

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2018

Volume XIX

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

SUR QUI ET SUR QUOI COMPTER FACE A L'EXPANSION CHINOISE ?

DE QUELQUES CHOIX STRATÉGIQUES ET JURIDIQUES DU JAPON

PAR

FLORIAN COUVEINHES-MATSUMOTO (*) ()**

Aucune particularité du Japon – pas même son insularité – n'explique autant sa politique juridique extérieure que sa double caractéristique d'être un Etat asiatique et un Etat entretenant une relation unique à l'Occident. Ebranlé et en même temps partiellement modelé par le géant chinois, puis beaucoup plus tard, au milieu du XIX^e siècle, par les Etats-Unis et les Etats européens, puis de nouveau, après la Seconde Guerre mondiale, par les Etats-Unis, il n'a jamais été complètement happé par ces grandes puissances ; son altérité l'a rendu irréductible à la pure et simple absorption dans une sphère d'influence, mais elle a aussi rendu compliqué et ambivalent son grand projet moderne d'être reconnu par les puissances occidentales comme un égal et un ami ; malgré son occidentalisation radicale à partir de l'ère Meiji (1868), il a souvent été compris comme une grande puissance ou un Etat « civilisé » par les Occidentaux, mais aussi comme un « autre » et il est aujourd'hui considéré par la Chine comme une sorte d'ennemi auquel il serait cependant catastrophique de faire la guerre plutôt que du commerce. Pris de la sorte dans l'étau sino-occidental plutôt que sous la seule presse de l'Est ou de l'Ouest, ce qu'il deviendra dépendra nécessairement du rapport qu'entreprendront à l'avenir la Chine et les Etats-Unis et du chemin qu'il choisira, essaiera et parviendra à emprunter étant donné ce paramètre fondamental.

Aujourd'hui, le problème majeur de la politique étrangère du Japon est sa relation avec la Chine. Cette question s'entremêle évidemment à celle du rapport du Japon aux Etats-Unis, mais aussi aux deux Corées, à l'Asie du Sud-Est, à la Russie et même à l'Inde. En effet, ce n'est pas parce que, pour résumer, le Japon n'a aucun problème avec l'Occident – et l'Occident avec lui –, tandis que ses relations avec ses plus proches voisins sont faites de concurrence économique et géostratégique, de contentieux territoriaux irrésolus et de haines et de complexes fortement inflammables, que le Japon a un intérêt de long terme à se reposer sur sa relation à l'Occident ou à

(*) Maître de conférences en Droit public et directeur des études pour le Droit à l'Ecole normale supérieure (ENS Paris, France), Université de recherche Paris Sciences et Lettres.

(**) En raison de l'ampleur du sujet traité et du grand nombre de travaux qui y sont consacrés, nous ne mentionnons en notes qu'un petit nombre de sources nous paraissant particulièrement pertinentes.

continuer de se cacher derrière les Etats-Unis sans faire face aux problèmes régionaux qui sont les siens et sans tracer sa voie de manière autonome. C'est d'autant moins le cas que l'oncle Trump a montré les incertitudes de l'engagement des Etats-Unis dans le Pacifique et qu'il est peu probable que l'activisme nucléaire nord-coréen et surtout les vellétés expansionnistes chinoises disparaissent d'elles-mêmes. Cela étant dit, le récent virage à 180° des Philippines, qui a consisté à déclarer sa « séparation d'avec les Etats-Unis » tout en se rapprochant de la Chine, n'est certainement pas non plus un modèle à suivre. Sans même interroger l'opportunité, pour les Philippines, de passer de la politique très américanophile de Benigno Aquino au « pivot vers la Chine » de Rodrigo Duterte ou des modalités choisies pour annoncer ce changement (traiter le Président des Etats-Unis de « *fil de pute* » par exemple...), il est clair que le Japon n'est pas dans la même situation que les Philippines ni géographiquement, ni économiquement, ni géopolitiquement et que suivre son exemple serait absurde. En outre, il est évident que les Japonais n'en ont aucune envie.

La voie est donc étroite mais, dans ses très grandes lignes, relativement claire. Certes, sur quelques dossiers, le Japon emprunte clairement la mauvaise voie. En particulier, de nombreux dirigeants japonais font montre d'une désolante incapacité à éviter les manifestations de respect à l'égard du passé militariste et violent de leur pays et donc le débordement de ressentiments et d'agressivité latents de l'autre côté de la mer du Japon et de la mer de Chine orientale. Pour le reste, les choix actuels du Japon sont plutôt rationnels : ils consistent à jouer le jeu des techniques du Droit international en vigueur, à se référer aux institutions internationales telles qu'elles fonctionnent, à tenter de renforcer l'alliance globale qui le lie aux Etats-Unis, à multiplier et approfondir des partenariats stratégiques et économiques en Asie – et subsidiairement en Europe, tout en essayant de s'implanter dans certaines régions d'Afrique –, à essayer d'apaiser les tensions issues du passé avec les Etats asiatiques qui ont un réel désir d'y parvenir ou des intérêts les y poussant (la Corée du Sud notamment), mais en même temps à durcir le ton face aux essais nucléaires nord-coréens et aux pressions chinoises, tout en se dotant rapidement des moyens juridiques et matériels de résister et de dissuader l'Empire du milieu d'avancer ses pions trop loin dans le Pacifique.

Autrement dit, il s'agit pour le Japon de pouvoir compter davantage sur lui-même et sur certains Etats de la région face à la Chine, sans toutefois perdre le soutien des Etats-Unis et des institutions internationales. Et il entend suivre cette voie médiane étant donné le rapport d'interdépendance qui le lie d'un côté à la Chine, de l'autre aux Etats-Unis, étant donné aussi sa relation compliquée à « l'outil militaire » et enfin en tenant compte de la complexification des relations qu'il entretient avec ses principaux voisins du fait de la persistance de contentieux territoriaux et de demandes de réparations pour les exactions commises par son armée durant la guerre de Quinze ans (1931-1945).

LE PROBLÈME ET SON ACTUALITÉ

Le sentiment japonais que la République populaire de Chine constitue une menace directe à son influence régionale mais aussi à son indépendance et à son intégrité territoriale s'explique par la manière dont les peuples de la région Asie-Pacifique perçoivent l'histoire de leurs rapports. Tandis que nombre d'Européens ont longtemps « cru » au « système westphalien », à « l'équilibre des puissances » et donc au principe juridique de l'égalité souveraineté (comme aujourd'hui certains croient à l'Union européenne plutôt qu'à cette égalité et cette souveraineté), les ressortissants des Etats d'Asie voient largement leur histoire comme la succession d'organisations politiques hiérarchiques : le système tributaire qui avait la Chine pour centre, l'Empire du Japon (ou la « Zone de coprosperité de la grande Asie orientale ») imposé par Tokyo et, enfin, après la Seconde Guerre mondiale, une organisation plus complexe mais où les Etats-Unis, à l'origine concurrencés par l'Union soviétique et par la Chine, finirent par imposer un certain ordre (1). Aujourd'hui, avec la montée en puissance de la Chine, le recul d'influence du Japon et les incertitudes de la politique états-unienne, beaucoup se demandent si, sous une forme nouvelle, l'ancien système tributaire ayant « l'Empire du milieu » en son emplacement naturel n'est pas en train de refaire surface pour la plus grande fierté des Chinois – qui n'hésitent pas à jouer cette carte, qu'on pense aux « Nouvelles routes de la soie » ou à l'invocation de « titres historiques » en mer de Chine du Sud – et la plus grande inquiétude de ses voisins, qu'il s'agisse de ses anciens « satellites » (Cambodge, Vietnam, Brunei, Corée, *etc.*) ou de ses anciens rivaux (Inde, Russie, Japon).

L'impérialisme chinois vu sous cet angle, on comprend mieux pourquoi, selon le Japon, la Chine est « révisionniste ». A travers la contestation chinoise de la liberté de navigation, des frontières établies et plus largement des règles communes relatives au droit de la mer et au contentieux territorial, c'est tout ce que le Japon appelle « l'ordre international libéral » et qu'il estime garant de sa sécurité que la Chine met en cause. Surtout, de son point de vue, si les revendications chinoises et les « règles » qui les couvrent étaient admises, les pratiques de plus en plus agressives de la Chine dans sa sphère d'influence le seraient également et le Japon risquerait vite de lui être subordonné, considéré par la Chine et par ses satellites comme un Etat également vassal, tributaire ou tout simplement marginal.

(1) Pour une remarque similaire, cf. par exemple Seokwoo LEE / Hee Eun LEE, « Overview – 'Northeast Asian perspectives on international law – Contemporary issues and challenges' », et J. VAN DYKE, « The introduction of Western international law into Japan », in Seokwoo LEE / Hee Eun LEE (dir.), *Northeast Asian perspectives on international law – Contemporary issues and Challenges*, Nijhoff, 2013, pp. 3 et 97 ; Y. MATSUI, « Modern Japan, war and international law », in Ando NISUKE (dir.), *Japan and International Law – Past, Present and Future International Symposium to Mark the Centennial of the Japanese Association of International Law*, Kluwer Law International, La Haye, Londres/Boston, 1999, p. 8.

Actuellement, la relation du Japon et de la Chine entremêle conviction mutuelle d'avoir un intérêt commun à court ou à moyen termes pour une certaine interdépendance économique, lutte d'influence pour le *leadership* dans la région, ressentiment chinois à l'égard d'un Japon autrefois oppresseur et largement incapable aujourd'hui d'éviter périodiquement diverses provocations et, enfin, inquiétude japonaise à l'égard de la politique étrangère chinoise en général, spécialement en mer de Chine du Sud et de l'Est. La relation sino-japonaise est donc complexe et instable.

Si on la regarde sur les dernières décennies, elle est caractérisée par une montée constante des tensions, amplifiées par différents événements des années 2010 (arraisonnement d'un chalutier chinois par des garde-côtes du Japon dans sa mer territoriale) et 2012 (affaire du « panda » et rachat d'une partie des îles Senkaku/Diaoyu par l'Etat japonais) et par l'arrivée au pouvoir de deux dirigeants (Shinzo Abe en 2012, Xi Jinping en 2013) jouant sur la fibre nationaliste de leur population (2). Si on réduit la focale à ces toutes dernières années toutefois, on voit que la période de tensions la plus forte, commencée en juin ou en septembre 2012 – suivant l'événement qu'on prend comme point de départ – a laissé place, à partir de novembre 2014, à un dégel progressif – la photographie de la première poignée de main des deux chefs d'Etat, le 10 novembre, en marge d'un sommet de l'APEC (Coopération économique pour l'Asie-Pacifique), montre de manière évidemment calculée deux *leaders* particulièrement déprimés – et, depuis l'automne 2016, à un relatif apaisement et à une coopération certaine – d'où des photographies montrant des dirigeants autrement enjoués –, qui n'empêchent évidemment pas la persistance d'une grande méfiance et d'une lutte d'influence extrêmement âpre.

En mer de Chine du Sud comme en mer de Chine orientale, notamment autour des îles Senkaku/Diaoyu, la Chine est suffisamment prudente pour appliquer la technique dite « du salami ». Cette dernière consiste à mener des actions militaires assez prévisibles et d'une ampleur assez limitée pour ne pas entraîner immédiatement une réaction massive, tout en allant jusqu'au point extrême au-delà duquel commencerait certainement un conflit armé. En dehors de ces deux zones qui concernent le Japon directement ou d'assez près, la Chine adopte également la stratégie dite « du collier de perles », qui consiste à créer un réseau de relais militaires et diplomatiques garantissant la sécurité des voies maritimes commerciales et énergétiques qui l'intéressent.

