

Le Japon, sa politique de défense et l'avenir de son alliance avec les États-Unis

Japan, its Defence Policy and the Future of its Alliance with the United States.

Alex Macleod

Volume 23, numéro 1, 1992

L'effacement de la confrontation est-ouest et la remise en cause des alliances

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/702968ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/702968ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Macleod, A. (1992). Le Japon, sa politique de défense et l'avenir de son alliance avec les États-Unis. *Études internationales*, 23(1), 97-119.
<https://doi.org/10.7202/702968ar>

Résumé de l'article

The disintegration of the Soviet Union and the Gulf War have forced Japan to question its defence policy. In the past this policy has been firmly based on a purely defensive posture which relied totally on Japan's alliance with the United States. Because the Cold War dragged on in East Asia for much longer than in Europe, Japan could carry on the same defence policy as before. Japanese defence planners found it convenient to emphasize the « Soviet threat » as a way to maintain annual increases in the military budget, and refusing to normalize their relations with the Soviets, until the question of the Northern Territories had been settled.

They can no longer ignore the various signs of détente in East Asia. Yet they have had limited effects on Japan's defence policy. The Americans have called on Japan to play a role more commensurate with its economic power but want to avoid any hint of an autonomous Japanese defence policy. They pressured Japan into playing a more active part in the Gulf crisis and the ensuing war, but the government failed to muster sufficient support, at home and amongst the other countries of East Asia, for any role for its military outside Japan, even in a non combat capacity.

So Japan has sought other regional and global security policies to compensate for this handicap and has met with mixed success. The recent failure to pass legislation allowing its Self-defence Forces to participate in UN peacekeeping operations has seriously jeopardized Japan's search for a more active role in regional affairs. But will the Japanese continue for much longer to play a second role in the United States' System of bilateral alliances in the Asia-Pacific region which that country can afford less and less ? This is the real dilemma of Japanese defence policy : it can neither remain as it is nor can it easily change direction.

Le Japon, sa politique de défense et l'avenir de son alliance avec les États-Unis

Alex MACLEOD*

ABSTRACT — *Japan, its Defence Policy and the Future of its Alliance with the United States.*

The disintegration of the Soviet Union and the Gulf War have forced Japan to question its defence policy. In the past this policy has been firmly based on a purely defensive posture which relied totally on Japan's alliance with the United States. Because the Cold War dragged on in East Asia for much longer than in Europe, Japan could carry on the same defence policy as before. Japanese defence planners found it convenient to emphasize the «Soviet threat» as a way to maintain annual increases in the military budget, and refusing to normalize their relations with the Soviets, until the question of the Northern Territories had been settled.

They can no longer ignore the various signs of detente in East Asia. Yet they have had limited effects on Japan's defence policy. The Americans have called on Japan to play a role more commensurate with its economic power but want to avoid any hint of an autonomous Japanese defence policy. They pressured Japan into playing a more active part in the Gulf crisis and the ensuing war, but the government failed to muster sufficient support, at home and amongst the other countries of East Asia, for any role for its military outside Japan, even in a non combat capacity.

So Japan has sought other regional and global security policies to compensate for this handicap and has met with mixed success. The recent failure to pass legislation allowing its Self-defence Forces to participate in UN peacekeeping operations has seriously jeopardized Japan's search for a more active role in regional affairs. But will the Japanese continue for much longer to play a second role in the United States' system of bilateral alliances in the Asia-Pacific region which that country can afford less and less ? This is the real dilemma of Japanese defence policy : it can neither remain as it is nor can it easily change direction.

* Professeur au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal.
Revue Études internationales, volume XXIII, n° 1, mars 1992

Le 28 décembre 1991 le gouvernement japonais annonçait que le budget de la défense n'augmenterait que de 3,8 % en 1992. Pour la première fois depuis trente ans la hausse de ses dépenses militaires ne dépasserait pas 5 %. Du même coup le Japon semblait reconnaître pour la première fois que la guerre froide était enfin terminée, faute d'adversaire. Mais cet aveu n'est pas venu facilement. Avant d'arriver à une telle conclusion, le Japon dut passer par plusieurs mois de débats et de réflexion pénibles qui remirent en cause tous les fondements de sa politique de défense sans lui apporter pour autant des réponses très claires sur les orientations futures de sa sécurité militaire.

Avant les événements de 1989-1990 qui bouleversèrent les données de la sécurité européenne, le Japon poursuivait une politique de défense assez simple. Il n'avait qu'à se soucier d'un seul danger extérieur majeur, celui de la «menace soviétique». Grâce à son traité de sécurité réciproque avec les États-Unis, qui garantissait sa sécurité extérieure, et à la protection du «parapluie nucléaire» américain, il pouvait se concentrer uniquement sur la défense du territoire national, à l'intérieur des limites permises par sa Constitution. La fin de la guerre froide en Europe ébranla peut-être les certitudes de la politique de défense du Japon, mais ne changea pas les perceptions japonaises des dangers immédiats qui guettaient sa sécurité. Ses dirigeants prétendaient que les conditions qui prévalaient en Europe ne s'appliquaient toujours pas à la situation asiatique et que la guerre froide était loin d'être finie. À leurs yeux il n'y avait donc aucune raison de remettre en cause l'essentiel de cette politique. Et pour souligner cette continuité ils adoptèrent des augmentations du budget de défense de plus de 6 % pour 1990 et de 5,5 % pour 1991, au moment même où Américains et Européens se préparaient à annoncer des coupures importantes dans leurs dépenses militaires.

L'évolution de la situation en Union soviétique et la guerre du Golfe obligèrent le Japon à revoir les dogmes de sa politique de défense et à poser des questions sérieuses sur ses responsabilités sur le plan mondial. Il se trouve aujourd'hui devant des choix difficiles. La logique objective de la nouvelle conjoncture semblerait pousser le Japon vers une politique de défense de plus en plus autonome que ni sa population, ni ses voisins, ni les États-Unis ne souhaitent. Cela n'empêche pas ces derniers d'insister pour que le Japon assume des obligations plus conformes à son poids dans l'économie mondiale et qu'il ne se confine pas à des contributions purement financières.

Les données de ce dilemme et le débat sur l'avenir de la politique de défense du Japon constitueront l'objet principal de cet article. Cependant, il faut d'abord comprendre le contexte dans lequel ce débat se déroule depuis deux ans, c'est-à-dire les principes de la politique de défense japonaise, et le contentieux grandissant entre le Japon et les États-Unis, où commerce et défense se mêlent de plus en plus.

I - Les fondements de la politique de défense du Japon

Il n'est pas nécessaire de rappeler ici les conditions dans lesquelles les Américains imposèrent au Japon en 1946 une Constitution lui interdisant à l'avenir toute activité belliqueuse. Il suffit de citer le fameux article 9 de la Constitution, devenu un principe incontournable de la perception populaire des contraintes sur la politique de défense du Japon :

Aspirant sincèrement à une paix internationale fondée sur l'ordre et la justice, le peuple japonais renonce à jamais à la guerre en tant que droit souverain de la nation. Il ne fera pas usage de la force armée, ni ne menacera d'y avoir recours, en tant que moyen de règlement des conflits internationaux.

Afin d'atteindre le but du paragraphe précédent, il ne sera jamais maintenu de forces terrestres, navales ou aériennes, ou tout autre potentiel de guerre. Le droit de belligérance de l'État ne sera pas reconnu.

La création des «forces d'autodéfense» du Japon en 1954 abrogèrent effectivement le deuxième paragraphe de cet article, sans que l'État japonais l'ait jamais reconnu officiellement. Par contre, l'interprétation du premier est resté au cœur du débat sur la politique de défense japonaise et fut très présente lors des discussions des deux tentatives de légiférer une participation des forces d'autodéfense aux actions des Nations Unies hors du territoire japonais en 1990 et 1991.

