Céline Pajon (dir.)
John Seaman
Alice Ekman
Françoise Nicolas

L'alliance nippo-américaine à l'horizon 2030

Structure, dynamique, évolution

Février 2016

Étude réalisée par le Centre Asie de l'Ifri, au profit de la Direction générale des relations internationales et de la stratégie du ministère de la Défense

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901).

Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

Les opinions exprimées dans ce texte
n'engagent que la responsabilité des auteurs.

Cette étude a bénéficié du soutien de la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) du ministère de la Défense et est publiée avec son accord.

ISBN : 978-2-36567-529-1
© Tous droits réservés, Ifri, 2016

Couverture : © Official Website of the Prime Minister of Japan and His Cabinet.

Ifri
27, rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE
Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60
Email : accueil@ifri.org

Ifri-Bruxelles
Rue Marie-Thérèse, 21
1000 – Bruxelles – BELGIQUE
Tél. : +32 (0)2 238 51 10
Fax : +32 (0)2 238 51 15
Email : info.bruxelles@ifri.org

Website : Ifri.org

Sommaire

Présentation des auteurs 4

Note de synthèse 5

INTRODUCTION 10

HISTORIQUE ET DYNAMIQUE DE L'ALLIANCE 15

1945-1952 : la dépendance psychologique aux États-Unis dans l'après-guerre 17

1952-1960 : retour à la paix et négociation du traité de sécurité 18

L'alliance dans la guerre froide : entre les risques d'abandon et d'enfermement 20

L'alliance dans le monde post-guerre froide : la crise de légitimité et la redéfinition de l'alliance 23

La globalisation de facto de l'alliance 25

L'alliance sous le Parti démocrate japonais : confusion puis réaffirmation 26

ÉTAT DES LIEUX DE L'ALLIANCE 29

Les raisons d'être de l'alliance : priorité au défi chinois 29

- La puissance chinoise : le défi majeur à relever pour l'alliance 29
- La Corée du Nord : menace militaire immédiate, menace politique à plus long terme 33
- L'alliance comme fournisseur de « biens communs » 34

Les dernières transformations de l'alliance : interopérabilité et coordination, expansion, globalisation, triangulation 35

- La révision des Directives de coopération à l'initiative du Japon 36
- Interopérabilité et coordination : activer l'alliance du temps de paix au temps de guerre 37
- Expansion : élargir les domaines de coopération de l'alliance 42
- Globalisation : un champ d'intervention mondial pour l'alliance ? 48
- Triangulation : développer les coopérations de sécurité avec des partenaires 51
- Une dissuasion renforcée ? 59

Conclusion - les dernières directives : un double exercice de réassurance ? 61

ANALYSE DES VARIABLES INTERNES..... 62

LE JAPON

Identité stratégique japonaise et alliance nippo-américaine..... 62

Acteurs et stratégies d'acteurs au Japon : évolution et positionnement dans le débat de sécurité actuel.....74

L'administration et l'exécutif.....74

Les partis politiques : des partis hétérogènes sur la stratégie de sécurité du Japon.....78

L'opinion publique : réaliste, pro-américaine mais attachée à la puissance civile.....80

Les acteurs économiques : la Chine, marché irrésistible, les États-Unis, une carte à jouer.....82

L'industrie de défense – vers une expansion de la coopération avec les États-Unis.....84

LES ÉTATS-UNIS

Les choix d'une grande stratégie américaine : quelle place pour l'Asie et l'alliance avec le Japon ?..... 88

Le débat autour de la grande stratégie américaine.....89

La politique asiatique des États-Unis : « China First » ou « Allies First » ?.....92

Formuler une stratégie : le jeu des acteurs américains 96

Le rôle central de l'exécutif et les enjeux bureaucratiques.....97

Le Congrès : un acteur mineur, mais parfois décisif.....100

Les intérêts économiques.....101

Le facteur externe : une politique réactive ? 103

FRICTIONS ET DIVERGENCES

Le fossé des attentes.....104

Craintes d'abandon et d'enfermement : le maintien d'un fort dilemme.....107

Les tensions liées à la présence militaire américaine au Japon..... 110

SCENARIOS 116

Scénario 1 tendanciel – L'alliance perdure et coopère avec un ensemble de partenaires 120

Scénario 2 contrasté – L'alliance s'étiole 123

Scénario 3 contrasté – L'alliance se transforme 126

CONCLUSION 128

ANNEXES 133

Présentation des auteurs

L'étude a été réalisée sous la direction scientifique de **Céline Pajon**, chercheur au Centre Asie de l'Ifri, spécialiste des questions stratégiques en Asie et plus particulièrement de la stratégie japonaise.

John Seaman, chercheur au Centre Asie de l'Ifri, spécialiste de la géopolitique de l'Asie-Pacifique, était en charge de la partie concernant les variables internes aux États-Unis, et a contribué à l'ensemble de l'étude sur les éléments liés à la stratégie et au débat américain.

Françoise Nicolas, directeur du Centre Asie de l'Ifri, spécialiste de l'intégration économique et commerciale asiatique a contribué à l'ensemble de l'étude, plus spécialement sur les éléments concernant le poids économique et commercial de l'alliance et sa place dans l'intégration économique asiatique.

Alice Ekman, chercheur au Centre Asie de l'Ifri et spécialiste de la Chine a contribué à l'ensemble de l'étude, plus particulièrement sur les éléments ayant trait à l'évolution du contexte interne chinois, de sa politique extérieure et de défense.

Nous souhaitons également mentionner la participation de **Juliette Genevaz**, chercheur post-doc rattaché au Centre Asie de l'Ifri de novembre 2014 à juin 2015, qui nous a apporté de précieux éléments prospectifs quant à la politique extérieure et de défense chinoise, et a nourri notre réflexion pour la mise en place des scénarios.

Enfin nous souhaiterions vivement remercier **Hadrienne Terres** pour son excellent travail de soutien à la recherche et pour la représentation graphique des scénarios.

Note de synthèse

L'alliance nippo-américaine connaît aujourd'hui une période particulièrement favorable, bénéficiant de la synergie entre l'accélération de la normalisation militaire nippone opérée par Shinzo Abe et la politique américaine de rééquilibrage vers l'Asie. Le renforcement de l'alliance fait l'objet d'un large consensus au Japon comme aux États-Unis.

La <u>convergence stratégique entre les alliés s'accentue</u> donc et se décline sur plusieurs plans :

- **Une priorité stratégique commune : mettre en place les conditions d'une montée en puissance chinoise ne menaçant pas les intérêts des alliés** (dissuader les provocations, s'en protéger, encourager un comportement bienveillant et coopératif de la part de Pékin et favoriser son maintien dans l'ordre international actuel).
- **Des approches vis-à-vis de la Chine en grande partie similaires** : Washington et Tokyo souhaitent maintenir des liens de coopération (au moins fonctionnelle) avec Pékin tout en se prémunissant contre les risques de la montée en puissance chinoise. Pour cette raison, **leur politique chinoise oscille donc** constamment **entre une stratégie d'engagement et de contrepoids/ dissuasion**. Les variations d'approche sont principalement fonction de l'attitude chinoise (une affirmation politico-militaire de Pékin conduit à favoriser une approche plus « dure »).
- **Une évolution en miroir de la gouvernance en matière de sécurité**. Les dernières réformes de défense au Japon concentrent la prise de décision en matière de sécurité autour du Premier ministre et de son Cabinet, notamment par la mise en place d'un Conseil de Sécurité Nationale, calqué sur le modèle américain. Cette évolution est de nature à faciliter la coopération bilatérale.
- **Une convergence des approches, sur le plan des concepts opérationnels,** notamment à travers la **posture de « défense dynamique intégrée » et des mesures de contre-déni d'accès** impliquant une mobilisation permanente des forces et une amélioration de l'interopérabilité pour répondre aux problématiques posées par l'expansion maritime de la Chine d'une part (notamment les « situations de zone grise », préconflictuelles) et les mesures d'interdiction et de déni d'accès (A2/AD) prises par Pékin, d'autre part.
- **Une convergence des alliés autour d'une stratégie en termes de *smart power*** (combinaison du hard et soft power). Bien adaptée au défi chinois qui

mêle affirmation militaire et activisme économique et institutionnel dans la région, cette approche s'inscrit également dans une logique d'efficacité et de réduction des coûts (*all of government approach*).

<u>L'alliance se transforme</u> en regard de ces convergences stratégiques selon plusieurs axes :

- **Un mécanisme permanent de coordination est mis en place.** Il sert à améliorer le dialogue politique, actualiser les scénarios de planification opérationnelle, et mieux partager l'information en cas de crise. Il permet de prévenir et/ou réduire les perceptions différenciées des menaces, et accroître la cohésion et la confiance entre les alliés, tout en améliorant la coordination opérationnelle, de manière permanente, du temps de paix au temps de guerre.
- **La coopération est amorcée dans plusieurs domaines clés pour le maintien de la supériorité militaire de l'alliance sur la Chine,** notamment dans les domaines spatial (dont défense antimissile), cyber et à travers le développement conjoint d'équipement de défense (éventuellement dans la perspective du *third offset strategy*). Ces mesures, alliées au renforcement de la posture opérationnelle de contre-déni d'accès, doivent également renforcer la crédibilité de la dissuasion étendue en étoffant sa dimension conventionnelle, la composante nucléaire américaine restant mobilisée.
- **Les alliés étendent leur coopération à des domaines non-militaires, afin de renforcer leur force d'attraction (*soft power*).** Cette expansion concerne les domaines de l'aide au développement (notamment pour le renforcement des capacités maritimes des pays de la région), des opérations humanitaires et post-catastrophes naturelles (HA/DR) et la promotion des normes libérales, notamment dans le domaine commercial (TPP). Elle doit permettre aux alliés de renforcer leurs liens, et dans une certaine mesure, de reprendre l'initiative en Asie et en maîtriser l'ordre du jour, tout en cherchant à y intégrer Pékin.
- Ce *soft power* doit également faciliter **la construction d'un réseau (ou d'une « toile » - *web*) regroupant des partenaires stratégiques de l'alliance dans la région**, dans une démarche de contrepoids face à la Chine. Washington cherche à « mettre en réseau » ses alliés et partenaires asiatiques pour renforcer leurs capacités de défense propres, quand Tokyo diversifie ses partenaires stratégiques pour pérenniser la présence américaine dans la région, et, le cas échéant, se prémunir contre un éventuel retrait.

Pour la première fois, <u>le Japon joue un rôle moteur</u> dans la redéfinition de l'alliance :

- **Le Japon devient force de proposition**. Alors que la normalisation politico-militaire du Japon s'accélère, que l'environnement de sécurité régional se dégrade, et que les craintes quant à un possible abandon américain s'intensifient, Tokyo prend l'initiative de la révision des Directives bilatérales. **Les États-Unis**

doivent s'adapter à cette nouvelle dynamique et notamment répondre aux besoins de réassurance exprimés par leur allié.

- **Les réformes de sécurité adoptées au Japon ces dernières années**, permettant aux Forces d'autodéfense d'assurer un rôle plus important, notamment dans l'exercice de l'autodéfense collective, **ont permis d'approfondir la coopération bilatérale et de rééquilibrer l'alliance**.
- **Historiquement, à chaque désengagement ou perception de désengagement des États-Unis dans la région, le Japon accorde en effet des concessions à son allié, et se réarme.** Durant ces épisodes clés (1969-1978, 1991-1999, 2009-2015), une double évolution géostratégique fait craindre à la fois un retrait stratégique américain et une défaillance de Washington à répondre au nouveau défi. La crainte d'un abandon par son allié devient alors si forte qu'elle conduit les dirigeants nippons à procéder à des évolutions importantes de la posture de défense (ce qui se traduit le plus souvent par l'adoption de nouvelles orientations de défense et de nouvelles Directives bilatérales).
- **Aujourd'hui, le souci d'apporter des gages à l'allié américain pour assurer son engagement solide et pérenne en Asie constitue un facteur essentiel dans les choix stratégiques japonais et leur formulation**.