En mer de Chine méridionale, le Japon soutient clairement les règles coutumières du droit de la mer et les Etats voisins du géant chinois, ce qui est source de nombreuses difficultés. Toutefois, c'est surtout le différend des Senkaku/Diaoyu qui a exacerbé les tensions. Après l'incident de

(2) Le premier faisant campagne sur le thème « Tourner la page de l'après-Guerre » et « Le Japon est de retour », tandis que le second ne manque pas d'évoquer « le rêve chinois » et « la renaissance de la grande nation chinoise ». Cf. C. PAJON, « Le Japon d'Abe face à la Chine de Xi : de la paix froide à la guerre chaude ? », *Politique étrangère*, n°3, 2014, pp. 23-34.

septembre 2010 lors duquel un navire de pêche chinois fut arraisonné près des îles contestées et son capitaine jugé en Droit japonais (3), la Chine a protesté et cessé d'exporter ses terres rares vers le Japon – dont les industries de pointe ont un besoin vital – et des navires chinois de pêche, d'administration des pêches et les navires militaires ont effectué des incursions et des manœuvres à proximité des eaux territoriales des îles litigieuses, notamment de mars à octobre 2011. Loin de s'atténuer, la tension s'est amplifiée quand, le 11 septembre 2012 – donc avant même que Shinzo Abe arrive au pouvoir –, le Japon a racheté trois des cinq îles de l'archipel (les îles Uotsurijima/Diaoyu Dao, Kita-Kojima/Bei Xiaodao et Minami-Kojima/Nan Xiaodao) à la famille de Kurihara, sachant que l'une de ces îles (Taishojima/Chiwei Yu) appartenait déjà à l'Etat japonais et que ce dernier a annoncé peu après souhaiter acheter la dernière (Kubajima/Huangwei Yu). Il est plus que probable que cet achat visait à éviter que le gouverneur de Tokyo, l'ultra-nationaliste Ishihara Shintaro les achète lui-même, comme il avait déclaré en avoir l'intention afin d'y stationner des forces armées. La chose aurait été d'autant plus malheureuse et dangereuse qu'au mois de juin de la même année, Ishihara Shintaro avait mis le feu aux poudres en déclarant vouloir baptiser du nom des fameuses îles, Sen Sen ou Kaku Kaku, le bébé panda sino-japonais qui allait naître au zoo d'Ueno. Le bébé panda mourut tristement le 11 juillet suivant, mais le dynamitage complet de la « diplomatie du panda » par le fameux gouverneur tokyoïte fut au moins évité. Le rachat des îles se justifiait également, du point de vue japonais, par le souhait que les pêcheurs japonais des îles environnantes ne se rendent plus autour de ces îles. Cet objectif semble avoir été atteint et le gouvernement japonais soutient donc que son rachat a permis de limiter les altercations.

Ni le gouvernement ni la population chinois ne l'ont compris ainsi. Le premier protesta très fortement et toléra – ce qui n'est guère son habitude – que la seconde organise des manifestations de grande ampleur et aussi des destructions de nombreux biens japonais et des violences faites aux ressortissants japonais en Chine. Deux jours après le rachat des îles par l'Etat japonais, la Chine déposait en outre auprès du Secrétaire général des Nations Unies une déclaration sur les lignes de base de la mer territoriale qu'elle revendique autour des îles Senkaku/Diaoyutai et des îlots affiliés (4). A la suite de cet événement, les intrusions des navires des garde-côtes chinois à proximité et surtout dans les eaux territoriales des îles se sont multipliées. Elles se sont cependant stabilisées vers la fin de l'année 2013, avec un rythme mensuel de trois fois trois navires entrant deux heures

(3) Pour des données précises sur l'affaire, cf. Shotaro HAMAMOTO, « Collision between Japan coast guard patrol vessels and a Chinese fishing trawler in the waters of the Senkaku Islands », *Japanese Digest of International Law (JYBIL)*, vol. LIV, 2011, pp. 434-442.

(4) Cf. la déclaration et la carte associée, disponibles sur le site Internet www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/DEPOSIT/chn_mzn89_2012_f.pdf.

dans la zone (5), rythme que la Chine estime suffisant pour affirmer que les îles sont co-administrées. Avec une finalité sans doute semblable, la Chine a également réagi au rachat des îles en prétendant unilatéralement établir, le 23 novembre 2013, une zone aérienne d'identification en mer de Chine orientale (6). Cette zone recoupant en partie les espaces aériens nationaux de la République de Chine (Taïwan), de la République de Corée et du Japon, ces deux derniers Etats ont protesté ainsi que les Etats-Unis – d'autant que la République populaire a prétendu de manière inhabituelle contrôler l'identité et le vol des aéronefs civils mais aussi militaires. Si le géant américain a décidé sans surprise de maintenir ses vols de B-52 dans la zone, la Japan Airlines et All Nippon Airways ont quant à elles préféré, par souci de sécurité, transmettre leur plan de vol aux autorités chinoises. Enfin, en décembre 2013, Shinzo Abe s'est rendu au sanctuaire Yasukuni – où les noms des criminels de guerre condamnés par le Tribunal de Tokyo ont été ajoutés en 1978 –, déclenchant de nouvelles protestations et déclarations vengeresses en Chine.

De très fortes tensions se sont maintenues au moins deux ans après le rachat des îles. Ce sont d'ailleurs peut-être ces tensions et la bonne relation de Barack Obama avec Shinzo Abe qui ont poussé le premier, le 23 avril 2014, à rompre avec une politique états-unienne plus prudente jusque-là (7), en déclarant que « [l]a politique des Etats-Unis est claire. Les îles Senkaku sont administrées par le Japon et en conséquence elles tombent dans le cadre du Traité de coopération mutuelle et de sécurité entre les Etats-Unis et le Japon » (8).

Un troisième événement, après ceux de 2010 et 2012, a avivé encore les tensions sino-japonaises – après une relative stabilisation des relations en novembre 2014 – : la sentence arbitrale du 12 juillet 2016 condamnant la République populaire de Chine dans son différend maritime avec la République des Philippines. A la suite de cette sentence, le Japon a, avec d'autres Etats, exprimé son soutien à la justice internationale et invité la Chine à se conformer à ses obligations internationales sans essayer de modifier le *statu quo* par des actions unilatérales. Le 7 septembre suivant,

(5) Cf. en ce sens l'excellente intervention de Mathieu Duchâtel sur la géopolitique japonaise lors d'une conférence organisée par Asialyst et l'Institut de hautes études pour la science et la technologie, le 6 décembre 2016, disponible à l'adresse Internet asialyst.com/fr/2017/03/28/conference-en-podcast-nouvelle-geopolitique-japon/.

(6) Elle manifesta encore son intention, en décembre 2013, d'en établir une de semblable nature au-dessus de la mer de Chine méridionale, où se trouvaient depuis peu l'un de ses centres spatiaux et une base de sous-marins nucléaires.

(7) Cf. par exemple M. VALENCIA, « The East China Sea dispute : context, claims, issues, and possible solutions », *Asian Perspective*, vol. XXXI, n°1, 2007, p. 155 ; R. DRIFTE, « From 'sea of confrontation' to 'sea of peace, cooperation and friendship'? – Japan facing », *Japan aktuell*, n°3, 2008, p. 29.

(8) Jusqu'ici, les Etats-Unis distinguaient les îles du reste du territoire du Japon en évoquant simplement leur « administration » par lui. Ils suggéraient ainsi implicitement que le traité de sécurité nippo-états-unien ne s'appliquait pas ou que la question n'était pas évidente. En conservant le terme « administration » mais en affirmant que le traité s'applique « en conséquence », le Président états-unien a donné le sentiment que la politique de son Etat est dépourvue de discontinuité et même « claire », alors qu'il introduit en réalité une rupture.

donc juste avant les débuts d'un sommet de l'ANASE/ASEAN (Association des nations d'Asie du Sud-Est) et avant le revirement des Philippines, ces dernières ont dénoncé les manœuvres de Pékin pour transformer le récif de Scarborough en île artificielle (9). Deux jours plus tard, le 9 septembre, Barack Obama a rappelé que tous les Etats membres de l'ANASE approuvaient la sentence et souhaitaient qu'elle soit respectée par la Chine. Loin de diminuer, les incursions chinoises dans les zones contestées se sont multipliées dès le mois d'août et, le 29 de ce mois, le géant asiatique a annoncé une opération Joint Sea-2106 en mer de Chine avec la Russie. Cette opération a eu lieu du 12 au 20 septembre : des bâtiments militaires, des avions et des hélicoptères ont été déployés, l'armée a effectué des essais balistiques et des opérations anti-sous-marines, de « capture d'îles », de défense d'îlots et de sauvetage. Selon le communiqué de la marine chinoise, ce sont les opérations de ce genre les plus importantes jamais menées en mer de Chine méridionale. En réaction à cette opération et plus globalement à ce qu'il voit comme une « *tentative délibérée de changer unilatéralement le statu quo, d'établir un fait accompli et de remettre en question les règles en vigueur* », le ministre japonais de la Défense, Tomomi Inada a promis au milieu du mois de septembre, un renforcement de la participation japonaise aux manœuvres états-uniennes autour des îles Senkaku/Diaoyu ainsi qu'en mer de Chine du Sud. Yang Yujun, porte-parole du ministère chinois de la Défense, a réagi en affirmant que « [s]i le Japon veut mener des patrouilles communes ou des manœuvres communes dans des eaux administrées par la Chine, cela reviendra à jouer avec le feu et les militaires chinois ne resteront pas les bras croisés ». Une dizaine de jour plus tard, le 25 septembre 2016, plusieurs dizaines d'aéronefs militaires chinois, notamment des bombardiers Xian H-6K et des avions de combat Soukhoï Su-30, sont passés par le détroit de Miyako, un couloir international stratégique situé entre les îles japonaises de Miyako et d'Okinawa. Selon la Chine, il s'agissait seulement de « *protéger la souveraineté du pays* » et la « *zone d'identification de la défense aérienne* » établie au-dessus des îles disputées. Il va de soi que ce n'est pas exactement ainsi que le Japon a compris la manœuvre.

Après cette période d'extrême tension, c'est à une lente accalmie qu'on a assisté, peut-être due à la considération raisonnable qu'une escalade ne serait à l'avantage ni de la Chine, ni du Japon. L'année 2017, tout particulièrement sa seconde moitié, a ainsi été marquée par de multiples signes d'apaisement et de déclarations réciproques manifestant la bonne volonté des deux parties. En 2017, les deux Etats ont fêté le quarante-cinquième anniversaire de la normalisation de leurs relations et le ministre des Affaires étrangères chinois a saisi cette occasion pour présenter l'année 2017 comme une année de l'amitié entre la Chine et le Japon.

(9) Probablement afin de revendiquer une zone économique exclusive (ZEE) autour d'elle, quand bien même ni les rochers (art. 121§3), ni les îles artificielles ne donnent droit à une ZEE (art. 60§8 de la Convention de Montego Bay sur le droit de la mer).

D'aucuns espèrent que les deux Etats poursuivront sur cette lancée en profitant du fait qu'on fêtera en 2018 le quarantième anniversaire du Traité de paix et d'amitié entre la Chine et le Japon. Lors d'une rencontre à Manille le 7 août, en marge du forum de l'ANASE, les deux ministres des Affaires étrangères ont déclaré souhaiter promouvoir les rapports transnationaux entre leurs deux peuples. Dans le même esprit, ils se sont accordés sur le principe d'un mécanisme de communication entre les forces maritimes et aériennes des deux autorités, pour éviter d'inutiles altercations. Commencées en 2008 mais interrompues à la suite du rachat des îles litigieuses par le Japon et éteintes en 2015 (10), les négociations relatives à ce mécanisme étaient encore au point mort il y a peu, mais elles semblent avoir abouti à un résultat significatif – quoique encore imprécis – au début du mois de décembre 2017. C'est là un bon signe tant un tel mécanisme aiderait à prévenir une escalade entre deux armées et ministères de la Défense qui n'ont actuellement pas de canaux effectifs de communication. Selon certains experts, les négociations ont en réalité déjà débouché matériellement sur un code de conduite des deux armées et il manque simplement la volonté politique de le mettre en place et peut-être la confiance réciproque nécessaire à son bon fonctionnement.