À divers moments le gouvernement japonais s'est imposé trois autres contraintes internes sur sa politique de défense dont chacune a été plus ou moins enfreinte. En 1957 la Diète vota les «trois principes non nucléaires» selon lesquels le Japon ne produirait pas, ne posséderait pas et ne laisserait pas entrer sur son territoire d'armes nucléaires. En fait, il y a eu plusieurs indications que des vaisseaux américains ont effectivement transporté des armes nucléaires dans les eaux territoriales japonaises, dont la publication d'un document par le Parti communiste japonais qui aurait prouvé l'existence d'un arrangement secret signé entre les États-Unis et le Japon en 1960 permettant l'entrée des armes nucléaires sur le sol japonais.¹ La politique américaine de refuser de confirmer ou de nier que leurs bateaux portent des armes nucléaires ne fait que renforcer les soupçons japonais à ce sujet. En 1967 le Japon adopta les «trois principes de l'exportation des armes».² Cette politique fut renforcée en 1976 pour interdire en pratique toute exportation d'armes. Cependant, en 1983 le gouvernement

1. *The Japan Times*, le 2 avril 1987.

2. Le Japon n'exportera pas d'armes aux pays communistes, aux pays auxquels il est interdit d'exporter des armes selon des résolutions des Nations Unies et aux pays déjà impliqués ou susceptibles d'être impliqués dans des conflits internationaux.

japonais l'amenda pour permettre l'exportation de la technologie militaire aux États-Unis. Enfin en 1976 le gouvernement adopta un plafond de 1 % du produit national brut sur le budget de la défense. Sous pression américaine, on défonça cette barrière dans le budget de 1987. Par ailleurs, compte tenu de la taille du PNB japonais, cette limite n'a pas empêché le Japon de détenir depuis 1989, selon certaines estimations, le troisième budget militaire au monde.

Toute la politique de défense du Japon se base sur le traité de sécurité le liant aux États-Unis signé en 1951 et renouvelé en 1960. L'article 6 de cet accord permet aux Américains de stationner des troupes sur le territoire japonais, tandis que l'article 5 prévoit qu'une attaque contre le Japon constituerait autant une atteinte à la sécurité américaine qu'à celle du Japon et exigerait une intervention des États-Unis, sans que le Japon soit tenu à un engagement réciproque. Avec une protection pareille, le Japon a pu formuler une politique purement défensive dont les principes furent annoncés dans la «Politique de base de la défense nationale» de 1957 et qui avait pour objectif d'«empêcher l'agression directe ou indirecte» et de contrer l'«agression externe sur la base des arrangements de sécurité entre le Japon et les États-Unis». Officiellement cette formulation de la politique de défense du Japon demeure d'actualité.³

Depuis 1976, les «Grandes lignes du programme de défense nationale» (*taikô*) établissent les objectifs de la capacité militaire du pays, qui devraient être atteints par une série de programmes à moyen terme (*chûgyô*). Le *taikô* affirme le «concept de défense» qui sous-tend toute la politique de défense du Japon et dont l'objectif est de

posséder sa propre capacité de défense tout en établissant une posture pour l'opération la plus efficace de cette capacité pour empêcher une agression. En plus, une posture de défense capable de contrer toute agression devrait être créée, en préservant la crédibilité de l'arrangement de sécurité entre le Japon et les États-Unis et en assurant le fonctionnement régulier de ce système.⁴

Avec la fin du *chûgyô* de 1986-1990 le Japon avait accompli tous les objectifs du *taikô*, ce qui obligea l'Agence de défense, l'équivalent du ministère de la Défense, à proclamer que les idées du *taikô* gardaient toute leur actualité et devraient fournir les bases du prochain budget militaire.⁵ La mise à jour du *taikô* représente un des grands défis de la politique de défense du Japon dans l'ère de l'après-guerre froide.

3. Elle paraît dans chaque édition du Livre blanc de la politique de défense du Japon, publié annuellement en anglais sous le titre *Defense of Japan*.

4. On trouvera le texte complet du *taikô* dans *Defense of Japan 1990*, *The Japan Times*, Tokyo, 1990, pp. 247-251.

5. *The Japan Times*, le 10 décembre 1990.

Même si la «Politique de base de la défense nationale» et le *taikô* prévoient une politique tournée uniquement vers la défense des îles japonaises, depuis 1981 la notion de défense du Japon s'est considérablement étendue. Suite à une rencontre entre le président Reagan et le premier ministre Zenko Suzuki en mai 1981, le Japon s'est engagé à défendre les voies maritimes jusqu'à 1 000 milles marins des côtes japonaises, acceptant ainsi sa place dans la nouvelle politique américaine de «rôles et missions». Les Américains misèrent aussi sur la capacité du Japon de contrôler les détroits par lesquels devait passer la flotte soviétique du Pacifique.⁶ Cependant, le Pentagone a reconnu qu'il est fort douteux que le Japon dispose actuellement des moyens militaires pour s'étendre sur des distances aussi grandes, malgré l'importance grandissante de son commerce en Asie du Sud-est et au Moyen-Orient.⁷

II – Le contentieux commercial Japon-États-Unis et la politique de défense du Japon

À la base du différend qui oppose le Japon aux États-Unis sur le plan commercial on trouve un déficit à la faveur du premier qui dépasse annuellement 40 milliards \$ depuis 1985. Bien que ce déficit soit largement structurel, les Américains ne cessent de présenter une longue liste de reproches dont le thème principal est le refus des Japonais de jouer selon les règles de la liberté du commerce commercial. Le Japon a profité largement de l'accord avec les États-Unis sur l'aide réciproque en matière de défense de 1954 pour importer de la technologie militaire américaine, ce qui lui a permis de produire depuis 1983 plus de 90 % de ses équipements militaires.⁸ Il n'est donc pas surprenant que la question de l'importation d'équipements américains très sophistiqués et surtout très chers entre dans le débat sur le déficit. En outre, le problème des transferts technologiques vers le Japon dans les quelques domaines où les États-Unis maintiennent encore une avance sur les Japonais touche aussi des questions de la sécurité américaine. Deux affaires, la vente par la compagnie japonaise Toshiba de matériel

6. Fred IKLÉ, Albert WOHLSTETTER *et al.*, *Discriminate Deterrence: Report of the Commission on Integrated Long Term Strategy*, US Government Printing Office, Washington, 1988, p. 31.

7. Un des éléments-clés de la stratégie américaine en Asie est d'«encourager le Japon à (...) améliorer sa capacité de défendre ses voies maritimes jusqu'à une distance de 1 000 milles marins», United States Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Looking Toward to the 21st Century*, Report to Congress, avril 1990, p. 10.

8. Les Japonais reconnaissent l'apport de la coopération américaine à la création de l'industrie de la défense: «Ces diverses formes de coopération, y compris l'acquisition de technologies des États-Unis, ont grandement contribué non seulement à compléter et à améliorer la capacité de défense japonaise mais aussi à établir les bases pour l'industrie de défense du Japon», *Defense of Japan 1990*, p. 182.

stratégique aux Soviétiques et l'entente nippon-américaine sur la construction d'un nouvel avion de chasse pour les forces d'autodéfenses japonaises, ont mis en relief le rapport étroit entre politique de défense et politique commerciale. Enfin, les Américains soulèvent constamment une question importante, qu'ils abordent avec tous leurs autres alliés d'ailleurs, celle du «partage du fardeau» de la défense et qu'ils lient, du moins implicitement, à celle du déficit commercial.

Depuis ses débuts, l'industrie de la défense a fait partie de la politique industrielle du Japon et a été étroitement contrôlée par le ministère de l'Industrie et du Commerce international, mieux connu sous son sigle anglais de MITI. Ainsi un représentant du MITI a presque toujours occupé le poste de responsable des équipements au sein de l'Agence de défense.⁹ En outre, le Japon, à la différence des États-Unis, a opté pour une stratégie de «spin-on», c'est-à-dire pour l'application militaire de technologies développées dans le secteur civil, plutôt que pour celle du «spin-off» civil provenant de la recherche militaire.¹⁰ Le MITI s'allie donc souvent aux industriels japonais pour assurer une part aussi grande que possible pour le Japon dans les questions de transferts technologiques entre les États-Unis et le Japon contre le ministère des Affaires étrangères, beaucoup plus soucieux de ménager les susceptibilités américaines.

