



China Institute

Economics - Politics - International Relations

Quelle place pour le Japon dans la politique américaine du *China containment* ?

Vladimir Ionesco

Le China Institute est un groupe de réflexion français qui se consacre aux questions de civilisation, d'économie, de politique intérieure et de relations internationales liées à la Chine. Son fonctionnement est fondé sur les valeurs d'indépendance, d'équilibre, d'audace et de diversité.

L'objectif du China Institute est de proposer des analyses pertinentes et originales aux décideurs et citoyens et d'être une force de proposition dans l'espace public intellectuel et politique. Le China Institute a également pour ambition de favoriser et renforcer le dialogue entre la Chine et le reste du monde, en particulier la France.

Présidé par Éric Anziani, le China Institute est une association loi 1901, indépendante, non gouvernementale et à but non-lucratif.

Les travaux du China Institute sont disponibles en téléchargement libre à l'adresse suivante :

www.china-institute.org

Le China Institute veille à la validité, à la pertinence et à la qualité de ses publications, mais les opinions et jugements qui y sont exprimés appartiennent exclusivement à leurs auteurs. Leur responsabilité ne saurait être imputée ni à l'Institut, ni, a fortiori, à sa direction.

Le présent document relève de la propriété intellectuelle de son ou ses auteur(s). Toute représentation ou reproduction totale ou partielle et toute modification totale ou partielle sans le consentement de son ou ses auteur(s) sont interdites. Les analyses et les courtes citations justifiées par le caractère critique, polémique, pédagogique, scientifique ou d'information sont autorisées sous réserve de mentionner le nom de l'auteur ou des auteurs et de la source.

"Je suis aujourd'hui plus pessimiste [...] que je ne l'ai été au cours des dernières décennies"¹. C'est en ces termes que William Perry, secrétaire à la Défense sous l'ère Clinton, exprimait en 2000 ses inquiétudes quant au futur des relations sino-américaines, affectées par une dangereuse course à l'armement en Extrême-Orient. Si le dialogue entre les deux nations a toujours été ambigu, force est de constater qu'une défiance exacerbée aura marqué les années de la présidence de George W. Bush. Accusé à demi-mot par Pékin de mettre en œuvre une politique de *containment* à son encontre, Washington, qui nie officiellement l'existence d'une telle doctrine, a multiplié les accords de partenariat stratégique en Asie, renforçant de fait le sentiment d'encerclement chinois et les positions des partisans de la ligne dure au sein du Parti communiste. Si, de part et d'autre du Pacifique, on tente de briser cet enchaînement vicieux, un réalisme méfiant semble l'emporter dans cette variante du célèbre dilemme du prisonnier.

Au cœur de cette confrontation, le Japon, pivot du dispositif sécuritaire américain dans la région, focalise les critiques et appréhensions chinoises depuis le plan de défense nippo-américain de 1997 et le retour d'une *realpolitik* teintée de nationalisme. Au-delà des discours chinois les plus enflammés dénonçant le "*nouvel impérialisme japonais*" et une "*conspiration occidentale*", et ceux de certains hommes politiques et analystes japonais et américains comparant l'émergence de la Chine à celle de "*l'Allemagne bismarckienne*" de la fin du XIX^{ème} siècle, il convient de s'interroger sur le futur de ce rapport de force triangulaire, et plus particulièrement sur la position du Japon dans la politique américaine de *containment*. "*La relation sécuritaire sino-*

¹ Perry W. (2000), The New Danger of a Nuclear Arms Race in Asia, *New Perspectives Quarterly*

japonaise est [en effet] l'une des variables les plus importantes [...] d'Asie Pacifique, ses implications sont non seulement régionales mais aussi globales"².