Ces premières déclarations ont été suivies de multiples signaux positifs. Le 15 août 2017, non seulement Shinzo Abe n'est pas allé au sanctuaire Yasukuni à l'occasion de l'anniversaire de la reddition sans condition (*Gyokuon-hōsō*) du Japon, mais pour la première fois depuis son retour au pouvoir en 2012 aucun de ses ministres ne s'y est rendu. Si la Chine, par la voix du très officiel *Xinhua*, a reproché au Premier Ministre l'offrande qu'il a tout de même fait porter au sanctuaire – probablement en vue du conserver le soutien du Nippon-Kaigi – ou le fait qu'il n'ait pas, à côté de ses condoléances et de ses prières pour la paix, fait part de sa « réflexion » sur la responsabilité du Japon dans la guerre (11), il est probable que la Chine – et la Corée du Sud – apprécie cette réserve d'un Premier Ministre connu pour son conservatisme et son nationalisme.

Mieux, pour la première fois depuis quinze ans, Shinzo Abe a marqué de sa présence la fête nationale chinoise lors d'une réception à l'ambassade de Chine à Tokyo le 28 septembre. Le ministre chinois des Affaires étrangères Wang Yi a immédiatement répliqué en rencontrant Yutaka Yokoi, l'ambassadeur japonais en Chine, pour lui dire combien la Chine se réjouissait de cette démarche. Se rencontrant cette fois en marge de la réunion des dirigeants de l'APEC, le 11 novembre, le Président chinois et le Premier Ministre japonais ont confirmé ce qu'avaient dit leurs ministres des Affaires étrangères en août. Ces changements remarquables dans les

(10) Cf. à leur propos M. DUCHÂTEL, « La politique chinoise en mer de Chine orientale – Le rôle des négociations d'un mécanisme de gestion de crise avec le Japon (2008-2015) », *Perspectives chinoises*, n°3, 2016, pp. 13-22.

(11) « Japan marks 72nd anniversary of WWII end with PM failing to mention reflection for 5th year », 15 août 2017, disponible sur le site Internet news.xinhuanet.com/english/2017-08/15/c_136528776.htm.

relations sino-japonaises, qui pourraient déboucher sur des propositions communes en matière d'investissement et de commerce dans le cadre des négociations menées en vue du partenariat économique régional global (PERG/RCEP), ont été confirmées deux jours plus tard en marge d'une nouvelle réunion de l'ANASE (31^e sommet, tenu à Manille les 13-14 novembre) et du sommet de l'Asie orientale (12^e sommet, tenu les mêmes jours dans la même ville).

Cet heureux rapprochement ne signifie en rien que la Chine et le Japon cessent la lutte d'influence qui les oppose dans la région (12). C'est d'autant moins le cas que, en particulier depuis 2009, la Chine a étendu ce qu'elle estime relever de ses « *intérêts fondamentaux* » à la mer de Chine du Sud et à la mer de Chine orientale, où le Japon veut évidemment jouer un rôle et en tout cas limiter celui de la Chine. Ainsi, par exemple, à l'occasion même du forum régional de l'ANASE où le rapprochement sino-japonais a débuté, le ministre japonais des Affaires étrangères Fumio Kishida a condamné les actions unilatérales menées en mer de Chine du Sud par la Chine en vue de faire reconnaître comme étant sous sa souveraineté les espaces qu'elle s'est déjà appropriés.

Après l'adoption du « *framework* » du Code de conduite sur la résolution des différends en mer de Chine lors du sommet, soit après près de quinze ans de négociations – et une Déclaration de conduite en 2002 –, le Japon a également critiqué avec plusieurs de ses partenaires le fait que le Code présente un caractère non contraignant, ne prévoit ni contrôle ni sanction, exclue des « Etats tiers » de la résolution des litiges et ne fasse pas référence à la récente sentence arbitrale défavorable à la Chine. Autrement dit, avec d'autres puissances asiatiques et pacifiques, le Japon critique le fait que, par ce Code, la Chine entend faire admettre par ses voisins qu'elle a toute latitude pour agir à sa guise en mer de Chine du Sud.

En mer de Chine orientale, les tensions se maintiennent et les tentatives chinoises et japonaises de s'imposer physiquement dans la zone restent des constantes. Le 29 mars 2016 par exemple, le Japon a ouvert sur l'île de Yonaguni, non loin des îles Senkaku/Diaoyu, une station radar lui permettant de recueillir des renseignements en permanence. Il a par ailleurs décidé cette année-là d'accroître de 20% le nombre de forces d'auto-défense (FAD) déployés en mer de Chine orientale et envisagé d'y installer des batteries de missiles antinavires (sol-mer). En mai 2017, les garde-côtes japonais ont quant à eux dénoncé la treizième incursion de garde-côtes japonais dans la zone contestée depuis le début de l'année. A cette entrée des navires chinois et d'un drone lancé par eux – selon le Japon, car selon la Chine ce drone réalisait une mission... pour un organe de presse ! –, le Japon a répondu par une protestation de son ministre de

(12) Cf. à cet égard les intéressantes hypothèses formulées par Claude Meyer sur l'avenir du « face-à-face Chine-Japon », in C. MEYER, *Chine ou Japon – Quel leader pour l'Asie ?*, Presses de Sciences Po, Paris, 2010, pp. 206-223.

la Défense Tomomi Inada et par l'envoi de deux avions de chasse (F-15) et de détection et de commandement aéroporté (E-2C et AWACS). Loin d'être rares, ce genre d'incidents n'aurait jamais suscité autant d'interventions de la part des aéronefs militaires nippons que... dans la dernière année budgétaire achevée fin mars 2017.

La position japonaise sur le droit de la mer et le contentieux territorial en général, de même que celles qui portent plus spécialement sur les prétentions de la Chine en mer de Chine du Sud, a le soutien de l'Occident et, en vérité, de la plupart des Etats du monde. Dans ce domaine, le Japon est cohérent et l'Occident uni. Tel n'est pas le cas en matière économique.

LE PLAN ECONOMIQUE :
S'APPUYER SUR LA CHINE OU SUR L'OCCIDENT ?

A l'heure actuelle en effet, le front occidental est clairement fissuré en matière économique. C'est le cas en ce qui touche la réglementation du commerce – puisque les Etats-Unis de Donald Trump prétendent sortir de l'orthodoxie ? – mais aussi celle de la protection internationale de l'investissement privé – puisque l'Union européenne promeut désormais une cour d'investissement multilatérale et plus protectrice de l'indépendance du législateur, alors que le Japon mais aussi la Chine sont plutôt en faveur de tribunaux bilatéraux formés selon l'ancien modèle – et l'organisation internationale de l'investissement public – puisque pas moins de dix-neuf Etats d'Europe sont devenus membres de la Banque asiatique pour les infrastructures, alors que ce n'est le cas ni des Etats-Unis ni du Japon.

Même si le questionnement sur l'opportunité des règles et institutions internationales en place dans le domaine économique est certainement bienvenu, l'absence de front occidental commun qui en résulte rend les règles en vigueur beaucoup plus malléables et beaucoup plus instables les organisations établies qui doivent désormais faire face à de nouvelles critiques et à des organisations concurrentes. Ce moment de flottement laisse un boulevard à la Chine, à la fois dans la réorganisation institutionnelle mondiale, dans les accords qu'elle essaie de conclure dans sa zone d'influence immédiate et dans les accords bilatéraux qu'elle négocie avec des partenaires occidentaux qui ne peuvent plus se passer d'elle.

Or, depuis 2001, c'est-à-dire depuis que la Chine est entrée dans l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et a vu son commerce extérieur exploser, l'interdépendance entre la Chine et le Japon n'a cessé de s'accroître. En 2007 en effet, la Chine a remplacé les Etats-Unis comme premier partenaire commercial du Japon. Elle est devenue le premier fournisseur du Japon en 2002 et son premier client en 2009. Entre 1980 et 2010, la part des exportations japonaises s'en allant vers la Chine est passée de 4 à 19,4%, tandis que la part chinoise des importations au Japon a grimpé de 3,1 à 22,1%. « *En valeur, les échanges sino-japonais ont doublé [entre 2000 et 2010]. [En 2010], l'archipel [a] effectu[é] 20% de son commerce*

avec son grand voisin, contre 13% en 2000 et 7% en 1995 ; côté chinois, le commerce avec le Japon, premier fournisseur, représente 10% du total. Cette intégration commerciale résulte du processus d'intégration régionale qui joue pleinement dans le cas de ces deux économies, car elles présentent un important écart de développement qui les rend complémentaires, tant du point de vue des marchés que des produits » (13).

Cette interdépendance exponentielle a conduit le Japon à se lancer dans treize cycles de négociation avec la République populaire de Chine et la République de Corée. Ceux-ci ont débouché le 13 mai 2012 sur un accord trilatéral qui est de loin l'accord de ce type le plus important pour l'archipel. Il est étonnant que des Etats aux relations aussi tendues que la Chine et le Japon aient accepté l'éventuel établissement d'un tribunal arbitral ouvert aux investisseurs de l'autre partie, surtout lorsqu'on sait combien le pouvoir politique chinois contrôle son économie et combien il rechigne traditionnellement à reconnaître la compétence de juridictions internationales. Le point le plus litigieux durant la négociation de l'accord a d'ailleurs été le mécanisme de règlement des différends investisseurs/Etat, cela pas uniquement parce que les traités bilatéraux conclus antérieurement entre les trois parties comportaient eux-mêmes des mécanismes similaires mais non identiques (14).

En matière commerciale, le rapprochement entre le Japon et la Chine est plus compliqué. S'il l'est, c'est d'abord parce que les situations politiques, sociales, professionnelles et économiques des deux Etats sont différentes et même largement opposées, de sorte que même si leurs économies peuvent être un peu naïvement vues comme « complémentaires », leurs politiques commerciales sont surtout divergentes. Alors que la Chine est « l'usine du monde » et que l'essentiel de sa main-d'œuvre est peu qualifié et mal payé, les Japonais sont bien formés, travaillent souvent dans des industries de pointe et bénéficient de salaires confortables. Comme l'Allemagne, le Japon est spécialisé dans l'exportation de produits chers mais de bonne qualité, tandis que la Chine l'est dans les produits très bon marché et d'une durée d'usage limitée. Dans le même sens, la population japonaise est à même d'exiger de la part de son gouvernement le respect de standards, par exemple sanitaires, qui sont à des années-lumière de ceux que le gouvernement chinois veut voir reconnus dans ses traités, de manière à conserver un avantage concurrentiel. Enfin, à l'inverse de ce qu'il est en Chine, le gouvernement japonais se veut globalement peu intrusif dans l'économie, ayant notamment pour politique générale de faire des recommandations aux opérateurs économiques plutôt que d'édicter des obligations « directes » ou des interdictions.

(13) *Ibid.*, p. 144.

(14) Cf. J. LEE, « An important first stride, but beware of the pitfalls: a critical analysis of the ISDS mechanism of the 2012 Korea-China-Japan trilateral investment », *Chinese Journal of International Law*, vol. XII, n°3, 2013, pp. 523-524 §25, pp. 537-538 §§48-49, p. 540 §§54-55, p. 541 §59.

En conséquence, alors que sa réglementation sanitaire, phytosanitaire, environnementale et plus généralement sa réglementation ayant des effets sur le commerce est assez ambitieuse (15), le Japon fait l'objet de peu de plaintes, par exemple devant le mécanisme de règlement des différends de l'OMC. Devant cet organe comme en dehors, les reproches faits à la Chine, en particulier par les Occidentaux, sont permanents, spécialement en matière de *dumping*. Dans un sens comparable, alors que les vingt-neuf accords de protection des investisseurs et les vingt traités comportant des dispositions protégeant les investisseurs conclus par l'Etat japonais comportent presque tous une clause compromissaire, on ne compte à notre connaissance que trois recours déposés par des entreprises japonaises (16) et tout simplement aucune affaire portée contre l'Etat japonais devant un tribunal arbitral d'investissement (17). Même s'il a déjà empêché quelques – rares – fois une prise de participation étrangère dans une entreprise stratégique, l'Etat japonais n'a, dit-on, jamais exproprié une entreprise étrangère.