L'importance du rôle que joue le MITI dans l'industrie de la défense japonaise se révéla lors de l'affaire Toshiba en 1987. L'entreprise d'électronique japonaise fut accusée d'avoir vendu aux Soviétiques des fraiseuses leur permettant de construire des hélices de sous-marins inaudibles, ce qui représentait à la fois une infraction à la loi japonaise sur l'exportation de technologies à usage militaire et aux règles du COCOM (Coordinating Committee for Export Control), organisme occidental de surveillance des ventes de matériel stratégique aux pays communistes. Il est difficile de croire que le MITI ne savait rien de cette vente et ne comprenait pas ses implications sur le plan militaire.¹¹ Les Japonais attirèrent la colère des Américains, d'abord pour leur peu d'empressement à punir les coupables et ensuite pour leur réticence à reconnaître le lien entre cette vente et l'apparition soudaine de sous-marins soviétiques beaucoup plus silencieux. Si le ministère de la Défense américain accepta, du moins publiquement, les assurances du MITI quant à la surveillance ultérieure des ventes d'équipement

9. Pour le rôle du MITI dans le développement de l'industrie militaire au Japon, voir Richard J. SAMUELS et Benjamin C. WHIPPLE, «Defense Production and Industrial Development : The Case of Japanese Aircraft» dans Chalmers JOHNSON, Laura D'ANDREA TYSON et John ZYSMAN, eds., *Politics and Productivity. The Real Story of why Japan Works*, Harper Business, New York, 1989, pp. 280-284.

10. *Ibid.*, p. 276.

11. David KEENE, «Western Security for Sale? Americans Outraged for a Reason», *The Japan Times*, le 16 juillet 1987.

stratégique vers les pays communistes, il n'en fut pas de même chez les parlementaires américains, plus sensibilisés à l'impact de la concurrence japonaise sur le plan local. Le Sénat et la Chambre des représentants votèrent des résolutions interdisant l'importation des produits Toshiba pour une période de cinq ans et le président de la sous-commission des Forces armées de la Chambre, Charles Bennett, proposa un projet de loi interdisant la vente au Japon du système de radar et d'anti-missiles informatisé Aegis déjà prévue, au nom de la sécurité nationale. Cet incident ne fit qu'augmenter la méfiance des Américains à l'égard de l'utilisation que font les Japonais de la haute technologie et donc des transferts technologiques américains. L'intensité de cette méfiance s'est manifestée lors des négociations sur la vente au Japon d'un avion qui devait servir de base à la construction du prochain chasseur japonais, le rsx (*fighter support experimental*).

Ce fut l'engagement pris en 1981 d'étendre la défense du Japon à 1 000 milles marins qui obligea les Japonais à chercher à moderniser sa capacité aérienne. Jusqu'en 1987 le débat fit rage au Japon même et entre le Japon et les États-Unis. L'enjeu était énorme. L'aérospatiale représentait encore un des points faibles du développement industriel japonais. Elle était aussi un des seuls secteurs où les États-Unis jouissaient d'un excédent commercial avec le Japon et un domaine où le développement civil était impensable sans l'apport de la production militaire. Au Japon, le MITI, le Keidanren (l'association du patronat la plus importante) et les industries de la défense se joignirent pour faire pression sur l'Agence de défense pour qu'elle opte en faveur de la construction d'un avion complètement japonais. Les Américains insistaient pour que les Japonais achètent un avion américain qu'ils pouvaient adapter à leurs besoins. Finalement le directeur-général de l'Agence de défense, Yuko Kurihara, annonça que le Japon produirait son avion conjointement avec les Américains, tout en reconnaissant qu'il s'agissait d'une décision politique qui visait à maintenir les bonnes relations avec les États-Unis.¹² Après plus d'un an de négociations, Tokyo et Washington signèrent le 29 novembre 1988 un accord assez vague, selon lequel tous les coûts reliés au développement du projet seraient assumés par le Japon qui fournirait aux États-Unis l'«information technique développée sous le programme».¹³ L'accord ne précisait pas la part de la production qui reviendrait aux États-Unis, mais il était sous-entendu qu'elle devait représenter entre 35 et 40 %.¹⁴

Cette entente reçut un accueil tellement hostile aux États-Unis que le nouveau président George Bush dut annoncer qu'elle serait renégociée, au grand désespoir du gouvernement japonais, lui-même en crise à cause du scandale financier entourant la manipulation

12. *The Japan Times*, le 4 octobre 1987.

13. Pour le texte de l'accord voir *Defense of Japan 1990*, p. 302.

14. *The Japan Times*, le 24 novembre 1988.

frauduleuse d'actions de la compagnie Recruit. Cédant aux pressions venant de l'intérieur de son propre gouvernement et du Congrès, le président Bush demanda que les États-Unis assurent un minimum de 40 % de la production et qu'il y ait des limites sur l'accès japonais à certaines technologies avancées associées avec le modèle américain servant de base au FSX, le F-16 de General Dynamics.¹⁵ Le Japon dut accepter toutes les exigences américaines. La colère du Congrès se traduisit d'abord par une tentative de rejeter l'accord puis par un amendement mettant des restrictions encore plus sévères sur l'accès japonais à la technologie américaine. Le veto présidentiel contre cet amendement ne fut maintenu que de justesse.

Deux ans plus tard le projet connaissait des retards considérables qui semblaient donner raison aux craintes américaines que le Japon ne se serve de ce projet pour suppléer à ses propres lacunes dans le domaine de l'aviation. Les Japonais tenteraient d'en apprendre le plus possible sur la technologie américaine à chaque stade du projet mais seraient lents à fournir l'information technique promise aux Américains.¹⁶

Pour réduire les coûts qu'entraînent leurs engagements militaires à l'étranger, les Américains rappellent constamment à leurs alliés qu'ils doivent assumer une partie grandissante du fardeau qu'impose la contribution américaine à leur sécurité. La question du «partage du fardeau» de la défense prend deux formes principales. D'un côté les États-Unis exigent que leurs alliés augmentent leur budget de défense ou la qualité de leur capacité militaire pour réduire l'importance de la part américaine, et de l'autre ils demandent tout simplement que l'on assume une partie grandissante des dépenses du stationnement des troupes américaines sur leur sol. Dans les deux cas les Japonais ont reçu des messages contradictoires. Malgré des augmentations annuelles du budget militaire de plus de 5 % depuis 1961 (jusqu'au budget de 1992), le gouvernement japonais a subi des pressions pour faire mieux. Même quand il défonça le plafond du 1 % du PNB en 1987, le Congrès demanda qu'il l'augmente à 2 %.¹⁷ À un autre moment certains législateurs américains exigèrent que le Japon consacre 3 % de son PNB à la défense, ce qui poussa le secrétaire d'État à la Défense, Frank Carlucci, à avouer qu'il ne saurait pas dire aux Japonais comment dépenser une telle somme à l'intérieur des rôles et missions qui leur étaient assignés.¹⁸ Quatre mois plus tôt, Monsieur Carlucci avait pourtant exhorté le Japon d'augmenter sa capacité militaire «de façon significative». Une semaine plus tard, son adjoint, Richard Armitage, prit la défense du Japon contre ceux qui, aux États-Unis, le critiquaient pour ses

15. *The Japan Times*, le 18 mars 1988.

16. Mike MILLARD, «Brain-Picking Blamed for FS-X Fighter's Slow Takeoff», *The Japan Times*, (édition internationale hebdomadaire), le 30 septembre au 6 octobre 1991.

17. *The Japan Times*, le 25 février 1987.

18. *The Japan Times*, le 7 juin 1988.

insuffisances sur le plan militaire et le loua comme l'«hôte le plus généreux» de tous les pays étrangers recevant des troupes américaines!¹⁹

Depuis 1977 le Japon avait augmenté continuellement sa contribution aux salaires des employés japonais travaillant sur les bases américaines et était devenu l'allié qui participait le plus à cette dépense assez onéreuse. Les États-Unis reconnaissaient volontiers que les Japonais payaient déjà entre 35 et 40 % des coûts de la présence américaine au Japon, mais cela ne les empêchaient pas d'en demander plus, affirmant que «parce que le Japon reçoit des bénéfices des efforts de sécurité des États-Unis sur le plan régional et, dans une grande mesure sur le plan mondial, il est juste que les États-Unis cherchent un partage des coûts supplémentaire».²⁰ Malgré quelques protestations, les Japonais durent signer au début de 1991 un nouvel accord prévoyant qu'il défrayerait la totalité des salaires des employés japonais en 1995, soit environ 50 % des coûts liés au maintien de la présence américaine au Japon.

