d'une capacité de projection qui s'inscrirait, selon l'analyse gouvernementale, dans la poursuite d'une posture de défense exclusivement défensive est un élément nouveau dans le débat. Si cette capacité de projection venait à être développée, il ne fait pas de doute que l'ensemble de la machine permettant à un Etat de répondre efficacement à une attaque armée serait en place. La mission défensive des FAD pour la seule protection nationale avait interdit alors aux différents cabinets le ravitaillement en vol ou la possession de porte-avions. La construction d'un nouveau porte-hélicoptères d'ici 2008, équipé notamment d'un système de commandement central pour les nouvelles opérations intégrées des forces terrestres, aériennes et navales, et d'équipements permettant des opérations de long terme dans des régions éloignées du Japon, dans le cadre de la « coopération internationale », viendrait accréditer la thèse que le Japon autorise désormais une lecture élargie de la posture défensive des FAD.

2.2 La « normalisation » des forces armées japonaises : avancées et limites

La transformation de la « Garde nationale » formée en 1952 en « Forces » de sécurité puis d'autodéfense en 1954 a été l'objet de débats animés dans les cercles politiques japonais d'après-guerre. Pour les milieux de gauche, l'existence des FAD augurait la remilitarisation du Japon et était anticonstitutionnelle. La lecture faite par le cabinet Yoshida de l'article 9 de la Loi fondamentale, qui scelle le pacifisme d'Etat, a cependant été moins restrictive. Les libéraux-conservateurs avaient d'ailleurs veillé à ce que

l'article 9 soit rédigé de telle sorte qu'une ouverture en ce sens était possible. La première proposition faite par le chef des Forces d'occupation alliées, le général MacArthur, obligeait le Japon à un désarmement total et définitif²⁴. La négociation qui s'en est suivie a permis à la partie japonaise d'introduire une corrélation entre la renonciation aux équipements militaires et la renonciation à résoudre un conflit international par la force armée. De cette façon, la renonciation à posséder une force armée ne pouvait s'appliquer au cadre légitime de la défense individuelle en cas d'attaque contre l'archipel. C'est cette directive politique qui a permis la formation des FAD en 1954, alors que la guerre de Corée (1950-53) avait porté la guerre froide en Asie, et qui justifie depuis l'existence des FAD, par ailleurs formellement reconnue par le Parti socialiste japonais en 1993. L'idée ancienne d'une OTAN asiatique et de la mise en place d'une « structure collective de sécurité multilatérale » avait en outre justifié une contribution militaire limitée à l'alliance nippo-américaine et orienté la politique de défense du Japon vers la défense individuelle.

D'une force nationale à une force globale

Le Traité de sécurité mutuel entre le Japon et les Etats-Unis de 1960 est venu crédibiliser l'action des FAD en tant que force armée devant assurer la protection nationale en coopération et en soutien des Etats-Unis. Le Traité couvre explicitement un vaste espace régional – une spécificité de l'alliance nippo-américaine comparée à d'autres alliances bilatérales²⁵ –, celui de l'Extrême-Orient (*Far East*) défini devant la Diète par le Premier ministre alors en fonction, Nobusuke Kishi, comme un espace couvrant le nord des Philippines, et incluant le Japon, la Corée du Sud et Taiwan²⁶. Le périmètre d'action

²⁴ Il est coutume de dire que la Constitution japonaise a été rédigée par les forces d'occupation et le général MacArthur en particulier. La marque du général MacArthur porte sur la figure de l'Empereur, devenu le symbole de l'Etat, et la renonciation au droit souverain de faire la guerre. A ce sujet, voir Tetsuya Kataoka, *The Price of a Constitution : The Origins of Japan's Postwar Politics*, Crane Russak, New York, 1991.

²⁵ Le Traité de sécurité américano-sud-coréen ne définit aucun rayon d'action géographique.

²⁶ Le gouvernement de Taiwan est alors le seul gouvernement reconnu de la Chine. Les Etats-Unis ne reconnaîtront le gouvernement de Pékin qu'en 1972, rendant caduque la couverture officielle de Taiwan par le Traité de sécurité. Le *Taiwan Relations Act* de 1979 définira la nouvelle relation de sécurité entre les Etats-Unis et Taiwan.

des FAD est pour sa part resté très circonscrit ; il est élargi à 1000 miles nautiques des côtes japonaises depuis 1981, pour assurer la protection des voies maritimes d'approvisionnement énergétique notamment, et a été étendu par le gouvernement Nakasone en 1984 à la possibilité de mener des actions de défense individuelle depuis un bâtiment naval américain en Asie-Pacifique et en cas d'attaque sur l'archipel. La dimension exclusivement nationale des FAD a ainsi été préservée pendant quarante ans dans un souci de compromis politique national entre les forces libérales-conservatrices et socialistes.

Le sommet Hashimoto-Clinton d'avril 1996 marque le début d'une nouvelle ère dans la relation bilatérale de sécurité. Les Nouvelles Directives en matière de coopération et de défense, envisagées en 1997, entrent en vigueur en 1999, après que le Japon a émis une législation nationale permettant de répondre aux obligations bilatérales. Ces directives étendent le champ d'action des FAD à l'Asie-Pacifique, hormis le sous-continent indien, politiquement exclu lors d'une clarification faite par le Premier ministre Obuchi devant la Diète en avril 1999. Elles introduisent par ailleurs la notion d'action en zones périphériques suivant la situation (*shubun*) et précisent les actions de soutien en front arrière (*rear area support*). Les Nouvelles Directives élargissent donc le champ géographique d'action du Traité de sécurité nippo-américain, mais les contraintes constitutionnelles et politiques pèsent de la même façon sur les mouvements des FAD : mission en zone pacifiée, soutien logistique à l'allié uniquement en base arrière et hors missions de combat, pas d'engagement sur la résolution par la force d'une crise spécifique – telle que celle du Déroit de Taiwan²⁷ –, les FAD étant mobilisées en fonction de la situation dans la périphérie archipélagique et des risques encourus pour la stabilité et la sécurité de l'archipel.

La présence de troupes japonaises à l'étranger est donc tout à fait récente et reste très limitée à des actions bien définies. La Loi pour les opérations de maintien de la paix (dite loi PKO – *Peace-*

keeping Operations) de 1992 a inauguré l'envoi à l'étranger des FAD dès 1993 dans le cadre des missions onusiennes : les FAD ont depuis couvert l'Afrique (Rwanda 1994, Mozambique 1993-95), le Moyen-Orient (Irak 1993, Golan depuis 1996), l'Asie centrale (Pakistan et Océan indien pour couvrir l'Afghanistan en octobre 2001) et l'Asie orientale (Cambodge 1992-93, Timor oriental 1999 et 2002). Par ailleurs, la Loi sur la coopération internationale contre les catastrophes naturelles de 1987 a mobilisé les FAD en Amérique centrale (Honduras 1998), au Moyen-Orient (Turquie 1999, Iran 2003) et en Asie du Sud (Inde 2001 et Océan indien 2004) : ce sont là les missions premières des FAD.

La législation post-2001 apporte une nouvelle dimension au champ géographique mais aussi au rayon d'action des FAD, pour des missions qui ne relèvent pas légalement et formellement du Traité de sécurité bilatéral. La loi sur les mesures spéciales contre le terrorisme d'octobre 2001, dont la validité devrait prendre fin en octobre 2005²⁸, a servi de cadre légal pour envoyer les FAD en décembre 2001 dans l'Océan indien, en soutien arrière à la coalition internationale contre le régime Taliban. De même, la loi sur la reconstruction de l'Irak, votée en juin 2003, définit précisément la mission des FAD à Samawah. La législation post-2001 apporte ainsi plusieurs innovations. Tout d'abord, elle autorise des missions globales hors Nations unies, bien que le cabinet Koizumi les ait légitimées auprès de l'opinion publique en se référant aux condamnations onusiennes, lorsque le mandat de l'ONU n'existait pas (Irak). Ensuite, les FAD ont pu offrir un soutien arrière logistique à une coalition et non aux seules forces américaines : dans la guerre contre les Talibans, les FAD ont ainsi coopéré avec les Britanniques depuis l'île de Diego Garcia (Royaume-Uni) dans l'Océan indien ; elles étaient également autorisées à protéger l'ensemble des personnes dans sa zone de contrôle, et non plus les seuls ressortissants japonais. Enfin, fait plus remarquable, elles ne s'inscrivent pas dans un espace *stricto sensu* sécurisé, ce qui était la condition pre-

²⁷ Pékin a néanmoins lu la portée des Nouvelles Directives dans ce sens.

²⁸ Il s'agissait d'une loi temporaire de deux ans, reconductible une fois.

mière pour l'envoi des FAD à l'étranger. L'invention du concept de « zone de non-combat » est venue pallier cet impératif. De même, l'engagement du Japon dans l'ensemble des missions principales des Nations unies depuis décembre 2001 (après que la loi PKO a été amendée une première fois en 1998, puis en 2001) – et donc la possibilité de contribuer à des missions plus exposées – est venu légitimer la politique irakienne du cabinet Koizumi : l'envoi des forces armées ne peut se justifier que dans la mesure où l'exposition au danger n'est pas nulle ; dans une région complètement pacifiée, le personnel civil seul peut conduire des opérations de reconstruction²⁹. Alors que la Bundeswehr allemande a opéré depuis une dizaine d'années une transformation similaire en s'impliquant dans la gestion des crises internationales – et non plus dans la seule défense territoriale –, sa mobilisation dans des opérations multinationales reste pour sa part assujettie à un mandat international. Le mouvement japonais se distingue ainsi des évolutions allemandes, du fait de préoccupations sécuritaires très distinctes.

Depuis 2001, l'administration japonaise jongle ainsi habilement avec les textes de loi et les décrets nationaux, mais aussi avec les appels de la communauté internationale ou de l'allié américain pour permettre la participation effective des FAD à de nouvelles missions internationales. D'une force nationale à une force internationale, le statut des FAD a donc considérablement évolué au cours de la dernière décennie.

La dynamique irakienne : vers une armée régulière ?

Les évolutions décrites ci-dessus ne signifient pas pour autant une « normalisation » complète de la politique de défense du Japon. La normalisation à la japonaise vise avant tout à permettre l'insertion internationale des FAD pour des missions et des actions exclusivement définies par Tokyo. La spécificité constitutionnelle japonaise exclut la belligérance, dès lors que l'archipel n'est pas attaqué ; ce renonce-

ment ne semble pas remis en cause dans les débats autour de la Constitution formellement amorcés depuis 2001.

Dans ce contexte, l'aspect défensif reste la norme en matière d'équipements militaires. Ainsi, le Japon ne possède pas de missiles intercontinentaux (ICBM) ou de missiles balistiques. La question de la capacité d'approvisionnement en vol, dont l'objectif est de soutenir un effort militaire d'une ampleur intercontinentale reste aujourd'hui rejetée, bien qu'elle ait ses avocats : au titre des Nouvelles Directives de 1997, le Japon devrait pouvoir assister les Etats-Unis en front arrière pour des opérations militaires dans un périmètre éloigné, action démontrée dans l'Océan indien en 2001, mais sans soutien logistique de combat. La question du ravitaillement en vol pour des missions défensives est aujourd'hui à l'étude. De même, le Japon a souvent caressé l'envie de construire un porte-avion, rejeté pour des raisons inhérentes au refus d'une force de projection. Mais, au-delà d'un renforcement de la compétence militaire dans les années à venir pour faire face aux menaces de type nouveau, reste la réaffirmation d'une posture défensive.

L'engagement pour un « usage minimal et nécessaire » de la force armée reste aussi d'actualité, même si une lecture plus souple du terme « minimal » a prévalu depuis 2001. En 1999, la marine japonaise avait reçu l'autorisation de chasser un navire probablement nord-coréen, sans user la force directe. Les garde-côtes ont pour leur part pu tirer sur un navire suspect, qui a explosé, en décembre 2001, sous couvert de la Loi sur la pêche dans les eaux territoriales japonaises et après que les appels réitérés pour que le bateau suspect présente pavillon eurent été vains.

Le NPDO de décembre 2004 rappelle dans son chapitre IV le recours uniquement à la force « nécessaire »³⁰. De façon permanente, l'usage de la force reste très restrictif. C'est d'ailleurs en référence à ce « minimum nécessaire » que le Japon a justifié son refus catégorique de s'engager dans des opérations de défense collective,

²⁹ Explication donnée par un haut fonctionnaire du Gaimusho. Entretien avec l'auteur, Tokyo, 18 janvier 2005.