En d'autres termes, la situation du Japon en matière commerciale est proche de celle des Occidentaux et ces derniers n'ont aujourd'hui aucun contentieux significatif avec l'archipel. A l'inverse, la situation politique et les structures de production chinoises sont complètement différentes de ce qu'elles sont en Europe ou aux Etats-Unis et les sujets de tension sont nombreux. La conséquence est que le Japon est *a priori* en bonne position pour s'entendre avec les Etats occidentaux et établir avec eux un certain nombre de règles et standards généraux ou encore adopter des positions communes sur des sujets spécifiques. Ainsi, tout comme les Etats-Unis et l'Union européenne, le Japon a refusé d'accorder à la République populaire de Chine le statut d'économie de marché, que son acte d'accession à l'OMC, il y a quinze ans, semblait prévoir pour le 11 décembre 2016. Plus ou moins de la même manière que les décisions états-unienne et européenne, celle du Japon s'appuyait sur des allégations de *dumping* et sur la fermeture de larges pans du marché chinois, un raisonnement qui a été taxé de « *protectionnisme déguisé* » par Pékin.

Poursuivant sur la même voie, lors de la dernière conférence ministérielle de l'OMC à Buenos Aires (10-13 décembre 2017), les Etats-Unis, l'Union

(15) Cf. par exemple le dernier rapport relatif au Japon, de l'organe d'examen des politiques commerciales (WT/TPR/S/310) aux parties 3.1.7 et 3.1.8., ainsi que le tableau 3.3, ou le résumé de ce rapport (WT/TPR/S/310) au paragraphe 11, qui précisent que les réglementations japonaises vont fréquemment au-delà des standards prévus dans les accords sur les mesures sanitaires et phytosanitaires et sur les « *obstacles techniques au commerce* ». Le Japon protège également assez fortement son agriculture (comme le souligne la partie 4.1 du rapport ou son résumé aux paragraphes 5, 15 et 19).

(16) Il s'agit de l'affaire *Saluka Investments BV v. The Czech Republic*, qui a abouti à une sentence arbitrale partielle, CNUDCI du 17 mars 2006 (le recours était fondé sur un accord bilatéral Pays-Bas–République tchèque et non sur un accord auquel le Japon était partie) et de deux affaires CIRDI actuellement pendantes, les affaires *JGC Corporation v. Kingdom of Spain* (aff. n°ARB/15/27) et *Eurus Energy Holdings Corporation and Eurus Energy Europe BV v. Kingdom of Spain* (aff. n°ARB/16/4).

(17) Cf. le site Internet gettingthedealthrough.com/area/60/jurisdiction/36/investment-treaty-arbitration-2017-japan/.

européenne et le Japon ont fait une déclaration – que le « Second Round of the Japan-US Economic Dialogue between Deputy Prime Minister Aso and Vice President Pence of the USA » du 17 octobre 2017 pouvait laisser pressentir (18) – dans laquelle ils critiquent la Chine sans la nommer et préviennent qu'ils collaboreront pour mettre fin aux pratiques économiques qu'elle adopte. Ils déclarent en effet : « [we] shared the view that severe excess capacity in key sectors exacerbated by government-financed and supported capacity expansion, unfair competitive conditions caused by large market-distorting subsidies and state owned enterprises, forced technology transfer, and local content requirements and preferences are serious concerns for the proper functioning of international trade, the creation of innovative technologies and the sustainable growth of the global economy. We, to address this critical concern, agreed to enhance trilateral cooperation in the WTO and in other forums, as appropriate, to eliminate these and other unfair market distorting and protectionist practices by third countries » (19).

La tension durable qui existe, en matière commerciale, entre la Chine d'un côté et le Japon, les Etats-Unis et l'Union européenne de l'autre fait pendant à l'opposition des mêmes acteurs sur la question de la liberté des mers en mer de Chine du Sud et en mer de Chine orientale. En outre, si l'intérêt des Etats occidentaux à fixer des standards exigeants dans les échanges commerciaux est si important tandis que de tels standards sont un problème pour la Chine, cela tient aussi au fait que cette dernière est un Etat très autoritaire, tandis que les autres ont des régimes politiques électifs, donc qui sont malgré tous leurs défauts un peu plus à l'écoute de certaines revendications sociales. En d'autres termes, les divergences commerciales, géopolitiques et même juridiques se superposent et perdurent parce que la proximité des trois pôles du camp occidental et l'altérité de la Chine sont des faits trop massifs et durables pour être contournés ou surmontés, du moins à court et moyen termes. Et il est possible que les interdépendances économiques qu'organisent les traités commerciaux, loin d'effacer ces oppositions, rendront simplement plus dommageables les tensions qui naîtront presque à coup sûr entre les deux camps, cela d'autant plus vite que ces interdépendances croîtront.

Le Japon et les membres de l'ANASE – qui sont tous liés au Japon par un accord de partenariat commercial de 2008 – sont également engagés, depuis le 20 novembre 2012, dans la négociation d'un accord commercial avec la Chine, le RCEP (Partenariat économique régional global). Ce dernier accord, à la négociation duquel les Etats-Unis ne participent pas, était promu par la Chine de manière concurrente au TPP (accord de partenariat transpacifique), quant à lui négocié et finalement conclu en 2015 avec les Etats-Unis mais sans la participation de la Chine. A la suite

(18) Cf. en particulier la fin du point 2 (« *Technical-level work is underway that is to (1) result in more effective enforcement activities against unfair trade practices by third countries* ») du compte rendu de la réunion, disponible sur le site Internet www.mofa.go.jp/na/na2/us/page4e_000686.html.

(19) Cf. le site Internet www.meti.go.jp/press/2017/12/20171213001/20171213001-1.pdf.

des déclarations de Donald Trump sur sa volonté de « sortir » du TPP, le Président chinois a ressorti le RCEP de son chapeau, alors que cet accord semblait avoir perdu beaucoup de sa pertinence. Lors du sommet de l'APEC à Lima les 19 et 20 novembre 2016, Xi Jinping a en effet présenté l'accord alternatif comme l'avenir du commerce transfrontière et, en matière d'investissement, des règles relatives à l'établissement. Une fois devenu président, Donald Trump a officiellement dénoncé, le 20 janvier 2017, un TPP conclu à peine un an plus tôt, le 4 février 2016. Et les négociations du RCEP ont donc repris de plus belle, tandis que les négociations trilatérales entre le Japon, la Chine et la Corée du Sud ont continué.

Délibérément partie à toutes ces négociations à la fois (20), le Japon a pris, après le retrait états-unien, la tête des Etats souhaitant maintenir le TPP. L'intérêt du Japon est en effet *a priori* de faire vivre cet accord, qui établit des standards relativement élevés en matière de santé, d'environnement ou de droit du travail, et de faire aboutir la négociation trilatérale Corée-Chine-Japon, où le poids de la Corée et du Japon pourrait leur permettre de faire accepter des règles similaires à la Chine. Inversement, si le RCEP, dont la négociation est dominée par la Chine et dont « l'ambition réglementaire » est moindre, était conclu rapidement et s'imposait comme l'accord régional incontournable, les gains obtenus dans les deux autres traités, surtout dans le TPP si d'autres membres s'en retireraient, seraient perdus pour le Japon. C'est peut-être la raison pour laquelle la Chine pousse ses partenaires à faire aboutir le RCEP le plus vite possible et invite ses partenaires asiatiques – et non les seuls Etats sud-coréen et japonais – à constituer une « zone de libre-échange » couvrant l'ensemble de l'Asie-Pacifique tout en excluant les Etats-Unis d'Amérique. Le premier ministre chinois Li Keqiang a explicitement développé ce projet lors du 20^e sommet de l'ANASE+3 en novembre 2017, tandis qu'au même mois, on retrouve ce projet – mais auquel participeraient alors plusieurs Etats du continent américain – dans le paragraphe 18 de la Déclaration du 25^e sommet des dirigeants des économies de l'APEC (*Da Nang Declaration – Creating New Dynamism, Fostering a Shared Future*).

Le résultat de cette lutte d'influence est que le Japon est tiraillé entre un partenaire chinois avide de relations commerciales mais jugé moins fiable et évidemment plus menaçant que les Etats-Unis et un partenaire états-unien avec lequel il conserve une relation de confiance et d'interdépendance militaire mais dont l'engagement en faveur de l'augmentation du commerce et des interdépendances économiques est beaucoup plus incertain.

Dans ce climat, l'Union européenne paraît évidemment un partenaire commercial très fiable tout en étant aussi extrêmement important pour l'avenir économique du Japon – l'UE est son troisième partenaire

(20) Cf. en particulier *Japan Revitalization Strategy – Japan is Back*, 14 juin 2013, disponible sur le site Internet www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/en_saikou_jpn_hon.pdf, pp. 24, 128-129, et, dans sa version révisée en 2014, *Japan Revitalization Strategy – Japan's Challenge for the Future*, 24 juin 2014, disponible sur le site Internet www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/honbunEN.pdf, pp. 168-169.

commercial. Alors que l'avenir du TPP n'est pas fixé et que toute négociation avec la Chine entraîne au Japon des sentiments ambivalents – et réciproquement en Chine –, la négociation avec l'Union européenne – qui plus est avec une Commission européenne dont le « libre-échange » est garanti par les traités et ne peut en principe pas être remis en cause par des élections – est forcément plus facile. C'est notamment ce qui explique la récente avancée fulgurante des négociations euro-nippones, seulement découvertes par le public grâce à une « fuite » organisée par Greenpeace le 23 juin 2017. Le 6 juillet suivant, à l'issue du 24^e sommet UE-Japon tenu à Bruxelles, Donald Tusk, Président du Conseil européen, Jean-Claude Juncker, Président de la Commission européenne, et Shinzo Abe, Premier Ministre du Japon, ont annoncé dans une déclaration conjointe qu'ils « célébraient l'accord de principe sur l'Accord de partenariat économique et l'Accord de partenariat stratégique à un niveau politique » (21). En vérité, aucun de ces deux accords n'était conclu à ce stade et il s'agissait simplement d'une opération de communication de la part des dirigeants de l'UE et du Japon. Ceux-ci souhaitaient en effet faire montre, dans le cadre du G20 qui allait se tenir à Hambourg (Allemagne) les 7 et 8 juillet, de leur accord dans le renforcement et l'extension du « libre-échange », donc faire front commun face à Donald Trump et aux nombreux citoyens venus manifester leur opposition à la déréglementation et à l'augmentation du volume du commerce transnational.

Le premier de ces deux accords euro-nippons, l'accord économique, a été conclu le 8 décembre 2017. La négociation n'a cependant pu se conclure qu'en remettant à plus tard, non seulement celle de l'« accord de partenariat stratégique » couvrant des thématiques politiques, environnementales, de sécurité, *etc.*, mais aussi la discussion des questions litigieuses relatives à la neutralisation législative – ou « harmonisation réglementaire » – et à l'investissement (notamment au mécanisme de règlement des différends), qui devaient initialement être réglées dans l'accord commercial (22). En concluant l'accord tout en rejetant la plupart des innovations européennes – qu'elles aillent d'ailleurs ou non dans le sens d'une plus grande indépendance du législateur –, le Japon défend un droit international « libéral » encore dominant. Il fait de même dans les domaines du droit de la mer et du contentieux territorial, où il oppose systématiquement à la Chine l'autorité des tribunaux internationaux, de la *rule of law*, de la « communauté internationale » ou de ce qu'il appelle l'« ordre international libéral ». Aujourd'hui, il essaie de multiplier les partenaires pouvant

(21) Cf. le site Internet europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-1920_en.htm. Cf. également le Communiqué de presse de la Commission en date du 6 juillet, disponible à l'adresse Internet europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1902_fr.htm.