Ces transformations de l'alliance, qui s'effectuent dans un contexte géostratégique incertain et fluctuant, devront s'appuyer sur une concertation et une coordination approfondies, d'autant que **des <u>limites, divergences et frictions</u> pourraient venir fragiliser le partenariat :**

- **Les facteurs de politique intérieure japonaise** représentent toujours la principale limite à l'approfondissement de l'alliance. **Les règles et normes antimilitaristes** mises en place dans les années 1950-1970, et profondément ancrées (politiquement, légalement, et dans l'opinion publique), **continueront en effet de freiner l'expansion de la coopération militaire**. **En particulier, les acteurs japonais restent réticents à des engagements militaires hors d'Asie** (sauf pour des missions humanitaires ou de maintien de la paix sous mandat de l'ONU), et il est probable qu'ils recourent de manière très limitée aux options ouvertes par les réformes de défense et les Directives bilatérales.
- Structurellement**, les contraintes économiques au Japon et aux États-Unis, combinées à un déclin démographique dans l'archipel, vont compliquer les arbitrages** liés au choix de la politique extérieure et aux investissements dans le budget de défense – fondement essentiel de la poursuite de l'alliance.
- **Le caractère fluctuant des approches américaines et japonaises vis-à-vis de la Chine (« approches réactives ») explique la persistance de craintes fortes, côté japonais, d'un abandon par son allié** au bénéfice de Pékin, **et l'apparition, côté américain, d'une crainte d'être enfermé dans une logique de rivalité nippo-chinoise** alors que Tokyo et Pékin s'opposent plus

frontalement sur le plan politique comme militaire. En conséquence, une intensification de la concertation politique entre les alliés apparaît comme un facteur essentiel pour maintenir une forte cohésion (une compréhension commune de l'attitude chinoise et de son évolution, et un ajustement similaire de la posture de l'alliance en regard).

- En outre, si l'objectif prioritaire des alliés est bien identifié et partagé (s'assurer que la montée en puissance chinoise est compatible avec leurs intérêts nationaux), **leurs attentes secondaires vis-à-vis de l'alliance peuvent diverger. Washington souhaite avant tout encourager une contribution militaire plus importante du Japon, en Asie mais aussi en dehors de la région**, dans des zones instables où les États-Unis pourraient être amenés à intervenir en cas de crise. Il nourrit de fortes attentes depuis l'adoption au Japon des dernières réformes de sécurité facilitant les déploiements militaires à l'international. **Tokyo, pour sa part, reste focalisé sur les problématiques de sécurité asiatiques** (voire nord-est asiatiques), touchant immédiatement ses intérêts propres, et cherche avant tout à s'assurer un engagement politico-militaire pérenne et crédible de la part de son allié. Ces divergences dans l'ordre des priorités et des attentes des deux alliés sont un facteur latent de frustrations.
- **Enfin, les frictions liées aux modalités et à l'impact de la présence militaire américaine au Japon constituent un point de tension permanent au sein de l'alliance, de nature à entraîner une crise grave.**

<u>Les scénarios d'évolution de l'alliance nippo-américaine</u> à l'horizon 2030 présentés dans l'étude s'appuient sur les précédents éléments d'analyse. Ils partent du postulat d'une alliance évoluant essentiellement en réaction à la variable chinoise (**voir les schémas p. 122**).

<u>Le scénario tendanciel (1)</u> envisage une adaptation réussie de l'alliance face à une Chine qui continue à souffler le chaud et le froid en Asie. Les acteurs asiatiques adoptent tous en conséquence une posture de *hedging* qui contribue à maintenir les États-Unis dans la zone comme principal garant de la sécurité régionale, mais favorise également les coopérations fonctionnelles avec la Chine, acteur économique central de la région. La force d'attraction de l'alliance, considérée comme un fournisseur de biens communs, lui permet de s'attirer la coopération de la plupart des pays asiatiques. **Cet environnement, qui préserve un équilibre des forces favorable à l'alliance** permet au Japon d'assurer sa sécurité et renforcer son rôle politique, économique et militaire dans la région.

<u>Le scénario de l'étiolement de l'alliance (2)</u> postule que la principale menace au maintien d'une alliance forte n'est pas une Chine agressive, mais au contraire, une Chine radoucie, plus modérée au plan de l'affirmation militaire, mais toujours aussi active sur le plan de la diplomatie économique et institutionnelle. L'amoindrissement de la principale menace cimentant l'alliance

laisse les alliés plus vulnérables face à leurs irritants internes et relativement isolés, le reste de l'Asie se tournant vers Pékin. À terme, les alliés décident de revoir leur coopération de sécurité à la baisse.

Le scénario de transformation de l'alliance (3) envisage un repli chinois, due à une crise économique sévère. **En conséquence, l'alliance s'adapte pour remplir le vide stratégique et se transforme** d'une alliance défensive en un partenariat positif pour la prévention et la gestion des crises en Asie, et la promotion de la coopération et de l'intégration économique et commerciale, entre autres.

La principale leçon tirée de l'exercice des scénarios est que le défi pour l'alliance nippo-américaine n'est pas de renforcer sa dissuasion militaire, qui en l'état actuel, apparaît comme satisfaisante et qui, au fil du temps, sera inexorablement mise au défi par la modernisation rapide de l'appareil militaire chinois. **Le véritable défi pour l'alliance est de savoir faire face à une Chine radoucie sur le plan militaire, mais active sur le plan de la diplomatie économique et institutionnelle. Pour cela, les alliés doivent renforcer leur puissance d'attraction.** D'une part pour **s'assurer le soutien et l'appui de partenaires de sécurité en Asie, qui n'accepteront pas d'entrer dans une « quasi-coalition anti-chinoise »** mais qui sont désireux de renforcer leurs capacités et contribuer de manière positive à la coopération de sécurité régionale. Ces appuis régionaux feront la différence dans l'éventualité d'une crise militaire ouverte avec la Chine**. En outre, ils sont fondamentaux pour préserver l'influence de l'alliance** dans la région et éviter son isolement dans le cas où la Chine s'apaise relativement au plan militaire mais poursuit un activisme économique et institutionnel. **Enfin, la poursuite de cette « coopération positive » permettra le maintien d'une cohésion de l'alliance**, même si la principale menace constituant son objet s'amoindrissait. Ainsi, Japon et États-Unis devraient travailler à renforcer leur coopération et coordination dans les domaines de sécurité définie dans un sens large (aide au développement, sécurité maritime, lutte anti-piraterie, opérations HA/DR, lutte contre la prolifération, sécurité énergétique, changement climatique et protection de l'environnement, normes économiques et commerciales…) en cherchant à travailler avec des partenaires privilégiés dans la région, mais aussi en favorisant la mise en place de mécanismes de coopération et d'institutions régionales inclusives, de nature à intégrer le régime chinois.

Cette étude, d'une centaine de pages, a été pensée pour pouvoir se lire in extenso, mais aussi de manière parcellaire, selon l'intérêt du lecteur, chaque grande partie constituant un ensemble cohérent.

Introduction

Montée en puissance de la Chine, rééquilibrage américain en Asie, réformes de défense historiques au Japon, adoption de nouvelles Directives de coopération bilatérales [1] : l'alliance nippo-américaine semble aujourd'hui à un tournant de son histoire.

La montée en puissance de la Chine, qui est devenue le partenaire commercial majeur de la plupart des pays de la région, conditionne aujourd'hui l'évolution des relations internationales dans la zone. Pékin cherche à transformer sa force économique en puissance diplomatique et stratégique, plus récemment sous Xi Jinping par des coups de force politico-militaires qui alarment de manière croissante certains de ses voisins, et tend à les pousser dans le giron américain. Ses investissements continus et massifs pour moderniser ses forces armées, qui s'accompagnent d'une opacité stratégique, sont considérés comme un « game changer » : **les observateurs estiment que d'ici à 2030 la Chine atteindra la stabilité stratégique avec les États-Unis.**

Le second facteur qui structure les relations interétatiques en Asie est la politique affichée de **« rééquilibrage » des États-Unis en Asie**. L'administration Obama a réaffirmé sa volonté de se réengager pleinement dans la zone, en renforçant ses liens avec ses alliés et partenaires dans la région, mais aussi en s'engageant davantage dans les organisations régionales asiatiques et en encourageant un modèle d'intégration commerciale ambitieux via le Partenariat Trans-Pacifique (TPP). **Toutefois, nombre de facteurs conjoncturels et structurels** – la multiplication des crises en Europe et au Moyen-Orient, la crispation des relations avec la Russie, la crise budgétaire et son impact sur le budget de défense, une tradition atlantiste encore présente, ou encore des tendances isolationnistes – **pèsent sur la capacité des États-Unis à rester au premier plan en Asie-Pacifique**.

Ces deux mouvements concomitants de montée en puissance de la Chine et de réengagement des États-Unis, confrontés à des difficultés budgétaires croissantes et des tentations de repli stratégique que certains assimilent à un relatif déclin, génèrent une transformation des rapports de force qui impacte non seulement la relation bilatérale, mais aussi les relations interétatiques de tous les

1. *The Guidelines for Japan-US Defense Cooperation*, 27 avril 2015- désignées ici par « les Directives » : <www.mod.go.jp>.

acteurs de la région. **Sur le plan géostratégique, le contexte asiatique est aujourd'hui particulièrement dangereux, complexe et mouvant**. Les menaces traditionnelles liées aux héritages de la guerre froide – tensions sur la péninsule coréenne et dans une moindre mesure récemment, autour du détroit de Taïwan – s'ajoutent à la réactivation de différends territoriaux qui donnent lieu à des tensions politiques, militaires et paramilitaires difficiles à gérer en raison de leur caractère hybride – **situations de « zone grise » entre paix et guerre**. Enfin, la dangerosité de la situation est aggravée par un mouvement de militarisation qui touche tous les acteurs, parfois mêlé à une opacité stratégique qui renforce l'imprédictibilité et le dilemme de sécurité – programme de modernisation militaire de la Chine, programmes balistique et nucléaire nord-coréens – sans mentionner les menaces non traditionnelles qui émergent, ciblant l'espace et le cyberespace. **L'évolution des rapports de force couplée à la dégradation de l'environnement de sécurité pousse l'ensemble des pays asiatiques à constamment ajuster leur posture stratégique**, d'autant que le contexte de politique intérieure de nombreux États est lui-même en cours de restructuration, avec l'arrivée ces dernières années de nouveaux dirigeants (en Chine, Japon, Corée du Sud, etc.), qui progressivement élaborent de nouvelles stratégies de politique étrangère et de sécurité pour leur pays.

Dans ce contexte, l'alliance nippo-américaine, qui connaît une expansion continue depuis sa création, reste l'un des garants majeurs de la stabilité en Asie. Elle constitue la **clé de voûte de l'engagement américain dans la région**, le Japon fournissant aux forces américaines du Pacifique des bases pour accueillir plus de 50 000 de ses hommes, des plateformes techniques de niveau inégalé en Asie – la base navale de Yokosuka, entre autres – ainsi qu'un relais pour son système de défense antimissile. **Le maintien et le renforcement de la relation de sécurité avec le Japon apparaissent donc comme essentiels pour mettre en place le « rééquilibrage » vers l'Asie** à moindre coût, tout en maintenant la crédibilité de la dissuasion américaine dans la région.

Pour Tokyo, l'alliance reste le pivot de sa stratégie de défense dans la région. Dans le même temps, le Japon procède depuis fin 2010 à une accélération de la normalisation de sa posture de défense, fortement contrainte par des normes antimilitaristes depuis 1945. L'administration Abe a adopté en décembre 2013 et pour la première fois une Stratégie de Sécurité Nationale (NSS) qui sera notamment portée par le tout nouveau Conseil de Sécurité National (NSC) modelé sur son homologue américain. Les orientations de défense, révisées de concert, précisent également l'évolution de la posture de défense japonaise vers une « **dissuasion dynamique intégrée** », visant à maintenir des performances élevées des forces de défense en temps de paix en mobilisant régulièrement les troupes pour des manœuvres intégrées. La restructuration des forces armées japonaises met en place une armée plus mobile, adaptée aux crises régionales complexes mêlant incursions dans le territoire aérien, maritime ou terrestre, menace balistique et

nucléaire. En 2015, Shinzo Abe a fait passer un paquet législatif permettant notamment au Japon d'exercer pour la première fois, dans un cadre limité, **son droit de légitime défense collective** et de faciliter le déploiement international des Forces d'autodéfense (FAD), y compris pour offrir un soutien arrière aux opérations américaines hors cadre onusien. Enfin, le principe d'interdiction d'exporter des armements a été levé fin 2014.

Les modalités de la normalisation politico-militaire du Japon conditionnent ainsi de manière importante l'évolution de l'alliance. Le principal défi pour Tokyo est de défendre ses intérêts face à la montée en puissance de la Chine, tout en rééquilibrant sa relation avec son allié américain et en renforçant son rôle au sein de la relation de sécurité. Tokyo considère l'alliance comme un élément de dissuasion essentiel face aux risques posés par la puissance chinoise. Au-delà, les dirigeants japonais considèrent que **l'autonomie stratégique du pays ne pourra être préservée qu'à la condition de maintenir l'actuel ordre international soutenu par les États-Unis, et d'assurer une présence politico-militaire américaine pérenne** dans la zone Asie-Pacifique. Pour ce faire, Tokyo multiplie les initiatives pour garder Washington engagé en Asie, notamment à travers la construction d'un réseau de partenaires de sécurité.