Toutes ces pressions sur les Japonais ne peuvent que renforcer leur sentiment du déclin des États-Unis qui chercheraient par tous les moyens de faire payer par d'autres leurs propres faiblesses économiques et commerciales. Chaque tentative d'imposer une solution qui semble contraire aux intérêts japonais provoque un débat interne difficile, une capitulation à contrecœur et une plus grande résistance qui pourraient pousser le Japon vers la recherche d'une plus grande autonomie sur le plan de la défense.

III – Les dilemmes d'une nouvelle politique de défense japonaise

Le gouvernement japonais a trouvé difficile l'adaptation à ce que l'on appelle le nouvel ordre mondial. Il a fallu d'abord qu'il apprécie la nature de la nouvelle situation qui était en train d'émerger en Asie de l'Est, ce qu'il fit avec un certain retard sur les Américains. Ensuite il dut formuler sinon une politique de défense toute nouvelle du moins l'amorce d'une politique qui tiendrait compte de toutes les contradictions de la situation objective dans laquelle il se trouvait.

A — Le Japon face à la nouvelle conjoncture géostratégique en Asie de l'Est

La guerre froide dans le sens du conflit latent entre les deux superpuissances n'a jamais été le seul facteur de tension en Asie de

19. *The Japan Times*, les 20 et 27 février 1988.

20. *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim ...*, op. cit., p. 11.

l'Est. Il serait même plus juste de dire que la rivalité sino-soviétique préoccupait beaucoup plus les pays de la région, malgré un discours officiel où la notion de «menace soviétique» tenait toujours une place de choix. La guerre froide ne pouvait assumer la même forme claire de deux camps opposés comme en Europe. Elle ne pouvait donc non plus disparaître aussi simplement. Certes la nouvelle conjoncture géostratégique de la région devait en partie sa forme aux changements dans les orientations de la politique étrangère de l'Union soviétique et dans la transformation des rapports de force entre elle et les États-Unis. Mais elle devait aussi son caractère particulier à d'autres facteurs, tels que le rapprochement sino-soviétique de mai 1989, l'isolement diplomatique de la Chine suite aux événements de la Place Tiananmen, la persistance de la division de la péninsule coréenne, la normalisation des relations entre l'URSS et la Corée du Sud, l'ouverture de négociations entre le Japon et la Corée du Nord, les premières rencontres officielles entre les deux Corées et les limites sur un possible réchauffement des relations entre le Japon et l'Union soviétique à cause de leur différend territorial.

Le secrétaire d'État américain, James Baker, a proposé une image qu'illustre bien la différence fondamentale entre la situation européenne et celle de l'Asie quand il a parlé de l'engagement américain dans le Pacifique comme un «éventail ouvert tout grand, avec sa base en Amérique du Nord et rayonnant vers l'Ouest. Son point d'appui central est l'alliance et l'association entre les États-Unis et le Japon».²¹ Le bilatéralisme caractérise donc la politique américaine des alliances militaires en Asie. Chaque allié a sa relation spéciale avec les États-Unis qui ne peut être fondue dans un organisme de défense collective unique comme l'OTAN. D'ailleurs, on ne peut réduire les problèmes de sécurité à des négociations entre deux superpuissances là où quatre puissances majeures, les États-Unis, l'URSS, la Chine et le Japon, négocient et se rencontrent toujours à deux. La détente doit donc résulter d'ententes bilatérales ou de gestes unilatéraux. Ainsi Américains et Soviétiques ont annoncé des réductions de leurs effectifs militaires dans la région sans se rencontrer formellement et sans donner de garanties et sans négocier des mesures de confiance.

La notion de la «menace soviétique» en Asie était restée une partie intégrante du discours officiel américain et japonais sur la sécurité régionale longtemps après la chute du mur de Berlin. Une telle vision du monde reposait sur le fait indiscutable que pendant les années 80 les Soviétiques avaient continué à renforcer leurs positions en Asie, notamment à la Baie de Cam Ranh au Vietnam, et avaient

21. Secretary BAKER, «The US and Japan: Global Partners in a Pacific Community», Allocution prononcée devant le Japan Institute for International Affairs à Tokyo le 11 novembre 1991, *Dispatch*, 2, 46, le 18 novembre 1991, p.841

modernisé leurs installations militaires, et surtout leurs forces navales, dans le Pacifique. Les Japonais faisaient remarquer aussi que les efforts de désarmement en Europe se traduisaient trop souvent par un déplacement des armes ou des troupes soviétiques vers l'autre côté de l'Oural et contribuaient nullement à la détente dans le Pacifique. Ils avaient exprimé une telle crainte lors des négociations sur les forces nucléaires intermédiaires et reçurent des assurances américaines qu'elles comprendraient toutes ces armes et non seulement celles qui se trouvaient en Europe.²² De la même façon les Japonais ne voyaient rien de très positif pour eux dans le sommet de Malte du 2 décembre 1989 et notaient, selon un porte-parole du gouvernement, qu'il y avait des «différences entre l'attitude soviétique au Sommet des superpuissances du week-end et le déploiement soviétique en Asie».²³

Malgré plusieurs signes d'une réduction des forces soviétiques en Asie, que ce soit le retrait de l'Afghanistan, l'évacuation de la Baie de Cam Ranh, le départ des troupes soviétiques de la Mongolie ou la détente sur la frontière sino-soviétique, le ministère des Affaires étrangères et l'Agence de défense du Japon ont souligné la persistance du potentiel d'une menace soviétique. Ni la perestroïka, ni la «nouvelle pensée» de la politique étrangère soviétique, ni la doctrine de la «suffisance raisonnable» ne suffirent à les faire changer d'avis. Selon le discours officiel japonais il y avait encore un écart considérable entre les déclarations d'intentions des Soviétiques et leurs actions. Tokyo reconnaissait volontiers que les Soviétiques avaient réduit la quantité de leurs effectifs et de leurs installations militaires en Extrême-Orient, mais ajoutait du même souffle qu'ils les compensaient largement par des améliorations qualitatives et la modernisation.²⁴

En septembre 1990 le Livre blanc annuel sur la défense élimina pour la première fois toute référence directe à la «menace soviétique», mais il s'agissait surtout d'un geste de courtoisie à la veille de la visite du ministre des Affaires étrangères soviétique, Édouard Chevernadzé, à Tokyo. Selon des sources de l'Agence de défense, cette référence ne fut omise *in extremis* qu'à la demande du premier ministre Kaifu lui-même. Le porte-parole de l'Agence indiqua que la perception n'avait pas du tout changé à cet égard.²⁵ La notion de «menace soviétique» revint dans l'édition 1991, publiée cependant avant le coup d'État avorté du 19 août en Union soviétique.

22. *The Japan Times*, le 3 mars 1987.

23. *The Japan Times*, le 7 décembre 1989.

24. Voir *Defense of Japan 1989*, *Japan Times*, Tokyo, pp. 37-49.

25. *The Japan Times*, le 3 septembre 1990. Le Livre blanc constate que si la situation interne en Union soviétique et la conjoncture internationale rendent difficile des actions offensives de la part des Soviétiques, la «présence de forces militaires en Extrême-Orient (....) n'apporte aucun changement dans la situation militaire sévère autour du Japon», *Defense of Japan 1990*, p. 39.

En fait, comme nous le verrons, le débat sur l'avenir de la politique de défense du Japon avait déjà commencé, non seulement dans l'opposition mais aussi dans le parti au pouvoir, le Parti libéral démocrate (PLD). Pour le moment les partisans de la fermeté prenaient encore le dessus. Cette intransigeance face à l'URSS au moment où les Américains eux-mêmes remettaient en cause cette vision passéiste, pouvait s'expliquer dans le passé en partie par une peur bien fondée des Soviétiques, du moins à l'époque de la guerre froide. Compte tenu de son traité avec les États-Unis et sa protection par le parapluie nucléaire américain cette explication paraît, cependant, peu convaincante. Il faut plutôt en chercher les raisons ailleurs. D'abord dans le litige nippo-soviétique sur les quatre îles au nord du Hokkaido saisies par les Soviétiques en 1945 et qui constituent aujourd'hui dans le langage officiel japonais les «territoires du Nord». À cause du refus soviétique de négocier leur retour, les Japonais n'ont jamais accepté de signer un traité de paix mettant officiellement fin à la Deuxième Guerre mondiale entre les deux pays. Ils répètent à satiété qu'ils ne peuvent envisager aucune autre solution qu'une rétrocession complète de ces territoires. En attendant, et en contradiction avec sa politique étrangère traditionnelle, le Japon insiste sur le fait que, dans le cas des Soviétiques, le politique prime sur le commercial et que des relations commerciales normales ne pourront exister entre le Japon et l'Union soviétique, ou la Russie, aussi longtemps que durera ce contentieux.