(22) En matière d'investissement, l'accord conclu affirme essentiellement le principe de la déréglementation des investissements. Cf. les précisions au début du document « EU-Japan EPA – The agreement in principle », 6 juil. 2017, disponible sur le site Internet trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155693.doc.pdf.

invoquer avec lui ces autorités pour contenir la Chine ou miner la légitimité de son expansion.

LE PLAN STRATÉGIQUE :
CRÉER UN RÉSEAU DE PARTENAIRES
OPPOSANT « L'ORDRE INTERNATIONAL LIBÉRAL » A LA CHINE

A côté de la montée en puissance des deux dangers chinois et nord-coréen, ce sont les déclarations du candidat Donald Trump suggérant que le Japon, comme la Corée du Sud devraient probablement bientôt se défendre seuls qui ont conduit le Japon à renforcer les partenariats stratégiques existants et à en développer de nouveau. De manière évidente, les partenariats qu'il souhaite nouer ou maintenir sont de différents ordres : celui qui le lie aux Etats-Unis est ancien, incontournable et déterminant, tandis que, par exemple, ceux que le Japon développe ou essaie de développer avec différents Etats africains ou européens (la France et le Royaume-Uni notamment) le sont beaucoup moins. De même, au niveau de l'Asie-Pacifique, alors que son alliance avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande – des Etats largement occidentalisés, plutôt riches et s'estimant capables de s'opposer explicitement à la Chine – va presque de soi, ses liens avec la République de Chine (Taïwan), la République de Corée ou Singapour sont naturels du fait de la proximité de leurs intérêts, mais compliqués par la pression de la République populaire sur ces Etats et, au moins pour la Corée, par la persistance de contentieux historiques et territoriaux. Ces deux facteurs complexifient également la relation du Japon à des Etats comme l'Indonésie, la Malaisie ou le Vietnam, sans même parler des Philippines ou du Cambodge, dont la pauvreté couplée à la proximité et aux avances de Pékin rendent à peu près impossible toute confrontation directe au géant chinois. Troisième grande puissance de la région, l'Inde constitue un cas à part : un rapprochement paraît d'un très grand intérêt stratégique et économique pour le Japon comme pour l'Inde et seuls des événements relativement contingents ont freiné une coopération qui reprend de la vigueur. Inversement, si Shinzo Abe a travaillé à développer une relation forte avec la Russie, un rapprochement ne paraît guère en mesure d'aider le Japon à contenir la Chine ou la Corée du Nord.

Au-delà d'un objectif minimum consistant à protéger son territoire et sa population, l'objectif stratégique fondamental du Japon est la limitation de l'emprise chinoise sur la région. Cela le mène à soutenir les Etats du Sud-Est asiatique dans leur résistance à la Chine et à maintenir et renforcer son partenariat avec les Etats-Unis. Dans son soutien aux Etats du Sud-Est asiatique et à la défense de la liberté des mers, le Japon essaie de parler d'une même voix avec ses partenaires traditionnels (les Etats-Unis et les Etats européens, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, Singapour, Taïwan et la Corée du Sud), mais aussi avec l'Inde. Depuis 2015 et surtout depuis

2016 en effet, le Japon essaie de créer une alliance quadripartite qualifiée d'« *ordre indopacifique libre et ouvert* », à laquelle participeraient New Delhi à côté de Washington et Canberra.

L'objectif du Japon : assurer sa sécurité mais aussi soutenir les Etats d'Asie du Sud-Est dans leur résistance à la Chine

De manière explicite et répétée, le Japon incite les Etats du Sud-Est asiatique à résister aux revendications chinoises les moins justifiées. Il le fait d'abord en essayant de montrer que derrière ou à côté de son propre soutien se trouvent chaque fois ceux de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, des Etats-Unis, de Singapour, de Taïwan et de la Corée du Sud et, si possible, de l'Inde et des Etats européens, donc selon lui de « la communauté internationale ». Le Japon tente ainsi de diffuser le message qui veut qu'en résistant à la Chine, les petits et moyens Etats du Sud-Est asiatique sont assurés d'un soutien rhétorique et éventuellement militaire très important. Tout en rappelant son absence de prétention dans la zone, le Japon ne manque par exemple jamais de soutenir le Vietnam et les Philippines dans le rappel de leurs zones de compétence.

Ensuite, le Japon s'est lié militairement à l'Indonésie, aux Philippines et au Vietnam. Il participe au renforcement des capacités maritimes de ces Etats ou encore de la Malaisie depuis plusieurs années. En 2014, il a promis et effectivement donné six navires de surveillances au Vietnam et promis d'en vendre six autres en janvier 2017. En 2016, il lui avait donné deux patrouilleurs et avait affirmé qu'il lui louerait des avions d'entraînement et des navires de garde-côtes, afin de renforcer une marine dont la faiblesse le rend à la merci de celle de la Chine. Plus largement, le 17 août 2017, le ministre des Affaires étrangères Tarō Kōnō a annoncé que, de 2017 à 2019, le Japon allait déboursier pour environ 500 millions de dollars états-uniens en soutien aux programmes de renforcement de capacité de sécurité maritime des Etats côtiers de la région indopacifique.

Enfin, le Japon mène des opérations militaires conjointes en mer de Chine du Sud. Il l'a fait aux côtés des Etats-Unis, mais aussi par exemple des Philippines en 2015, et il le fait depuis cette date aux côtés de l'Inde (Exercice « Malabar »). Or, si comme on l'a dit, les Philippines se sont spectaculairement rapprochées de Pékin, il n'est pas évident que Rodrigo Duterte se laissera éternellement amadouer par les capitaux chinois. En effet, en mars 2017, la Chine a déclaré envisager d'établir une station de surveillance écologique sur le récif de Scarborough, alors que les Philippines ont affirmé qu'elles avaient reçu l'assurance que rien de tel ne serait entrepris par la Chine. Le 6 avril suivant, Rodrigo Duterte a annoncé qu'il avait ordonné à ses troupes de bâtir des infrastructures et de hisser le drapeau philippin sur les îles Spratleys, également revendiquées par la Chine. A la fin du mois de décembre, un groupe de bénévoles, le National Youth Movement for the West Philippine Sea, a mené une mission à but médical en faveur des pêcheurs philippins se rendant autour du récif de

Scarborough. Il n'est donc pas dit que les Philippines aient définitivement renoncé à la défense de leur territoire face au géant chinois.

La même chose peut être dite d'autres Etats de la zone, qui trouvent dans le Japon un allié naturel. Ainsi, le 50^e et dernier sommet ministériel de l'ANASE, les 2-8 août 2017 à Manille, a été marqué par une confrontation assez dure entre deux camps opposés quant à la ligne à tenir face aux revendications chinoises : d'un côté, un camp dirigé par les Philippines et par un allié traditionnel de la Chine, le Cambodge, s'est refusé à critiquer Pékin ; de l'autre, un camp dirigé par la Malaisie, Singapour et surtout le Vietnam, résistant ancien à l'influence chinoise, a soutenu qu'un peu plus d'autonomie politique et de suspicion à l'égard des intimidations lancées par la marine chinoise était de mise. La Chine n'a rien moins que menacé le Vietnam de guerre s'il persistait à exploiter un champ de gaz... situé sur le plateau continental vietnamien. Face à la pression, le Vietnam a suspendu tout forage mais, en raison des discussions « *houleuses* » du sommet – selon le représentant japonais –, la Chine a menacé de supprimer toute relation diplomatique avec le Vietnam..., avant qu'une rencontre ait finalement lieu de manière informelle. Avec l'Inde, l'Australie et les Etats-Unis, le Japon soutient fermement le Vietnam dans sa tentative de « contenir » la Chine. Le 6 août 2017, à la veille de la tenue du Sommet où un consensus sur une première version du Code de conduite en mer de Chine du Sud était annoncé, le Japon a émis, avec l'Australie et les Etats-Unis, une déclaration trilatérale condamnant toute action unilatérale et rappelant les libertés des mers, le cadre du droit international coutumier et de la Convention de Montego Bay.

De manière évidente, ce type de déclaration ou encore le soutien japonais aux Etats voisins de la Chine n'aurait pas le même impact sans le soutien crucial – quoique désormais jugé insuffisant par Tokyo – des Etats-Unis.

S'appuyer sur les Etats-Unis : indispensable mais insuffisant

Jusqu'à la campagne et l'arrivée au pouvoir de Donald Trump, l'alliance nippo-états-unienne était particulièrement solide. Elle l'était même davantage sous la présidence de Barack Obama que sous celle de ses prédécesseurs. Au recueillement du Président des Etats-Unis à Hiroshima le 27 mai 2016 avait succédé celui de Shinzo Abe à Pearl Harbor le 27 décembre de la même année. Barack Obama avait fait du « *pivot vers l'Asie* » l'un des grands axes de sa politique étrangère ; il avait rappelé clairement que les Etats-Unis étaient « *a Pacific power* » et il avait même augmenté quelque peu le nombre de soldats états-uniens sur le sol japonais. Mieux, il avait clairement affirmé qu'il défendrait l'intégrité territoriale japonaise autour des îles Senkaku et maintiendrait les opérations de la septième flotte en vue de sauvegarder les libertés des mers en Asie.

La campagne de Donald Trump a fait vaciller toutes ces certitudes. Dès l'élection de Donald Trump toutefois, Shinzo Abe a réussi à ramener son homologue à une politique tout à fait traditionnelle en Asie-Pacifique.

Premier chef d'Etat étranger invité à la résidence Mar-a-Lago et à jouer au golf avec le Président, Shinzo Abe accepta sans hésitation de nouer avec Donald Trump la relation qu'il souhaitait, une relation plus personnelle qu'officielle. Il lui offrit des clubs de golf ainsi qu'une liste d'investissements japonais susceptibles de créer 700 000 emplois aux Etats-Unis dans les hautes technologies (robotisation, cyberspace, intelligence artificielle, etc.). Dès ce moment, les menaces de Donald Trump de retirer le soutien de son Etat au Japon s'il n'augmentait pas son budget militaire ou ne payait pas pour les bases états-uniennes ou d'ailleurs s'il ne cessait pas de manipuler ses devises ont complètement disparu. Surtout, en réaction au missile lancé par la Corée du Nord au moment même où Sinzo Abe rencontrait Donald Trump, le 12 février 2017, le Président des Etats-Unis a affirmé son soutien « à 100% » avec l'archipel et rappelé qu'il le défendrait quoi qu'il advienne.

Dans leur rapport à la Chine, il est cependant intéressant de constater que les Etats-Unis comme le Japon semblent intégrer le fait que, malgré leur pression pour contenir l'influence chinoise, ils doivent commencer à composer avec elle et non seulement à s'y opposer. Ainsi, ils ont déclaré en commun, lors de leur rencontre le 6 novembre 2017, « *accueillir la contribution positive de la Chine à la paix et à la prospérité globales, et souligné l'importance, pour [eux], de continuer à mener un dialogue constructif avec la Chine* ».