La révision des orientations de coopération de défense bilatérales en avril 2015, pour la première fois depuis 1997, doit permettre de procéder à l'adaptation de l'alliance au nouveau contexte de sécurité en Asie. Elles prennent en compte les importantes réformes de sécurité engagées par le Premier ministre Abe, et procèdent à un rééquilibrage avec une plus grande contribution du Japon. L'alliance est activée de manière permanente, du temps de paix au temps de guerre, et bénéficie d'un mécanisme de coordination permanent. Les alliés étendent leur coopération au domaine spatial et cyber, aux missions de défense hors combat, à l'aide au développement et à la promotion de normes libérales, notamment dans le domaine commercial. Enfin, l'alliance se « globalise », le Japon étant désormais en mesure de soutenir, sous conditions, des opérations américaines hors de l'Asie, et cherche à s'inscrire dans un réseau de partenaires de sécurité.

Enjeux

Jusqu'alors, les réformes successives ont permis d'adapter avec succès le partenariat de sécurité de nature fondamentalement asymétrique (les États-Unis s'engagent à défendre le Japon, Tokyo accueille en retour des forces américaines sur son territoire) à l'évolution du contexte géostratégique global. **Aujourd'hui toutefois, la forte incertitude stratégique en Asie, les défis multiformes posés par l'émergence chinoise et les contraintes économiques et politiques au Japon et aux États-Unis rendent particulièrement complexe la définition d'une nouvelle stratégie**.

L'alliance doit donc surmonter un certain nombre de défis pour assurer sa pérennité :

1. Comment faire face à l'irrésistible montée en puissance chinoise, porteuse d'opportunités, mais aussi de risques potentiellement importants pour les deux alliés, et qui mêle modernisation militaire rapide et opacité stratégique forte ?
2. En particulier, comment gérer la transformation du rapport de force militaire sino-américain qui pourrait s'inverser à 15-20 ans ?
3. Comment l'alliance peut-elle répondre à la menace directe et multiforme qui pèse sur les intérêts japonais avec la montée en puissance chinoise ?
4. Dans ce contexte géostratégique plus incertain et plus tendu, comment assurer une cohésion des alliés, alors que les craintes d'abandon et d'enfermement s'affirment de part et d'autre et que les attentes mutuelles deviennent plus fortes ?
5. Quelle stratégie adopter pour assurer la pérennité de l'alliance face aux défis externes, mais aussi internes – bases militaires américaines au Japon, par exemple ?
6. Comment « faire plus avec moins » pour sa défense et pour l'alliance dans un contexte de restriction budgétaire, déclin démographique (pour le Japon) et de contraintes politiques fortes ?

Comment l'alliance peut-elle développer des liens stratégiques avec des pays tiers pour renforcer sa position régionale et globale ?

Méthodologie et organisation de l'étude

L'étude a pour objectif de fournir une analyse stratégique et prospective de l'alliance nippo-américaine à l'horizon 2030. Pour ce faire, nous avons décidé de nous inspirer de la **méthode des scénarios**. Les grandes étapes de l'approche seront respectées. Toutefois, cette étude se concentrera sur l'analyse structurelle de l'alliance et de ses acteurs. La présentation des scénarios vise à donner une image des principales évolutions envisageables pour l'alliance, sans avoir l'ambition de couvrir toutes les combinaisons possibles.

Cette approche vise en premier lieu à identifier et analyser **les variables clés** qui déterminent l'évolution du système étudié (ici, l'alliance nippo-américaine), ainsi qu'à déterminer les acteurs principaux et leurs stratégies. Sur cette base, des hypothèses sont dégagées, qui permettent la **formulation de scénarios décrivant les évolutions tendancielles et contrastées du système**[2].

2. Voir notamment, pour les références françaises : Michel Godet, « La méthode des scénarios », *Futuribles*, novembre 1983 et Régine Monti et Fabrice Roubelat, « La boite à outils de prospective stratégique et la prospective de défense : rétrospective et perspectives », *Actes des Entretiens Science & Défense*, 1998.

L'essentiel de l'étude est ainsi consacré à l'analyse structurelle, actuelle et rétrospective, de l'alliance nippo-américaine, et de ses acteurs. **L'analyse rétrospective (Partie 1)** permet de **présenter l'objet d'étude et son historique** afin de dégager les tendances lourdes et d'identifier la dynamique propre à l'alliance. **L'analyse actuelle (Partie 2)** présente **les dernières évolutions de la relation de sécurité nippo-américaine**, à travers l'analyse des dernières Directives de défense bilatérales et des réformes de sécurité mises en place au Japon depuis 2012. La relation stratégique nippo-américaine sera replacée dans son contexte régional afin d'expliciter, d'une part, **les raisons d'être de l'alliance**, d'autre part, son poids et son rôle dans le **contexte politico-économique de la région**. Enfin, **l'articulation de l'alliance avec ses autres partenaires stratégiques** dans la région sera analysée à travers **quatre études de cas** : l'Australie, la Birmanie, la Corée du Sud et Singapour.

L'analyse structurelle se poursuit avec la présentation des principales écoles de pensée stratégique et leurs poids relatif dans le débat au Japon et aux États-Unis d'une part, et **l'identification des acteurs de l'alliance dans chaque pays (Partie 3)** (acteurs politiques, économiques, militaires, industriels, opinion publique, *think tanks* au Japon et aux États-Unis), de leurs objectifs, problèmes, et moyens d'action, ainsi que leurs interactions, d'autre part. L'analyse de la stratégie des acteurs permet la mise en évidence des **zones d'incertitudes, de divergences et de frictions** susceptibles de faire évoluer l'alliance.

Sur la base de l'analyse structurelle, **trois scénarios d'évolution de l'alliance seront élaborés et présentés (Partie 4)**. Un scénario tendanciel (fondé sur l'extrapolation des tendances observées au sein de la relation) est accompagné de deux scénarios contrastés qui présenteront des schémas d'évolution plus extrêmes. La sélection des scénarios et des cheminements présentés s'effectuera sur le degré de leur probabilité d'occurrence. Les voici :

- Scénario 1 tendanciel – L'alliance perdure et coopère avec un ensemble de partenaires
- Scénario 2 contrasté – L'alliance s'étiole
- Scénario 3 contrasté – L'alliance se transforme

L'étude a été pensée pour pouvoir se lire in extenso, mais aussi de manière parcellaire, selon l'intérêt du lecteur, chaque grande partie constituant un ensemble cohérent. Dans cet esprit, la partie historique (partie 1) dispose d'une synthèse qui permet de prendre rapidement connaissance de ses grandes conclusions.

Le travail d'analyse repose sur la consultation des sources ouvertes en langues occidentales et japonaise : publications officielles, académiques et techniques. Des entretiens ont été menés auprès d'experts et officiels civils et militaires japonais et américains, entre mai et juillet 2015.

Historique et dynamique de l'alliance

SYNTHÈSE DE LA PARTIE

L'alliance nippo-américaine est une relation fondamentalement asymétrique, qui voit les États-Unis protéger le Japon en cas d'attaque pour deux raisons essentielles : l'alliance permet le maintien au Japon d'une présence militaire importante à des conditions avantageuses, ces forces contribuent à la défense des intérêts américains dans la région, qui gagnent en importance avec le décollage économique des pays asiatiques. **Le Japon est entré dans l'alliance pour des intérêts bien compris – l'alliance doit permettre l'autonomie stratégique et la prospérité du pays – et y restera à ces mêmes conditions**.

Tout au long de l'après-guerre, la norme qui a dominé au Japon quant à l'alliance est celle d'une crainte d'enfermement (*entrapment*), alors que Washington presse Tokyo de réarmer. Les règles et normes antimilitaristes mises en place par les autorités japonaises dans les années 1950-1970 continuent encore aujourd'hui de freiner la coopération militaire.

Toutefois**, à chaque désengagement ou perception de désengagement des États-Unis dans la région, le Japon accorde des concessions à son allié, et se réarme.** Durant ces épisodes clés (1969-1978, 1991-1999, 2009-2015), une double évolution géostratégique (fin de la guerre du Vietnam mais avancée soviétique en Asie ; fin de la guerre froide mais découverte de la menace nord-coréenne ; retrait américain progressif d'Irak et d'Afghanistan mais affirmation politico-militaire chinoise en Asie) fait craindre à la fois un retrait stratégique américain et une défaillance de Washington à répondre au nouveau défi.

La norme de l'abandon devient alors non seulement dominante au Japon, mais aussi très puissante, conduisant les dirigeants à procéder à des évolutions importantes de la posture de défense (normalisation militaire progressive) (ce qui se traduit le plus souvent par l'adoption de nouvelles orientations de défense et de nouvelles Directives bilatérales).

Ainsi, malgré son déséquilibre originel et les fortes limites de l'engagement militaire japonais, **l'alliance a jusqu'à présent su s'adapter avec succès aux évolutions du contexte international**.

À partir des années 2000, on peut dire que la convergence stratégique s'accentue, avec une volonté politique au Japon d'accélérer la normalisation et se défendre tout en restant dans le cadre de l'alliance (notamment avec la « globalisation de facto » de l'alliance mise en place par J. Koizumi en 2001 et 2003 avec l'envoi des FAD dans l'Océan Indien et en Irak), et une volonté américaine d'accompagner cette évolution tout en restant présent dans la zone est-asiatique.

Cette tendance culmine depuis 2010-2012 : face à l'affirmation politico-militaire de la Chine, le Japon a pris des mesures inédites pour réformer sa politique et sa gouvernance en matière de sécurité et de défense. **Pour la première fois, c'est Tokyo qui prend l'initiative** de réviser les Directives bilatérales, renversant la dynamique traditionnelle d'évolution de l'alliance – la crainte d'enfermement est aujourd'hui partagée dans une certaine mesure par les deux alliés.

L'alliance nippo-américaine s'appuie sur le traité de sécurité de 1951, révisé en 1960, et organise la défense du Japon par les capacités militaires américaines, conventionnelles et nucléaires. **Fondamentalement asymétrique**, le traité prévoit qu'en échange, le Japon accueille des forces américaines sur son territoire, mais, en principe, ne participe pas à leur protection. L'alliance, à l'origine essentiellement dirigée contre la menace soviétique, se réorganise dans l'après-guerre froide pour répondre aux défis de sécurité posés par la Corée du Nord et la Chine, essentiellement.

Au-delà du strict traité de sécurité, l**es échanges et coopérations multiformes avec les États-Unis forment pour Tokyo une relation spéciale : structurante, intime et tourmentée.** La diplomatie japonaise est structurellement fortement influencée par les choix américains, sur de nombreux dossiers internationaux[3]. Il s'agit également d'une relation intime : dès la défaite du Japon en 1945 et durant sept ans, les forces américaines occupent le pays et le remodèlent en profondeur. On peut également qualifier la relation d'intime dans le sens où elle comporte une importante dimension de diplomatie secrète, notamment liée à la composante nucléaire de la dissuasion étendue, et qui a suscité une certaine méfiance de l'opinion publique. Le revers de cette grande proximité et connivence sont les frictions qui peuvent facilement surgir entre les alliés et rapidement prendre un tour dramatique, par exemple à propos des problèmes de sécurité liés à la présence militaire américaine sur le territoire nippon. **Ces fondamentaux de la relation expliquent sa complexité et ses contradictions. Sa très grande adaptabilité explique, elle, la pérennité de l'alliance**.

Les modalités d'adaptation et transformation de l'alliance sont fonctions de l'évolution de l'environnement international à laquelle répondent la stratégie

3. Les quelques exceptions notables étant la diplomatie envers les pays arabes (notamment dans les années 1970 et 1980), l'Iran et le changement climatique (dans les années 1990, début 2000, principalement).

américaine et la politique de sécurité japonaise. **La tendance lourde à l'expansion et l'approfondissement de l'alliance sont limités essentiellement par des facteurs de politique intérieure nippone** : ses normes antimilitaristes qui conditionnent sa contribution sécuritaire et son opinion publique aux fortes convictions pacifistes.

1945-1952 : la dépendance psychologique aux États-Unis dans l'après-guerre

À la suite de la reddition sans condition du Japon le 2 septembre 1945, **les autorités américaines occupent le pays afin de juger les responsables de la guerre, démocratiser et démilitariser l'archipel**. À cette fin, le militarisme étant considéré comme l'expression de l'essence de la société orientale et féodale japonaise traditionnelle, l'objectif est de détruire les anciennes valeurs et institutions et reconstruire la société sur de nouvelles bases, démocratiques et pacifiques[4].