³⁰ Chapitre VI – Vision pour la capacité de défense future, point 1.b : Réponses aux attaques de guérillas et de commandos spécifiques.

arguant qu'une telle participation induit obligatoirement des équipements plus importants. Néanmoins, la notion de « minimum nécessaire » est assez floue. L'usage de la force, limitée à la seule protection individuelle dans le cadre de la loi PKO initiale était étendu à la protection des personnes « sous contrôle » des FAD en décembre 2001. Par ailleurs, la décision de l'usage de la force appartient au commandement et non au soldat, alors que le personnel militaire relève du Code civil et ne bénéficie pas d'un Code particulier. Aujourd'hui, l'idée de garantir au mieux – et donc avec des équipements plus fournis – les missions des FAD et la sécurité du personnel militaire dans des zones sensibles semble progresser : le schéma irakien, qui contraint les autres forces en présence, en l'occurrence les Pays-Bas, à assurer la protection du périmètre de stationnement des FAD, ne semble plus acceptable. Le Conseil sur les compétences en matière de sécurité et de défense (connu sous l'appellation Commission Araki, du nom de son président), un organisme *ad hoc* mis en place par le Premier ministre Koizumi en 2004, penchait ainsi pour le recours à la force armée dans certaines circonstances. La communauté japonaise d'experts en question de sécurité envisage également cette possibilité³¹. Enfin, la production et l'usage de la force nucléaire reste prohibé, en vertu de la Directive politique de 1969, par laquelle le Japon précisait sa position sur le nucléaire militaire.

La participation des FAD dans des opérations collectives reste aussi officiellement exclue. Pourtant, participant à une étude conjointe sur la défense antimissile dès 1993, s'y engageant formellement en 1999, le Japon est entré dans la troisième phase, celle du développement, en décembre 2003. La coopération japonaise à ce programme américain nuance ainsi le degré d'engagement du Japon dans des opérations collectives, puisque le système de défense antimissile a sans aucun doute une vocation collective. Le déploiement d'inter-

cepteurs dans l'espace va également à l'encontre de la Résolution sur l'usage pacifique de l'espace, votée en 1969. En outre, plusieurs observateurs arguent, à juste titre, que les opérations dans l'Océan indien relevaient bien de la sécurité collective. La mission irakienne elle-même est lue comme un soutien à une coalition pour mener des actions de représailles. La présence des FAD en Irak, sous drapeau japonais, est venue conforter les analyses arguant de leur normalisation dans des opérations qui ne relèvent plus de la défense individuelle, surtout après l'absence avérée d'armes de destruction massive sur le sol irakien.

Une armée régulière serait une armée qui participerait à l'ensemble des missions internationales, dans le cadre de l'alliance, de coalitions militaires ou des organisations internationales avec des outils similaires aux autres forces armées. Ce mouvement n'est pas encore perceptible au Japon. Alors que l'archipel possède la deuxième flotte opérationnelle et le quatrième budget militaire pour l'année fiscale japonaise de 2002³², les autorités politiques prétendent pour l'instant à une présence plus affirmée à l'international dans le cadre des contraintes nationales. Il est tout à fait intéressant de noter que l'engagement du Japon dans la reconstruction de l'Irak au sein de la force multinationale conduite par l'ONU, une fois le nouveau gouvernement irakien aux commandes, pourra se faire à la condition que les FAD opèrent sous les directives nationales. En clair, le commandement onusien ne sera pas respecté si les conditions d'action pour les FAD définies au niveau national ne sont pas réunies sur le terrain.

L'innovation irakienne réside surtout dans la nature du terrain d'action : malgré la détérioration croissante de la sécurité après la fin officielle des hostilités, les FAD ont pris le chemin de l'Irak en décembre 2003. Cependant, il faut rappeler ici l'extrême prudence du cabinet Koizumi dans l'identification du point d'ancrage des FAD à Samawah, ainsi que l'absence d'ambiguïté, à

³¹ C'est le cas de Akio Watanabe, président du Japan Research Institute for Peace ou de Akiko Fukushima, directrice de recherche au National Institute for Research Advancement (NIRA), proche des autorités publiques.

³² Avec 33 millions de dollars représentant 0,995% du PNB (contre 3,2% pour les Etats-Unis, 2,6 % pour le Royaume-Uni et 1,9 % pour la France).

chaque étape du processus, sur la mission irakienne des FAD. La définition de l'action des FAD ne s'est jamais éloignée, dans les discours et dans les faits, de la reconstruction post-conflit ; aucune logistique pour soutenir la mission de combat ne semble avoir été officiellement proposée. Sur le terrain, le cabinet Koizumi semblait cependant reconnaître le transport exceptionnel de soldats américains armés.

Le débat sur le pacifisme constitutionnel peut-il conduire à la complète normalisation des FAD ? Pour certains experts japonais et hommes politiques, le refus de la guerre ne devrait pas être inscrit dans la Loi fondamentale mais être laissé à la décision des instances démocratiques³³. Ces positions expriment une confiance retrouvée dans la structure politique et dans l'antimilitarisme persistant au Japon. Le cabinet Koizumi a de son côté clairement rejeté l'engagement militaire *stricto sensu*. Le Comité d'étude sur la stratégie de sécurité du Japon du Parti libéral démocrate, que préside le Premier ministre, défend pour sa part la référence formelle dans la Loi fondamentale au droit à l'autodéfense, et pour certains de ses membres la référence au statut de « force militaire » pour les FAD. De façon générale, seule une minorité de parlementaires, toutes tendances politiques confondues, se prononce aujourd'hui pour la transformation des forces armées en armée régulière³⁴. L'adoption d'une Loi permanente, qui définirait précisément le cadre d'action des FAD à l'étranger, le possible et l'interdit en un seul texte, semble progresser.

2.3 De l'implication globale à la stratégie de sécurité intégrée

L'insertion régionale et internationale du Japon est paradoxalement récente, alors que le Japon

est membre des Nations unies depuis 1956 et surtout du Club des grands pays (G6) dès sa formation. La présence à l'étranger depuis une décennie des forces armées vient illustrer une nouvelle posture à l'international. Le Japon a construit sa politique étrangère et de défense d'après-guerre autour des principes de la doctrine Yoshida. Yoshida Shigeru, Premier ministre de la paix, artisan des Accords de San Francisco et du Traité de sécurité initial avec les Etats-Unis en 1951, a marqué toute l'évolution postérieure du Japon et son accession au deuxième rang économique mondial : reconstruire le pays et confier la sécurité de l'archipel aux forces américaines, telle peut être résumée sa doctrine³⁵. Le cabinet Ikeda en 1960 avait accentué la doctrine Yoshida en dictant au Japon un profil bas en matière d'implication internationale. Les années d'après-guerre sont ainsi des années de repli stratégique où l'implication directe du Japon dans la tension Est-Ouest est nulle.

La stratégie globale et la sécurité humaine

Pendant la guerre froide, Tokyo a toujours été tenue à l'écart – et s'est aussi volontairement tenue en dehors – des grandes consultations en matière de sécurité. Au cours de la décennie 1980, alors que les objectifs d'après-guerre – rattraper l'Occident – avaient été largement atteints, les élites politiques et intellectuelles devaient définir un nouveau grand projet national. Ce seront « la sécurité globale » des cabinets Ohira et Suzuki (1978-81) et « l'internationalisation » ou « la politique globale » du cabinet Nakasone (1982-87). Par ces stratégies, le Japon a opéré un retour progressif, sur la scène régionale puis internationale, via le réchauffement politique entre les Etats-Unis et le Japon des années 1980, pour pallier les tensions commerciales et le « *Japan Bashing* »³⁶.

³³ C'est une position développée par Yasuhiro Matsuda, chercheur au NIDS, institut de recherche rattaché à l'Agence de défense. Entretien avec l'auteur, Tokyo, 13 janvier 2005.

³⁴ Selon un sondage conduit par l'hebdomadaire AERA (groupe Asahi Shimbun) auprès de 104 parlementaires, à peine un quart des personnes interrogées soutenait la constitution d'une armée régulière. AERA, N° 35, 5 août 2004.

³⁵ Sur le Japon d'après-guerre et la doctrine Yoshida, voir l'excellente biographie politique de John Dower, *Empire and Aftermath : Yoshida Shigeru and the Japanese Experience 1878-1954*, Harvard University Press, Cambridge & Londres, 1988.

³⁶ L'amitié entre Ronald Reagan et Yasuhiro Nakasone a largement profité au rapprochement stratégique entre les deux pays.

Le concept de « sécurité globale » a pour la première fois introduit la sécurité économique et humaine comme deux composantes nécessaires à la stabilité de l'archipel. Il a théorisé la politique d'aide au développement pratiquée par la diplomatie japonaise depuis les années 1960 : assurer la stabilité économique des voisins proches en premier lieu ne pouvait que conforter la propre sécurité de l'archipel. Le cabinet Obuchi à la fin des années 1990 reprendra pour sa part la sécurité globale au travers du concept de « sécurité humaine ». Quant à « l'internationalisation » engagée par le Premier ministre Nakasone, elle a sans aucun doute marqué l'entrée politique du Japon sur la scène internationale post-Seconde Guerre mondiale symbolisée par le sommet du G7 de Williamsburg en 1983 et le traitement d'égal à égal conduit par l'administration Reagan vis-à-vis de son partenaire asiatique³⁷.

Le système de sécurité intégré

Le Nouveau Programme national de la défense publié en décembre 2004 annonce pour sa part la poursuite d'un « système de sécurité intégré », qui signifie clairement la volonté du gouvernement d'adopter une action « unifiée ». Le cabinet Koizumi a repris ainsi la proposition centrale de la Commission Araki. Articulé en quatre parties, le rapport de la Commission Araki remis au Premier ministre le 4 octobre 2004 mettait en exergue la mixité de l'environnement sécuritaire du Japon (menaces traditionnelles et nouvelles) ; il définissait également trois piliers pour atteindre ce double objectif : l'autonomisation de la défense japonaise, la coopération avec l'allié stratégique – les Etats-Unis – et la coopération internationale. Ainsi le traditionnel double pilier de la diplomatie japonaise – alliance et coopération internationale – est désormais renforcé par la dynamique de l'autonomisation nationale.

Le concept de sécurité intégrée semble « une stratégie innovante »³⁸ qui affine et développe le concept de « sécurité globale », tel qu'il avait été défini en 1980. Plusieurs orientations de la Commission Araki ont été retenues par le cabinet Koizumi dans la rédaction du nouveau projet de défense nationale, notamment la nécessité d'une armée flexible et multidirectionnelle, et d'un commandement unifié et rapide. En outre, deux principes de base de la Commission Araki guident le NDPO : empêcher toute attaque directe contre l'archipel et, si attaque il y a, pouvoir y répondre ; améliorer l'environnement sécuritaire international pour empêcher toute attaque directe contre l'archipel.

Ce dernier objectif apparaît comme prioritaire pour la sécurisation de l'archipel³⁹. La contrainte constitutionnelle oblige cependant les autorités politiques à un jeu d'équilibre pour justifier politiquement les nouvelles orientations de la force armée japonaise : celle-ci n'existant que pour protéger le Japon d'une attaque contre son territoire, cette mission prioritaire est réaffirmée. D'une certaine façon, la menace extérieure traditionnelle que représente la Corée du Nord reste nécessaire à la légitimation politique des FAD. En outre, l'engagement dans des opérations militaires internationales ne peut se faire que si la stabilité de l'archipel est menacée. Le raisonnement tel qu'il est conduit pour « normaliser » les FAD est donc distinct de celui fait en Allemagne, où les Directives sur la politique de défense sont construites sur le postulat qu'aucune menace conventionnelle n'est dirigée contre le territoire allemand et que la défense doit dépasser le strict champ « territorial »⁴⁰.

Le mouvement amorcé concernant les missions des FAD et les contraintes qui pèsent toujours sur leur posture font du Japon une puissance civile partiellement militarisée, aux outils

³⁷ Pour la première fois lors de la rituelle photo de groupe, le Premier ministre japonais était aux côtés du président américain.

³⁸ Expression empruntée à Akihiko Tanaka, Conférence de presse devant le Foreign Press Center, 25 octobre 2004.

³⁹ Dans une déclaration du chef du cabinet Hiroyuki Hosoda le 10 décembre 2004, le gouvernement soulignait la nécessité de protéger les couloirs maritimes.

⁴⁰ Voir à ce sujet l'analyse de Stephen F. Szabo, « Transforming German Defense : The New Defense Policy Guidelines », American Institute for Contemporary German Studies, Johns Hopkins University. www.aicgs.org

militaires solides mais limités. La poursuite de la « normalité » ne doit être comprise que dans la participation possible des FAD à des missions militaires extérieures, dès lors qu'elles ne viennent pas contredire les principes réaffirmés au niveau national : usage de la force minimale et nécessaire ; terrain relativement peu exposé ; posture exclusivement défensive. En matière de missions militaires, le droit national l'emporte

sur les attentes internationales. La révision constitutionnelle, attendue dans les cinq à dix ans, viendra légaliser l'existence des FAD. Cela semble un point politiquement acquis. Rien n'indique formellement aujourd'hui que la régularisation des FAD leur permettra d'intervenir dans des missions distinctes de celles auxquelles elles participent aujourd'hui.

La consolidation de la relation nippo-américaine : du partenariat à l'alliance⁴¹

Pourtant, les engagements pris par le Japon et le cabinet Koizumi dans le cadre de la coopération bilatérale militaire avec les Etats-Unis viennent compliquer les avancées japonaises et le positionnement officiel. Dans quelle mesure le Japon peut-il limiter l'action militaire et s'y engager en même temps ?