De la *permanent dominance* au *China containment*

La notion de *containment*, ou d'endiguement, fait référence à la stratégie adoptée par les États-Unis durant la Guerre froide afin de contenir l'avancée du communisme dans le monde. Initiée par le président Truman en 1947, et rendue caduque par la dissolution de l'Union soviétique en 1991, cette doctrine comportait des aspects diplomatiques, économiques et militaires, à mi-chemin entre apaisement et agression. Face au nouvel ordre mondial postcommuniste, les stratèges du département de la Défense élaborèrent dès le début des années 1990 la doctrine dite de *permanent dominance*, ou de suprématie permanente, visant à préserver les intérêts américains dans le monde de la montée de toute puissance concurrente et hostile. Une première version du *Defense Planning Guidance for the Fiscal Years 1994-1999*³, divulguée en 1992 par le New York Times, stipulait ainsi que "[le] premier objectif [des États-Unis] est d'empêcher la réémergence d'un nouveau rival [...] et toute puissance hostile de dominer une région dont les ressources, sous un contrôle unique, seraient suffisantes pour engendrer une puissance globale". Au début des années 1990, la situation était cependant confuse et les candidats nombreux: Chine, Russie, Japon, Irak... Ce document, qui suscita un tollé lors de sa révélation, obligea le président américain George H. W. Bush à en édulcorer la version finale.

Sous la présidence Clinton (1993-2001), cadre de l'apaisement constructif (*engagement policy*), la politique chinoise des États-Unis prit un tournant majeur en mettant fin à vingt-cinq ans d'ambiguïté. En effet, depuis le communiqué de Shanghai en 1972 - date du rapprochement sino-américain face à la menace soviétique - le

² Drifte R. (2003), *Japan's Security Relations with China Since 1989*

³ <http://www.scribd.com/doc/2260566/US-Defense-Planning-Guidance-19921999-Leaked-NY-Times>

soutien des administrations américaines successives à la politique de la Chine unique (一个中国, yī ge Zhōngguó) n'avait toujours été que tacite, Richard Nixon et ses successeurs n'ayant jamais assuré qu'en privé à leurs homologues chinois leur opposition à l'indépendance de Taïwan. Mais suite à la troisième crise du détroit de Formose en 1995-1996⁴, lorsqu'en réponse à des exercices militaires chinois les États-Unis dépêchèrent deux groupes aéronavals au large de "l'île rebelle", le président Clinton opta pour une politique de détente et décida de clarifier la position de son pays en soutenant publiquement le principe de l'indivisibilité de la Chine. Cette décision aboutit ainsi à la formulation publique des "trois non" lors de la visite du président américain à Shanghai en 1998: les États-Unis n'ont pas de politique des "deux Chines" (1) et ne soutiennent ni l'indépendance de Taïwan (2), ni son intégration au sein d'une institution internationale (3). Si cette épreuve de force se solda par un succès pour les deux puissances - Pékin était parvenu à obtenir une déclaration officielle, Washington à rassurer ses alliés quant à sa volonté de demeurer une puissance asiatique - elle marqua surtout la prise de conscience par les politiques et stratèges américains de l'émergence d'une "Chine puissance". En 1996, le premier ministre chinois Li Peng affirmait déjà⁵, non sans plaisir, que les Américains "en sont venus à réaliser l'importance de la Chine [...] ils pensaient que la Chine n'avait plus d'importance, [...] mais les faits ont contredit cette idée". Mais les Chinois, surpris par la réponse militaire américaine lors de cette crise, en vinrent à considérer les États-Unis comme un contre-pouvoir "semi-ennemi", et non plus comme un simple "tigre de papier".

L'élection de George W. Bush en 2001 coïncida, quant à elle, avec la montée en puissance de la doctrine de *permanent dominance*, dont Paul Wolfowitz, sous-secrétaire à la défense au sein de la nouvelle administration, avait été le principal auteur. Si l'incertitude était encore de mise en 1992, les années Clinton révélèrent aux yeux du *leadership* américain la menace potentielle représentée par le renouveau chinois. Condoleezza Rice, secrétaire d'État américaine, écrivait ainsi juste avant les

⁴ Pour une description et une analyse détaillées des événements:

Ross R. (2000), *The 1995-1996 Taiwan Strait Confrontation : Coercion, Credibility and Use of Force*, *International Security*, pp 87-123

⁵ *Financial Times* (11/06/1996)