Le tribunal militaire pour l'Extrême-Orient (Tribunal de Tokyo, 1946-1948) juge les hauts dignitaires pour des crimes inédits (crimes contre l'humanité). Les accusés sont les militaires, qui, selon le récit imposé par les Américains, ont abusé de la confiance de l'Empereur pour prendre le pouvoir et lancer le pays dans une guerre d'agression. **Ce récit justifie la décision américaine de préserver l'Empereur de toute poursuite**, afin de favoriser la coopération du peuple japonais. Durant le procès, certains crimes graves sont passés sous silence – tel que les expériences médicales atroces pratiquées sur des cobayes chinois dans l'unité 731. **Les Américains ont donc contribué à l'effacement ou la minimisation de la mémoire de la guerre, qui ne fait toujours pas l'objet d'un consensus au Japon**.

Par ailleurs, les purges politiques sont larges – le Japon n'ayant pas connu l'équivalent du Parti national-socialiste en Allemagne – mais très provisoires, puisque l'entrée dans l'ère de la guerre froide **dès 1947-1948** pousse les Américains à faire **marche arrière et à réhabiliter de nombreux responsables de droite** (dont le grand-père de Shinzo Abe, Nobusuke Kishi, qui deviendra Premier ministre de 1957 à 1960) afin d'affaiblir les partis socialistes et communistes qui rencontrent un grand succès et font craindre un basculement vers le camp soviétique.

La Constitution de 1947 instaure une monarchie constitutionnelle parlementaire. L'empereur a un rôle purement symbolique et la souveraineté populaire, ainsi que les droits de l'homme sont affirmés. **L'article 9 de la Constitution**, proposé par les Américains et accepté par les Japonais, **indique que le Japon renonce à la guerre et au maintien de forces armées**.

4. John W. Dower, *Embracing Defeat, Japan in the Wake of World War II,* WW Norton and Company/The New Press, 1999.

L'intitulé exact est le suivant :

> « Aspirant sincèrement à la paix internationale fondée sur la justice et l'ordre, le peuple japonais renonce pour toujours à la guerre en tant que droit souverain de l'État et à la menace de la force comme instrument pour résoudre les conflits internationaux.
> En vue d'accomplir le but de l'alinéa précédent, il ne sera jamais maintenu de forces de terre, de mer et de l'air, ainsi que tout autre potentiel de guerre. Le droit de belligérance ne sera pas reconnu. »

Dans le contexte de la guerre froide, **l'interprétation politique qui s'impose en 1952** avec une décision du Bureau de la législation du Cabinet **reconnaît à l'archipel le droit d'autodéfense, et pour l'exercer, le maintien de forces armées minimales et restreintes à l'autodéfense** est toléré[5]. Ainsi, les armes offensives sont en principe prohibées (dont les missiles balistiques intercontinentaux, les bombardiers de longue portée, les porte-avions d'attaque)[6]. **Cet article 9, et plus largement, la Constitution ne sont pas considérés comme légitimes par la classe politique de droite**.

Corollaire à cette Constitution, le traité de sécurité nippo-américain signé en 1952 doit assurer la défense du Japon indépendant.

1952-1960 : retour à la paix et négociation du traité de sécurité

Le 8 septembre 1951, le Japon signe le Traité de paix de San Francisco, censé régler les conséquences de la Guerre entre l'archipel et tous ses voisins. Sans faire de référence directe à la responsabilité japonaise dans la guerre, le traité précise seulement que le Japon reconnaît le jugement du procès de Tokyo. En pleine guerre froide, et alors que le mouvement indépendantiste gagne de l'importance en Asie, ni la Chine communiste, ni l'URSS, ni la Corée, alors en pleine guerre, ne signent le traité[7]. **Le traité de San Francisco, plutôt qu'un véritable traité de paix réglant les problèmes de la guerre, marque l'entrée du Japon dans le camp occidental**. En laissant en suspens un certain nombre de disputes et différends territoriaux et/ou historiques[8], **il fait le lit de tensions récurrentes dans le futur**, quand les États auront les moyens de faire valoir leurs revendications. Par ailleurs, il est précisé que l'archipel des Ryûkyû, au sud du Japon, qui comprend Okinawa, reste sous tutelle américaine jusqu'en 1972.

---

5. Richard J. Samuels, "Politics, Security Policy, and Japan's Cabinet Legislation Bureau: Who Elected These Guys, Anyway?", *JPRI Working Paper* No. 99, mars 2004.
6. *Defense of Japan 2012*, Ministry of Defense, Tokyo, 2012, p. 109.
7. Les pays signataires sont les Philippines, le Laos, le Cambodge, le Vietnam, et l'Indonésie.
8. Le traité ne précise pas si les quatre îles les plus au sud des Kouriles (Kouriles sud/Territoires du nord) font partie des territoires auxquels le Japon renonce au bénéfice de l'URSS (Sakhaline, Archipel des Kouriles). Les Senkaku/Diaoyu et les Dokdo/Takeshima ne sont pas mentionnées dans le traité.

Le traité de sécurité nippo-américain (日米安保条約 – AMPO) est signé le même jour. Dès lors, la défense du Japon sera assurée de deux façons : par les forces américaines et, **dès 1954, par le développement de forces d'autodéfense (FAD)** – avec l'encouragement de Washington. Le traité prévoit la jouissance par les troupes américaines de bases militaires sur le territoire japonais, en appui aux deux missions dévolues aux Américains : garantir la défense du Japon en cas d'attaque ou d'émeutes et maintenir la sécurité dans l'« Extrême-Orient » (Article 1)[9].

C'est le Premier ministre japonais de l'époque, Shigeru Yoshida (Premier ministre de 1946 à 1947 puis de 1948 à 1954), **qui propose aux autorités américaines d'accueillir de façon permanente des bases américaines sur le territoire japonais**. Il négocie cette faveur contre trois conditions :

1. Recouvrer la souveraineté nationale le plus rapidement possible et dans de bonnes conditions,
2. Garantir un accès au marché américain pour vendre des biens,
3. Profiter de garanties de sécurité contre le communisme dont l'influence grandit alors en Asie, et se pouvoir ainsi se concentrer sur le développement économique du pays sans devoir payer le coût d'entretien d'une armée et d'une défense indépendante[10].

C'est l'une des dimensions de la **« doctrine Yoshida »** qui consiste à placer le Japon sous la protection des États-Unis, quitte à affaiblir sa souveraineté sur les questions diplomatiques et stratégiques pour permettre de consacrer les efforts à la reconstruction et à la croissance économique. C'est une démarche pragmatique qui s'avère pertinente étant donné les fortes contraintes qui pèsent sur le Japon d'après-guerre et qui forment le socle de la stratégie nationale japonaise jusque dans les années 2000. Le Japon se place en retrait des affaires internationales, sous l'aile de l'allié américain et va agir sur la scène internationale principalement à travers sa diplomatie économique et commerciale.

Le rôle stratégique des bases américaines au Japon s'affirme dans le contexte de la guerre froide dès 1947, et la guerre de Corée (1950-1953) – en 1952, on compte 260 000 soldats américains dans plus de 2 800 bases.

En quelques années, le Japon passe du statut d'ennemi, de vaincu, à celui de partenaire stratégique des États-Unis. Toutefois, **la relation de sécurité avec les États-Unis** ne fait pas l'objet d'un consensus : elle **constitue même la ligne de fracture idéologique entre majorité politique de centre-droit** (Parti libéral démocrate - PLD) **et l'opposition progressiste** (Parti socialiste – PSJ – et Parti

9. Security Treaty between the United States and Japan; 8 septembre 1951, disponible sur : <http://avalon.law.yale.edu>.
10. Michael Shaller, *Altered States: The United States and Japan Since the Occupation*, Oxford, Oxford University Press, 1997, p. 21.

communiste - PCJ) jusque dans les années 1990. Le PLD est pragmatique et soutient l'alliance pour préserver la sécurité japonaise. Le PSJ et PCJ ne reconnaissent pas la légitimité de l'alliance et des FAD.

En 1960, la révision et le renouvellement du traité de sécurité s'effectuent dans un contexte de manifestations violentes. 5,8 millions de manifestants contestent la sujétion aux États-Unis et provoquent l'annulation de la visite du Président Eisenhower. **Cette révision prévoit l'interdiction pour les forces américaines d'intervenir dans les affaires intérieures japonaises**, mentionne explicitement l'obligation des États-Unis de protéger les Japon et met en place un mécanisme de consultation avec le Japon pour toute évolution des activités militaires américaines dans le pays (arrivée massive de troupes, opérations à partir des bases au Japon, passage d'armes nucléaires…). En réalité, ce mécanisme ne sera jamais utilisé. Les Américains restent libres de leurs activités sur les bases.

Les bases contre la sécurité du Japon :
articles 5 et 6 du traité de sécurité de 1960

ARTICLE 5 : « Chaque Partie reconnaît qu'une attaque armée contre l'une des Parties sur le territoire […] japonais serait dangereuse pour sa propre sécurité et déclare qu'il affrontera le danger commun en accord avec les dispositions constitutionnelles. »

ARTICLE 6 : « Afin de contribuer à la sécurité du Japon et au maintien de la paix et de la sécurité internationale dans l'extrême orient (Far East), les États-Unis se voient accorder l'utilisation pour ses forces terrestres, aériennes et navales d'installations et de terrains au Japon. »

L'alliance est fondamentalement asymétrique : si les États-Unis ont le devoir de protéger le Japon, Tokyo ne s'engage pas à défendre les États-Unis s'ils sont attaqués. **Pour beaucoup d'Américains également, l'alliance n'a pas seulement pour but de protéger le Japon, mais également d'éviter que le « mauvais génie » du militarisme japonais ressorte de sa lanterne**[11].

L'alliance dans la guerre froide : entre les risques d'abandon et d'enfermement

En tant que partenaire junior au sein de la relation, **le Japon oscille entre deux inquiétudes : l'enfermement** (*entrapment*, ou *makikomare* en japonais) – le risque d'être entraîné contre sa volonté dans un conflit qu'il n'a pas souhaité, **et l'abandon** (*abandonment* ou *misuterare* en japonais) par son allié dans une période tourmentée. Tokyo va mettre en place des stratégies, qui se contrediront parfois, pour prévenir ces deux risques.

11. Kenneth Pyle, *Japan Rising: The Resurgence of Japanese Power and Purpose*, New York, Public Affairs, 2007.

Contre la crainte d'enfermement, le Japon édicte dans les années 1960 une série de normes antimilitaristes basées sur l'interprétation politique de la Constitution, dont il peut se réclamer pour résister aux demandes américaines de se réarmer et participer de manière plus importante à son effort de guerre.
Il s'agit en particulier :

- du refus de l'usage de la légitime défense collective (décision du Bureau législatif du Cabinet en 1954) ;
- du refus des capacités offensives (« défense purement défensive » - 1954) ;
- des trois principes non nucléaires de 1967 édictés par le Premier ministre Eisaku Satô (ne pas posséder, pas maintenir sur son territoire, ni exporter d'armes nucléaires) ;
- de l'interdiction d'exporter des armes (1967 - par Satô) et des technologies militaires (1976) ;
- du maintien du budget de la défense à moins de 1 % du produit intérieur brut (PIB) (1976).

La décision du Premier ministre Satô d'ancrer le Japon dans une posture défensive et non-nucléaire – et qui le **place résolument sous la protection et le parapluie nucléaire américain** – est pragmatique alors que le contexte régional se dégrade, la Chine procédant en 1964 à des essais nucléaires et Washington s'inquiétant de la situation au Vietnam.

Ces normes s'avèrent toutefois flexibles quand il s'agit d'octroyer des concessions à l'allié américain, afin de prévenir un possible abandon, ou d'accélérer des négociations. C'est ainsi que le même Satô s'entendra secrètement avec Washington pour permettre le passage sur le territoire japonais d'armes atomiques américaines[12]. Ces accords secrets (*mitsuyaku*), alors également négociés dans le cadre des discussions pour la rétrocession des Ryûkyû (dont Okinawa) au Japon, sont symptomatiques d'un mode de gouvernance de l'alliance très opaque, et peu démocratique.

Après avoir subi de nombreux revers au Vietnam, les États-Unis décident de se retirer progressivement du pays et réduire leur présence militaire en Asie en transférant une partie du fardeau à leurs alliés (la « doctrine Nixon » de 1969). **La crainte d'un fort désengagement américain en Asie conduit le Japon à renforcer ses capacités de défense et s'impliquer davantage dans l'alliance**.