Au départ, la relation avec les Etats-Unis est une relation politique et de sécurité, mais fortement déséquilibrée. Certes, le Traité de sécurité révisé de 1960 introduit la notion d'engagement « mutuel » et précise les termes de la coopération entre les deux partenaires. Mais il faut attendre les années 2000 pour que la relation soit effectivement une « alliance » du point de vue de la partie japonaise, qui avait pris soin pendant un demi-siècle de ne pas préciser en ces termes la nature de la relation de défense et de sécurité avec les Etats-Unis : au début des années 1980, le ministre des Affaires étrangères avait dû démissionner pour avoir prononcé l'interdit. Le débat autour de la qualification des accords de sécurité entre les deux pays traduit aisément la complexité de la relation nippo-américaine, née de la victoire américaine sur l'archipel par le recours à la bombe atomique et des années d'occupation qui ont suivi la reddition.

Le renforcement de la coopération politique et militaire avec les Etats-Unis depuis 2001 est une composante essentielle du repositionnement stratégique du Japon et de l'adoption de nouveaux outils de défense que nous avons développés dans le chapitre précédent. Aujourd'hui, le besoin de l'alliance pour assurer la stabilité régionale domine sur la stratégie traditionnelle d'engagements bilatéraux et multilatéraux au sein de l'espace est-asiatique et au-delà. Porté par des analyses à la fois complexes et réalistes, le rapprochement avec les Etats-Unis relève parfois de la « survie nationale ».

Il comporte néanmoins des risques pour l'archipel, dont la stratégie à long terme dépendra largement de la refonte de sa Loi fondamentale et des orientations retenues pour la posture de défense. La « trappe sécuritaire » qui lie le Japon aux Etats-Unis caractérise la relation développée par les deux partenaires depuis la deuxième période de la guerre froide et surtout depuis 2001. L'indivision stratégiquement et technologiquement impossible du développement de la défense antimissile, la plaque stratégique que représente toujours l'archipel – et les îles Okinawa – pour les Etats-Unis et le besoin d'y maintenir une structure militaire opérationnelle pour parer aux menaces contre le continent américain font de la relation nippo-américaine une relation de dépendance partagée.

3.1 L'engagement politique bilatéral

La position du Japon dans la relation de sécurité avec les Etats-Unis a considérablement évolué dans le temps. Une analyse historique de la relation bilatérale montre comment le Japon est progressivement sorti de la sphère de sécurité construite par les Etats-Unis en Asie orientale pour venir se placer à un niveau de partenariat effectif, chacun recherchant la sécurité de ses propres intérêts nationaux. Pourtant, les deux autres piliers de la nouvelle stratégie de sécurité que sont le développement d'une défense autonome et le renforcement de la coopération internationale illustrent un pragmatisme politique dicté par des positionnements internationaux et des intérêts nationaux distincts.

⁴¹ Pour un aperçu schématique de la configuration stratégique en Asie, voir graphique page 32.

De la relation de sécurité à la relation politique

Les années d'après-guerre sont des années d'occupation, pendant lesquelles la sécurité extérieure de l'archipel est directement placée sous le contrôle et la supervision des forces d'occupation américaines. On parle alors d'alignement avec un armement limité avec les Etats-Unis. La révision du Traité de sécurité en 1960, alors que la guerre froide s'affirme, introduit la notion de « défense mutuelle » par l'article 5, mais veille surtout, pour la partie japonaise, à garantir la protection du Japon par les forces armées américaines stationnées sur l'archipel (article 6). L'annonce de la doctrine Guam en 1969 et la volonté des autorités japonaises de recouvrer la souveraineté sur l'ensemble du territoire (les îles Okinawa sur l'arc des Ryukyus restent sous administration américaine jusqu'en 1972) conduisent cependant le cabinet Sato à clarifier la portée de l'utilisation des bases : la déclaration politique conjointe Nixon-Sato de 1969 précise ainsi une coopération bilatérale couvrant le détroit de Taiwan et la péninsule coréenne.

La fin des années 1970 et les années 1980 annoncent un changement majeur dans la relation nippo-américaine. Face à la persistance de la menace russe et ses avancées en Extrême-Orient, puis devant le succès économique du Japon, les Etats-Unis poussent à une meilleure division du travail – justifiée ou pas – au sein de la relation bilatérale⁴². Le Japon, par crainte d'un retrait des Etats-Unis de la région après l'échec de la guerre du Vietnam et pour contenir les frictions commerciales avec les Etats-Unis, adopte en 1976 le premier Programme de défense nationale, suivi en 1978 de la signature des premières Directives pour la coopération en matière de défense avec les Etats-Unis. Le réarmement du Japon ainsi que

l'extension du périmètre d'action des FAD sont alors engagés. En 1981, le Premier ministre Suzuki évoque pour la première fois « l'alliance » avec les Etats-Unis. Depuis, le Japon a poursuivi sa politique de « dé-subordination ». L'ancien Premier ministre Hosokawa (1991-93) développera ainsi l'idée « d'une alliance sans bases » en 1998⁴³. Les années 1990 confirment la distanciation progressive du Japon par rapport à l'allié américain mais aussi sa fidélisation : être autonome dans l'alliance. L'autonomie est désormais formellement inscrite au programme de défense japonais de 2004.

Les interrogations sur le bien-fondé du système de sécurité construit dans l'immédiat après-guerre se sont multipliées au cours des années 1990. L'opportunité de maintenir les bases américaines sur le territoire alors que la menace soviétique était éteinte, la question de la relation à la Chine et de la relation de sécurité entre les Etats-Unis et Taiwan, rendant quasi obligatoire l'implication du Japon, directe ou indirecte via l'utilisation probable des bases⁴⁴ ont notamment fait l'objet de vives manifestations publiques. En outre, plusieurs épisodes sont venus attiser les doutes sur les objectifs poursuivis par les Etats-Unis dans la relation de sécurité qu'ils avaient construites avec l'archipel : le voyage secret de Kissinger en Chine communiste en 1971 sans que le Japon, pourtant partenaire régional, n'en ait été informé⁴⁵, la réponse américaine jugée inadéquate au tir balistique nord-coréen en août 1998, ou encore le mouvement de l'administration Clinton en direction de la Chine en 1998.

Le besoin de garantir une alliance qui n'a jamais été testée dans sa mission – protéger le Japon contre une attaque extérieure – est une composante essentielle de la relation du Japon avec les Etats-Unis ; de même que le besoin de garantir le

⁴² Sur le partage du fardeau et la critique américaine autour d'un Japon « *free-rider* », voir la démonstration pertinente de Glenn Hook, *Militarization and Demilitarization in Contemporary Japan*, Nissan Institute/Routledge, Londres, 1996.

⁴³ « Are US Troops in Japan Needed? Reforming the Alliance », *Foreign Affairs*, juillet/août 1998.

⁴⁴ En vertu des accords relatifs au statut des forces américaines au Japon, les Etats-Unis doivent informer le gouvernement japonais de l'utilisation des bases américaines à des fins autres que celle de la protection de l'archipel. Le Japon, qui n'avait pas soutenu explicitement les Etats-Unis dans la guerre du Vietnam avait autorisé l'utilisation des bases. Sur la question de Taiwan, le Japon ne s'est jamais prononcé officiellement sur un soutien militaire.

⁴⁵ Tokyo n'a été informée que quelques heures auparavant.

soutien du Japon à l'alliance et aux intérêts stratégiques américains a nourri les initiatives américaines. Du côté japonais, l'absence de cadre légal pour que les autorités japonaises viennent soutenir les Etats-Unis dans une campagne en dehors de la zone géographique stricte de l'Asie-Pacifique et sans que le Japon ait été directement menacé, a conduit à la formulation de « mesures spéciales » pour venir appuyer l'allié américain. Il est important de rappeler qu'aucune réciprocité similaire à l'article 5 du Traité de Washington n'est inscrite dans le Traité de sécurité nippo-américain ; la réciprocité inscrite dans l'article V du Traité bilatéral est engagée dès lors qu'une des deux parties est attaquée « sur le territoire administré par le Japon ». Dans les faits, ce seraient principalement les FAD qui seraient mobilisées.

L'engagement spontané du Japon dans la « guerre contre la terreur » (*War on terror*) américaine en 2001 fut porté par trois dynamiques fortes : une compassion naturelle face aux attentats destructeurs du 11 septembre 2001 ; la volonté de ne pas reproduire le syndrome irakien de 1991 ; la nécessité de garantir la confiance de l'allié et en premier lieu la solidité de l'alliance, maintenant que l'allié américain venait d'être directement attaqué sur son sol. De façon paradoxale, l'alliance nippo-américaine a été testée non pas sur la zone qu'elle couvre formellement, et non pas pour protéger l'archipel. Il s'agit d'une confirmation « à l'envers » de l'effectivité de la relation de sécurité. Il est donc tout à fait possible d'évoquer aujourd'hui l'alliance politique entre les deux Etats. C'est d'ailleurs le sens nouveau introduit par la déclaration commune issue des rencontres entre les ministres des Affaires étrangères et de la Défense japonais et américains (rencontre dite 2+2) de février 2005, qui ouvre la voie à une relation stratégique future⁴⁶.

Des intérêts nationaux distincts

L'affirmation politique de l'alliance illustrée par l'engagement du Japon dans la campagne améri-

caine contre le terrorisme et les armes de destruction massive ne signifie pas pour autant une concordance politique sur les outils nécessaires à la stabilité internationale. D'une certaine façon, l'Irak a aussi démontré les divergences nippo-américaines quand, en façade, elle véhiculait une action commune. Ramener l'action de l'allié dans les instances onusiennes a mobilisé la diplomatie japonaise depuis le début de l'intervention américaine en Irak. De même, la politique moyen-orientale du Japon reste très distincte de la politique américaine : il n'y a pas du côté japonais de projet similaire à celui du « Grand Moyen-Orient », mais avant tout la nécessité de garantir des relations amicales ou cordiales avec ses principaux fournisseurs énergétiques : le revirement diplomatique de 1973 est tout à fait éloquent⁴⁷. L'aide financière à la Palestine, aux côtés de l'Union européenne, marque une distanciation par rapport aux Etats-Unis. Il est d'ailleurs tout à fait révélateur que le Japon ait proposé en mars 2005 de tenir un sommet israélo-palestinien à Tokyo quand l'exclusivité de ce type de rencontre appartenait aux Etats-Unis ou à l'Union européenne. Cela confirme la nouvelle assurance de la diplomatie japonaise sur la scène internationale, mais aussi la possible implication politique et diplomatique dès lors que les intérêts nationaux – qui passent par la stabilité moyen-orientale – sont en jeu.

Dans le proche périmètre japonais, la gestion de la question nord-coréenne a également suscité des divergences, le Japon optant pour le dialogue alors que les Etats-Unis faisaient le choix de la fermeté au moment de l'investiture de la première administration Bush. Au final, le dialogue à six, un procédé multilatéral incluant toutes les parties au conflit coréen des années 1950, même conduit par la Chine, vient récompenser les efforts japonais et sud-coréens. Sur la question de Taiwan enfin, la partie japonaise n'avait pas souhaité formellement inscrire Taiwan dans le périmètre d'action du Traité

⁴⁶ Sur cette déclaration, voir par exemple l'analyse de Yuki Tatsumi, « US-Japan Security Consultative Committee : An Assessment » dans *Pacnet*, 10 mars 2005. www.csis.org

⁴⁷ Menacé quelques jours par les pays de l'OPEP d'un embargo après la guerre de Kippour, le Japon reconnaissait les demandes palestiniennes, alors qu'il avait auparavant soutenu la politique israélienne.

bilatéral, ni dans les Directives nippo-américaines de 1978, ni dans celles de 1997, traduisant de cette façon une retenue quant à la formulation exacte du périmètre et du contexte d'action des FAD, et se laissant une marge de manœuvre pour ne pas s'engager auprès des Etats-Unis si sa lecture de la crise sino-taiwanaise venait à diverger de la lecture américaine. La déclaration finale du Comité consultatif bilatéral pour les questions de sécurité de février 2005 reprend une formulation en demi-teinte : elle confirme la préoccupation des deux parties et le souhait d'une résolution pacifique du conflit tout en appelant la Chine à une meilleure transparence militaire.

A ce stade, rien n'est formellement dit sur la participation du Japon à une opération de « sauvetage » militaire de Taiwan si le *statu quo* venait à être rompu unilatéralement – par une déclaration d'indépendance du côté de Taiwan⁴⁸ – ou militairement – par une action de reconquête par la Chine ; mais tout est y supposé : plusieurs experts sont catégoriques sur l'engagement militaire du Japon en soutien des Etats-Unis en cas de conflit dans le Détroit. Que la nécessité de maintenir « une relation de coopération avec la Chine » ait été affirmée dans cette déclaration politique va pourtant dans le sens de la diplomatie chinoise du Japon depuis cinquante ans. Depuis les années 1950, le Japon n'a jamais cessé sa politique d'engagement vis-à-vis de la Chine communiste, devançant même les Etats-Unis dans la reconnaissance diplomatique en 1972 – après le voyage, certes, du président Nixon en Chine la même année ; il est aussi le premier pays à avoir repris formellement l'aide publique au développement en direction de la Chine après 1989 et les événements de Tiananmen. Les prochaines Directives nippo-américaines, prévues en 2006, devraient apporter davantage d'éléments pour saisir la portée réelle du positionnement politique japonais sur ce dossier, suggéré en février 2005.