La question des territoires du Nord ne peut expliquer à elle toute seule la persistance d'un langage et des concepts appartenant à l'époque de la guerre froide. On peut penser que la «menace soviétique» sert aussi à justifier la demande de budgets militaires toujours en expansion. À ce sujet, on pourrait mentionner les raisons que le gouvernement donnait pour justifier le maintien du programme de défense nationale de 1976 bien que pratiquement tous ses objectifs furent atteints en 1990. Les partis de l'opposition demandent continuellement des réductions dans les forces militaires japonaises pour tenir compte de la fin de la guerre froide, et le gouvernement leur a toujours opposé une fin de non-recevoir en prétextant que le *taikô* était un programme qui présupposait une période de paix, précisément la situation que vit aujourd'hui le Japon.²⁶ En ce qui concerne la «menace soviétique», celle-ci ne proviendrait pas tellement de la possibilité d'une agression directe de l'URSS mais essentiellement de l'incertitude provoquée par l'instabilité interne d'un pays possédant toujours une si grande capacité militaire, dont l'arme nucléaire. L'Agence de défense avance comme argument principal que le *taikô* implique non seulement des cibles à atteindre mais aussi un «niveau minimum à être protégé».²⁷ Cette

26. Déclaration de Yozo ISHIKAWA, directeur général de l'Agence de défense, *The Japan Times*, le 19 avril 1990.

27. *Ibid.* Voir aussi Akiko KUSAOI, «Defense Agency Drafts Plan for Five-Year Buildup», *The Japan Times*, le 22 juin 1990.

formule semble laisser croire que dorénavant le budget de la défense sera consacré au maintien des capacités militaires au niveau déjà atteint et au remplacement d'équipement devenu désuet. Les achats prévus par le prochain programme pour la période 1991-1995 et arrêtés au cours de 1990 indiquaient, au contraire, que le gouvernement japonais avait l'intention de renforcer son dispositif militaire²⁸ au moment même où la plupart des pays occidentaux parlaient d'une «dividende de la paix» qui leur permettrait de réduire leurs dépenses militaires. Ce nouveau programme, destiné à remplacer celui de 1976, adopté par le gouvernement en décembre 1990, projetait une augmentation globale sur cinq ans de 3 %, et cela malgré l'opposition du ministre des Finances.²⁹

Avec le coup d'État manqué du 19 août 1991, il était devenu de plus en plus difficile pour l'Agence de défense de tenir le discours de la «menace soviétique» pour justifier ses demandes budgétaires. Il fallait donc trouver d'autres raisons. Elle les trouva lors des négociations sur le budget de 1992. Au ministère des Finances on soutint que la fin de la guerre froide et la perspective d'un déficit budgétaire signalaient la nécessité de réduire les dépenses militaires; l'Agence répondit, sans rougir, que la politique de défense japonaise n'avait jamais présumé une menace externe précise et qu'elle ne pouvait donc accepter des arguments fondés sur la détente Est-Ouest pour réduire ses demandes!³⁰

Sur plusieurs autres plans, les Japonais pouvaient considérer que la détente avait enfin commencé à s'installer en Asie de l'Est. D'abord, ils surent éviter l'isolement total de la Chine suite au massacre de la Place Tiananmen en appliquant très mollement les sanctions décrétées par les États-Unis et en rétablissant l'aide économique et les relations commerciales aussitôt que possible. Ils firent entériner cette politique par leurs partenaires occidentaux au Sommet de Houston en juillet 1990. Ce désir de ménager la Chine demeure un aspect fondamental de la politique de défense du Japon que les Occidentaux semblèrent sous-estimer lors de la crise et de la guerre du Golfe.

Sur un autre sujet de préoccupation, la situation sur la péninsule coréenne, le Japon pouvait ressentir une satisfaction un peu plus mitigée. Séoul et Moscou établirent des relations diplomatiques en octobre 1990. Officiellement Tokyo accueillit favorablement le rapprochement entre la Corée du Sud et l'URSS, mais il craignait que les Soviétiques se servent de ces relations pour accroître la pression sur le Japon lors des négociations sur les territoires du Nord.³¹ De son côté

28. Masanori TABATA, «Gov't to Launch Defense Plan», *The Japan Times* (édition internationale hebdomadaire), les 9 au 15 juillet 1990.

29. *The Japan Times*, les 20 et 21 décembre 1990.

30. *The Japan Times*, (édition internationale hebdomadaire), les 23 au 29 décembre 1991.

31. *The Japan Times*, le 10 janvier 1991.

Séoul redoutait que les pourparlers entre Tokyo et Pyongyang, qui avaient débuté au lendemain de l'ouverture des relations diplomatiques entre la Corée du Sud et l'Union soviétique, rendent permanente une division de la péninsule qui servirait certainement les intérêts commerciaux et même stratégiques des Japonais. La Corée du Sud exigea donc que les Japonais la consultent à toutes les étapes de leurs discussions avec sa voisine du Nord.³² Enfin les rapports entre Séoul et Tokyo se sont améliorés de façon significative, malgré beaucoup de méfiance du côté sud-coréen, méfiance qui a de longues racines historiques. Les débuts de la détente sur la péninsule coréenne n'ont pas dissipé tous les sujets d'inquiétude. En dépit des divers accords entre le Nord et le Sud, les Japonais demeurent évidemment préoccupés par la possibilité de la production d'une arme nucléaire nord-coréenne qu'ils considèrent comme un facteur d'instabilité dans la région et une menace directe à leur propre sécurité. La question d'une véritable inspection des installations nucléaires de ce pays revient dans toutes les discussions entre Tokyo et Pyongyang. La signature du pacte de non-agression entre les deux Corées en décembre 1991 n'a pas dissipé les craintes japonaises.

Bien que le problème des territoires du Nord reste entier, Soviétiques et Japonais se sont rencontrés très souvent pour en discuter et ont fait quelques progrès sur d'autres sujets d'intérêt commun. Sur leur différend principal les Soviétiques, avant les événements du 19 août 1991, semblaient prêts à faire des concessions. Lors de la visite de Gorbatchev en avril 1991, ils reconnurent publiquement pour la première fois l'existence d'un litige frontalier entre les deux pays, et acceptèrent de le voir paraître dans le communiqué final.³³ Le Président soviétique ne pouvait pas s'engager beaucoup plus loin à cause de la lutte du pouvoir en Union soviétique et des pressions des militaires, qui avaient réduit sa marge de manœuvre, fait que les Japonais feignaient d'ignorer. L'effondrement de l'URSS signifie que les Japonais ne peuvent plus signer de traité de paix avec un vainqueur de la Deuxième Guerre mondiale qui n'existe plus et doivent négocier directement avec la Russie. La situation économique désastreuse de cette dernière, qui demeure une puissance militaire et surtout nucléaire imposante dans la région, fait que ce pays représentera pendant longtemps encore un facteur d'instabilité aux yeux des Japonais dont leur politique de défense devra tenir compte.

B — Vers une nouvelle politique de défense ?

Les bouleversements dans l'ordre international sont arrivés au moment même où les Japonais cherchaient une nouvelle politique

32. Voir *The Japan Times*, le 9 octobre et le 27 novembre 1990.

33. *The Japan Times*, le 20 avril 1991.

étrangère qui refléterait mieux leur poids économique dans le monde. La politique de défense a semblé prendre du retard sur cette mise en question des orientations traditionnelles de la diplomatie japonaise, parce que les tentatives de la reformuler heurtaient toujours les mêmes obstacles à l'exercice de la pleine souveraineté japonaise, notamment les exigences de l'alliance américaine. La crise puis la guerre du Golfe rappellèrent encore plus cruellement les limites externes et internes sur un véritable renouveau de la politique extérieure du Japon. Devant cet échec le Japon explora les possibilités d'autres types de contributions à la sécurité régionale et globale. Les résultats plutôt décevants de cet exercice indiquent que le Japon n'a pas encore trouvé une politique de défense qui satisfait sa population, rassure ses voisins et surtout correspond à ses besoins.