élections que *"la Chine n'est pas une puissance du "statu quo", mais une puissance qui souhaiterait altérer en sa faveur le rapport de force en Asie-Pacifique. Cela suffit à en faire un concurrent stratégique [...] Les États-Unis doivent approfondir leur coopération avec le Japon et la Corée du Sud et maintenir un engagement robuste de leurs troupes dans la région"*⁶. L'administration Bush multiplia ainsi les initiatives stratégiques, en signant notamment un accord-cadre sur les relations de défense avec l'Inde en 2005 et en parrainant la déclaration de sécurité commune australo-japonaise en 2007. S'il ne fut jamais explicitement fait mention de la Chine dans ces textes, et si les gouvernements indien et australien ont depuis tenu à rassurer la future superpuissance sur leurs intentions, la politique du *china containment* est désormais considérée comme une réalité sur les rives du Pacifique. Certains milieux proches de l'administration Bush, comme le *think tank* FAES de l'ancien Président du gouvernement espagnol J. M. Aznar, ont également soutenu le développement d'un partenariat renforcé entre l'OTAN, le Japon et l'Inde, afin de constituer *"une alliance pour la liberté"*⁷. Cette volonté s'est manifestée dans une déclaration commune nippo-américaine en 2007⁸.

Face à la "Chine puissance", un "Japon normal"

Le Japon, base majeure de l'armée américaine dans la région, constitue l'un des piliers du dispositif militaire des États-Unis en Asie-Pacifique depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Mais avec la disparition de la menace soviétique, et après deux décennies de relations cordiales, le début des années 1990 fut marqué par une dégradation des relations nippo-américaines, notamment au sein des opinions publiques. Mais la montée en puissance de la Chine, jusqu'alors ignorée par la politique étrangère nippone, donna un nouveau souffle à l'alliance entre les deux pays. En 1997, soit un peu plus d'un an après la crise taïwanaise, le Japon et les États-Unis

⁶ Rice C. (2000), Campaign 2000 : Promoting the National Interest, *Foreign Affairs*, Janvier/Février 2000

⁷ FAES (2007), *OTAN : una alianza por la libertad*, disponible sur : <http://www.fundacionfaes.es/>

⁸ Rice C., Gates M., Aso. T, Kyuma F. (2007), *Alliance Transformation: Advancing United States-Japan Security and Defense Cooperation*

rendirent public un plan de coopération⁹ visant à renforcer leur partenariat militaire et stratégique. Celui-ci posait notamment les bases d'une réponse coordonnée au cas où une situation de crise se déclarerait "*dans des zones proches du Japon [avec] une influence importante sur sa paix et sa sécurité*". Cet accord fut immédiatement vivement dénoncé en Chine: un porte parole du ministère des Affaires étrangères chinois déclara ainsi dans le *China Daily*: "*le gouvernement et le peuple chinois n'accepteront jamais des ingérences ou violations directes ou indirectes de la souveraineté de la Chine, y compris dans le détroit de Taïwan, dans le cadre de la coopération de défense américano-japonaise*"¹⁰. Cette alliance entre le Japon et la superpuissance américaine fut renforcée durant les années deux mille suite aux réunions du Conseil de sécurité consultatif nippo-américain. En 2005, Condoleezza Rice, secrétaire d'État, et Donald Rumsfeld, secrétaire à la Défense, signèrent avec leurs homologues japonais un document qui réaffirme l'importance de l'alliance entre les deux pays pour la sécurité du Japon et de l'Asie, et réitère surtout que "*les États-Unis maintiendront le déploiement de leurs forces avancées, et l'augmenteront si nécessaire, pour la défense du Japon ainsi que pour dissuader et répondre à toute crise dans les zones proches du Japon*"¹¹. Ce document fut suivi d'une nouvelle déclaration commune en 2007¹² qui, tout en "*reconnaissant l'importance de la contribution de la Chine pour la sécurité régionale et globale, encourage davantage la Chine à se conduire en puissance internationale responsable, en améliorant la transparence de ses affaires militaires, et en maintenant une cohérence entre sa politique officielle et ses actions*". Mais ce texte fait également la promotion d'une "*coopération plus large entre le Japon et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, en reconnaissant que la contribution mondiale de l'OTAN à la paix et à la sécurité et les objectifs stratégiques communs du Japon et des États-Unis sont cohérents et complémentaires*". Difficile dès lors de nier la réalité d'une politique américaine d'endiguement.