3.2 La coopération militaire et technologique renforcée

Dans un sondage du quotidien japonais *Asahi Shimbun* de mai 1998, 70% des personnes interrogées étaient favorables au maintien de l'alliance nippo-américaine lorsque 67 % souhaitaient la réduction des bases militaires américaines. Les sondages réalisés depuis vont dans le même sens⁴⁹. La relation de sécurité avec les Etats-Unis ne fait plus débat depuis l'incident balistique nord-coréen, mais les modalités de la coopération restent à définir et divisent toujours la classe politique et l'opinion publique. Le programme de défense antimissile ainsi que les réponses japonaises à la transformation militaire engagée par les Etats-Unis sont certainement les deux terrains de coopération qui éclairent avec pertinence la nature de la relation nippo-américaine aujourd'hui.

Autour du programme de défense antimissile

Avec une industrie d'armement nationale fonctionnant à circuit fermé, du fait de la Directive politique de 1967 interdisant l'exportation d'armements et de technologie militaire, la militarisation accélérée du Japon depuis les années 1980 a un coût, en termes de fabrication mais surtout en termes de recherche technologique. La question de la levée de l'interdiction sur les exportations d'armements a clairement été posée par la Commission Araki en 2004. Le cabinet Koizumi n'en a retenu qu'une levée minimale et ciblée : celle de l'exportation de technologies et de composants militaires dans le cadre de la coopération sur le programme de défense antimissile avec et en direction des Etats-Unis, précisant en outre que tout re-transfert de technologie via une partie devait être autorisé par l'autre.

La relation technologique avec les Etats-Unis n'est pas un phénomène nouveau : depuis 1978,

⁴⁸ Dans cette hypothèse, l'administration Bush a précisé que les Etats-Unis n'interviendraient pas pour soutenir Taiwan.

⁴⁹ Voir par exemple les sondages réalisés par l'institut NIRA en 2001 publiés dans « Japan's Proactive Peace and Security Strategies – Including the Question of 'Nuclear Umbrella' », NIRA Research report, N°20000005. 74% des personnes interrogées estimaient que le traité était utile, mais 14 % seulement souhaitaient le renforcer.

les transferts avaient été en sens unique depuis les Etats-Unis pour amorcer la militarisation du Japon. Le cabinet Nakasone a de son côté levé l'interdit japonais en 1983 dans le cadre du soutien du Japon au projet de « la guerre des étoiles » (*Initiative Defense Strategy*), mais la levée ne portait que sur le volet technologique⁵⁰. En 1996, l'accord dit ACSA (*Acquisition and Cross-servicing Agreement*) définissait précisément les termes et les conditions d'échanges technologiques dans le cadre des exercices conjoints *en temps de paix* ; il fut amendé en 1998 pour répondre aux obligations japonaises dans le cadre du renforcement de la coopération instaurée par les Nouvelles Directives – sans pour autant autoriser l'approvisionnement en armes – puis en juin 2004. La relation technologique bilatérale ouverte par le protocole sur les transferts technologiques de 1985 avait un triple objectif : compenser le déficit commercial des Etats-Unis vis-à-vis du Japon ; financer un projet technologique dont les Etats-Unis avaient l'ambition mais pas les moyens ; mettre à profit l'avancée technologique du Japon (notamment en matière de fibre optique et de circuits intégrés) et accéder à la technologie du secteur privé et public japonais.

La dimension nouvelle apportée par le cabinet Koizumi en décembre 2004 est la levée sur l'exportation de composants militaires, justifiée par le fait que la phase de déploiement de la TMD (*Theatre Missile Defense*), amorcée depuis décembre 2003, se fera dans une large mesure depuis les Etats-Unis. La levée générale du principe de non-exportation de composants et technologie militaires aurait signifié l'entrée du Japon dans la troisième phase de sa normalisation, après la participation des FAD à des missions extérieures et l'engagement du Japon dans des missions de coopération internationale. Mais sur ce terrain aussi, le message du cabinet Koizumi reste celui d'une puissance civile partiellement militarisée : dans son allocution

annonçant l'entrée en vigueur d'un nouveau programme pour la défense nationale le 10 décembre 2004, le chef de cabinet, Hiroyuki Hosoda, a rappelé le pacifisme constitutionnel (*peace-loving country*) et son corollaire que sont les trois principes de non-exportation d'armements.

La décision politique du cabinet Koizumi, beaucoup plus restrictive que les recommandations formulées par la Commission Araki, va dans le sens du maintien de la posture anti-militariste, valide et crédibilise l'engagement ferme du Japon dans le désarmement et contre la prolifération. Néanmoins, elle n'exclut pas la levée ultérieure de la Directive de 1967 : une éventuelle coopération militaire conjointe avec les Etats-Unis pour le développement d'armes ou de technologies nécessaires à la lutte contre le terrorisme sera « analysée au cas par cas »⁵¹. La posture japonaise apparaît dès lors fragile, puisqu'elle n'est possible que par le blocage politique qu'elle sous-tend : le principe de 1967 reste une directive politique, un code de bonne conduite qu'il est possible de lever dès lors que la classe politique et l'opinion publique y sont favorables⁵².

Pour Mitsubishi et Kawasaki Heavy Industries, les deux principales industries d'armement japonaises, le défi technologique justifierait la levée de l'interdit. En effet, alors que les Etats-Unis sont entrés dans la Révolution des affaires militaires (RMA), il devient essentiel pour le Japon, qui a réaffirmé son engagement dans la coopération militaire avec les Etats-Unis, de ne pas être distancé. Ce mouvement constitue également un gain financier par la mise en commun des ressources et des résultats ; un argument sensible au Japon, où l'opinion publique est particulièrement regardante au budget de la défense⁵³. Le développement du programme antimissile est certainement le catalyseur de la « transformation » militaire au Japon, par les effets qu'il induit déjà ou pourrait induire : ren-

⁵⁰ Reinhard Drifte, « Arms Production in Japan. The Military Applications of Civilian Technology », Westview Press, Boulder, 1986.

⁵¹ Allocution de Hiroyuki Yosoda, chef du cabinet, 10 décembre 2004.

⁵² Voir le point de vue par exemple de Noboru Hatakeyama, « Ease export ban only for missile defense », *Asahi Shimbun* (édition anglaise), 12 février 2005. M. Hatakeyama est président de la Fondation économique du Japon et ancien haut fonctionnaire du MITI.

⁵³ C'est d'ailleurs pour cette raison que plusieurs directeurs de l'Agence de défense ont aussi été d'anciens ministres ou hauts fonctionnaires du ministère des Finances pour garantir le passage du budget de la défense à la Diète.

forcement de la R&D et des capacités industrielles⁵⁴ ; engagement possible dans la sécurité collective.

L'impact au Japon de la transformation militaire américaine en Asie

Les autorités japonaises ont pris conscience tardivement du processus de « transformation » engagé par les Etats-Unis et de ses implications pour la garantie de sécurité de l'archipel. Car la transformation de la défense américaine ne signifie pas seulement la modernisation des équipements militaires ; elle intègre les réseaux d'information C4ISR, une plus grande flexibilité et mobilité dans le déploiement militaire, l'opérabilité de commandements conjoints. Elle ne se résume donc pas à un procédé technologique, mais change l'ensemble de la stratégie militaire, de l'équipement au commandement, en passant par la doctrine.

Le Japon initie un mouvement en ce sens à partir de 1998 et de l'incident *Taepodong*. L'InfoRMA, qui désigne la « transformation nationale », vise à intégrer à long terme l'ensemble des paramètres de la transformation américaine mais surtout une interopérabilité plus performante avec l'allié américain. Le commandement unifié de la marine, de l'aviation et de l'armée de terre japonaises, lancé en janvier 2005 à l'occasion de l'opération de secours dans l'Océan indien après le violent Tsunami de décembre 2004, ainsi que la multiplication d'exercices conjoints nippo-américains participent à cette initiative. Ceux-ci ne sont pas une dynamique nouvelle, mais renforcée, dans l'ampleur des forces participant aux exercices, et dans la régularité des manœuvres. Ils ont vu le jour entre les forces navales dès 1955, aériennes à partir de 1978, et terrestres à partir de 1980. L'opérabilité conjointe est une donnée étudiée sérieusement

depuis 1979, mais peu de sources sont ouvertes sur le sujet. Alors que l'Asie est au stade d'une modernisation renforcée – la « modernisation-plus »⁵⁵ –, le Japon a aujourd'hui engagé un processus de rattrapage accéléré de la transformation américaine : l'ensemble de la stratégie militaire et de l'organisation militaire japonaise est en voie de mutation, comme nous l'avons vu au premier chapitre.

La question de la transformation américaine a aussi une incidence forte sur le déploiement des forces américaines en Asie, phénomène qui a été manifestement mal appréhendé par les autorités politiques japonaises. Déjà, la doctrine Guam de Nixon en 1969 prévoyait le retrait progressif des forces américaines en Corée et au Japon. Les événements au Vietnam, le besoin de contenir l'Orient russe, puis l'escalade nucléaire nord-coréenne au début des années 1990 et les crispations chinoises sur Taiwan ont tour à tour favorisé le maintien des bases américaines, non pas tant pour assurer la sécurité de l'archipel proprement dit, que pour garantir des pôles depuis lesquels les actions militaires pourraient être conduites face à la menace russe sur les Etats-Unis eux-mêmes⁵⁶. En dépit de la persistance de tensions en Asie du Nord-Est, les Etats-Unis ont finalement engagé un retrait de leur présence en Corée du Sud, maintenant que la RMA était bien engagée. En 2003, les Etats-Unis avaient en outre annoncé une réduction de moitié des effectifs américains au Japon et leur re-localisation dans d'autres bases américaines dans le Pacifique Sud⁵⁷. Tokyo a su gagner du temps, arguant que les bases américaines sur l'archipel avaient une mission distincte de celles en Corée du Sud, mais le dossier reste un point de tension entre les deux partenaires.

La complexité de la question des bases américaines au Japon tient avant tout dans leur mission principale, telle qu'elle a été définie par le

⁵⁴ Au plus fort de la crise économique et financière, le Japon a poursuivi son effort dans la R&D lorsque la plupart des pays européens en baissaient le budget.

⁵⁵ Les actes du colloque « Defense Transformation in the Asia-Pacific Region: Meeting the Challenge » organisé par le Asia Pacific Center for Security Studies (30 mars-1er avril 2004) concluaient sur ce concept de « modernisation-plus » qui caractérise le mieux, selon les participants, les mouvements militaires en cours en Asie aujourd'hui.

⁵⁶ Glenn Hook évoque les bases militaires américaines au Japon comme des « piquets » contre l'URSS. Voir Glenn Hook, op. cit.

⁵⁷ 20 000 Marines sur 40 000.

Traité de sécurité de 1960 et l'accord sur le statut des forces armées américaines adopté parallèlement : assurer la sécurité de l'archipel, par une sécurisation de la région (art. 2). C'est en évoquant ce même principe que les Etats-Unis, poursuivant la réduction des coûts de l'alliance, avaient demandé en 1987 à la partie japonaise d'en financer le maintien. Aujourd'hui, le budget de la défense japonais y consacre environ 5 millions USD par an et assure 75% du financement des bases. La rétrocession des îles Okinawa en 1972, où sont stationnées 75% des bases américaines sur 10% du territoire de la préfecture, n'avait été possible qu'après accord de Tokyo pour y garder les bases américaines : le Japon offrait alors 278 km² à cette fin.

Le dossier est d'autant plus sensible que la question est très émotionnelle : le mouvement citoyen contre les bases, né d'une série d'incidents ou crimes à l'encontre de la population locale⁵⁸, des nuisances sonores, et des privilèges octroyés aux soldats américains, n'a jamais cessé. C'est pour y répondre que les deux parties avaient mis en place en 1995 le programme SACO (*Special Action Committee on Okinawa*). Aujourd'hui, ce processus est en panne : avec un objectif final à atteindre d'ici 2015 de réduction de 21% de la surface utilisée, la relocalisation de certaines bases – dont la base aérienne de Futenma – se heurte aux refus d'accueil des gouvernements locaux ; les bases occupent encore 233 km² et restent largement concentrées à Okinawa. Le point stratégique que représentent les îles Okinawa en Asie-Pacifique rend tout retrait des Etats-Unis sans contre-partie japonaise impensable. Le message de l'administration américaine quant à la base aérienne Futenma sur Okinawa est sans ambiguïté : il appartient à la partie japonaise de trouver une issue à une relocalisation décidée conjointement en 1999. En outre, le poids financier et politique que représentent les bases américaines obligent Tokyo à accélérer sa propre transformation dès lors que celle-ci induira la réduction des effectifs militaires américains.