Traditionnellement la politique du Japon à l'égard du monde extérieur s'est caractérisée par une approche réactive, c'est-à-dire que le Japon réagissait surtout aux événements et aux pressions extérieures au lieu de prendre lui-même l'initiative.³⁴ Le seul moment où il tenta de faire autrement, dans les années trente, ne peut servir de point de référence particulièrement rassurant. Dans la période d'après-guerre, cette tendance vers le réactivisme fut renforcée par le choix délibéré de concentrer les énergies nationales sur le développement économique, sous la protection de l'alliance avec les États-Unis. Pour répondre aux pressions des Américains et des Européens, qui voyaient le Japon prospérer sans se charger de trop d'engagements externes qui ne l'enrichissaient pas, les Japonais commençaient à parler de *kokusaika* (internationalisation) de l'économie et de la société, concept nouveau et assez flou. Sur le plan de la politique étrangère ce désir de rendre les Japonais plus conscients du monde extérieur se traduisit par des déclarations sur le rôle plus actif que jouerait le Japon dans le monde à l'avenir. Le fonctionnaire le plus important du ministère des Affaires extérieures de l'époque, Takakazu Kuriyama, résuma bien les tâches qui attendaient la diplomatie japonaise de la façon suivante :

le Japon, comme membre important des démocraties industrielles, ne peut plus mener une politique étrangère passive, prenant l'ordre international pour acquis. Aujourd'hui, le Japon doit participer activement dans les efforts internationaux pour créer un nouvel ordre international, pour assurer sa propre sécurité et sa propre prospérité. C'est dans ce contexte que la politique étrangère

34. Voir Kenneth B. PYLE, «The Burden of Japanese History and the Politics of Burden Sharing», dans John H. MAKIN et Donald C. HELLMAN, eds., *Sharing World Leadership? A New Era for America and Japan*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, D.C., 1989, pp. 41-77 et Kent E. CALDER, «Japanese Foreign Economic Policy Formation: Explaining the Reactive State», *World Politics*, vol 40, no. 4, juillet 1988, pp. 517-541.

du Japon doit évoluer, dès que possible, de celle d'une puissance mineure à la politique étrangère d'une puissance majeure.³⁵

Pour les Américains, cette politique plus activiste ne semble pas devoir s'étendre jusqu'à la politique de défense. On peut comprendre, cependant, que les Japonais ne savent pas exactement ce que les Américains attendent vraiment d'eux. À l'époque du président Reagan, celle des «rôles et missions», politique qui n'a jamais été abandonnée officiellement par l'administration Bush, le Pentagone ne cessa pas de demander au Japon d'augmenter sa capacité militaire. Le secrétaire à la Défense du président Bush, Richard Cheney, a répété souvent qu'il ne voit aucune raison de renforcer la capacité militaire du Japon. L'ambiguïté américaine à l'égard du rôle que le Japon joue dans la défense régionale se retrouve dans le premier document sur l'avenir de la stratégie américaine en Asie publiée depuis la fin de la guerre froide, *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Looking Toward the 21st Century*. À sa première page, le rapport du ministère de la Défense américain fait appel au Japon et à la Corée du Sud pour qu'ils «assument une plus grande responsabilité pour leur propre défense, et ce faisant, contribuent plus directement à la stabilité de la région».³⁶ Cependant, les Américains se sont octroyé pour eux-mêmes le rôle de force stabilisatrice dans la région, sans quoi il y aurait à leurs yeux un vide sur le plan de la sécurité que d'«autres joueurs seraient tentés ou obligés de remplir».³⁷ Un peu plus loin, ce même rapport identifie plus clairement le Japon en précisant qu'un des objectifs militaires des États-Unis dans ce pays est de «décourager tout développement déstabilisateur d'une capacité de projeter la puissance».³⁸ Cette petite phrase provoqua une protestation du directeur général de l'Agence de défense du Japon qui précisait que le Japon n'avait aucune intention de devenir une puissance militaire.³⁹

Manifestement les Américains ne sont que trop conscients de la peur du militarisme japonais dans le reste de l'Asie. Leur présence sert de police d'assurance dans la région, et les Japonais les appuient totalement sur ce point. Ce que les Américains expriment moins volontiers en public, c'est leur crainte d'une défense japonaise devenue plus puissante et plus autonome qui donnerait naissance à un rival militaire régional. Le chef des *marines* américains à Okinawa a peut-être trop dit en déclarant que les troupes américaines devaient rester au Japon

35. Takakazu KURIYAMA, «New Directions for Japanese Foreign Policy in the Changing World of the 1990s. Making Active Contributions to the Creation of a New International Order», dactylographiée, s.d., traduction anglaise d'un article qui parut dans *Gaikō Forum* en mai 1990, fournie par l'Ambassade du Japon à Ottawa.

36. *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim...*, p. 1

37. *Ibid.*, p. 5.

38. *Ibid.*, p. 10.

39. *The Japan Times*, le 21 avril 1990.

encore au moins une décennie pour prévenir la remilitarisation de ce pays⁴⁰, mais la réprimande que celui-ci reçut du Pentagone ne fit aucune allusion à la fausseté de cette remarque.⁴¹ Un autre représentant du gouvernement américain avoua que les États-Unis ne voulaient pas voir de porte-avions japonais sillonner l'océan Indien.⁴²

Pour éliminer la possibilité du développement d'une capacité militaire japonaise autonome, les États-Unis insistent sur la nécessité de maintenir l'«interopérabilité» entre les systèmes d'armements japonais et américains, c'est-à-dire leur compatibilité. C'est ici que la politique américaine fait preuve d'une contradiction profonde. Le Japon subit constamment des pressions américaines pour augmenter son budget de la défense et pour acheter des équipements de plus en plus sophistiqués bien au-delà des besoins d'une défense strictement défensive, toujours au nom de l'«interopérabilité», pour ensuite se faire dire qu'il ne doit pas devenir trop puissant. En même temps, les Américains veulent toujours vendre davantage à leur meilleur client pour leurs exportations militaires les plus coûteuses des technologies à usage militaire et civile dont les Japonais ne disposent pas encore, ce qui permet à ces derniers de sauter des étapes et de concurrencer les États-Unis sur leur propre terrain.

En dépit de la position ferme de l'Agence de défense et du ministère des Affaires étrangères contre tout changement dans la politique de défense du Japon, le débat sur les orientations de cette politique à la lumière de la nouvelle conjoncture géostratégique au sein du gouvernement commença dès la chute du mur de Berlin. On trouve les indices de ce débat dans les déclarations contradictoires venant non seulement de divers membres du gouvernement et du PLD, mais même de l'intérieur de l'Agence de défense elle-même. Au début de mars 1990, un porte-parole de l'Agence signala que le prochain programme quinquennal de dépenses militaires comprendrait un mécanisme permettant de faire des ajustements en fonction de l'évolution de la situation internationale et qu'une révision du programme aurait lieu au cours de 1993.⁴³ Quelques semaines plus tard un autre porte-parole du même ministère déclara qu'il n'était pas question de revenir sur le *taikô* de 1976.⁴⁴ Le premier ministre Kaifu partagea cette ambivalence, prétendant devant une commission parlementaire en avril 1990 que le programme de 1976 ne serait pas modifié, puis annonçant dans une conférence de presse moins d'un mois plus tard que le nouveau programme de défense ne permettrait qu'une augmentation minimum d'achats de nouveaux équipements pour enfin dire que le gouvernement

40. *The Japan Times*, le 1^{er} avril 1990.

41. *The Japan Times*, le 12 avril 1990.

42. *The Japan Times*, le 21 avril 1990.

43. *The Japan Times*, le 7 mars 1990.