⁹ Site du Ministère de la Défense Japonais, http://www.mod.go.jp/e/d_policy/dp04.html

¹⁰ *China Daily* (26/09/07), http://www.fas.org/news/japan/97100601_rmr.html

¹¹ Rice C., Rumsfeld D., Ohno, Machimura. (2005), *US-Japan Alliance: Transformation and Realignment for the Future*

¹² Rice C., Gates M., Aso. T, Kyuma F. (2007), *Alliance Transformation : Advancing United States-Japan Security and Defense Cooperation*

Si certains géopoliticiens, à l'image de Samuel Huntington¹³, pariaient dans les années 1990 sur un basculement du Japon dans le camp chinois, la montée du nationalisme et du réalisme au sein des élites et du public japonais est venue contrecarrer les espoirs d'un "*découplage du Japon et des États-Unis*"¹⁴. Alors qu'avant 1995, la société japonaise était clairement divisée entre pro-chinois et pro-taïwanais, ces divergences commencèrent à s'estomper avec la crise du détroit de Taïwan. Ainsi, selon une étude commandée par le gouvernement japonais¹⁵, si 78,6% des Japonais partageaient une opinion favorable de leur voisin chinois en 1980, ils n'étaient plus que 48,8% en 2000. Auparavant, l'attitude pro-chinoise des élites japonaises témoignait avant tout d'un fort sentiment de culpabilité hérité de la Seconde Guerre mondiale. Ce comportement permit notamment au parti Libéral Démocrate, au pouvoir depuis 1955, de taire sa composante anti-communiste et pro-taïwanaise. Mais l'émergence d'une nouvelle génération, en paix avec son histoire, et la dépression économique asiatique ont fait resurgir un nationalisme traditionnel qui était demeuré enfoui durant près d'un demi-siècle.

Pacifiste depuis la défaite de 1945, la politique étrangère nipponne, confrontée aux conditions de l'après Guerre froide, a subi plusieurs évolutions majeures. Avant la chute de l'Union soviétique, la Chine, partenaire stratégique des États-Unis, ne représentait en effet pas une menace pour le Japon, qui préférait consacrer son énergie à la conquête des marchés internationaux. Les crises de Corée et de Taïwan au milieu des années 1990, mais aussi la crise économique, ont secoué une société japonaise qui a soudainement réalisé la nécessité d'une réelle politique de défense nationale. Le Japon est ainsi passé "*d'un libéralisme commercial à un réalisme réticent*"¹⁶. Face à la potentialité d'une agression et à un budget militaire chinois en pleine expansion, certains milieux appellent maintenant à la transformation du Japon en un "*État*

¹³ Huntington S. (1996), *Clash of Civilizations*

¹⁴ Marchand S. (2007), *Quand la Chine veut vaincre*

¹⁵ Rapporté par Chang J. en 2001 dans *U.S Policy toward Taiwan*

¹⁶ Ross R. (2000), *The 1995-1996 Taiwan Strait Confrontation: Coercion, Credibility and Use of Force, International Security*, pp 87-123.

normal", i.e. libre de définir sa politique de défense. L'article 9 de la Constitution de l'Archipel dispose en effet que le Japon "*renonce à la guerre*". Mais la conversion en 2006 de l'Agence de défense nipponne en ministère de la Défense, la révision de la Constitution prévue en 2010 et la montée en puissance de la Marine d'autodéfense japonaise, l'une des plus modernes du monde, inquiètent la Chine. Hantés par le spectre d'une remilitarisation de l'ancien Empire japonais, les stratèges chinois y voient donc une justification supplémentaire à leur politique de course à l'armement. Sans contre-courant, cette dynamique négative sino-japonaise risque encore de caractériser la situation de la région pour la prochaine décennie.

Quel avenir pour la relation triangulaire?

Dans un ouvrage de référence¹⁷ sur les relations sécuritaires sino-japonaises publié en 2003, Reinhard Drifte, professeur émérite de politique japonaise à l'université de Newcastle, entrevoit quatre évolutions possibles pour la politique étrangère japonaise:

- le Japon accepte la suprématie de la Chine en Asie et réduit donc l'importance de son alliance militaire avec les États-Unis ;
- le Japon poursuit son intégration dans l'alliance nippo-américaine afin de contrebalancer la puissance de la Chine dans la région ;
- le Japon développe une puissance militaire autonome et joue le rôle neutre de médiation entre les deux superpuissances ;
- le Japon choisit le *statu quo* et équilibre habilement les relations sino-américaines.