Les décideurs japonais savent qu'ils ne peuvent pallier une diminution des effectifs américains qu'en développant une défense autonome. L'idée d'ouvrir l'accès des bases militaires japonaises aux forces armées américaines, soutenue par l'actuel directeur de l'Agence de défense Ono, séduit par l'allègement budgétaire et la réduction de la présence militaire américaine sur Okinawa ; elle aurait le double avantage de répondre aux pressions locales et financières. Elle signifie cependant un mouvement supplémentaire dans la coopération militaire pour lequel les autorités politiques japonaises ne sont pas encore prêtes. La transformation américaine est un défi stratégique pour le Japon. Pour que l'alliance soit effective, l'interopérabilité des forces japonaises et américaines doit aussi devenir effective. A travers son engagement dans le programme antimissile, les transferts de technologies et les exercices conjoints, le Japon révèle un mouvement pro-actif en ce sens. Cependant, la diminution programmée des forces américaines stationnées sur l'archipel et la possible réorientation de leurs missions dans la lutte contre le terrorisme et les armes de destruction massive est une donnée que les décideurs japonais appréhendent encore relativement mal. L'objectif américain est bien de s'assurer la disponibilité des bases sur l'archipel pour tout type de mission qui servirait les intérêts des Etats-Unis. Dans quelle mesure Tokyo est-elle disposée à modifier la mission de la présence américaine sur l'archipel est une question très débattue sur l'échiquier politique japonais.

3.3 Partenaires dans l'alliance : repositionnement tactique ou stratégique ?

La primauté de l'alliance dans la politique de sécurité du Japon ne doit pas occulter les autres paramètres forts de la politique étrangère du

⁵⁸ L'incident le plus violent et le plus mobilisateur fut certainement celui du viol de jeunes collégiennes en 1995 par des soldats américains à Okinawa. En outre, le crash d'un hélicoptère américain de la base aérienne Futenma en août 2004 à Ginowan a relancé l'opposition locale à Okinawa.

Japon. L'ensemble des mesures prises depuis 2001 ainsi que la refonte du cadre légal d'action des FAD poursuivent un objectif immuable : la sécurité de l'archipel. Puissance économique et financière fragilisée depuis le début des années 1990 par l'éclatement de la bulle spéculative, le Japon cherche aussi à stabiliser son environnement extérieur pour faciliter sa propre reprise économique. L'interdépendance économique croissante avec la Chine fait de toute crise politique et diplomatique bilatérale un enjeu pour la stabilité économique et financière de l'archipel. De la même façon, toute déstabilisation en mer de Chine du Sud et dans le détroit de Malacca, que borde l'Indonésie, est un risque premier pour l'approvisionnement pétrolier du Japon, dont les apports énergétiques transitent à 80% par cette route maritime⁵⁹. La prise en otages par des pirates de deux ressortissants japonais dans le détroit de Malacca en mars 2005 est venu rappeler l'insécurité environnante.

L'autonomisation recherchée

Le Japon a très tôt mesuré le coût d'une alliance avec les Etats-Unis qui pourrait être en conflit avec ses intérêts nationaux. La crainte d'une attaque armée contre les Etats-Unis *via* des frappes contre les bases américaines sur le sol japonais – un objectif que la Corée du Nord peut techniquement atteindre –, la crainte également de représailles contre le Japon si les Etats-Unis venaient à utiliser les bases pour des actions hors du périmètre défini par l'alliance et ne relevant pas de la défense de l'archipel sont des paramètres bien analysés dans la nature de la relation que souhaite le Japon avec les Etats-Unis. L'ensemble des mesures antimilitaristes prises depuis 1960 ont certes été des concessions aux partis d'opposition et à l'opinion publique pour assurer la domination du Parti libéral démocrate (PLD) ; elles sont aussi des garde-fous voulus par le PLD même contre une

intégration du Japon dans le système de sécurité américain *stricto sensu*. Rappelons que l'école Yoshida au sein du PLD est aussi une école de la paix : en 1950-51, le Premier ministre Yoshida avait su résister face aux demandes pressantes du Secrétaire d'Etat John Foster Dulles pour réarmer le Japon dans le contexte de la guerre de Corée.

L'article 6 du Traité de sécurité bilatéral est une garantie juridique contre l'abus de l'usage des bases sans accord de la partie hôte et à des fins autres que celles de la protection de l'archipel et de la sécurisation de l'Extrême-Orient. Mais la garantie sécuritaire que représente le maintien de la force armée américaine sur un archipel longtemps militairement dénudé a obligé les autorités japonaises à des concessions politiques : les Etats-Unis ont ainsi pu utiliser les bases au Japon dans la guerre du Vietnam, sans que le Japon ait formellement soutenu les Etats-Unis dans cette campagne. De la même façon, le contrôle par les autorités japonaises de l'importation de matériels nucléaires militaires – proscrit par les Trois principes non nucléaires de 1969 – a été assoupli dès lors qu'il s'agissait d'équipements américains.

Le risque de « trappe sécuritaire » a renforcé l'école de l'autonomisation de la politique et des outils de défense. Ce mouvement, parfois qualifié de « réaliste » par les observateurs étrangers et de « pragmatique » par les experts japonais⁶⁰, est dominant au sein du cabinet Koizumi et de l'échiquier politique. L'attitude pro-japonaise n'exclut pas la coopération bilatérale, mais elle atténuée considérablement le risque d'une dépendance politique vis-à-vis des Etats-Unis. La crainte d'un Etat japonais qui serait sous domination américaine est récurrente dans les débats nationaux. Le Premier ministre Yoshida avait déjà évoqué l'idée d'un Japon qui serait « une colonie » des Etats-Unis – mais en serait la meilleure⁶¹. D'autres ont repris l'argument, de

⁵⁹ Le Japon est dépendant à 90% des apports extérieurs.

⁶⁰ Akio Watanabe préfère ainsi faire référence au « pragmatisme », le réalisme pouvant s'opposer au pacifisme. Or le mouvement actuel au Japon n'exclut pas la référence au pacifisme. Entretien avec l'auteur, Tokyo, 12 janvier 2005.

⁶¹ Cité par John Dower, *op. cit.*

façon plus cynique, qualifiant déjà le Japon de 51^{ème} Etat américain⁶². Aujourd'hui, aussi bien le PLD, que le principal parti d'opposition (PDJ) ou la puissante communauté d'affaires souhaitent renforcer l'autonomie en matière de défense. C'est un des piliers formellement inscrits dans le nouveau NDPO, c'est aussi la direction retenue par le PLD qui rendait fin décembre 2004 ses conclusions sur l'avenir de la politique de sécurité du Japon⁶³ ; c'est enfin la position du Keidanren, syndicat patronal, qui émettait un document allant dans le même sens en janvier 2005⁶⁴.

La couverture internationale

En outre, les autorités politiques japonaises ont toujours pris soin d'inscrire leur nouvelle politique internationale dans le cadre de la « coopération internationale » (*kokusai kokken*). Le Traité de sécurité nippo-américain ne fait pas exception. Son article premier rappelle que l'action des deux partenaires doit répondre aux normes des Nations unies et veiller à renforcer le système onusien. Si la diplomatie américaine s'en est écartée depuis quelques années, la diplomatie japonaise n'a eu de cesse de vouloir le crédibiliser et le rejoindre : la quête d'un siège permanent au Conseil de sécurité des Nations unies est un moteur de la diplomatie japonaise depuis 1967 et des engagements récents plus affirmés au niveau international. L'obtention de ce siège conclurait la quête de légitimité internationale. L'article V incite les deux parties à se référer au Conseil de sécurité des Nations Unies en cas d'agression extérieure, de même que l'article VII réaffirme l'engagement des deux parties dans les instances onusiennes. Au final, sur les dix articles qui composent le Traité, trois font explicitement référence au cadre onusien.

L'action contre le terrorisme conduite par le Japon depuis 2001 et la nouvelle législation en vigueur en matière de défense et de sécurité s'ins-

crit aussi dans le cadre de la coopération internationale. Certes, la critique nationale ou étrangère à l'encontre de la nouvelle posture du Japon tend à rendre la « coopération internationale » du gouvernement japonais synonyme de « coopération avec les Etats-Unis ». Si l'objectif stratégique poursuivi par le Japon est bien de maintenir une présence américaine militaire en Asie, et si les deux parties partagent des objectifs stratégiques communs dans la région Asie-Pacifique – résolution pacifique du dossier nord-coréen et de la tension sino-taiwanaise –, il est cependant important de relever que le cadre juridique construit pour faciliter la coopération nippo-américaine ne fait pas référence au Traité de sécurité bilatéral. Ainsi la Loi contre le terrorisme de 2001 met en place des mesures spéciales pour assurer la participation du Japon aux opérations internationales contre le terrorisme (et en particulier l'action contre le régime Taliban) ; la loi sur l'Irak de 2003 fait aussi référence à la coopération internationale souhaitée par les Nations unies. Enfin, le nouveau NDPO met en place 3 piliers : la défense nationale, la coopération avec les Etats-Unis et la coopération internationale, signifiant trois rayons d'action distincts. L'attention particulière portée par le législateur japonais à toujours inscrire l'action internationale du Japon dans le cadre des règles de la communauté internationale est certes nécessaire sur le plan national pour justifier les mouvements récents en Irak auprès d'une opinion publique très attachée au pacifisme d'Etat, à l'insertion du Japon dans le système onusien, et largement hostile à la campagne militaire américaine en Irak. Elle est aussi un garde-fou précieux pour ne pas lier plus avant le Japon à son partenaire américain.

Le Japon est aujourd'hui arrivé à une position plus mature dans sa relation politique avec les Etats-Unis et il en recueille davantage de « respect » de la part de son partenaire : le soutien des Etats-Unis à la candidature du Japon au

⁶² Voir par exemple l'interview de Kyuma Fumio, parlementaire PLD et alors président de la Commission politique du parti, au *Asahi Shimbun*, 19 février 2002, au sujet de la politique irakienne du Japon : « Le Japon n'a pas le choix. Après tout, le Japon est comme un Etat américain ».

⁶³ *Nihon no anzenhosho to nibeitobei no shorai* (la défense et la sécurité du Japon et l'avenir de la coopération nippo-américaine), rapport de la commission politique du PLD, 22 décembre 2004.

⁶⁴ *Wagakuni no kihonmondai wo kangaeru* (réflexions sur les questions fondamentales qui touchent notre pays), 18 janvier 2005.

Conseil de sécurité vient « récompenser » le chemin parcouru par Tokyo. Ce rééquilibrage de la relation pourrait augurer une nouvelle ère bilatérale, celle d'un partenariat stratégique global dans lequel les tâches seraient sereinement et équitablement réparties. La personnalité du Premier ministre Koizumi et sa relation d'amitié avec le président Bush ont permis une accélération des mouvements politiques vers la

définition d'une nouvelle stratégie de défense pour le Japon. Alors que le mandat du Premier ministre Koizumi expire en 2006, la partie américaine tente, dans ce contexte, de verrouiller au mieux les acquis, l'histoire politique du Japon démontrant une alternance au sommet entre ceux qui souhaitent un rapprochement toujours plus affirmé avec les Etats-Unis et les tenants de l'anti-militarisme *stricto sensu*.

Renforcer la relation stratégique entre l'Europe et le Japon

La fin de la guerre froide, en Europe comme en Asie, a induit des reconfigurations stratégiques et politiques. Protégées par des parapluies sécuritaires de structure différente – une organisation de défense collective pour l'Europe et une juxtaposition de traités de sécurité bilatéraux en Asie –, mais de nature similaire – des structures militaires associant les Etats-Unis –, l'Europe et l'Asie ont, chacune à leur façon, cherché à adopter le cadre sécuritaire au nouvel environnement international et aux défis régionaux propres.

La fin de la guerre froide n'a pas eu la même portée en Asie, une évidence qu'il faut cependant rappeler. Elle n'y a pas transformé les relations internationales⁶⁵. En Asie, la zone démilitarisée de Panmunjon séparant Séoul de Pyongyang continue de diviser la Corée idéologiquement ; de même, l'ouverture économique de la Chine amorcée au début des années 1990 ne s'est pas accompagnée d'un changement de régime politique, comme ce fut le cas dans l'ancienne URSS. Les clivages politiques restent donc dominants dans une région par ailleurs économiquement de plus en plus interdépendante où le Japon et la Chine deviennent les principaux acteurs. En outre, la place de l'Asie dans le commerce mondial représentait 30% des échanges en 2004, l'Asie étant le troisième partenaire commercial de l'Europe. Dans notre première partie, nous avons mis l'accent sur les menaces régionales et l'incidence de cette perception d'insécurité sur les mouvements de politique étrangère et de défense du Japon depuis une décennie. La stabilité de la région asiatique dans son ensemble est aussi un défi pour l'Union, dès lors que sa stabilité sociale et économique passe par la stabilisation de

plusieurs de ses principaux partenaires économiques.