D'une manière plus générale toutefois, le Japon reste attaché aux principes de l'après-Seconde Guerre mondiale, tandis que les Etats-Unis s'en détachent largement aujourd'hui, sous la présidence de Donald Trump plus encore que sous celle de George W. Bush (23). L'archipel refuse ainsi de suivre les Etats-Unis sur toutes sortes de sujets, du TPP à l'Accord de Paris et de l'UNESCO (24) au déménagement de l'ambassade des Etats-Unis à Jérusalem. La déclaration du Japon (25) accompagnant son vote en faveur du projet de résolution réaffirmant que « *toute décision ou action qui visent à modifier le caractère, le statut ou la composition démographique de la Ville sainte de Jérusalem n'ont aucun effet juridique, sont nulles et non avenues* » (26) montre néanmoins que la distanciation du Japon par rapport aux Etats-Unis est toujours particulièrement précautionneuse. Quoiqu'il en soit, il est tout à fait probable qu'à côté de l'instabilité croissante de la

(23) Sur la première phase de ce détachement, cf. P. SANDS, *Lawless World - America and the Making and Breaking of Global Rules*, Penguin, Londres, 2006, 432 p.

(24) Le Japon a refusé de payer sa contribution à l'Organisation des Nations Unies pour la Science, l'Education et la Culture (UNESCO), mais en raison de l'inscription en 2015 de documents chinois sur le « massacre de Nankin » au Registre de la mémoire du monde de l'organisation. Cf. le site Internet www.unesco.org/new/fr/communication-and-information/memory-of-the-world/register/full-list-of-registered-heritage/registered-heritage-page-2/documents-of-nanjing-massacre/.

(25) S/PV.8139, pp. 12-13.

(26) Projet de résolution de l'Egypte, distribué le 18 décembre 2017, S/2017/1060 §1. Tous les Etats membres du Conseil ont voté favorablement à ce projet, à l'exception des Etats-Unis, qui ont ainsi empêché son adoption.

politique étrangère des Etats-Unis en l'Asie, ce soit l'accentuation d'autres divergences du Japon par rapport à la Maison-Blanche qui le pousse à chercher d'autres partenaires stratégiques influents dans la zone – l'Inde constituant à cet égard un premier choix.

***Coopérer avec l'Inde pour former une alliance quadripartite :
« l'ordre international indopacifique libre et ouvert »***

De 1998 – moment de froid dû aux essais nucléaires indiens désapprouvés par le Japon – à 2017, l'image de l'Inde au Japon a considérablement évolué. Elle est progressivement devenue celle d'un partenaire économique potentiellement considérable et surtout celle, très positive, d'un partenaire stratégique incontournable (27). A partir de 2005 et de l'Initiative en huit points pour le renforcement du partenariat global indo-nippon (*Eight-Fold Initiative for Strengthening Japan-India Global Partnership*), les communiqués conjoints sur le Partenariat stratégique et global entre le Japon et l'Inde s'enchaînent. Ils le font jusqu'en 2015, date à partir de laquelle il devient question du fameux « *ordre indopacifique* ». Le ministre japonais des Affaires étrangères Fumio Kishida l'évoque en effet dès son discours du 18 janvier 2015 sur le « *partenariat spécial pour l'ère de l'Indo-Pacifique* » (*Special Partnership for the Era of the Indo-Pacific*). C'est surtout après le voyage de Shinzo Abe à Washington en avril 2015, des discussions avec le Premier Ministre australien à Tokyo et enfin une visite d'Etat en Inde au mois de décembre de la même année que l'idée d'un partenariat quadripartite durable prend forme. Elle débouche sur un communiqué conjoint de l'Inde et du Japon en date du 12 décembre. Intitulé « *Vision pour 2025 : Partenariat stratégique et global spécial* », les deux premiers ministres japonais et indien y « *réitèrent leur engagement indéfectible à réaliser un ordre pacifique, ouvert, équitable, stable et fondé sur la règle de droit dans la région indopacifique et au-delà. Le Japon et l'Inde défendent les principes de souveraineté et d'intégrité territoriale ; de règlement pacifique des différends ; de démocratie, des droits de l'homme et de la rule of law ; d'un régime commercial mondial ouvert ; et la liberté de navigation et de survol* » (28).

Le rapprochement avec l'Inde est assez bienvenu pour le Japon. Ces deux Etats ont en commun des régimes politiques représentatifs et un certain nombre de valeurs. Plus largement, ils cherchent chacun leur voie propre en Asie, sans ressentiment fort à l'égard de l'Occident, mais une certaine crainte à l'égard de la montée en puissance économique, diplomatique et militaire de la Chine. L'Inde et la Chine s'opposent en effet sur plusieurs

(27) Cf. en particulier Purnendra JAIN, « From condemnation to strategic partnership : Japan's changing view of India (1998-2007) », ISAS (Working Paper, n°41), 10 mars 2008, 38 p. L'auteur souligne, pp. 2 et 32, qu'il est probable que l'enthousiasme japonais à l'égard du partenariat avec l'Inde perdure, indépendamment des changements de gouvernement.

(28) « *Vision pour 2025 : Partenariat stratégique et global spécial – Travailler de concert pour la paix et la prospérité dans la région indo-pacifique et le monde* », §4 (notre traduction).

questions territoriales et sont en compétition dans l'océan Indien. En même temps, le Japon et l'Inde sont complémentaires en termes démographiques (dynamisme indien et mollesse japonaise), sociaux (l'Inde est le premier destinataire de l'aide au développement japonaise, qui est considérable) et pour une part économiques (besoin d'infrastructures en Inde et capacité d'investissement japonaise, recherche de débouchés pour le Japon et marché indien immense, même s'il reste pour l'heure plutôt fermé). Cette complémentarité pourrait être exploitée par le Japon davantage que celle qui est la sienne avec la Chine, dans la mesure où les sujets de friction avec l'Inde sont rares.

La création d'une alliance quadripartite est pour le Japon une manière intéressante de promouvoir « l'ordre international libéral » en Asie et surtout d'assurer la sécurité et la liberté des routes maritimes de l'océan Indien à l'océan Pacifique, de manière à atténuer l'inexorable emprise chinoise sur la mer de Chine du Sud. Conçue comme une alternative aux « Nouvelles routes de la soie » développées par la Chine, cette nouvelle alliance semble à la fois satisfaire les Etats-Unis, qui y voient une nouvelle manière de trouver des relais à leur idéologie et surtout de tempérer l'expansionnisme chinois. Elle satisfait également l'Inde, dont la résistance géopolitique à la Chine bénéficie ainsi d'un soutien de grande ampleur, tandis que le Japon et l'Australie y voient des perspectives économiques intéressantes et une manière de limiter leur dépendance à l'égard de la Chine. Les procédures mises en place pour donner vie à cet « ordre » paraissent déjà presque opérationnelles, dans la mesure où, à la fin de l'année 2017, les réunions entre les quatre partenaires se sont multipliées (septembre, 6 novembre, 12 novembre, 15 novembre, *etc.*). A notre sens, les membres de cet « ordre » ont tout à gagner à l'établissement de ce dernier. Ils doivent simplement prendre soin, d'une part, de ne pas présenter cette alliance comme agressive envers la Chine et au contraire de continuer à coopérer bilatéralement avec elle lorsque cela leur paraît opportun et, d'autre part, de ne pas exclure les autres acteurs de la région, qui pourraient également participer à contenir l'influence chinoise. Il semble que la réalisation de ces deux risques ait pour l'instant été évitée. Concernant le second, on peut noter par exemple que, dans le communiqué conjoint du 6 juin 2017 du Japon et de la République socialiste du Vietnam, donc d'un Etat extérieur au partenariat quadripartite, le paragraphe 43 « *souligne l'importance d'assurer un ordre fondé stable, libre et ouvert fondé sur le droit dans la région indopacifique et au-delà* » (29). Plus largement, la décision prise à la réunion du 17 août 2017, par les ministres des Affaires étrangères et de la Défense japonais et états-unien, d'accélérer la coopération en matière de sécurité avec l'Inde, l'Australie mais aussi avec la République de Corée et les Etats du Sud-Est asiatique montre que le risque d'une alliance excluant

(29) Communiqué conjoint sur « *l'approfondissement d'un partenariat stratégique étendu* », adopté lors d'une visite de travail au Japon du premier ministre Nguyen Xuan Phuc à l'invitation de son homologue Shinzo Abe, disponible sur le site Internet www.mofa.go.jp/files/000262573.pdf (notre traduction).

les autres Etats intéressés est conjuré pour l'instant. Manifestement, le Japon tente de multiplier les alliances sans en exclure aucune, ce qui s'explique en grande partie par sa conviction que ses capacités juridiques et matérielles de recourir à la force armée ne sont pas à la hauteur des dangers qui le guettent.

Le plan militaire : pouvoir compter sur soi

Loin de se voir comme une puissance expansionniste, le Japon – qui souffre toujours d'une certaine apathie économique et d'un déclin démographique continu – se considère comme une forteresse assiégée. A côté d'une puissance tutélaire – les Etats-Unis – dont la politique asiatique paraît de moins en moins prévisible et d'un pacifisme radical ancré dans la Constitution japonaise et déterminant la forme de ses moyens militaires, les deux éléments fondamentaux du contexte dans lequel le Japon mène une « nouvelle géopolitique » sont connus : d'un côté, une Chine qui continue de faire grimper son budget militaire, développe sa politique du fait accompli en mer de Chine méridionale et multiplie ses incursions navales et aériennes autour des îles Senkaku/Diaoyu, de l'autre des missiles balistiques nord-coréens qui survolent régulièrement – et de plus en plus souvent – le territoire du Japon ou tombent dans sa zone économique exclusive (ZEE). Pour faire face à ces dangers, le Japon essaie de renforcer ses anciennes alliances et d'en développer de nouvelles, tout en renforçant ses capacités matérielles et juridiques de recourir à la force.

Tant la capacité juridique que la capacité matérielle du Japon de recourir à la force armée sont extrêmement limitées. Lors de l'occupation de l'archipel après la Seconde Guerre mondiale, le général MacArthur démilitarise radicalement le pays et fait rédiger puis voter une constitution qui affirme, dans son célèbre article 9, que « *le peuple japonais renonce à jamais à la guerre en tant que droit souverain de la nation* », qu'un « *droit de belligérance ne sera pas reconnu à l'Etat* » et qu'« *il ne sera jamais maintenu de forces terrestres, navales et aériennes ou un autre potentiel de guerre* ». En réaction à la pression militariste de l'ère Shōwa comme au traumatisme des bombardements d'Hiroshima et Nagasaki, le peuple japonais développe sur cette base un pacifisme particulièrement radical. Shigeru Yoshida, cinq fois Premier Ministre du Japon entre 1946 et 1954, fournit alors au Japon la doctrine qui porte son nom et qui consiste à reconstruire le pays en consacrant à cette entreprise tous les efforts économiques, sans chercher à mener une politique internationale autonome (« profil bas ») ou même à se doter de forces armées garantissant l'indépendance de l'archipel – confiance à cet égard dans la « tutelle » états-unienne.

Bien que les exigences de l'article 9 se soient rapidement heurtées aux projets des Etats-Unis pour la région (guerre de Corée en particulier), les « forces d'auto-défense » du Japon (FAD) – nom officiel de son armée – n'ont jamais été déployées pour prendre part à un véritable conflit armé. Interprétant le droit international relatif au recours à la force de manière

plutôt restrictive – il rejette la doctrine de la légitime défense préventive – et considérant qu'il lui est en principe constitutionnellement interdit d'intervenir militairement à l'étranger, le Japon n'a même pas engagé ses forces armées sous les drapeaux des Nations Unies avant ces toutes dernières années. Ce n'est jamais que pour pouvoir le faire et intervenir en cas d'attaque armée subie par ses alliés que le gouvernement de Shinzo Abe s'est lancé dans une réinterprétation de l'article 9 qui le vide largement de sa substance. Dans le même sens, l'augmentation en réalité très limitée du budget des FAD ou encore le fait qu'il maintienne sa position de principe sur l'arme nucléaire montrent que l'archipel répond de manière rationnelle – et même minimaliste – aux pressions nord-coréenne et chinoise, plutôt qu'il ne réactive l'impérialisme et le militarisme qui fut le sien.