44. *The Japan Times*, le 19 avril 1990.

avait abandonné tout projet d'acquérir de nouveaux types d'armement.⁴⁵ La confusion au sein du gouvernement au sujet du prochain programme quinquennal devint encore plus patente en décembre 1990. D'abord un «leader du gouvernement» (non identifié) annonça qu'il y aurait une révision du *taikô* et probablement des coupures dans les forces d'autodéfense. Quelques jours plus tard un porte-parole de l'Agence de défense s'efforça de diminuer l'impact de cette déclaration, en prétendant que le Conseil de Sécurité du Japon, organe suprême de décision en matière de défense, avait décidé de ne pas toucher au programme de 1976. Finalement le Conseil adopta un compromis, entériné par le Cabinet, où la politique du *taikô* serait formellement maintenue, tout en mettant l'accent sur les changements favorables dans l'environnement de la sécurité dans le monde suite à la baisse des tensions Est-Ouest. Autres éléments essentiels du compromis: la réduction du taux d'augmentation des budgets militaires sur les prochaines cinq années et des sommes prévues pour l'achat de nouveaux systèmes d'armes, et une baisse dans le nombre total des chars et des destroyers à la fin de cette période.⁴⁶

L'édition 1991 du Livre blanc sur la défense, sorti le 26 juillet 1991, ne renia pas le programme de 1976 et mit toujours l'accent sur la nécessité de renforcer la capacité militaire du Japon. Cependant, sur le terrain il y eut des indices d'un changement dans les priorités de la stratégie japonaise. L'Agence de défense annonça une restructuration des forces terrestres qui comprendrait, entre autres mesures, un renforcement de la défense du Kyushu, la plus méridionale des quatre îles principales du pays et la plus proche de la péninsule coréenne, et moins de concentration sur Hokkaido, la première ligne de défense contre l'Union soviétique.⁴⁷

Ce fut finalement la crise du Golfe qui révéla les vraies limites sur la formulation d'une nouvelle politique de défense japonaise. Tout le long de la crise puis de la guerre du Golfe, le Japon chercha des moyens pour concilier les pressions américaines en faveur d'une participation substantielle dans les actions contre l'Iraq, les craintes de ses voisins de voir renaître sous quelque forme que ce soit le militarisme japonais et l'hostilité grandissante de l'opinion publique contre l'envoi de troupes en dehors du territoire national. Chaque proposition gouvernementale souleva un débat, qui divisa aussi le PLD lui-même, sur l'interprétation de l'article 9 de la Constitution et qui confirma les faiblesses du processus de la prise de décision au sein des institutions gouvernementales japonaises.

45. *The Japan Times*, le 20 avril et le 10 juin 1990, *The Japan Times* (édition internationale hebdomadaire), les 6 au 12 août 1990.

46. *The Japan Times*, les 6, 10, 20 et 21 décembre 1990.

47. Masanori TABATA, «Planners Study Major Restructuring», *The Japan Times* (édition internationale hebdomadaire), les 24 au 30 juin 1991.

Au début de la crise, en août 1990, le Japon emboîta le pas des pays occidentaux en décrétant des sanctions contre l'Iraq et présenta une série de mesures d'aide aux pays les plus directement concernés par la crise qui totalisèrent 4 milliards \$. Les Américains firent comprendre au gouvernement japonais qu'ils s'attendaient à une contribution plus compromettante qui irait au-delà de la politique japonaise traditionnelle du «carnet de chèque». Pour ne pas enfreindre l'interprétation la plus répandue de l'article 9, c'est-à-dire que le Japon ne doit pas participer dans des actions militaires en dehors du territoire national, le premier ministre Kaifu proposa un projet de loi sur la coopération aux actions de paix de l'ONU. Il s'agissait de mettre sur pied une unité qui servirait dans un rôle strictement non combattant. Après plusieurs hésitations, et des pressions venant des Américains et de leaders influents du PLD, il opta pour une participation des forces d'autodéfense dans cette nouvelle unité. Finalement les divisions à l'intérieur du PLD, la défection du Kômeitô, parti centriste d'origine bouddhiste dont l'appui était essentiel pour le passage du projet à la Chambre haute de la Diète, et les tergiversations du gouvernement menèrent à l'abandon de cette première tentative d'envoyer des troupes japonaises à l'étranger.⁴⁸ La Chine, la Corée du Sud et la plupart des pays de l'Asie du Sud-Est (avec l'exception de la Thaïlande, qui n'avait pas connu l'occupation japonaise pendant la Deuxième Guerre mondiale) firent savoir, souvent très publiquement, qu'ils verraient d'un très mauvais œil la participation du Japon dans des opérations militaires en dehors de son territoire, ne fût-ce que dans un rôle non combattant. Le gouvernement japonais ne cachait pas qu'il était particulièrement sensible à ces craintes.

Pendant la guerre du Golfe, les Japonais durent renoncer à l'idée d'envoyer des avions militaires au Moyen-Orient pour évacuer des réfugiés face à l'hostilité de l'opinion publique, à l'opposition de leurs voisins et à la menace irakienne de les traiter comme des avions de guerre. Il ne leur restait que la solution traditionnelle, une contribution financière. Ils proposèrent d'accorder 9 milliards \$ aux forces multinationales, mais qui ne devaient pas servir à l'achat d'armes ou de munitions. L'octroi de cette somme provoqua aussi une série de controverses. À l'intérieur du Japon le débat tourna rapidement autour de son financement, qui devait provenir à la fois de taxes supplémentaires et de coupures dans les dépenses militaires. Pour ajouter à la déconfiture du gouvernement japonais, les États-Unis se plaignirent d'un manque à gagner de 500 millions \$ en raison de la différence dans le taux d'échange entre le moment où le montant fut voté à la Diète et celui de sa perception effective.

48. En fait, il fut question d'envoyer des dragueurs de mines dans le Golfe en 1987, projet sans suite qui n'avait pas du tout l'envergure de celui sur la coopération aux actions de paix de l'ONU.

Finalement le Japon réussit à participer plus directement dans les séquelles de la guerre en envoyant quatre dragueurs de mines dans la région du Golfe. Les partis d'opposition maintinrent leur hostilité à tout envoi de forces militaires en dehors du Japon, toujours au nom de l'article 9, mais l'opinion publique appuya cette action et la Chine resta seule parmi les pays voisins à manifester encore sa méfiance.

Au-delà des limites politiques sur ce que pourrait être la nouvelle politique de défense du Japon, la crise du Golfe mit au jour une des grandes limites à ses capacités futures sur le plan militaire. Elle révéla le désarroi profond des forces d'autodéfense. Le projet de loi sur la coopération aux actions de paix de l'ONU avait soulevé quelques espoirs dans les forces armées qui se voyaient enfin attribuer un rôle actif. Peu à peu elles devaient déchanter, d'abord devant le peu d'appui qu'elles trouvèrent dans l'opinion publique, puis devant les concessions du gouvernement à l'opposition qui résultèrent dans la proposition d'envoyer des troupes pratiquement désarmées dans une région en guerre. On commença à parler publiquement des difficultés de recrutement que rencontraient les forces d'autodéfense que plusieurs n'hésitèrent pas à mettre sur le compte du projet avorté.⁴⁹ En fait, la crise au sein des forces d'autodéfense n'était pas conjoncturelle. Elles connaissaient des problèmes de recrutement depuis longtemps, à cause de leur image peu prestigieuse, des conditions de vie difficile, des bas salaires et de l'attrait d'autres types d'occupation dans une période de plein emploi.⁵⁰ Il n'est donc pas étonnant que les forces d'autodéfense n'aient jamais atteint les objectifs de recrutement prévus par le *taikô* de 1976.

L'envoi de dragueurs de mines, un bien maigre succès, ne pouvait cacher le fait que sur le plan de la sécurité internationale et régionale, le Japon n'avait plus de politique véritable. Désespérément, il commença à chercher des politiques de rechange qui compenseraient son incapacité de contribuer militairement tout en lui permettant de projeter l'image plus activiste qu'il avait proclamée. Au cours de 1991 il fit des propositions dans trois domaines, avec des résultats plutôt mitigés.

Premièrement, il tenta d'entrer dans le domaine du contrôle des armements. Devant un auditoire tout désigné, la conférence des Nations Unies sur le désarmement tenue à Kyoto en mai 1991, le premier ministre Kaifu proposa la mise en place d'un système d'enregistrement des ventes d'armes. Si les sept pays les plus industrialisés appuyèrent sans trop de difficulté ce plan au Sommet de Londres en juillet 1991, la Chine, un des cinq plus grands exportateurs d'armes au monde et donc

49. Voir par exemple Akiko KUSAOI, «SDF Struggles to Meet Recruiting Quotas», *The Japan Times*, le 1^{er} décembre 1990.