Après 1989 et la fin de l'antagonisme Est-Ouest, l'Europe et le Japon ont conduit une réflexion similaire sur l'allié américain : la première dans le cadre de l'OTAN et le second, dans celui du Traité de sécurité bilatéral. La même crainte de l'abandon du parapluie de sécurité, maintenant que l'objet des alliances avait sombré, a poussé l'Europe et le Japon à mettre en place des processus d'autonomisation de la défense continentale d'une part, archipélagique de l'autre. Ainsi, les premières propositions pour une Europe de la défense et une Europe responsabilisée en matière de politique étrangère et de défense naissent au début des années 1990 ; au Japon, les plaidoyers politiques pour un plus grand engagement sur les questions internationales et une plus grande autonomisation en matière de politique de défense amorcent le débat sur le Japon « Etat normal »⁶⁶. En 2001, l'unilatéralisme de la riposte américaine contre les acteurs terroristes (en Afghanistan en 2001) ou les Etats soutenant le terrorisme et les armes de destruction massive (l'Irak en 2003), et la mise à l'écart de l'OTAN dans les opérations militaires de riposte alors que l'article 5 avait été activé ont accéléré la Politique européenne de Sécurité et de Défense (PESD) ; la transformation de la stratégie militaire en Asie et le retrait effectif ou annoncé des troupes américaines en Asie, comme nous l'avons vu, ont activé les mouvements liés à la politique de défense au Japon. Transformer la relation entre l'Union européenne et l'OTAN, transformer la relation entre le Japon et les Etats-Unis sont ainsi deux processus qui partent du même constat : la responsabilisation et l'au-

⁶⁵ Akio Watanabe, « A continuum of change », in *The Washington Quarterly*, automne 2004.

⁶⁶ Voir le plus beau plaidoyer politique en ce sens : Ichiro Ozawa, « Blueprint for a New Japan. The Rethinking of a Nation, Kodansha International », Tokyo, 1994.

tonomisation nécessaire devant les évolutions de la politique de sécurité des Etats-Unis.

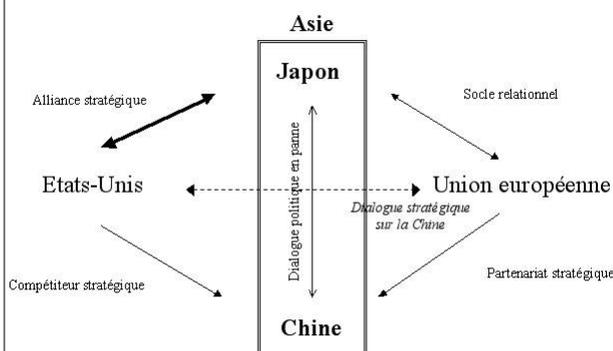
Dans ce contexte, le Japon et l'Union européenne ont beaucoup à échanger et à apprendre l'un de l'autre. L'Union européenne, acteur récent sur les questions de sécurité, a identifié depuis 2001 quatre domaines de compétence propres : la gestion de crises, la stabilisation à long terme, l'intervention rapide de forces armées, les opérations de police. Chacun de ces axes reçoit un écho favorable au Japon, qui, dans la mise en place de son « système de sécurité intégré » envisage aussi, comme nous l'avons vu, la mise en place d'outils efficaces et opérationnels pour la gestion des crises, recherche par la voie diplomatique et économique plutôt que par la voie militaire la stabilisation à long terme, envisage de développer la flexibilité de ses troupes militaires pour permettre des interventions rapides et ciblées.

Quel peut être l'impact de la mutation de la relation nippo-américaine sur la relation transatlantique et sur la place de l'Union en Asie ? Axe faible de la relation trilatérale Japon/ Etats-Unis/Union, la relation nippo-européenne bénéficie pourtant de formidables atouts : une histoire ancienne, des conceptions communes en matière de politique étrangère et de gestion de crises.

4.1 Les enjeux d'un axe fort Japon/ Etats-Unis

La division des tâches sur la scène internationale entre les Etats-Unis et le Japon est au stade expérimental depuis 2001 : celles-ci relèvent du soutien en arrière front contre les Talibans, ou du soutien à la reconstruction post-conflit en Irak, alors que l'initiative militaire revient aux Etats-Unis. Les autorités politiques japonaises n'envisagent pas, comme nous l'avons vu au premier chapitre, une participation de nature différente en Irak au-delà du 30 juin 2005. Action inscrite officiellement dans le cadre de la contribution internationale, elle est pourtant, *politiquement*, une action de soutien aux Etats-Unis dès lors que l'aval onusien

n'était pas acquis. Le dossier irakien innove et concrétise les ambitions politiques du Japon au sein de son alliance de sécurité avec les Etats-Unis : en devenant un bras policier – bien que très modeste – de la force armée américaine, le Japon garantit le maintien de la présence américaine en Asie. Cette évolution est également perceptible dans la relation des Européens avec l'OTAN : aujourd'hui, les pays de l'UE fournissent 90% des missions de maintien de la paix de l'OTAN⁶⁷. La similitude de ce destin commun est frappante. Elle rend d'autant plus essentiel un rapprochement stratégique nippo-européen. Par ailleurs, comme l'illustre le graphique ci-après, la dynamique sino-japonaise reste centrale à l'équilibre asiatique, tout comme la place de l'Union en Asie doit être définie en tenant compte des paramètres américains, japonais et chinois.



La question chinoise

L'habileté diplomatique américaine à construire des relations exclusives sur le mode bilatéral a pour conséquence l'affaiblissement des relations entre les autres partenaires. De la même façon que la relation transatlantique et la relation nippo-américaine sont les deux axes forts du triangle stratégique global UE/Japon/ Etats-Unis, la faiblesse de la relation stratégique sino-japonaise déséquilibre le triangle stratégique asiatique que forment les Etats-Unis, la Chine et le Japon. Le dossier relatif à la levée de l'embargo européen sur les armements à destination de la Chine, imposé au lendemain des événements de Tianan-

⁶⁷ Sur ce sujet, voir Jean-Yves Haine, « La PESD et l'OTAN », dans Nicole Gnesotto (dir.), *La politique de sécurité et de défense de l'UE – les cinq premières années (1999-2004)*, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE, Paris, 2004.

men en 1989, est une illustration pertinente des enjeux stratégiques qui traversent l'Asie-Pacifique et de la faiblesse du dialogue stratégique entre l'Europe et le Japon.

A l'ordre du jour depuis 2003, ce dossier a pris un ton nouveau dès lors que la bataille intra-européenne semblait presque acquise à l'été 2004. Les avancées de la France sur ce terrain, après la visite très remarquée du président Hu Jintao en France en janvier 2004, avaient fini de convaincre les partenaires européens que l'embargo n'avait plus de raison d'être. Débat intra-européen, la question ne devient un débat euro-japonais qu'à l'automne 2004 ; la validation du processus par le Conseil européen de décembre 2004 nourrit la tension diplomatique en janvier 2005 : la partie japonaise faisait valoir qu'elle n'avait pas été consultée sur une question essentielle pour sa sécurité⁶⁸. Depuis, les autres pays de la région, Russie et Australie en tête, se sont tour à tour exprimés, pour des raisons différentes, contre une décision prise sans concertation avec les voisins de la Chine.

La question de la levée de l'embargo sur les ventes d'armes à la Chine a d'un côté mis en valeur la faiblesse du dialogue nippo-européen et de l'autre, confirmé une même stratégie nippo-américaine face à la Chine, bien que celle-ci soit dictée par des intérêts distincts : la montée en puissance de la Chine inquiète le Japon sur la scène régionale ; elle pose un défi stratégique global aux Etats-Unis. Sur ce dossier, l'Union a manifestement sous-estimé les inquiétudes japonaises face à la Chine. Alors que la période 2004-2005 est marquée par une escalade de la tension sino-japonaise à tous les niveaux⁶⁹, le message européen, tel qu'il a été perçu au Japon, ajoutait à toutes ces crispations l'éventualité d'une Chine militairement mieux équipée. L'Europe a aussi sous-estimé les transformations politiques et sociétales au Japon. Certes, Etats-Unis et

Japon parlent d'une même voix contre la levée de l'embargo, ce qui a conduit l'Union à ne répondre qu'aux Etats-Unis à un moment où l'accalmie dans la relation transatlantique était recherchée. L'un n'est cependant pas le porte-parole de l'autre. La « normalisation » de la politique étrangère japonaise est justement ce processus qui invite désormais les autorités politiques japonaises à s'exprimer sans détours : « le Japon qui sait dire non »⁷⁰. Le « malentendu » diplomatique⁷¹ entre la France et le Japon sur cette question signifie aussi que le socle politique dit solide, car ancien, entre l'Europe et le Japon, a ses failles. La crispation diplomatique japonaise sur ce dossier doit enfin être analysée sous le prisme de la quête de légitimité internationale amorcée depuis le milieu des années 1980, sans grands résultats tangibles.

Vers l'émergence d'un nouveau système bipolaire en Asie ?

Alors que le Japon proposait en février 2005 que la question de la levée de l'embargo soit examinée dans le cadre du dialogue trilatéral entre les Etats-Unis, le Japon et l'Union, certains pays de l'UE semblaient l'exclure. Certes, l'Union aurait été en position de faiblesse face à deux tenants du maintien de l'embargo. Elle aurait également envoyé un message négatif à la Chine, celui d'une renégociation au sein du camp européen de l'embargo, alors que celui-ci semblait acquis et donnait sens au « partenariat stratégique » avec la Chine lancé par l'Union européenne en décembre 2003. Néanmoins, la proposition japonaise avait le mérite et l'avantage d'installer l'Union comme acteur stratégique en Asie, aux côtés des deux autres puissances régionales que sont les Etats-Unis et le Japon.

De toute évidence, les Européens doutent de leur place sur les questions de sécurité en Asie. Les

⁶⁸ Entretien avec Izawa Osamu, Bureau de la politique étrangère, ministère des Affaires étrangères du Japon, Tokyo, janvier 2005.

⁶⁹ Contentieux territorial et historique réactivés, incursions maritimes chinoises, rivalité dans la course aux approvisionnements énergétiques en Sibérie, mais aussi dans des zones à la souveraineté contestée, crispations nationalistes de part et d'autre, enjeux diplomatiques autour de la demande d'un siège au Conseil de sécurité pour le Japon.

⁷⁰ Expression faisant référence à l'ouvrage déjà cité de l'actuel maire de Tokyo, Ishihara Shintaro.

⁷¹ Il est souvent fait référence à la faible réaction du Premier ministre Koizumi qui aurait « simplement » déclaré : « Japan is concerned about the case » (Le Japon est préoccupé), lors d'une rencontre *ad hoc* avec le président Chirac au sommet ASEM de Hanoi le 8 octobre 2004. Cité par *Japan Times* et *Kyodo News*, 11 octobre 2004.

piétinements du processus ASEM (*Asia-Europe Meeting*), mis en place en 1996 alors que l'Asie était curieuse des approches européennes en matière de sécurité globale, témoignent des difficultés de l'Europe face aux défis sécuritaires dans lesquels elle souhaitait initialement s'impliquer : le processus ASEM, qui offre dans sa première phase un cadre d'échanges intellectuels et culturels, avait aussi pour ambition la constitution d'un pilier politique. Certes, l'existence en soi du processus est un signal positif, mais les résultats en restent très mitigés, une décennie après son lancement. Seules les questions relatives à la gestion des crimes transnationaux font l'objet d'un dialogue régulier et de mesures concrètes ; le plan d'action pour lutter contre le terrorisme en est à ses prémices. Le dernier sommet de l'ASEM qui s'est tenu à Hanoi en octobre 2004 a mis en évidence la fissure intra-asiatique – celle du refroidissement politique sino-japonais – mais aussi une possible fissure globale : celle d'un rapprochement sino-européen au détriment des échanges avec le Japon⁷².

Dans ce contexte, l'émergence d'un nouveau système bipolaire en Asie, avec d'un côté le couple nippo-américain encore renforcé par l'hypothèse d'un siège au Conseil de sécurité des Nations unies pour le Japon, et de l'autre la Chine, qui détient aujourd'hui le pouvoir de contrer l'entrée du Japon au Conseil de sécurité, semble possible. Alors que la Chine a tempéré sa critique de la consolidation de l'alliance nippo-américaine et des mouvements militaires du Japon ces dernières années – et surtout dans l'immédiat après-11 septembre –⁷³, la poursuite de sa modernisation, l'accroissement de son budget militaire annuel et le

passage à l'acte juridique pour légaliser la reprise de Taiwan par des moyens militaires si nécessaire⁷⁴ signifient un raidissement de la position chinoise. Le « partenariat stratégique » proposé par l'Europe à la Chine, accompagné d'une levée de l'embargo européen sur les ventes d'armes, pourrait alors donner le signal d'un axe global sino-européen, ajoutant l'Asie au registre des tensions au sein de la relation transatlantique : ce mouvement est déjà perceptible (voir graphique p. 32)⁷⁵. Aussi, l'absence de vision globale claire de sa place en Asie met l'Union face à deux scénarios : d'un côté, son exclusion de la redéfinition géopolitique de l'Asie alors que l'Asie est une opportunité économique majeure pour les décennies à venir ; de l'autre, son engagement dans une reconfiguration qui la placerait en porte-à-faux par rapport à ses partenaires traditionnels. Alors que l'Europe envisagerait un « dialogue stratégique sur la Chine » avec les Etats-Unis⁷⁶, un dialogue similaire avec le Japon viendrait combler le maillon faible de la relation trilatérale.