Dans le **« Communiqué Satô-Nixon » de novembre 1969**, le Premier ministre japonais reconnaît donc pour la première fois l'importance pour l'archipel de la sécurité des pays d'Extrême-Orient (à comprendre : péninsule coréenne et détroit

12. Jeffrey Lewis, "More on US-Japan "Secret Agreements", *Arms Control Wonk*, 11 mars 2010, disponible sur : <>.

de Taïwan[13]). **En 1976**, **le Japon adopte également, pour la première fois, des orientations de défense réaffirmant la poursuite d'une remilitarisation encadrée se fondant sur le concept de « force de défense standard »** (*kibanteki boei ryoku*) qui supposent que le Japon maintienne une capacité militaire minimale afin de dissuader une agression de petite envergure. **Enfin, en 1978**, et alors que le yen s'envole face au dollar, **le Japon décide une contribution financière volontaire aux frais de fonctionnement des bases militaires américaines** sur son sol afin d'en favoriser la pérennité. L'***omoiyari yôsan*** (littéralement : budget de sympathie – l'équivalent du *host nation support*) permet le paiement des salaires des employés japonais sur les bases, des réparations et améliorations des bâtiments, des dépenses d'électricité… Ce budget représente la contribution la plus importante du Japon à l'alliance, et couvre environ 75 % des dépenses des Forces Américaines au Japon (United States Forces in Japan-USFJ)[14].

Le regain de tensions entre les deux Grands dès **1978** motive, avec l'évolution du cadre de défense au Japon, **l'établissement des premières Directives pour la coopération de défense nippo-américaines** (ci-après, les Directives). Établissant les rôles et missions entre forces américaines et japonaises, elles complètent le traité de sécurité en donnant **un cadre à la coopération opérationnelle** (planification, entraînement commun). Les Directives fondent la posture de dissuasion de l'alliance sur la combinaison des propres capacités de défense japonaises, des forces américaines déployées au Japon et du parapluie nucléaire américain[15]. **Tout au long de la guerre froide, la « division du travail »** au sein de l'alliance voit **le Japon servir de « bouclier »** en assurant la défense de son territoire en cas d'attaque limitée, et **les États-Unis incarner le « sabre »**, venant soutenir les forces japonaises en cas d'attaque massive (venant de l'Union soviétique) mais aussi en ripostant (forces offensives et de projection). La principale menace est alors soviétique. Les forces de l'URSS sont déployées sur les Kouriles sud (Territoires du Nord revendiqués par le Japon) en 1979. En 1980 le Japon annonce l'objectif de défendre ses voies maritimes jusqu'à 1 000 milles des côtes. En **1981**, consacrant la nature militaire de la relation nippo-américaine, le Premier ministre Kenzo Suzuki la qualifie pour la première fois d'**« alliance » (*dômei kankei*)**.

Dans les années 1980, malgré les fortes tensions commerciales entre les partenaires – y compris en matière d'industrie de défense avec l'abandon du projet de chasseur *FS-X* – on assiste au renforcement de la relation politico-militaire qui se fonde sur **l'amitié « Ron-Yasu »** (Ronald Reagan – Yasuhiro Nakasone) (1982-

13. Joint Statement of Japanese Prime Minister Eisaku Sato and U.S. President Richard Nixon, Washington D. C., 21 novembre 1969, disponible sur : <www.ioc.u-tokyo.ac.jp>.
14. Hana Kusumoto, "U.S., Japan sign new five-year 'host nation support' agreement", *Stars and Stripes*, 21 janvier 2011.
15. James J. Przystup, "The U.S.-Japan Alliance: Review of the Guidelines for Defense Cooperation", *Strategic Perspectives 18*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University Press, Washington D. C., mars 2015, p. 6.

1987). Nakasone est un nationaliste réaliste : il souhaite le réarmement contrôlé du Japon au sein de l'alliance avec les États-Unis et pour cela donne des gages politiques forts à son allié. En 1983, déclarant que les deux pays partagent une « même destinée », Nakasone instaure une exception aux principes de non-exportation d'armement afin de permettre une coopération industrielle avec Washington dans le cadre du projet de la « guerre des étoiles ». Tokyo participe à la recherche technologique sur un programme de défense antimissile. En 1987, Nakasone décide de dépasser le seuil symbolique de 1 % du PNB dédié au budget de la défense.

L'alliance dans le monde post-guerre froide : la crise de légitimité et la redéfinition de l'alliance

La fin de la guerre froide et l'éclatement du bloc soviétique ont pour conséquence directe la disparition de la principale menace qui avait déterminé le positionnement stratégique des États-Unis dans le monde et qui avait également motivé en grande partie l'établissement du partenariat de sécurité. Après une courte phase de questionnement, **de nouvelles menaces émergent nettement en Asie, qui permettent à l'alliance de conserver toute sa légitimité**.

En 1995, le Rapport sur la stratégie américaine en Asie orientale (*East Asia Strategy Report*) réaffirme les intérêts et la présence militaire des États-Unis dans la région : la menace nucléaire et balistique nord-coréenne et l'ascension rapide de la puissance chinoise sans objectif stratégique affiché, justifient le maintien d'une force de dissuasion[16].

Fin 1992, on découvre en effet le programme nucléaire nord-coréen et en 1993, Pyongyang tire un missile balistique *Rodong 1* qui atterrit dans la mer du Japon et annonce son retrait du Traité de Non-Prolifération (TNP). L'ascension économique de la Chine, qui s'accompagne d'un renforcement de sa capacité militaire, inquiète également. **Les essais nucléaires chinois de 1995, mais surtout la crise de 1995/1996 dans le détroit de Taïwan provoquent de fortes tensions**. Pékin effectue alors une série de tirs de missiles dans le détroit de Taïwan entre juillet 1995 et mars 1996, avant les élections présidentielles sur l'île, conduisant à la mobilisation deux groupes aéronavals américains autour des porte-avions *USS Independence* et *Nimitz*. **Ces épisodes agissent à la fois comme une motivation et un signal d'alarme** pour une refonte de la coopération entre les alliés qui ne semblent pas préparés à agir de concert face à une telle crise régionale.

Dans ce contexte, côté japonais, malgré des interrogations sur l'effectivité de la protection américaine contre la menace balistique nord-coréenne, notamment après

16. Seuls 35 000 soldats sont ponctionnés (dont la totalité des troupes basées aux Philippines en 1992) pour atteindre une moyenne de 100 000 hommes en Asie Pacifique pendant la décennie 1990. Department of Defense, *U.S. Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*, Washington, USGPO, février 1995.

le survol du Japon par le missile *Taepodong* nord-coréen en 1998, le Traité de sécurité nippo-américain n'est pas remis en cause. **Le Japon décide au contraire de renforcer son alliance avec les États-Unis pour deux raisons** : les autorités considèrent que **c'est la stratégie la plus efficace pour faire face aux nouvelles menaces** alors que les États-Unis émergent alors comme la plus grande puissance militaire mondiale, en outre, **l'alliance constitue un cadre idéal pour le développement de ses propres capacités de défense**.

Le renforcement de l'alliance s'effectue d'autant mieux que l'on assiste à un **affaiblissement du camp pacifiste au Japon**. En 1993, le PLD perd temporairement le pouvoir et doit former des coalitions avec le Parti socialiste (PSJ) notamment, entre 1994 et 1996. L'exercice du pouvoir contraint le PSJ à renoncer à ses positions de principe et à reconnaître la légalité des FAD et du traité de sécurité avec les États-Unis. **L'alliance avec les États-Unis devient une norme incontestable pour les principaux partis japonais** (seul le Parti communiste fait exception).

Par ailleurs, **le Japon décide de renforcer ses capacités de défense et d'accroître son engagement international suite au « traumatisme de la guerre du Golfe** (1991-1992) ». Alors que Washington avait appelé à un soutien concret de Tokyo pour la reconquête du Koweït, l'archipel, contraint par ses normes antimilitaristes, ne répond que par une participation financière – certes élevée (13 milliards de dollars). La « diplomatie du portefeuille » japonaise est toutefois l'objet de vives critiques de la part de son allié. Cet épisode, vécu comme une « défaite » par Tokyo, amorce une nouvelle réflexion sur le rôle des forces armées japonaises et en **1992 la loi dite PKO** (*Peace Keeping Operations*) est adoptée pour permettre aux FAD de participer sous conditions (opérations non combattantes) à des opérations de maintien de la paix des Nations Unies.

En 1996, la déclaration Clinton-Hashimoto donne une nouvelle orientation à l'alliance et élargit son champ d'action géographique à l'« Asie Pacifique » quand le traité de 1960 évoquait seulement l'« Extrême-Orient ». Tokyo adopte des nouvelles orientations de défense la même année, soulignant la centralité de l'alliance pour la sécurité du pays et confirmant une contribution élargie pour la paix et la sécurité internationale. En **1997, les nouvelles Directives de coopération** confirment que **l'alliance intervient dans le cadre régional en fonction de la nature et du degré de la menace**. La **« Loi de sécurité sur les crises aux alentours du Japon »** (Situation in areas surrounding Japan Security Law) adoptée subséquemment en 1999 par Tokyo permet aux FAD d'assurer un soutien logistique arrière (en zone de non-combat) aux forces américaines intervenant « autour du territoire japonais » (*kôhô shien*). Cette notion, qui n'est pas définie géographiquement[17] mais en terme d'importance pour la sécurité japonaise, ménage une ambiguïté stratégique qui visait alors à ne pas

17. La priorité était alors la possibilité d'une crise sur la péninsule coréenne.

provoquer Pékin ni encourager des actions américaines dans le détroit de Taïwan[18]. Les Directives prévoient la mise en place d'un mécanisme de coordination bilatéral, mais uniquement en cas d'attaque visant le Japon et donc de conflit ouvert. Enfin, en 1998, le Japon décide de s'engager dans le développement conjoint d'un bouclier de défense antimissile avec les États-Unis. Ce dispositif vise à stopper les missiles nord-coréens et chinois tirés en direction du territoire japonais[19].

La globalisation de facto de l'alliance

Après les attaques du 11 septembre 2001, **le Japon, dirigé par le charismatique Junichiro Koizumi, réagit de manière extraordinairement rapide pour exprimer sa solidarité avec son allié américain** et faire voter la loi antiterroriste *ad hoc* (*Anti-Terrorism Special Measures Law*) qui permet d'envoyer des troupes en renfort logistique de la coalition américaine en Afghanistan. **Les FAD participent ainsi au ravitaillement des navires de la coalition dans l'Océan Indien de 2001 à 2010**. Une autre loi « sur la reconstruction de l'Irak » (*Special Measures Law for Humanitarian and Reconstruction Assistance in Iraq*) permet l'intervention des **FAD en mission humanitaire à Samawah de 2003 à 2006**, malgré une opinion publique profondément divisée.

Après le 11 Septembre et la transformation de la posture stratégique américaine privilégiant les « coalitions des bonnes volontés (*coalitions of the willings*) à ses alliances formelles, **les autorités japonaises prennent conscience qu'au-delà des traités et des valeurs, compte désormais le partage du risque**[20]. La communauté de défense japonaise accueille avec bienveillance cette pression américaine qui lui permet de plaider sur la scène intérieure pour une transformation des forces et des doctrines permettant un rôle plus actif du Japon.

Le rapport Araki de 2004, fruit d'un comité consultatif mis en place par le Premier ministre Koizumi, pose pour la première fois clairement les objectifs de sécurité stratégiques du Japon : **défendre le pays et prévenir l'émergence de menaces**, et les moyens pour y parvenir : **renforcer les capacités de défense japonaises, approfondir la coopération avec l'allié américain et travailler avec la communauté internationale**[21]. Ces principes sont repris par les orientations de défense de 2004 qui amorcent la transformation stratégique de la posture de sécurité japonaise pour véritablement l'adapter au contexte post-guerre froide, en mettant en place **une armée flexible, multifonctionnelle et efficace**

18. Christopher W. Hughes, *Japan's Foreign and Security Policy Under the 'Abe Doctrine' New Dynamism or New Dead End ?,* Palgrave Pivot, mars 2015, p. 65-66.
19 . Voir Sugio Takahashi, "Ballistic Missile Defense in Japan – Deterrence and Military Transformation", *Proliferation Papers n°44/Asie.Visions n°59*, Ifri, décembre 2012.
20. Richard Samuels, *Securing Japan. Tokyo's Grand Strategy and the Future of East Asia*, Cornell University Press, 2007, p. 82.
21. Yuki Tatsumi, "Japan's First Step Toward a National Security Strategy: Assessing the Araki Commission Report", *PACNET Newsletter n° 47A*, CSIS Pacific Forum, 22 octobre 2004.

pour contrer les nouvelles menaces, reprenant ainsi la rhétorique américaine. Ces Directives sont marquées par le constat d'un environnement de sécurité de plus en plus complexe, caractérisée par **une menace imminente : la Corée du Nord, et un risque stratégique important : la Chine**. Si les orientations de défense de 2004 incitaient Tokyo à rester « attentif » aux activités militaires chinoises, un pas était franchi dans la déclaration nippo-américaine de février 2005, où, s'alignant sur son allié, le Japon s'engageait pour la première fois en faveur de la résolution pacifique des différends autour de Taïwan.