50. Voir Anthony ROWLEY, «A Few Good Men» et Louise do ROSARIO, «Attacked on all Fronts», *Far Eastern Economic Review*, le 17 janvier et le 7 mars 1991.

un élément-clé dans le succès réel du projet, fit comprendre assez explicitement au chef du gouvernement, lors d'un voyage à Beijing, qu'elle ne voyait aucune urgence pour une telle mesure.⁵¹ Pour peser plus sur l'accumulation d'armes dans des régions à haut risque, le gouvernement japonais introduisit une nouveauté dans sa politique d'aide au développement en annonçant dans son Livre blanc sur l'aide officielle au développement de 1991 qu'il envisageait de lier son aide au comportement militaire des receveurs.⁵² Le Comité d'aide au développement de l'OCDE adopta un projet semblable en décembre 1991. Cependant, comme plusieurs des pays qui reçoivent une aide importante du Japon, surtout en Asie, ont de gros budgets militaires, on peut se demander si cette nouvelle orientation aura les effets escomptés.

Dans une proposition plus directement dirigée vers la sécurité régionale, le Japon lança un défi aux États-Unis. Au cours de la réunion annuelle entre les pays de l'ANASE (Association des nations de l'Asie du Sud-Est) et leurs partenaires du Pacifique, dont les États-Unis et le Canada, en juillet 1991, le ministre des Affaires étrangères du Japon, Taro Nakayama, suggéra que ces rencontres forment la base d'un forum régional sur des questions de sécurité, une sorte de CSCE du Pacifique. La plupart des participants donnèrent un appui au moins formel au projet, avec des réserves bien diplomatiques. Seuls les Américains refusèrent ouvertement de donner leur aval à un concept qui s'opposait à leur approche rigoureusement bilatérale à la question de la sécurité régionale et menaçait leur position dominante à long terme.⁵³ On peut supposer que leur veto suffira pour tuer un tel projet dans l'œuf.

Le gouvernement japonais n'avait pas abandonné l'espoir de participer dans des actions de maintien de la paix des Nations Unies, malgré l'échec du projet d'envoyer des forces armées non combattantes dans le conflit du Golfe. Il avait une raison particulière pour renouveler cette opération. Depuis le début de 1990, il tentait de rehausser son profil en Asie, conformément à son approche plus activiste en politique étrangère, en participant directement dans la solution du problème cambodgien. En mai 1990, il organisa, conjointement avec la Thaïlande, une table ronde réunissant les parties impliquées dans le conflit à Tokyo. Ce premier effort ne fut pas couronné de succès, mais désormais le Japon s'impliquait beaucoup plus dans le dossier cambodgien et espérait jouer un rôle important dans le rétablissement de la paix dans ce pays et dans sa reconstruction. En vue de cet objectif il prépara un nouveau projet de loi qui aurait permis au Japon de participer de

51. *The Japan Times* (édition internationale hebdomadaire), les 19 au 25 août 1991.

52. Takashi KITAZUME, «Tokyo to Link Aid more closely to Politics», *The Japan Times* (édition internationale hebdomadaire), les 14 au 20 octobre 1991.

53. *The Japan Times*, le 23 juillet 1991. Voir aussi l'analyse de la réception du projet de l'*Economist*, «A Hesitant Patroller of the Pacific», *The Economist*, le 27 juillet 1991.

façon plus effective dans des actions de maintien de la paix sous l'égide de l'ONU.⁵⁴ Après plusieurs mois de négociations, le PLD se mit d'accord avec le Kômeitô et le Parti socialiste démocratique, autre petit parti centriste, sur un projet reconnaissant un rôle aux forces d'autodéfense dans les opérations de maintien de la paix de l'ONU. À la Diète, le nouveau premier ministre, Kiichi Miyazawa, fit preuve d'un manque total de leadership. Pour la plupart des observateurs, il sembla plus soucieux de s'entendre avec le Parti social démocrate (l'ancien Parti socialiste), farouche adversaire du projet, pour éviter un débat gênant sur son rôle dans l'affaire Recruit plus de deux ans auparavant, que de le faire adopter à la Chambre haute, où son parti était toujours minoritaire.⁵⁵ Le projet mourut donc au feuilleton en décembre 1991. D'un seul coup la crédibilité de la nouvelle position activiste de la politique étrangère japonaise était de nouveau mise en doute.

Conclusion

L'échec des tentatives de renouveau de la politique de défense japonaise, qu'il faut reconnaître seraient considérées assez modestes dans d'autres sociétés, ne peut être mis uniquement sur le compte d'effets conjoncturels, par exemple le manque d'une majorité gouvernementale à la deuxième Chambre de la Diète. On peut évidemment s'interroger sur l'intensité de l'engagement d'un Premier ministre qui a déjà fait preuve de tiédeur à l'idée d'envoyer des troupes à l'extérieur du Japon. Tous les observateurs s'accordaient pour dire que le projet sur la participation aux actions de maintien de la paix allaient passer facilement à la Diète. Cependant, la société japonaise reste encore profondément divisée quand cette question est posée et cette division peut facilement ébranler un processus de décision politique dans ce pays où le concept de leadership politique n'a pas du tout le même sens qu'en Occident. Non seulement, le Premier ministre est élu tous les deux ans par le parti au pouvoir, mais il n'est pas libre de nommer ses ministres sans tenir compte du poids de chacune des cinq factions organisées qui constituent le parti parlementaire du PLD. Et derrière le gouvernement se profilent les organismes décisionnels du parti, la bureaucratie administrative et les groupes de pression qui financent un système politique qui coûte de plus en plus cher. Le processus de prise de décision en matière de défense reflète les problèmes plus généraux du système politique japonais. Il implique la participation d'au moins quatre ministères, l'Agence de la Défense, le ministère des Affaires étrangères, le MITI et le ministère des Finances, dont un, le MITI, n'est même pas membre du Conseil de Sécurité du Japon. Et souvent ils se trouvent en opposition.

54. Mark O'NEILL, «LDP Tests New Diplomacy in Cambodia», *The Japan Times*, le 21 mars 1991.

55. Robert DELFTS, «Falling Apart», *Far Eastern Economic Review*, le 26 décembre 1991.

L'Agence de défense, qui a connu sept titulaires depuis 1987, serait théoriquement en position de faiblesse par rapport aux autres, d'autant plus qu'elle ne constitue même pas un véritable ministère, car elle dépend toujours du bureau du Premier ministre. Son chef, le directeur général, ne jouit que du rang de ministre d'État. Malgré cette faiblesse relative, l'Agence a pu jusqu'ici faire passer la plupart de ses demandes budgétaires et obtenir un taux d'augmentation annuel plus élevé que celui du budget général. Ce succès est certainement dû en grande partie à l'appui du complexe des industries de la défense et du MITI, qui s'est servi des achats militaires pour faire avancer la stratégie industrielle du Japon et pour réduire le déficit commercial vis-à-vis des États-Unis. Mais elle le doit aussi à l'importance que le Japon attache à l'alliance avec les États-Unis. Les discussions en vue du budget de 1992 ont démontré, cependant, qu'elle risque de rencontrer de plus en plus de difficultés pour surmonter les réticences du ministère le plus puissant dans la hiérarchie japonaise, celui des Finances.

Les lourdeurs du système politique japonais représentent certes un grand obstacle à une révision de la politique de défense du Japon. Mais elles ne sont pas le seul. L'opinion publique, la stratégie américaine en Asie et les craintes des voisins permettront difficilement au Japon d'assumer un plus grand rôle dans la sécurité régionale, ce qui rendra problématique le virage activiste tant souhaité par le ministère des Affaires étrangères. C'est là que réside le dilemme majeur de la politique de défense du Japon. Il ne peut guère continuer dans la même voie que par le passé, mais il ne peut non plus changer facilement de direction.

La fin de la guerre froide n'a pas mis fin aux dangers de conflits régionaux, bien au contraire. En Asie, les États-Unis misent toujours sur un système de défense fondé sur le bilatéralisme, mais, comme l'ont démontré leurs exigences financières à l'égard de leurs alliés lors de la guerre du Golfe, il n'est pas sûr qu'ils aient encore les moyens de le soutenir. Le Japon demeure la pièce maîtresse de ce système et peut le financer jusqu'à un certain point. Mais est-ce qu'il peut continuer longtemps à être relégué au rôle de pourvoyeur de fonds pour les pays en voie de développement, comme le semblent le souhaiter les Américains, et payer pour une politique de sécurité régionale sur laquelle on lui demande de renoncer à tout contrôle?