Le renforcement des capacités juridiques de recourir à la force

Si la question de la révision de l'article 9 de la Constitution a été soulevée dès l'après-guerre par une partie du Parti libéral-démocrate, ce n'est qu'à partir des années 1990 que le mouvement en faveur de la révision a véritablement commencé à grandir. Ce mouvement s'explique par les pressions non concluantes des Etats-Unis pour que le Japon participe militairement à la guerre du Golfe (1990-1991) et par le fait que la « diplomatie du chéquier » menée par le Japon dans le cadre de ce conflit (13 milliards de dollars tout de même) ne lui permit même pas d'obtenir les remerciements officiels du Koweït. Le Japon interpréta ce résultat comme un échec de sa diplomatie et plus largement comme le signe des limites d'une contribution purement financière au maintien de la paix. Aussi, « [1] e 22 avril 1991, après plusieurs semaines de discussions, le gouvernement japonais [...] pri[t] la décision d'envoyer quatre dragueurs de mines et deux navires d'escorte pour participer au déminage du golfe Persique. C'était la première fois, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, que des bâtiments des forces d'auto-défense (armée japonaise) étaient envoyés en mission à l'étranger » (30). Dans le même sens (31), la Diète vota en 1992 une loi controversée autorisant les FAD à intervenir dans le cadre des opérations de maintien de la paix (OMP) mais sans usage des armes. Beaucoup plus tard, en octobre 2001, elle adopta une loi permettant le soutien des FAD à des armées étrangères situées à l'étranger ou en haute mer, notamment en matière de lutte contre le terrorisme. Le Japon ne participa cependant pas militairement à l'intervention en Afghanistan de 2001, ni à celle d'Iraq, même s'il prit part à sa reconstruction à partir d'août 2003.

Le projet de réviser l'article 9 de la Constitution et plus largement de la modifier en vue d'élargir les possibilités d'action militaire du Japon a

(30) E. FOUQUOIRE-BRILLET, « Le Japon et la guerre du Golfe – Le réveil d'une nation », disponible sur le site Internet www.institut-strategie.fr/strat_5152_FOUQUOIRE-.html.

(31) Faisant également le lien entre l'épisode de l'engagement japonais au Koweït et la proposition et l'adoption de la loi, cf. Hisashi OWADA, « Japan's constitutional power to participate in peace-keeping », *New York University Journal of International Law and Policy*, 1997, p. 279.

connu une nette accélération avec l'arrivée au pouvoir de Shinzo Abe en 2012. Ainsi qu'il l'annonçait durant sa campagne, son projet sur ce point est de « *tourner la page de l'après-guerre* », c'est-à-dire de « normaliser » (pour les pro) ou de « remilitariser » (pour les anti) le Japon.

Toutefois, l'essentiel de la population et des élites est très fortement opposé aux interventions militaires lointaines, surtout si elles ne sont pas clairement autorisées par les Nations Unies. De même, la population et les universitaires rejettent majoritairement une révision de l'article 9 (32). Tel est le cas, d'abord, parce que la Constitution japonaise n'a jamais été révisée, de sorte que la modification de son article 9 prendrait une résonance tout à fait particulière, qui pourrait inquiéter les voisins du Japon. C'est aussi le cas, surtout, parce que l'article 9 symbolise le pacifisme du Japon et représente un élément-clef du compromis nippo-états-unien d'après guerre, auquel les Japonais attribuent leur stabilité et leur prospérité exceptionnelles. La renonciation à l'usage de la force armée et la non-possession de forces armées au sens propre constituaient en effet l'un des trois principes que le général MacArthur imposa *a priori* au comité de rédaction de la Constitution japonaise. Surtout, ce pacifisme était la contrepartie essentielle – avec l'abolition des privilèges et un régime politique représentatif – exigée par les Etats-Unis au maintien en place de l'Empereur – dont le rôle fut cependant réduit par l'article 1 de la Constitution à celui d'une allégorie de l'archipel.

Le rejet largement partagé de toute modification formelle d'un article très symbolique est d'autant plus important que la procédure de révision de la Constitution japonaise est spécialement démocratique : l'alinéa premier de l'article 96 de la Constitution dispose en effet que les amendements à la loi suprême doivent être « *introduits sur l'initiative de la Diète, par le vote des deux tiers au moins de tous les membres de chaque chambre ; après quoi ils sont soumis au peuple pour ratification, pour laquelle est requis un vote affirmatif d'une majorité de tous les suffrages exprimés à ce sujet, lors d'un référendum spécial ou à l'occasion d'élections fixées par la Diète* ». Alors qu'il ne disposait pas encore d'une majorité des deux tiers assurée dans chaque chambre – c'est le cas depuis les élections anticipées

(32) Cf. par exemple les nombreux sondages d'opinion pertinents dans Kumiko AHR, *How Japan Defends Itself – Facing the Power Shifts in East Asia*, VDF Hochschulverlag AG, Zurich, 2014, pp. 123-124. « *Un sondage, réalisé au moment de la guerre du Golfe auprès de 500 des 90 millions d'électeurs japonais, a confirmé qu'il existait une très forte opposition de l'opinion publique à l'envoi de troupes japonaises à l'étranger 'à des fins belligérantes'. Interrogés par téléphone, les 3 et 4 novembre 1990, 78% des électeurs ont exprimé leur hostilité à l'envoi des forces d'auto-défense dans la zone du conflit. Seuls 15% des personnes interrogées se sont déclarées favorables, et 7% sans opinion. Ce même sondage a néanmoins fait apparaître que 54% des Japonais approuvaient l'envoi d'unités de maintien de la paix, composées de civils, et 30% y étaient opposés. Trois mois seulement après la guerre du Golfe, un sondage, réalisé le 19 juin 1991 par le même quotidien, révélait que 74% des 3 000 personnes interrogées étaient favorables à l'envoi de militaires japonais à l'étranger* » (cf. E. FOUQUOIRE-BRILLET, *op. cit.*). Un sondage conduit par le Bureau du Cabinet en octobre 2014 montre quant à lui qu'environ 80% de la population soutient la participation du Japon aux opérations de maintien de la paix (« *Japan's contributions based on the International Peace Cooperation Act* », 14 mai 2015, disponible sur le site Internet www.mofa.go.jp/fp/ipc/page22e_000684.html).

d'octobre 2017 –, Shinzo Abe a voulu modifier l'article 9 en remodelant préalablement la procédure de révision de la Constitution de l'article 96. Ce projet se heurtant à une forte opposition, Shinzo Abe a dû l'abandonner, mais il est parvenu à ses fins en évitant un vote à la Diète et à la chambre des représentants qui aurait pu être périlleux, ainsi qu'un référendum dont le résultat était encore moins assuré.

La stratégie suivie par Shinzo Abe a consisté à parachuter l'un de ses proches, Ichirō Komatsu, au poste de directeur général du Bureau de législation du Cabinet (BLC). Le BLC est un organe qui joue *grosso modo* le même rôle que le Conseil d'Etat français lorsqu'il statue dans sa fonction consultative, à ceci près que le BLC se prononce aussi souvent sur les règles constitutionnelles encadrant l'action extérieure du Japon. Nommé le 8 août 2013 en violation de la tradition qui consistait depuis 1946 à confier le poste de directeur général au directeur général adjoint, Ichirō Komatsu s'est employé à faire évoluer une doctrine bien établie du BLC. En 1972 et en 1981 en effet, le BLC avait précisé que l'article 9 de la Constitution permet au Japon d'exercer son droit de légitime défense individuelle, mais pas le droit de légitime défense collective que lui reconnaît par ailleurs la Charte des Nations Unies.

Or, peu de temps après le décès de son nouveau directeur général (le 23 juin 2014), le 1^{er} juillet 2014, le BLC a fait savoir que « *le gouvernement est arrivé à la conclusion que c'est non seulement quand une agression armée est dirigée contre le Japon, mais également quand une agression armée est dirigée contre un Etat étranger en relation étroite avec le Japon et qui menace ainsi la survie du Japon et pose un danger évident et de grande ampleur pour le droit des peuples à la vie, à la liberté et à la poursuite du bonheur et qu'aucun autre moyen approprié pour repousser l'attaque et assurer la survie du Japon et protéger son peuple n'est disponible, que l'usage de la force dans la stricte mesure nécessaire doit être considéré comme permis par la Constitution, en tant que mesure de légitime défense conforme au raisonnement fondamental tenu par le gouvernement jusqu'à ce jour* » (33). Même si Shinzo Abe a voulu rassurer en déclarant le même jour à la télévision « [q]u'il n'y a[vait] pas de changement quant au principe général selon lequel nous ne pouvons pas envoyer de troupes à l'étranger », il est clair que le Cabinet s'autorise par avance à intervenir militairement à l'étranger pour protéger ses alliés, au premier rang desquels les Etats-Unis et la Corée du Sud. Si le passage de ce document du BLC – qui a été beaucoup critiqué par la presse et par les universitaires – ne le mentionne pas, il faut préciser que le gouvernement, de manière extrêmement classique – mais alors que cela a été contesté plusieurs fois par les Etats-Unis –, a précisé sans hésiter à des parlementaires inquiets qu'il considère que la

(33) Notre traduction de la traduction provisoire en langue anglaise : « Cabinet decision on development of seamless security legislation to ensure Japan's survival and protect its people », 1^{er} juil. 2014, disponible sur le site Internet www.mofa.go.jp/fp/nsp/page23e_000273.html.

légitime défense collective ne peut être exercée par le Japon au profit d'un autre Etat que si ce dernier lui a donné son autorisation ou au moins son consentement (34).

La stratégie employée par Shinzo Abe pour modifier le cadre constitutionnel de l'action militaire extérieure du Japon est indéfendable d'un point de vue démocratique. Pour cette raison, elle a subi les foudres des médias et des juristes constitutionnalistes japonais, qui y ont vu une remise en cause non seulement de la lettre, mais même de l'esprit ou – suivant l'expression d'un Carl Schmitt toujours très influent au Japon – de la « valeur fondamentale » inspirant la Constitution. Il faut cependant noter que si la stratégie gouvernementale a clairement consisté à contourner la procédure démocratique et les pratiques ordinaires et aussi à maquiller la rupture qui était opérée derrière une prétendue continuité, son résultat n'est probablement pas tellement en contradiction avec l'opinion de la population et des élites japonaises. En effet, si ces dernières sont fortement opposées à une mise en cause symbolique du pacifisme de principe du Japon, elles ne sont par ailleurs pas du tout opposées aux FAD, qui ont plutôt une bonne réputation, notamment du fait de l'aide qu'elles ont apporté durant les catastrophes de Fukushima ou de Kobe. Elles ne sont pas non plus opposées au renforcement de leur armée et à des mesures pouvant dissuader le dictateur nord-coréen Kim Jong-un ou participer à contenir l'expansion chinoise. Elles souhaitent simplement que le Japon s'en tienne au strict nécessaire et évite l'aventurisme qui lui coûta si cher il y a quelques décennies.

L'évolution de la position du BLC a été précédée par l'abandon, le 1^{er} avril 2014, du principe de non-exportation des équipements et technologies militaires, et suivie, le 19 septembre 2015, par le vote d'une loi – entrée en vigueur le 29 mars 2016 – permettant au Japon d'exercer son droit à la légitime défense collective et étendant les missions des FAD à l'étranger, notamment dans le cadre d'opérations de maintien de la paix (OMP).

Malgré ces évolutions législatives et la participation – y compris militaire – du Japon à treize opérations onusiennes et humanitaires, le Japon n'était que le 84^e fournisseur de troupes aux OMP à la fin de l'année 2009 et il est... le 112^e en novembre 2017, avec seulement 4 personnes mobilisées ! Après avoir élargi, le 15 novembre 2016, le mandat des troupes japonaises qui construisent des infrastructures au Soudan du Sud dans le cadre de la MINUSS (Mission des Nations Unies au Soudan du Sud) depuis 2012, le gouvernement a décidé, le 10 mars 2017, que les quelque 274 FAD s'y trouvant quitteraient le Soudan à la fin du mois de mai, une fois leur mission terminée.