4.2 Une philosophie sécuritaire partagée

Ce dialogue aurait d'autant plus sa place que les évolutions de la politique de défense et de sécurité du Japon ne signifient pas une distanciation forte par rapport à sa doctrine de politique étrangère, classiquement plus proche des concepts européens. Akio Watanabe, expert japonais de la relation bilatérale nippo-américaine et auteur du Rapport Higuchi en 1996⁷⁷, rappelait

⁷² Alors que les autorités politiques chinoises y ont multiplié les rencontres bilatérales avec les représentants européens, le Premier ministre Koizumi n'a rencontré que le président Chirac.

⁷³ Les missions PKO du Japon ne soulèvent plus aucune critique ; la Chine elle-même s'est timidement engagée dans ce processus ces dernières années.

⁷⁴ Loi anti-sécession adoptée en mars 2005. Même si dans les faits cette Loi ne change rien à la position chinoise vis-à-vis de Taiwan, la mise en place d'un cadre juridique pour permettre une action militaire contre Taiwan se veut un double message politique : celui de la consolidation de l'Etat de droit, mais aussi une réponse qui diffère des traditionnelles déclarations d'hostilité aux manœuvres américaines ou autres autour de Taiwan.

⁷⁵ Pour un point de vue stimulant sur les divergences transatlantiques sur la Chine et les moyens pour la contenir, voir Marta Dassu et Roberto Menotti, « Dialogue is needed on arms sales to China », *Financial Times*, 8 avril 2005.

⁷⁶ *Le Monde*, 23 mars 2005.

⁷⁷ Pendant japonais de l'Initiative Nye américaine, qui prônait une meilleure coopération entre les deux alliés dans le contexte d'une insécurité croissante en Asie-Pacifique.

en janvier 2005 que les évolutions nippones en matière de politique de défense et de sécurité, aussi extraordinaires soient-elles comparées à la paralysie sur le sujet pendant plus de cinquante ans, n'en rapprochent pas pour autant le Japon des concepts américains ; au mieux, le Japon se rapproche davantage de l'axe européen⁷⁸.

Une étude des outils de politique étrangère du Japon viendrait confirmer cette analyse : aide au développement sous ses diverses formes (soutien financier, assistance ou coopération technique), diplomatie informelle, reconstruction et soutien humanitaire sont les axes moteurs de la politique internationale de l'archipel. Les mouvements relatifs aux FAD visent, comme nous l'avons vu, à en clarifier les fonctions, moins à en faire une armée régulière. Le Japon, tout comme l'Europe, conçoit davantage son rôle à l'international comme celui d'un policier, moins comme celui d'un gendarme. Le Japon adapte par ailleurs progressivement l'aide au développement aux nouveaux enjeux internationaux. L'évolution notable est celle de la politisation de l'ADP depuis 1989 suivant les principes politiques occidentaux ; avec un engagement plus ferme sur le terrain pour maintenir la paix et une baisse du budget alloué à l'ADP⁷⁹, l'ADP est appelée à être plus ciblée – notamment en direction des pays les plus pauvres – et à mêler assistance humanitaire et maintien de la paix.

Multilatéralisme et sécurité globale

En outre, l'attachement au dialogue multilatéral est commun, même si l'engagement actif du Japon dans le multilatéralisme est tardif⁸⁰. Membre fondateur de la SDN (Société des Nations) en 1920, il en était sorti en 1933 après l'invasion de la Mandchourie, sans avoir jamais vraiment adhéré aux principes du dialogue. Après la guerre, le plan

pour la Défense nationale (*Basic Plan for National Defense*, 1957) formulait les premières directives en matière de politique de sécurité et affirmait le soutien du Japon au jeune système des Nations unies, tout en précisant le maintien de l'alliance de sécurité nippo-américaine jusqu'à ce que l'ONU fonctionne pleinement. Le Traité initial nippo-américain de sécurité de 1951 ainsi que le Traité révisé de 1960 inscrivent tous deux l'action bilatérale dans le cadre des Nations unies, comme nous l'avons vu au chapitre 3. De même, le préambule de la Loi fondamentale du Japon de 1946 engage le Japon à participer à l'effort de paix au sein de la communauté internationale. Néanmoins, l'existence de l'article 9 et l'interdiction constitutionnelle pour le Japon de résoudre les conflits territoriaux par l'usage de la force a toujours exclu l'engagement de nature militaire dans les structures multilatérales.

Le concept d'« Unité militaire pour la coopération à la paix au sein des Nations unies » (*UN Peace Cooperation Corps*), tel qu'il a été formulé en 2004 par l'un des hauts dirigeants du Parti démocrate du Japon (PDJ), Naoto Kan, est donc tout à fait révélateur de l'évolution de la relation du Japon à la communauté internationale. Il sonne comme un écho à la proposition avortée en 1990 de Ichiro Ozawa, ancien baron du PLD qui a depuis rejoint les rangs du PDJ. Créer des unités nationales spécialement dédiées aux tâches et missions onusiennes aurait le triple avantage d'inscrire formellement l'action militaire internationale du Japon dans une structure uniquement multilatérale, et de contenir la critique de la Chine, toujours très vigilante sur la posture militaire du Japon⁸¹. En outre, l'exercice de la force dans le cadre onusien permettrait au Japon de remplir ses engagements internationaux tout en maintenant la spécificité de l'article 9 qui lui refuse le droit souverain de belligérance.

⁷⁸ Entretien avec l'auteur, Tokyo, 11 janvier 2005.

⁷⁹ Le Japon, touché par la récession économique, est passé au deuxième rang des donateurs, avec un budget de 8 milliards USD en 2004 pour les pays en voie de développement, ce qui représente une baisse de 10% par rapport au budget 2003.

⁸⁰ Sur la politique multilatérale japonaise et les concordances de vues avec l'Union, voir le point de vue de Toshiya Hoshino, « A Japanese View on the Global Role of the European Union », in Martin Ortega (dir.), « Global Views on the European Union », *Cahier de Chaillot* n. 72, novembre 2004, Institut d'Études de Sécurité de l'UE, Paris.

⁸¹ C'est d'ailleurs le besoin de « contenir » la militarisation japonaise qui avait nourri l'acceptation par la Chine du Traité de sécurité nippo-américain, présenté par la partie américaine comme un cadre empêchant le retour du militarisme japonais.

L'ensemble des pays asiatiques s'inquiète de l'approche du multilatéralisme par l'administration Bush, qui met davantage l'accent sur les résultats, alors que le *processus* en soi est une notion d'importance pour les leaders asiatiques⁸². Le Discours sur l'état de l'Union de janvier 2005 du Président Bush a ainsi été l'occasion de campagnes de dénonciation de la posture unilatérale des Etats-Unis, contraire aux intérêts nationaux de la plupart des pays asiatiques. Sur ce thème, le Premier ministre Koizumi a, à plusieurs reprises, appelé son homologue américain à optimiser la coopération internationale. C'est le sens de la Loi spéciale contre le terrorisme de 2001 ou de la Loi pour la reconstruction de l'Irak de 2003, que le Japon a délibérément inscrites dans le cadre de la coopération internationale, et non dans celui de l'alliance bilatérale. La volonté politique du cabinet de Koizumi d'envoyer un message clair à son allié américain ne doit pas être sous-estimée : celui d'un soutien politique à la campagne américaine contre le terrorisme, mais aussi celui de la nécessité et l'obligation de respecter les règles internationales, et de coopérer avec l'ensemble de la communauté internationale. L'engagement des troupes japonaises en Irak peut donc sonner comme un message inverse ; rappelons cependant que l'envoi des troupes n'a été autorisé qu'après que les Nations unies ont appelé à une coopération internationale pour la reconstruction de l'Irak (résolution 1483, mai 2003), même si le principe politique était admis avant même que les Etats-Unis n'attaquent formellement le régime de Saddam Hussein.

De façon plus générale, l'Union et le Japon partagent aussi un engagement commun sur des traités multilatéraux aujourd'hui encore rejetés par les Etats-Unis : que ce soit le protocole de Kyoto sur le réchauffement de la planète, la Cour pénale internationale de justice, la Convention sur les mines antipersonnel ou le traité ABM, la conviction politique nourrit une bataille commune. Le Plan d'action commun validé en décembre 2001 lors du dixième sommet UE-Japon est un exemple unique d'actions définies

par l'Union européenne avec un pays industrialisé sur la lutte contre le terrorisme, la non-prolifération des armes de destruction massive et, de façon plus générale, la coopération policière et en matière de renseignement.

En outre, l'Union et le Japon ont une même réponse globale à la résolution des conflits⁸³. L'engagement de l'Europe dans la gestion de crise ainsi que dans le *nation-building* est ancien. Le modèle de la CSCE de 1975, devenue l'OSCE, a activement servi de modèle aux nombreux groupes de travail en Asie qui se sont penchés sur la sécurité globale tout au long des années 1990. Le Japon en devenait le premier partenaire asiatique en 1992 et le Cabinet Obuchi (1998-2000) faisait de la sécurité humaine le socle de sa politique étrangère. Aujourd'hui, les deux diplomates cherchent à offrir des solutions autres que celles du recours à la force armée à la résolution des conflits ; c'est notamment une réflexion partagée dans la relation avec les Nations unies : offrir des troupes certes, mais aussi une doctrine.

4.3 Une coopération encore limitée

Face aux scénarios décrits au chapitre 4.1, l'Europe a donc des atouts forts pour revenir sur la scène asiatique. La consolidation de sa relation politique avec le Japon en est l'élément central. Construite sur la base d'objectifs stratégiques parallèles, la relation nippo-européenne manque d'un projet stratégique global et commun : de façon surprenante, la relation stratégique avec le Japon a la spécificité de ne pas être formellement portée par un projet politique global qui définirait les actions de coopération possible, mais inversement, par une série d'actions de coopération qui pourrait aboutir à la formulation d'un projet global. Il n'y a pas de « partenariat stratégique » entre l'Europe et le Japon, mais un socle relationnel ancien, qui n'est pas à l'abri d'érosions.

⁸² Pour une analyse récente de cette question, voir Jim Rolfe, « Asian Views of the United States and Multilateralism 2004-2005 : Mixed Messages Sent, Mixed Messages Received », Asia Pacific Center for Security Studies, février 2005.

⁸³ Voir la *Stratégie européenne de sécurité* de décembre 2003.

Consolider le dialogue politique

L'Union européenne et le Japon pourraient ainsi capitaliser sur les bonnes relations historiques entre les pays membres de l'Union et le Japon. Aussi bien la France que le Royaume-Uni ont largement participé à l'ouverture de Meiji et à l'industrialisation d'avant-guerre. Le Japon concluait son premier traité bilatéral en 1902 avec la Grande-Bretagne (Pacte naval nippo-britannique). La France est un des premiers partenaires technologiques du Japon, que symbolisent la coopération maritime et les origines du port de Yokosuka, aujourd'hui, ironie du sort, symbole de la coopération militaire nippo-américaine⁸⁴. L'influence allemande avant la guerre, qui a nourri beaucoup du bagage législatif japonais, et la spécificité internationale de ces deux pays après-guerre font aussi de la relation germano-nippone un axe fort de la coopération nippo-européenne. Faut-il mentionner par ailleurs la place plus ancienne du Portugal et des Pays-Bas au Japon ?

S'il est coutume de dire que les relations entre « l'Union européenne et le Japon sont bonnes », pour reprendre un point que nous développons en introduction de cette étude, c'est surtout parce que l'Europe et le Japon ont une longue histoire commune : l'ensemble de ce bagage historique ne peut que nourrir une meilleure relation politique et stratégique. Il pose cependant le dilemme de relations bilatérales fortes et la primauté de celles-ci sur la relation avec l'Union européenne, dont le Japon apprend progressivement les pratiques et le fonctionnement : dépasser le bilatéralisme ancien contribuerait logiquement à minimiser l'impact des relations intra-européennes sur la relation nippo-européenne.

En outre, ramener les Etats-Unis dans la voie de la coopération internationale est une bataille commune à l'Union et au Japon. Les mouvements unilatéraux de l'administration américaine depuis 2001 inquiètent, aussi bien en

Europe, qu'au Japon, pour des raisons qui ne sont pas très éloignées : des deux côtés, on craint surtout le retrait du parapluie sécuritaire que forment encore les Etats-Unis. Les deux parties souhaitent également préserver une relation d'amitié ancienne avec le partenaire américain. L'Europe pourrait capitaliser sur les expressions publiques et politiques d'anti-unilatéralisme formulées au Japon. Au sein des partis de la coalition gouvernementale comme du principal parti d'opposition, le PDJ, nombreux sont ceux aussi qui accueilleraient bien un appui extérieur et européen pour rééquilibrer la politique du « tout-Etats-Unis » du cabinet Koizumi⁸⁵.