Durant la période Koizumi-Bush (2001-2005), la relation bilatérale est surdéterminée par la dimension politico-militaire. Les alliés doivent toutefois faire face à **un défi important : la gestion de la présence militaire américaine au Japon**, particulièrement contestée dans l'île méridionale d'Okinawa [22]. Le résultat des négociations pour le redéploiement des troupes américaines est annoncé **en mai 2006 : c'est la « feuille de route » du redéploiement, qui aboutit à un renforcement de l'alliance par une meilleure interopérabilité** entre les forces américaines et japonaises, et l'intégration renforcée du Japon dans la stratégie globale américaine (arrivée d'un commandement stratégique du 1er Corps d'Armée à Camp Zama près de Tokyo). Le plan prévoit ainsi le départ de 8 000 Marines (et 9 000 de leurs proches) d'Okinawa pour Guam, mais celui-ci est conditionné au transfert effectif de la dangereuse base de Futenma du centre au nord d'Okinawa, dans la baie de Nago. Ce transfert, décidé en 1996 n'a toujours pas été effectué.

L'alliance sous le Parti démocrate japonais : confusion puis réaffirmation

Le Parti démocrate accède au pouvoir en septembre 2009 dans un contexte de fatigue et de rejet des pratiques du PLD, qui gouverne le pays depuis 1955. Il se présente avec un programme de rupture, notamment en matière de politique étrangère. **Les démocrates souhaitent une réorientation stratégique du Japon impliquant une plus grande autonomie vis-à-vis de son allié américain** et un rapprochement avec ses voisins asiatiques et notamment, la Chine, aboutissant à une relation en forme de « triangle équilatéral » entre Tokyo, Pékin et Washington[23].

---

22. 75 % des bases américaines au Japon se trouvent sur l'ile d'Okinawa, qui ne représente que 0,6 % du territoire japonais. Le viol d'une fillette japonaise par des Marines en 1995 à Okinawa provoque les manifestations d'opposition aux bases les plus importantes depuis 1972 : elles rassemblent plus de 85 000 personnes. Les Okinawais protestent contre l'insécurité due à la présence américaine, contre les privilèges juridiques accordés aux prévenus américains, et demandent la diminution ou le départ complet des bases. En réponse, un rapport de 1996 commandé par Tokyo et Washington préconise le transfert des bases les plus problématiques, notamment celle de Futenma qui accueille la division aérienne de la 3e force expéditionnaire des Marines (3e MEF). Elle doit être fermée et remplacée par une nouvelle base au nord-est d'Okinawa, à Nago.

23. L'expression a été prononcée la première fois par Ichiro Ozawa, alors président du PDJ : "Mr. Ozawa Makes the Right Moves", *The Japan Times*, 13 juillet 2006.

Il s'agit de **recentrer l'alliance sur la zone Asie-Pacifique** – et donc mettre fin à l'appui du Japon aux opérations américaines en Afghanistan, construire une relation équitable entre les deux partenaires (*taitôsei*) – en faisant mieux valoir les intérêts nationaux, et redéfinir l'alliance pour en assurer la longévité, notamment en **assurant une plus grande autonomie diplomatique au Japon** (*jishusei*), mais aussi en élargissant la coopération aux domaines non-militaires, tels que les échanges commerciaux.

Le nouveau gouvernement démocrate de Hatoyama a toutefois **commis l'erreur de s'attaquer d'emblée et apparemment sans réflexion préalable, au dossier** complexe et hautement symbolique **du transfert de la base américaine de Futenma, en évoquant la possibilité d'un transfert hors d'Okinawa**. La gestion du dossier s'est donc révélée catastrophique. Le 25 avril 2010, 90 000 personnes se rassemblaient à Okinawa pour réclamer le départ des troupes américaines. Le *New York Times* présentait en novembre 2009 les relations bilatérales comme « les plus conflictuelles depuis les disputes commerciales des années 1990 ». La volte-face – suivie de sa démission – du Premier ministre Hatoyama en mai 2010, qui a finalement décidé de s'en tenir au plan original, a mécontenté toutes les parties et a contribué à radicaliser les positions au sein même du pays.

Enfin, on a accusé les démocrates d'avoir une vision incohérente de l'alliance. En effet, l'alliance est bien restée la pierre angulaire de la posture de défense japonaise : le gouvernement Hatoyama avait donc parallèlement à cette crise réclamé des garanties de sécurité à son allié, notamment sur la **pérennité de la dissuasion nucléaire** élargie au Japon alors que Washington réformait sa stratégie nucléaire.

En outre, l'arrivée au pouvoir de Naoto Kan, **et la montée des tensions maritimes avec la Chine[24] a conduit à la reconstruction d'une relation de confiance avec Washington.** Les nouvelles **orientations de défense de décembre 2010 confirment donc le renforcement de l'alliance**, poursuivent la réorganisation des forces japonaises, qui se positionnent désormais au sud-ouest du pays, face à la Chine, et mettent en place une « **dissuasion dynamique** » (*dôteki bôeiryoku*), visant à maintenir des performances élevées en temps de paix en mobilisant régulièrement les troupes pour des manœuvres intégrées. Cette stratégie est considérée comme inadaptée aux **situations complexes de sécurité** (*kakushu jitai*), à la frontière entre paix et guerre (typiquement, les frictions maritimes avec la Chine). La « **posture de défense nécessaire** » (*shoyô bôeiryoku kôsô)* est donc

24. Tokyo s'inquiète des démonstrations de force de Pékin : incursions répétées de sous-marins chinois dans ses eaux territoriales en novembre 2004 et septembre 2008, exercices d'une ampleur sans précédent dans le détroit de Miyako, au sud de l'archipel d'Okinawa en mars et avril 2010, accrochage d'un chalutier chinois avec un patrouilleurs des garde-côtes japonais en septembre 2010 qui conduit à un crise diplomatique grave entre les deux pays.

mise en avant, qui implique l'adaptation des capacités de défense à l'évolution du contexte stratégique et des menaces. Elles évoquent enfin la **construction d'un réseau de partenaires de sécurité** pour assurer la stabilité de la région.

Bien qu'abritant des opinions diverses, le PDJ montre qu'il rejoint en majorité le consensus interpartisan concernant la normalisation militaire du pays et le renforcement de l'alliance. Tokyo et Washington partagent la même analyse des menaces en Asie, et, de manière croissante, les réponses à y apporter. Les deux pays travaillent donc de concert, le Japon accordant en contrepartie des concessions à son allié. Fin 2011, Tokyo décide par exemple d'assouplir son principe de non-exportation des armes, ce qui lui permet d'accéder à la demande américaine de vendre à des pays tiers le nouveau **missile antimissile *SM3-Block IIA* développé conjointement** par les deux pays. Par ailleurs, pour renouveler sa flotte d'avions de chasse, le gouvernement nippon a fait le **choix très politique du *F-35* américain**, au détriment de l'*Eurofighter Typhoon* européen qui présentait pourtant des conditions d'acquisition plus favorable à l'industrie aéronautique japonaise. Le Japon se présente donc comme un partisan enthousiaste du « retour » ou « pivot » américain en Asie.

Enfin, la participation des forces américaines aux opérations de sauvetage et de reconstruction après la triple catastrophe de mars 2011 – séisme, tsunami et accident nucléaire – **renforce encore la confiance entre les alliés**. Les États-Unis mobilisent en effet plus de 16 000 hommes, 15 navires et 140 aéronefs lors de **l'Opération** *Tomodachi* (ami, en japonais), qui devient l'opération nippo-américaine de plus grande ampleur jamais réalisée. Cette expérience a permis d'accroître la popularité des FAD et de l'alliance nippo-américaine, et permettra de pointer le besoin d'un mécanisme de coordination permanent pour améliorer les réactions de l'alliance en temps de paix ou de crise hors guerre[25].

Fin 2012, le gouvernement Noda prend l'initiative de réclamer une révision des Directives bilatérales.

25. Voir Tomonori Yoshizaki, "The Role of the Military in Disaster Relief Operations: A Japanese Perspective", in *The Role of the Military in Disaster Relief Operations: NIDS International Symposium on Security Affairs 2011*, Tokyo, Japon, 2011, p. 82-83.

État des lieux de l'alliance

Les raisons d'être de l'alliance : priorité au défi chinois

« The U.S.-Japan alliance, missing a strategic anchor since the end of the Cold War, may have found a new guiding rationale in shaping the environment for China's rise[26]. »

Une alliance est un mode d'association entre des États, qui se reconnaissent des intérêts communs et partagent un socle minimal en matière de perception des menaces. Sur cette base, les deux États conviennent de coopérer pour faire face aux menaces, défendre leurs intérêts et les promouvoir.

L'alliance nippo-américaine se positionne aujourd'hui principalement face à la puissance chinoise, potentielle source de risques pour ses intérêts de sécurité, mais aussi politiques et économiques. La **Corée du Nord**, avec ses capacités balistiques et nucléaires, **reste une menace importante** face à laquelle l'alliance s'est adaptée depuis la fin des années 1990. Enfin, au-delà d'une simple réponse à des menaces diversifiées, **l'alliance se positionne comme un fournisseur de biens communs et un pôle d'attraction** sur la scène régionale et mondiale.

La puissance chinoise : le défi majeur à relever pour l'alliance

Si les précédentes Directives de 1997 étaient une réponse à la menace balistique et nucléaire nord-coréenne, **les plus récentes visent clairement à répondre aux défis posés par la Chine aux alliés**.

La montée en puissance chinoise, ses investissements massifs dans son budget de défense alliés à une opacité stratégique et des tentatives d'intimidation ou d'expansion maritime dans la région[27], ainsi que ses velléités d'influence politique sur

26. Emma Chanlett-Avery, Ian E. Rinehart, "The US-Japan Alliance", *CRS Report, Congressional Research Service,* Washington D. C., 12 décembre 2013, p. 2.
27. En mer de Chine de l'est face au Japon autour des îles disputées des Senkaku/Diaoyu (pour les Chinois) : dès septembre 2012, on note des patrouilles et incursions régulières dans les eaux japonaises. En outre, fin 2012, un avion chinois s'aventure dans le territoire aérien japonais et provoque le décollage en urgence de chasseurs *F-15* nippons. Début 2013, c'est un bâtiment naval chinois qui a verrouillé son radar de tir sur des navires des garde-côtes japonais. Fin mai 2014, des chasseurs chinois qui sont passés à quelques dizaines de mètres d'avions nippons au risque de provoquer un grave accident. En mer de Chine méridionale, face au Vietnam et aux Philippines autour des archipels des Spratley et des Paracels : outre des échauffourées avec les garde-côtes, les navires de

la scène internationale sont identifiés par le Japon et les États-Unis **comme le principal objet de l'alliance aujourd'hui**[28].

Pour le Japon, la menace chinoise est ressentie de manière très directe et concrète depuis 2009 et plus particulièrement septembre 2012 et la crise[29] autour des îles Senkaku, contrôlées par Tokyo et revendiquées par Pékin. Dès lors, la Chine envoie très régulièrement des navires de pêche des agences de surveillance maritime, des garde-côtes (créés en 2013), voire des bâtiments militaires dans les eaux contiguës aux îlots. **Pour Tokyo, Pékin cherche à affaiblir son contrôle sur ses territoires maritimes, aériens, terrestres**, non seulement pour menacer son intégrité territoriale (îles Senkaku, délimitation de la zone économique exclusive (ZEE) en mer de Chine orientale), mais aussi préempter l'exploitation des ressources énergétiques[30] et océaniques[31] de la zone. La gestion de la montée en puissance chinoise constitue donc le plus grand défi à relever pour le Japon, et le principal sujet d'inquiétude pour sa population[32].