(34) Cf. le Memorandum on the answers to the questions submitted by Member of the House of Representatives Zenmei Matsumoto (Cabinet Decision on 8 April 1969) et Memorandum on the answers to the questions submitted by Member of the House of Representatives Akira Nagatsuma (Cabinet Decision on 28 July 2015), cités in *Japanese Digest of International Law*, vol. LIX, 2016, pp. 364, 365.

Si cet engagement limité peut certes lui permettre d'éviter que ses voisins l'accusent d'activisme militaire, il rend moins crédible sa demande d'un siège permanent au Conseil de sécurité et surtout empêche son armée de garder un pied sur le terrain. Plus généralement, il montre que le Japon est encore très loin de s'autoriser des opérations armées de quelque ampleur hors de son territoire – si on excepte le cas particulier de la lutte contre la piraterie.

Le renforcement des capacités matérielles

Même si elles ne possèdent pas, dit-on, d'équipement proprement « offensif », les FAD constituent tout de même la quatrième armée du monde en puissance de feu. Conformément au vœu de Shinzo Abe de permettre au Japon de « *contribuer de manière pro-active à la paix* », une augmentation du budget de la défense de 5% a été prévue sur la période 2013-2020. Dans la mesure où c'est essentiellement à l'augmentation exponentielle du budget militaire de la Chine et plus encore à son activisme en mer de Chine du Sud et dans la mer de Chine orientale que le Japon réagit, il renforce logiquement surtout sa marine et ses forces aériennes. L'objectif de certains de ses développements militaires est cependant aussi de limiter l'influence de la Chine en Afrique et au Moyen-Orient. Dans le but d'escorter les navires commerciaux japonais et de les protéger contre la piraterie dans le golfe d'Aden mais aussi de contrer les effets de long terme d'investissements massifs de la Chine dans des infrastructures dans la région, le Japon a établi une base militaire à Djibouti en 2011. Dans cette « ville de garnison », le Japon a obtenu une parcelle de douze hectares en juillet 2010, puis en décembre un accord d'un an tacitement reconductible pour y établir une base bénéficiant de diverses immunités. Les quelque 180 FAD y stationnant ont avant tout pour tâche d'assurer la sécurité des 2 000 navires qui franchissent chaque année le détroit de Bab el Mandeb en transportant des marchandises achetées ou vendues par le Japon ou en navigant sous pavillon japonais. Il est vrai que certains estiment que « [l]es neuf dixièmes des exportations de l'archipel dépendent de cette route maritime, via la mer Rouge et le Canal de Suez » et il est avéré que « plusieurs bâtiments japonais ont déjà été attaqués par les pirates : le chimiquier Golden Nori en 2007, le pétrolier Takayama en 2008, le MV Apl Finland et le tanker Socotra Island en 2009 » (35).

On ne peut cependant manquer d'observer qu'au début de l'année 2016 la Chine a également annoncé qu'elle inaugurerait sa première base militaire à l'étranger et qu'elle l'a elle aussi installée à Djibouti au mois d'août 2016. De même, bien que ce soit officiellement pour que les aéronefs nippons puissent décoller et atterrir en cas d'urgence dans la base japonaise, le Japon a envisagé dès la mi-octobre, moins de deux mois après l'installation

(35) P. LEYMARIE, « A Djibouti, la première base du Japon à l'étranger depuis 1945 », *Le Monde diplomatique* – Les blogs du « Diplo », 20 janv. 2011, disponible sur le site Internet blog.mondediplo.net/2011-01-20-A-Djibouti-la-premiere-base-du-Japon-a-l-etranger.

de la Chine dans la zone, d'agrandir sa propre base et il a entamé des négociations avec le gouvernement djiboutien à cet effet.

Héritée du traumatisme d'Hiroshima et de Nagasaki, l'opposition au développement d'un arsenal nucléaire militaire reste en revanche assez générale au Japon. On peut seulement noter que certains hommes politiques et certains analystes japonais défendent l'idée que le Japon devrait se doter de la bombe atomique afin de mener, à l'instar de la France, une politique de dissuasion permettant de s'émanciper de la tutelle militaire états-unienne. De ce point de vue, il a été remarqué que Donald Trump a soutenu durant sa campagne qu'il ne verrait pas d'un mauvais œil que le Japon se dote de l'arme atomique et, plus largement, l'administration des Etats-Unis semble moins réticente qu'elle l'a jamais été à l'égard d'une telle éventualité. On peut aussi noter que le Japon a refusé de participer à la négociation du traité d'interdiction des armes nucléaires adopté par l'Assemblée générale le 7 juillet 2017. Même si ce vote s'explique certainement en partie par la pression de ses partenaires nucléarisés, la position du Japon pourrait être le signe que son approche est aujourd'hui plus pragmatique qu'idéaliste, même sur la question des armes nucléaires. C'est aussi ce que suggère la réponse fournie par le ministre des Affaires étrangères Tarō Kōnō à ce sujet lors de la conférence du 3 août 2017, même si le ministre a également rappelé la position classique du Japon suivant laquelle l'arme nucléaire ne doit en principe être employée ni effectivement, ni sous la forme d'une menace.

Cette réorientation générale de la politique militaire du Japon dans un sens plus pragmatique expliquerait également que, ces derniers mois, d'aucuns envisagent de doter le Japon d'une « force offensive limitée », c'est-à-dire de missiles de croisière qui permettraient au Japon de frapper les bases de lancement nord-coréennes. Elle pourrait être adoptée dans la prochaine loi de programmation militaire en 2019.

* *
*

Les enseignements pouvant être tirés du repositionnement japonais à l'égard de la Chine nous semblent triples : premièrement, ni l'activisme diplomatique du Japon, ni le renforcement de ses capacités de recourir à la force ne doivent inquiéter. Même si certains voisins du Japon, tout spécialement ceux qu'il a envahis et occupés, pourraient s'inquiéter et voir dans la remilitarisation du Japon un retour au militarisme extrême de l'ère Shōwa ou au moins au militarisme traditionnel du pays, l'ampleur de la réaction japonaise à la montée des tensions et à la multiplication des dangers dans la région est manifestement extrêmement modérée et Shinzo Abe – nonobstant ses liens réels avec le *Nippon-kaiigi* et son refus de prendre ses distances avec son grand-père Yōsuke Matsuoka – se montre sur ce terrain plus pragmatique qu'autre chose. Beaucoup au Japon lui reprochent un côté va-t-en-guerre, mais on peut difficilement ne pas

comprendre l'ironie dont il a fait preuve en septembre 2013, lorsqu'il a invité son interlocuteur à le qualifier de « militariste d'extrême droite » s'il le souhaitait, mais qu'il devait faire face à la réalité qui est que la Chine augmente son budget militaire de 10% – en vérité généralement davantage – chaque année depuis vingt ans – en vérité depuis encore plus longtemps –, tandis que le Japon n'augmentait le sien que de 0,8% en 2013, après une stagnation de onze ans. Plus généralement, si on compare les budgets de défense japonais et chinois, on trouve un rapport d'environ un à quatre, évidemment à la faveur de la Chine. Enfin, le pourcentage du PIB consacré par le Japon à son armée – à peine 1% – est en deçà du choix fait par tous les grands Etats militaires.

Pour qui prend le temps de s'y intéresser, il est net que la stratégie du Japon dans la région n'est pas essentiellement militaire, que ses revendications sont strictement délimitées et stables dans le temps et que l'écrasante majorité des Japonais, y compris des élites japonaises, souhaite tout sauf sacrifier de nouveau leur stabilité et leur niveau de vie sur l'autel de guerres de conquête ou de prestige. A l'inverse, il est clair que la Chine use de son armée pour étendre son influence, que ses revendications changent – ses demandes concernant les îles Senkaku/Diaoyu sont par exemple relativement récentes – et sont très incertaines – elle refuse ainsi d'indiquer de manière précise la zone qu'elle revendique au titre des « neuf traits »). Enfin, un grand flou entoure tant le niveau réel de son budget militaire que sa stratégie en Asie du Sud et de l'Est.

Le fait que la Chine use de la rhétorique du retour de la bête immonde et du militarisme doit naturellement être pris en compte par le Japon et par celui qui cherche à comprendre l'évolution de la région. Cela étant, plus important est de noter que l'augmentation considérable du budget chinois correspond au souhait de faire revivre son passé impérial (le « rêve chinois ») et son rayonnement dans la région – et aussi, il est vrai, de se doter des moyens d'une répression très dure en interne, l'essentiel de l'armée chinoise restant tournée vers l'intérieur –, tandis que l'augmentation très limitée du budget militaire nippon relève simplement d'une réaction très modérée, peut-être même insuffisante, à une montée constante des dangers qui le menacent.

Le deuxième enseignement est que l'attitude expansionniste et parfois agressive de la Chine combinée à ce qui est compris comme l'incertitude des politiques états-uniennes en Asie, en particulier dans l'éventualité d'un conflit avec la Chine, pousse nombre d'Etats asiatiques à réfléchir à un repositionnement important. C'est le cas du Japon et, évidemment, des Philippines, mais c'est aussi à leur manière le cas de l'Inde ou de la Corée du Sud. La tutelle militaire états-unienne n'apparaît plus aussi certaine qu'auparavant aux Etats d'Asie du Sud-Est, fragilisée qu'elle a été par les discours de campagne d'un Donald Trump par ailleurs particulièrement versatile, par la montée en puissance de la Chine et la dépendance commerciale et monétaire des Etats-Unis à l'égard de l'Empire du milieu

– sans même parler de celle issue de l'exportation des « terres rares » par la Chine. Il n'est donc pas surprenant que, dans la lutte d'influence qui se joue, la Chine engrange quelques victoires remarquables, comme la résurrection du RCEP à la suite du retrait états-unien du TPP, le succès de la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures ou le « pivot vers la Chine », réalisé récemment par les Philippines. Dans le grand jeu de l'Asie orientale, le prochain Etat important dont le comportement devra être scruté est probablement la République de Corée, qui reproche certes à la Chine son attitude à l'égard de son voisin du Nord, mais qui ne parvient pas à régler toutes ses difficultés avec le Japon et qui éprouve de plus en plus de suspicion à l'égard du grand frère états-unien.

Enfin, troisième enseignement, le positionnement du Japon à l'égard de la Chine incite à penser que les politiques française et européenne dans la région devraient non seulement être plus dynamiques, mais aussi plus tranchées. S'il va de soi qu'elles ne peuvent ignorer le poids considérable pris par la Chine ou l'importance que les Etats-Unis essaient de conserver dans la région et si elles doivent en même temps éviter le manichéisme qui consisterait à prendre simplement partie pour l'un ou pour l'autre, elle doit – plus encore qu'elle ne le fait actuellement – soutenir l'ANASE et, plus généralement, les coopérations équilibrées entre petites, moyennes et grandes puissances de la zone. Depuis plusieurs années maintenant, l'ANASE dépend excessivement de la pression et du financement de la Chine, qui divise les Etats d'Asie du Sud-Est pour mieux imposer sa loi et « *intégrer la région* ». Il est aujourd'hui indispensable que la France et l'Union européenne ne se contentent pas de soutenir – lorsqu'elles sont états-uniennes – ou de critiquer – lorsqu'elles sont chinoises – des actions unilatérales qui engendrent frustrations et conflits, mais qu'elles apportent un soutien massif aux alliances équilibrées entre Etats asiatiques et travaillent à ce que les forums de coopération interétatique ne soit pas cadenassés par une seule grande puissance. Leur objectif ne doit pas être de favoriser une intégration régionale autour d'une idéologie donnée – un projet qui n'est jamais voulu que par deux grandes puissances concurrentes –, mais de permettre aux Etats asiatiques de s'unir pour conserver d'abord ces trésors que sont leur pluralité et leur indépendance.