Le soutien à la réconciliation et à la modernisation de l'Asie

L'expérience européenne dans la réconciliation post-conflit est également un terrain de coopération trop faiblement exploré. Il ne s'agit pas tant de guider le Japon et ses voisins dans un processus de réconciliation complexifié par les spécificités de l'après-guerre en Asie et la persistance de crises de souveraineté et de crises sécuritaires, que de soutenir la réconciliation dès lors que certains instruments sont en marche. Le Dialogue à six sur la Corée du Nord, qui réunit les parties prenantes à la séparation de la péninsule coréenne en 1953, exclut d'emblée l'Union européenne d'une question à vocation internationale – la prolifération nucléaire – dans laquelle elle est par ailleurs un plein acteur financier à travers sa contribution au programme KEDO⁸⁶. L'approche qui avait été favorisée par l'Union européenne lors de la reconnaissance diplomatique de Pyongyang en 2000 avait été dans le sens de la politique d'ouverture souhaitée par Séoul et appuyé par une approche politique similaire – sans aller jusqu'à la reconnaissance diplomatique – par Tokyo; il est entendu en Asie que la question de la division coréenne est une des conditions à la réconciliation régionale. En novem-

⁸⁴ Sur l'histoire de la coopération technologique France-Japon, voir les travaux de Elisabeth de Touchet, et en particulier « Quand les Français armaient le Japon : la création de l'arsenal de Yokosuka (1865-1882) », Coll. Histoire, Presses universitaires de Rennes, 2003.

⁸⁵ Un des meilleurs défenseurs de cette coopération est l'ambassadeur Yukio Satoh, aujourd'hui président du Japan Institute for International Affairs, *think tank* proche du ministère japonais des Affaires étrangères.

⁸⁶ Korean Peninsula Energy Development Organization, mise en place après les Accords de Genève de 1991.

bre 2004, l'Union européenne allouait une nouvelle aide humanitaire de 6,2 millions d'euros à Pyongyang, portant à 56,8 millions d'euros l'aide européenne à Pyongyang depuis 2000. Un axe de dialogue avec le Japon – le plus important contributeur d'aide à Pyongyang – sur la politique d'aide à mener pourrait aussi participer à la politique de réconciliation en Asie du Nord-Est.

La relation de l'Union à la Chine, examinée au chapitre 4.1, pose également la question de la pacification de la région. La levée de l'embargo européen sur les armes à la Chine a été posée à un moment de tensions politiques sino-japonaises nourries par des données géopolitiques que nous avons décrites, mais aussi par une fermeté politique volontairement provocante de la part de l'exécutif japonais, qu'illustrent les visites officielles réitérées au temple Yasukuni. A l'heure où

le pessimisme sécuritaire règne sur l'archipel et où les inquiétudes sur les évolutions de la Chine sont publiquement affichées, la levée de l'embargo aurait été perçue comme un message allant dans le sens contraire à la pacification de la région, la Chine pouvant dès lors accroître son capital technologique alors que le changement de la nature du régime de Pékin reste à démontrer. La levée sans conditions de l'embargo – hypothèse qui semble désormais exclue – irait également dans le sens contraire à la déclaration politique UE-Japon de 2004, par laquelle les deux partenaires s'engageaient à poursuivre la politique de désarmement et de non-prolifération. L'UE, qui a traité ce dossier sans concertation avec les partenaires régionaux, a tout intérêt à clarifier ses choix politiques pour qu'ils soient mieux compris.

⁸⁷ L'Union devrait s'orienter vers un code de conduite qui reste à préciser.

Conclusion

La relation stratégique entre les Etats-Unis et le Japon a changé de nature : il ne s'agit plus seulement de sécuriser le périmètre proche de l'archipel mais de conduire des actions pour lutter contre les menaces globales, dans un cadre qui reste toujours restreint du côté de Tokyo. Car la « normalisation » engagée des FAD ne signifie pas une rupture dans la philosophie politique japonaise en matière de sécurité et de défense – la résolution des contentieux sans recours à la force et une approche globale des conflits – mais la quête de nouveaux outils pour assurer la sécurité de l'archipel. Elle révèle un grand sens du pragmatisme et la nécessité de moduler ce qu'il est coutume d'appeler la « culture du *statu quo* » : comment faire évoluer les outils de défense dans un périmètre qui reste étroit ? En l'état actuel des débats sur la révision constitutionnelle, qui pourrait aboutir dans les cinq à dix années à venir, la régularisation du statut des forces armées japonaises semble acquise mais leur « normalisation » au sens plein reste en suspens. Au niveau international, la mission des FAD relèverait toujours de la mission de police et le Japon devrait rester cette puissance civile partiellement militarisée.

L'étroitesse des liens stratégiques entre le Japon et les Etats-Unis ne doit pas occulter des divergences politiques et commerciales fortes. Le Japon a certes besoin des Etats-Unis pour assurer sa sécurité immédiate, mais l'Union et ses Etats membres peuvent être des partenaires solides dans la construction d'une stabilité régionale durable. Jusqu'à présent, l'Union a opté pour un profil bas en Asie et une certaine « diplomatie du chèque » à défaut d'avoir défini une vision claire de son rôle dans cette région. Il n'y a certes pas de place en Asie pour

l'Union en matière de *hard power* : les Etats-Unis assurent ce rôle depuis cinquante ans ; mais cela laisse toute marge de manœuvre possible à l'Europe pour offrir d'autres outils, qui sont ceux qu'elle a par ailleurs identifiés dans sa Stratégie de sécurité.

Guidée par une stratégie asiatique largement commerciale, l'Union doit prendre la mesure de la nécessité stratégique de consolider la relation politique avec un partenaire ancien, qui partage des valeurs internationales communes, en premier lieu la confiance et l'engagement dans le multilatéralisme. Ce mouvement est d'autant plus urgent que les institutions multilatérales sont malmenées depuis septembre 2001 et que la reconfiguration géopolitique en Asie s'accélère autour du pôle chinois grandissant. L'Union n'échappe pas à la force d'attraction économique de la Chine, mais construire une relation durable avec la Chine suppose aussi appréhender l'ensemble des paramètres régionaux. Le choix européen d'opter pour une politique d'engagement à l'égard de la Chine rejoint l'option choisie par le Japon depuis les années 1950 lorsque les Etats-Unis privilégiaient le *containment* sécuritaire. Il ouvre donc des voies de dialogue nippo-européen. Cependant, le « symbolisme » européen de la levée de l'embargo sur les armements, s'il participe de la volonté européenne de « normaliser » la Chine, heurte surtout la fragile stabilité sécuritaire asiatique, dès lors que la valeur symbolique reste abstraite⁸⁸.

Le « délaissement » européen de la relation politique avec le Japon, mis à nu par ce récent contentieux diplomatique sur la politique chinoise de l'Union, résulte de deux perceptions. La première, parfois résumée par l'expression « *Japan Passing* », oppose au soi-disant déclin

⁸⁸ Pour une critique dynamique du « symbolisme » affiché par l'Union et la France en particulier autour de ce dossier, voir Lawrence Freedman, « A failure of European diplomacy », *Financial Times*, 18 avril 2005.

japonais la montée en puissance de la Chine ; la seconde analyse la politique extérieure du Japon à travers le seul prisme des Etats-Unis. Percevoir le Japon indépendamment des Etats-Unis est un exercice encore difficile pour les élites politiques européennes. Pourtant, le Japon n'est pas vraiment ce « Royaume-Uni d'Asie » auquel le Rapport Nye de 1996 avait fait référence. Sa stratégie nationale vise en premier lieu à en faire le « Japon avant tout » (*Be Japan first*)⁸⁹. La réforme constitutionnelle annoncée et inscrite dans la charte du PLD à sa fondation en 1955 est bien ce processus qui clôturerait la période de l'après-guerre, ouverte par l'occupation américaine. Le mouvement actuel de coopération stratégique et technologique renforcée avec les Etats-Unis ne signifie pas une osmose globale nippon-américaine. Au XIX^e siècle déjà, après que les Bateaux noirs américains eussent contraint le Japon à l'ouverture⁹⁰, celui-ci avait opté pour la coopération technologique avec l'Occident pour ne pas se laisser coloniser. La quête de l'autonomie technologique était alors un gage de modernité mais aussi d'indépendance. Les évolutions

actuelles ne sont pas très éloignées de cette logique : la coopération avec la puissance dominante d'aujourd'hui répond à des contraintes sécuritaires immédiates ; elle permet aussi au Japon d'acquérir et de maîtriser les meilleures technologies.

Les débats sur la « normalisation » des FAD japonaises occultent bien souvent la force de l'engagement japonais dans l'antimilitarisme. Au plus fort de la tension sino-japonaise au printemps 2005, c'est ce point en particulier qu'a choisi de souligner le Premier ministre Koizumi au sommet afro-asiatique d'avril 2005. Toute l'histoire de la politique étrangère du Japon depuis 1945 confirme cette lame de fond. C'est aussi l'histoire européenne depuis 1945. Un dialogue stratégique global entre l'Europe et le Japon ouvrirait une voie d'accès majeure pour l'Union en Asie et consoliderait les objectifs européens poursuivis en Chine, ceux de la responsabilisation et de l'intégration internationale pacifique, qui sont aussi les objectifs japonais.

⁸⁹ Expression empruntée à Matsuda Yasuhiro, chercheur au NIDS. Entretien avec l'auteur, Tokyo, janvier 2005.

⁹⁰ En 1853-54, le Commodore Perry forçait l'ouverture des ports japonais, mettant un terme à l'isolement du Japon au monde occidental. Le Japon ouvrait cinq ports et supprimait certains droits de douane. En 25 ans, le Japon se sera rallié à la philosophie impérialiste aura acquis les techniques étrangères, et bâti un « pays riche et une armée forte ».

Annexes

Sigles

ACSA	Acquisition and Cross-servicing Agreement
APL	Armée populaire de libération
ARF	Forum régional de l'ASEAN
ASEAN	Association des Nations de l'Asie du Sud-Est
ASEM	Asia-Europe Meeting
CSCE	Conférence pour la Sécurité et la Coopération en Europe
FAD	Forces d'autodéfense
ICBM	Missiles intercontinentaux
Info-RMA	Information-based RMA
KEDO	Korean Peninsula Energy Development Organization
NDPO	National Defense Program Outline
ONU	Organisation des Nations unies
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PDJ	Parti démocrate du Japon
PESD	Politique européenne de Sécurité et de Défense
PKO	Peacekeeping Operations
PLD	Parti libéral-démocrate
RMA	Revolution in Military Affairs
SACO	Special Action Committee on Okinawa
TMD	Theatre Missile Defense
UE	Union européenne

- n° 58 L'Union et l'Afrique subsaharienne : quel partenariat ? **Mai 2005**
Roland Sourd
- n° 57 The democratic legitimacy of European Security and Defence Policy **April 2005**
Wolfgang Wagner
- n° 56 From America's protégé to constructive European. Polish security
in the twenty-first century **December 2004**
Marcin Zaborowski
- n° 55 La gestion des crises en Afrique subsaharienne. Le rôle de l'Union
européenne (*traduction et actualisation du n° 51*) **Novembre 2004**
Fernanda Faria
- n° 54 EU enlargement and armaments **September 2004**
Defence industries and markets of the Visegrad countries
Timo Bebr and Albane Siwiecki
Edited by Burkard Schmitt
- n° 53 Europe's next shore: the Black Sea region after EU enlargement **June 2004**
Mustafa Aydin
- n° 52 Rethinking the Euro-Mediterranean political and security dialogue **May 2004**
Rosa Balfour
- n° 51 Crisis management in sub-Saharan Africa. The role of the European
Union **April 2004**
Fernanda Faria
- n° 50 For our eyes only? Shaping an intelligence community within the EU **January 2004**
Björn Müller-Wille
- n° 49 EU cohesion in the UN General Assembly **December 2003**
Paul Luif
- n° 48 Space and security policy in Europe: Executive summary **December 2003**
Stefano Silvestri, Rapporteur
- n° 47 EU and Ukraine: a turning point in 2004? **November 2003**
Taras Kuzio
- n° 46 EU-Russian security dimensions **July 2003**
Edited by Dov Lynch
- n° 45 €uros for ESDP: financing EU operations **June 2003**
Antonio Missiroli
- n° 44 The Galileo satellite system and its security implications **April 2003**
Gustav Lindström with Giovanni Gasparini
- n° 43 La question du Cachemire. Après le 11 septembre et la nouvelle
donne au Jammu et Cachemire **Mars 2003**
Christophe Jaffrelot et Jasmine Zérinini-Brotel