Depuis 2010, le Japon adapte donc sa posture de défense en réponse à ces « situations de zone grise » – entre guerre et paix, les « zones grises » font référence à des frictions récurrentes, sub- ou para-militaires autour d'intérêts territoriaux et d'enjeux de souveraineté – avec la **mise en place d'une « défense dynamique et intégrée »** reposant sur une mobilisation constante des forces notamment pour des activités de surveillance et renseignement (Intelligence, Surveillance and Reconnaissance – ISR) et un redéploiement de ses troupes vers les îles du sud-ouest (Nansei), face à la Chine[33] : « Japan is keenly building on its capacity on Nansei islands to set up not a great wall, but a kind of wall, to check up Chinese moves that go back and forth[34]. » Aujourd'hui, la réflexion stratégique a évolué : constatant que ces tensions « tendent à se prolonger dans le temps, soulevant des inquiétudes quant à leur possible développement en situations plus grave[35] », Tokyo s'intéresse à la question du **contrôle d'une éventuelle escalade militaire suite à un incident**.

---

pêche, ou encore de prospection pétrolière, les activités chinoises de remblaiement de récifs pour créer des îles artificielles dévoilées récemment inquiètent particulièrement les alliés. "China's land reclamation in South China Sea grows: Pentagon report", *Reuters*, 21 août 2015.

28. Entretiens des auteurs avec des officiels et des experts américains et japonais, mai et juillet 2015.

29. En septembre 2012, le gouvernement Noda annonce l'achat à son propriétaire privé de trois des îlots des Senkaku, afin d'éviter leur acquisition par le maire nationaliste de Tokyo, Shintaro Ishihara. Pékin réagit très violemment, considérant que le Japon a brisé le *statu quo* en mer de Chine orientale.

30. Nozomi Matsui, "Japan Protests China's Gas Development in East China Sea", *The Asahi Shimbun*, 17 septembre 2015.

31. Reiji Yoshida, "Chinese Coral Poachers Encroaching on Japanese Fishermen", *The Japan Times*, 6 novembre 2014.

32. Pour 60,5 % de la population, selon un sondage publié par le Cabinet du Premier ministre en mars 2015, disponible (en japonais) sur : <http://survey.gov-online.go.jp>.

33. National Defense Program Guidelines (ci-après NDPG) 2010, Tokyo, 17 décembre 2010 et NDPG 2013, 17 décembre 2013.

34. Entretien avec un haut fonctionnaire, Ministère de la Défense, Tokyo, juillet 2015.

35. NDPG 2013, p. 2.

L'inquiétude des alliés face à la Chine ne concerne pas seulement une menace directe portant sur le territoire japonais, mais plus largement une **expansion maritime progressive qui verrait Pékin contrôler la grande majorité des eaux asiatiques,** menacer la liberté de navigation et se ménager une ouverture vers l'Océan Pacifique (dépassement du « premier cercle d'îles », des Kouriles aux Philippines)[36]. Depuis 2009, Pékin argue en effet de la défense de ses « intérêts fondamentaux » (*core interests* – touchant à son intégrité territoriale et englobant la mer de Chine orientale et méridionale) pour avancer ses pions : en novembre 2013, Pékin annonce la mise en place unilatérale d'une zone d'identification de défense aérienne (ADIZ) sur la mer de Chine orientale, et en 2015, on découvre que Pékin a remblayé des récifs en mer de Chine méridionale pour en faire des îles artificielles dotées d'infrastructures à visée potentiellement militaire, qui pourraient aussi faciliter la mise en place d'une ADIZ sur la zone.

Dans le même temps, les progrès chinois en termes de frappes de précision à longue portée et le développement de missiles de croisière ou balistique antinavires (en particulier le *DF-21D*, présenté comme un missile « tueur de porte-avions ») renforcent les craintes quant à une **stratégie de déni d'accès et d'interdiction** (A2/AD – Anti-access/Access-Denial[37]). De plus, le perfectionnement des capacités de frappe nucléaire, et notamment de sa composante navale (sous-marins nucléaires lanceurs d'engins de classes Jin (type *094*) et *Tang* (type *096*), en développement) s'accompagne de **nouvelles capacités spatiales** (tir de missile antisatellite en 2007, essais antimissile en juillet 2014[38]) ou **cyber**[39]. **Ces armes permettent à la Chine d'entraver fortement des installations critiques permettant aux États-Unis de secourir le Japon en cas de crise.** Elles sont également autant d'éléments forts pour dissuader une intervention américaine dans la région, et font craindre à Tokyo un possible découplage des intérêts américains avec les siens.

En effet, les stratèges américains manquent d'une approche claire et efficace pour contrer ces nouvelles capacités chinoises – « A2/AD isn't something we can defeat on a chess board. It's a sufficient check to US power projection »[40]. Les réponses envisagées sont variées, et comprennent la recherche et le développement d'un nouveau saut technologique qui permettrait à terme les États-Unis de garder une suprématie technologique (3rd Offset Strategy[41]) ; une stratégie plutôt agressive de ripostes et d'escalade (Air-Sea Battle[42]) ; ou encore une palette

36. *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2015*, rapport annuel pour le Congrès américain par l'Office of the Secretary of Defense, 2015.
37. Ronald O'Rourke, "China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities-Background and Issues for Congress", *Congressional Research Service*, 21 septembre 2015.
38. Mike Gruss, "U.S. State Department: China Tested Anti-satellite Weapon", *Space News*, 28 juillet 2014.
39. "China Military Seeks to Bring Cyber Warfare Units Under One Roof", *Bloomberg*, 23 octobre 2015.
40. Entretien avec un expert de la stratégie américaine, Washington D. C., mai 2015.
41. Discours de Bob Work (Deputy Secretary of Defense), "The Third Offset Strategy and its implications for Partners and Allies", Willard Hotel, Washington D. C., 28 janvier 2015.
42. Corentin Brustlein, « Air-Sea battle : de quoi s'agit-il ? », *Ultima Ratio*, blog du Centre des études de sécurité de l'Ifri, 9 juillet 2013, disponible sur : <http://ultimaratio-blog.org/fr/archives/5930>.

d'autres options qui incluent la dispersion des forces américaines en dehors de la zone de frappe conventionnelle chinoise (à Guam, ou en Australie, par exemple). Quoi qu'il en soit, le renforcement des capacités des alliés – et le Japon en particulier – à contrebalancer la Chine est un pilier central de la stratégie américaine dans la région.

Les défis de sécurité posés par la Chine aux alliés **combinent donc une menace d'expansion progressive** (*creeping expansion*) par la mer et **la mise en place de mesures de déni d'accès** (A2/AD). La nature de l'expansion maritime chinoise, basée sur des faits accomplis et des avancées opportunistes (*probing*), **met à l'épreuve la crédibilité politique et la capacité de dissuasion de l'alliance**, qui doit s'adapter[43].

En réponse aux risques posés par la puissance chinoise, les alliés adoptent **une posture de défense dynamique**, fondée sur une coordination plus forte et une coopération intense en temps de paix, comme en tant de crise ou de conflit ouvert (voir ci-après les détails) : « **The synchronization of Japan and US threat assessments is clearly shown in the notion of** '**dynamic defense cooperation**', which is agreed in the November 2011 Defense Summit Meeting[44]. »

Au-delà du strict défi militaire, l'expansion chinoise pose aussi un défi politique et stratégique aux alliés. En mettant en difficulté le Japon autour des îles Senkaku, Pékin a également cherché à tester la solidité de l'alliance, alors que des doutes sont apparus sur la volonté de l'administration Obama d'intervenir sur des théâtres où les intérêts américains n'étaient pas directement menacés. La proposition de Pékin de nouer une « nouvelle relation entre grandes puissances » avec Washington sur la base de la reconnaissance et du respect des intérêts fondamentaux chinois en Asie Pacifique vise pareillement à déstabiliser l'alliance et a provoqué de fortes inquiétudes au Japon. Enfin, la Chine est aujourd'hui présentée par le Japon et, de manière croissante, par les États-Unis, comme une puissance révisionniste, dont les tentatives pour changer le *statu quo* par la force « sont incompatibles avec l'ordre existant en matière de droit international[45] ». Plus fondamentalement, Tokyo et Washington redoutent que la montée en puissance d'un nouvel *hegemon* se traduise, d'une part, par une transformation des normes, valeurs et institutions internationales ayant favorisé leur prospérité et influence depuis 1945, et, d'autre part, par d'inévitables frictions voire un conflit prédit par les théoriciens réalistes. Les alliés déclaraient ainsi en avril dernier : « State actions that undermine respect for sovereignty and territorial integrity by attempting to unilaterally change the status

43. Sugio Takahashi, "Rebuilding Deterrence. Post-2015 Defense Guidelines Challenges Facing the US-Japan Alliance", *Project 2049 Institute*, mai 2015, p. 2.
44 . Sugio Takahashi, "Upgrading the Japan-US Defense Guidelines: Toward a New Phase of Operational Coordination", *Futuregram 13-005*, Project 2049 Institute, 2013, p. 8.
45. *National Security Strategy* (ci-après NSS), Tokyo, 17 décembre 2013, p. 12.

quo by force or coercion pose challenges to the international order. Such threats put at risk much that we have built[46]. »

La Corée du Nord : menace militaire immédiate, menace politique à plus long terme

La Corée du Nord est décrite comme **« une menace sérieuse et imminente » pour le Japon**[47]. **Le perfectionnement de son arsenal balistique et la possible miniaturisation de têtes nucléaires**, couplés à une **rhétorique et un comportement agressifs** constituent les principales préoccupations des autorités japonaises, qui craignent une attaque sur leur territoire. Les États-Unis craignent également des frappes sur leur territoire national ou sur leurs forces sises en Asie[48]. Plus généralement, Washington redoute une **stratégie de chantage nucléaire** qui viserait à atteindre ses points faibles dans la région (mise en danger de ses bases avancées et de ses alliés asiatiques). Une telle stratégie d'escalade (attaque conventionnelle sur la Corée, puis sur le Japon, attaque nucléaire limitée sur la Corée, puis sur le Japon, enfin, sur le territoire américain) constitue un véritable défi à la crédibilité de l'engagement américain dans la région, et appelle une réponse coordonnée de la part de Washington et de ses alliés asiatiques pour que leur cohésion ne soit pas amoindrie[49].

Au-delà, la menace d'une **déstabilisation de la péninsule coréenne** menant à un conflit ouvert impliquant les forces américaines en premier lieu, mais aussi les Forces d'autodéfense en appui, constitue un risque important pour les alliés. À plus long terme, **un effondrement du régime nord-coréen et une réunification coréenne sont également porteuses de risque** pour le Japon et pour l'alliance, en particulier si Séoul décide de se rapprocher de Pékin et de se distancer de Washington. **La menace nord-coréenne est donc multiforme mais surtout très imprévisible.**

La grande opacité entourant les capacités militaires du régime de Pyongyang et ses intentions stratégiques a conduit les alliés à en faire une priorité : depuis les Directives de 1997 qui prenaient la pleine mesure de la menace nord-coréenne, **Tokyo et Washington poursuivent leur collaboration dans la mise en place et le perfectionnement d'un bouclier antimissile de théâtre** visant à déjouer les frappes nord-coréennes. Les alliés travaillent au développement du missile *SM3 Block IIA*[50], Washington a mis en place un deuxième radar en bande X

46. "US-Japan Joint Vision Statement", The White House, Office of the Press Secretary, 28 avril 2015.
47. *Defense of Japan* 2014 et 2015, rapport annuel sur la défense japonaise publié par le Ministère de la Défense.
48. *Military and Security Developments Involving the Democratic People's Republic of Korea*, rapport annuel au Congrès américain par l'Office of the Secretary of Defense, 2012-2014
49. Voir Brad Roberts, "On the Strategic Value of Ballistic Missile Defense", *Proliferation Papers*, n° 50, Paris, Ifri, juin 2014.
50. Le 6 juin 2015, les alliés ont testé le missile *SM3 Block IIA* développé conjointement depuis 2006 par Raytheon et Mitsubishi Heavy Industries. Ce type de missile peut être déployé à terre ou en mer et

en 2014 dans la préfecture de Kyoto, Tokyo va se doter de deux nouveaux destroyers dotés du système Aegis quand Washington va positionner deux nouveaux destroyers Aegis à Yokosuka d'ici à 2017[51]. Ainsi, la réponse apportée à la menace nord-coréenne a servi de catalyseur à une coordination opérationnelle plus grande entre les alliés pour l'utilisation du bouclier antimissile[52]. L'adoption des dernières réformes de défense au Japon doit également permettre à Tokyo d'intercepter des missiles nord-coréens ciblant des intérêts américains, de défendre des bâtiments américains évacuant des ressortissants japonais, conduire des opérations de déminage sous-marin, et, avec l'assentiment de Séoul, envoyer les FAD évacuer les ressortissants nippons en cas de crise sur la péninsule coréenne.