Lequel de ces scénarios est le plus plausible? Les évolutions des années 2000, notamment à partir de 2005, poussent à considérer le second comme l'ayant emporté sur tous les autres. Le Japon ne semble pas imaginer pour le moment l'existence de sa politique de défense hors de son alliance avec les États-Unis, et les récentes évolutions de la société japonaise n'accréditent pas non plus la thèse d'un retournement de

¹⁷ Drifte R. (2003), *Japan's Security Relations with China Since 1989*

l'attitude de l'Archipel vis-à-vis du voisin chinois. La politique du *statu quo*, si elle demeure envisageable, n'en est pas pour autant factuelle.

Bien évidemment, aucun des acteurs de cette relation trilatérale ne perçoit avec bienveillance l'éventualité catastrophique d'un affrontement, même d'échelle limitée. Mais dans ce conflit d'intérêts majeur, la dissuasion militaire représente une garantie vitale pour chacune des deux parties devant l'inconnue que représentent les intentions de l'autre. Si le dilemme du prisonnier souligne les bénéfices de la coopération, il montre également l'impact de l'incomplétude de l'information sur les décisions des acteurs. Sur le court terme, la confrontation pacifique, fondée sur la dissuasion militaire et l'interdépendance économique, constitue donc le choix le plus logique pour maintenir la stabilité de la région.

Il convient cependant de ne pas surestimer la position stratégique de la Chine, en agitant une menace qui peine à se concrétiser. Selon les plus hautes estimations, le budget militaire chinois¹⁸ ne représenterait en effet qu'un cinquième de celui des États-Unis et bien moins que les budgets combinés de ses voisins que sont le Japon, l'Inde, la Russie ou l'Australie. Et lorsque le Premier ministre chinois Qian Qichen affirmait en 2000 que la "*Chine espère que les États-Unis établiront un nouveau concept de sécurité centré sur la confiance mutuelle, des intérêts mutuels, l'équité et la coopération*"¹⁹, il exprimait "*moins une préférence, que des réalités stratégiques*"²⁰, comme l'a récemment souligné Henry Kissinger, ancien secrétaire d'État américain.

À terme, toute solution durable ne peut que se fonder sur l'intégration de la Chine au sein d'une coopération sécuritaire régionale. Cela suppose que les États-Unis abandonnent leur politique de suprématie et concèdent à la Chine une position d'égal en Asie. Un choix difficile, mais inévitable en l'absence d'alternative viable. La

¹⁸ 56 milliards d'euros en 2009 selon les chiffres officiels de la République Populaire de Chine

¹⁹ Qichen Q. (2000), Entretien avec Takahara A. et Yoshitaka I., *Asahi Shimbun*

http://www.asahi.com/english/asianet/report/eng_2000_20.html

²⁰ Kissinger H. (2005), China containment won't work, *Washington Post*

reconnaissance de l'importance du rôle de la Chine dans la déclaration de sécurité nippo-américaine de 2007 constitue un timide premier pas en ce sens. En retour, Pékin doit cependant démontrer son attachement à la stabilité régionale par un engagement plus positif sur le problème nord-coréen. La question de Taïwan, redoutable étincelle en puissance, demeure quant à elle un paramètre en suspens. Si les "trois non" du Président Clinton ont en partie percé l'abcès, le pragmatisme doit continuer à l'emporter sur l'idéologie à Pékin.

Dans cette perspective, une responsabilité majeure revient au Japon, dont le rôle d'interface entre les deux nations est décisif. Tokyo se doit de briser la dynamique négative qui s'est mise en place depuis 1995 en rassurant la Chine sur ses intentions. Un gel de la révision de sa Constitution, accompagné d'une ferme reconnaissance des crimes de guerre japonais, permettrait un réchauffement significatif des relations entre les deux pays. Sur ce point, l'érection d'un monument officiel en mémoire des victimes chinoises de l'occupation japonaise constituerait un signe extrêmement puissant. Dans un second temps, Tokyo doit également rapidement trouver une solution pacifique à la résolution de son contentieux territorial avec Pékin concernant les îles Senkaku (îles Diàoyú en chinois). Enfin, pour restreindre l'éventail des inconnues, le Japon doit poser les bases d'un dialogue continu, pertinent et transparent avec la Chine.

Repose donc sur les épaules du Japon un enjeu régional et global: celui de la gestion de l'émergence d'une future superpuissance. Cœur du *containment*, le Japon ne peut être que le pilier de la détente.



| contact@china-institute.org |