Les bases militaires américaines au Japon sont essentielles pour garantir un déploiement continu des forces américaines vers la péninsule en cas de crise majeure. En outre, Washington souhaiterait favoriser un certain degré de coordination avec Séoul et Tokyo pour assurer la couverture intégrale d'un dispositif de défense antimissile et protéger les forces américaines.

L'alliance comme fournisseur de « biens communs »

L'alliance n'est pas seulement une réponse à des menaces directes, mais elle est également présentée comme **un fournisseur de biens communs pour la région et le monde**. Les nouveaux domaines de coopération (opérations humanitaires ou post-catastrophes naturelles (HA/DR), renforcement des capacités maritimes de pays tiers (*maritime capacity building*), création de nouvelles normes internationales dans le domaine commercial (TPP), aide au développement) permettent de **promouvoir et défendre les intérêts fondamentaux des alliés**, c'est-à-dire le maintien d'un équilibre des puissances stable et libéral, **par la défense des normes progressistes** (liberté politique, de navigation, économie de marché réglée par des normes exigeantes), **la promotion d'un modèle attractif** (*soft power*) **et le soutien aux partenaires d'affinités** (*maritime capacity building* auprès des pays d'Asie du Sud-Est, par exemple).

Renforcer le *soft power*, ou le pouvoir d'attraction de l'alliance est perçu comme une nécessité stratégique alors que la Chine grignote inexorablement du terrain sur le plan de la modernisation et de l'acquisition des capacités militaires.

La coordination avec des pays tiers devient donc centrale (coopération trilatérale entre les États-Unis et ses différents alliés et partenaires dans la zone,

---

fonctionne avec le système Aegis, vise à détruire les menaces balistiques de courte et moyenne portées. Il devra être effectivement déployé en 2018.

51. Le premier bâtiment, USS Benfold, est arrivé cet été au Japon. Erik Slavin, "2 Ballistic Missile Defense-Equipped Ships Moving to Yokosuka", *Stars and Stripes*, 16 octobre 2014.

52. Sugio Takahashi, "Ballistic missile defense in Japan: Deterrence and Military Transformation", *Asie.Visions n°59/Proliferation Papers n°44*, Paris, Ifri, décembre 2012.

exercices HA/DR multilatéraux). Ces activités visent aussi à montrer que le renforcement de l'alliance agit bien comme un facteur de stabilité pour l'environnement régional et non un facteur d'instabilité aiguisant les rivalités et la course aux armements, et participent de sa légitimité. Les normes et valeurs libérales deviennent également un élément central du discours sur le renforcement de l'alliance et dans une démarche de contrepoids normatif face aux tentatives révisionnistes de Pékin pour réformer le système international[53]. **Aujourd'hui, la raison d'être de l'alliance est donc d'ordre stratégique voire « quasi civilisationnelle[54] ».**

Le risque chinois, non seulement militaire mais aussi normatif, apparaît donc aujourd'hui comme la cible prioritaire de l'alliance, devant la menace balistique et nucléaire nord-coréenne.

Les nouvelles Directives visent donc à adapter l'alliance au nouvel environnement de sécurité mondial, afin de l'ancrer dans le temps long[55].

Les dernières transformations de l'alliance : interopérabilité et coordination, expansion, globalisation, triangulation

Les dernières évolutions de l'alliance sont formalisées par les Directives pour la coopération de défense[56], révisées en avril dernier, pour la première fois à l'initiative du Japon, et consistent en un **décloisonnement des activités de l'alliance** dans quatre grandes directions[57] : **en termes de phases de conflit, de champs d'action thématique et géographique, de partenaires de coopération**. Ce décloisonnement requiert **une plus grande coordination** entre les partenaires, alliée à **une plus grande interopérabilité des troupes** et implique un **rééquilibrage des rôles en faveur du Japon**, qui peut notamment faire usage de son droit d'autodéfense collective dans certains cas précis.

---

53. "Together we have helped to build a strong rules-based international order, based on a commitment to rules, norms and institutions that are the foundation of global affairs and our way of life.[...] The United States and Japan are committed to a transparent, rules-based, and progressive approach in pursuing the prosperity of the region.[...] As we work to expand our global cooperation, we will be guided by shared principles [...] The benefits of our work in these diverse fields will be global in reach.", *US-Japan Joint Vision Statement*, The White House, Office of the Press Secretary, 28 avril 2015.

54. Christian Wirth, "Securing Japan in the 'West': The US-Japan Alliance and Identity Politics in the Asian Century", *Geopolitics*, vol. 20, n° 2, 2015, p. 289.

55. Plusieurs références à la pérennité de l'alliance sur le long terme figurent dans la Déclaration conjointe du 28 avril 2015.

56. *The Guidelines for Japan-US Defense Cooperation*, 27 avril 2015- désignées ici par « les Directives », disponible sur : <www.mod.go.jp>.

57. Ken Jimbo, "In Search of a Seamless Security Posture: US-Japan Defense Cooperation Guidelines and National Security Legislation", *CSCAP Regional Security Outlook 2016*, Paragon Printers Australasia, Canberra, octobre 2015, p. 13-16.

La révision des Directives de coopération à l'initiative du Japon

La révision des Directives de défense est due, pour la première fois, à l'initiative japonaise. En conséquence, l'évolution de l'alliance, qui était traditionnellement fonction de la politique de défense américaine et de l'environnement régional (avec un Japon sur une position réactive), **est aujourd'hui stimulée par le Japon**, **sa perception des menaces et sa politique de défense. L'alliance doit s'adapter pour répondre à une menace très concrète ciblant le Japon pour la première fois de son histoire.** En outre, le **Japon cherche à multiplier les concessions pour inciter Washington à rester engagé à ses côtés dans la région.** L'alliance se rééquilibre, doit s'opérationnaliser, et apparaître comme un pôle d'attraction.

Il s'agissait d'**adapter l'alliance au nouveau contexte de sécurité régional** (affirmation maritime de la Chine et situations de zone grise, sophistication des programmes balistique et nucléaire nord-coréens) **et global** (montée en puissance de la menace terroriste avec l'État islamique[58], nouveaux champs de bataille du cyber et de l'espace), **mais également de tirer les leçons des expériences récentes** (réponses aux catastrophes naturelles [59] et opération Tomodachi[60] après la triple catastrophe du 11 mars 2011 qui a mis en évidence le manque de coordination opérationnelle). Enfin, les nouvelles Directives devaient **refléter la volonté politique japonaise de lever certains freins pratiques et normatifs à l'approfondissement de l'alliance** (usage de l'autodéfense collective décidé en 2015), exportations des technologies et équipements de défense permises fin 2014, expansion globale des activités des FAD avec des opérations de lutte contre la piraterie dans le Golfe d'Aden depuis 2009 notamment.

En avril 2012, la proposition de révision des Directives du gouvernement Noda (PDJ) ne reçoit pourtant qu'un accueil mitigé de la part des autorités américaines. **C'est l'arrivée au pouvoir de Shinzo Abe et sa décision de réviser l'interprétation de la Constitution** pour user du droit d'autodéfense collective[61] **qui déclenche l'intérêt des États-Unis**. Washington craignait en effet d'être entraîné dans un conflit entre la Chine et le Japon. Abe avait alors clarifié le fait que le Japon serait à la manœuvre pour les situations de zone grise, et n'impliquerait les

58. Ces dernières années, le Japon s'est retrouvé directement visé par la menace terroriste : les attentats d'In-Amenas (Algérie) en 2012 coûtent la vie à dix ressortissants nippons ; un mercenaire et un journaliste sont décapités par Daech en janvier 2015 et cinq touristes trouvent la mort durant l'attentat du Musée du Bardo (Tunisie) en mars 2015.
59. Notamment, la réponse coordonnée des alliés avec l'Australie et l'Inde au tsunami dans l'Océan Indien de 2004 et les secours portés aux Philippines après le typhon Haiyan de 2013.
60. L'opération Tomodachi (« ami » en japonais) a mobilisé plus de 16 000 soldats américains et des équipements pour remettre en état les infrastructures et procéder à des missions de sauvetage, en coopération avec les forces d'autodéfense.
61. Le 1er juillet 2014, le Cabinet du Premier ministre adopte officiellement une nouvelle interprétation politique de l'article 9 : dorénavant, le Japon pourra user, de manière encadrée et limitée (une liste possible d'actions sera proposée) de son droit de légitime défense collective, qui consiste à porter secours à un allié ou un partenaire attaqué.

forces américaines qu'à la marge[62]. La seconde phase des discussions voit **Tokyo tenter de modérer les grandes attentes américaines quant à l'expansion du rôle militaire du Japon au sein de l'alliance[63]**.

La principale complication lors des discussions a été, côté japonais, d'articuler et de synchroniser ces négociations avec le passage au plan national de la nouvelle législation de défense. Le débat politique laborieux sur la réforme de défense est à l'origine du retard de la publication des Directives (avril 2015 au lieu de fin 2014) et de l'inversion du timing initial (les Directives devant au départ être annoncées *après* l'adoption de la législation au Japon).

Enfin, les négociations ont révélé **des divergences d'approche entre alliés, qui restent pour le moment gérables**. Par exemple, Washington a mis l'accent sur la contribution internationale du Japon aux défis mondiaux, alors que Tokyo était focalisé sur les garanties de l'engagement américain en Asie[64]. Les États-Unis se sont également montrés réticents à réviser la planification opérationnelle, en particulier à établir un plan quant à une crise sur les Senkaku, pour ne pas froisser la Chine[65].

Malgré tout, **les Directives sont considérées côté japonais et américain comme un grand succès**, car elles sont **l'expression de la convergence de deux dynamiques fortes** : d'une part, le pivot américain en Asie et les demandes américaines répétées pour un plus grand partage du fardeau avec Tokyo et, de l'autre, la volonté politique d'Abe d'accélérer la normalisation militaire du pays.

Interopérabilité et coordination : activer l'alliance du temps de paix au temps de guerre

Le mot-clé des Directives d'avril 2015 est « **seamless security posture** », que l'on peut traduire par « posture de sécurité continue, ou « sans faille » : l'objectif est de pouvoir répondre aux situations de zone grise, entre paix et guerre[66]. **Il s'agit avant tout, pour cet exercice, d'adapter l'alliance aux défis posés par l'affirmation politico-militaire de la Chine.**

62. Voir notamment "The Opposition Stance on Security Policy, Interview with DPJ Legislator Nagashima Akihisa", *Nippon.com*, 3 juillet 2015.
63. Entretien avec un analyste, Ministère de la Défense, Tokyo, juillet 2015.
64. Propos d'un expert américain ayant été associé à la négociation des Directives, Paris, mai 2015.
65. Entretien avec un chercheur spécialiste des questions maritimes, Tokyo, 24 avril 2014.
66. "In this increasingly complex security environment, the two governments will take measures to ensure Japan's peace and security in all phases, seamlessly, from peacetime to contingencies, including situations when an armed attack against Japan is not involved", *The Guidelines for US-Japan Defense Cooperation*, 27 avril 2015, p. 4.

50 nuances de gris : répondre à l'expansion maritime chinoise

Face aux risques posés par l'expansion maritime de la Chine, l'accent est porté sur les activités permanentes de surveillance et renseignement (**ISR** – via l'utilisation de drones, radars, avions d'alerte avancée, mais aussi de surveillance spatiale) et la **multiplication des exercices communs et patrouilles** pour envoyer des signaux politiques d'une part, renforcer le niveau d'interopérabilité et de réactivité des troupes, d'autre part**. Le Japon a réaffirmé sa responsabilité première** dans la réponse aux situations de zone grise, et des **options de dissuasion flexibles** (*flexible deterrent options*-FDOs) permettront aux alliés, en complément, de prévenir les provocations et contrôler une éventuelle escalade militaire, par le déploiement conjoint d'unités[67].

- **Une responsabilité japonaise face aux situations de zone grise**

Face aux incursions chinoises, **ce sont les garde-côtes japonais (Japanese Coast Guards-JCG) qui sont en première ligne** et conduisent des missions de surveillance et de police. Pour accroître leur efficacité, une unité dédiée à la surveillance permanente des Senkaku est actuellement mise en place, avec l'acquisition de six nouveaux grands patrouilleurs (PL – *Patrol vessel Large-class ships*) et un renforcement des forces avec 435 nouveaux arrivants[68]. L'usage de la force est permis uniquement dans des cas d'autodéfense et d'évacuation d'urgence. Avec la nouvelle législation sur la sécurité, les **Forces d'autodéfense pourront, sur simple appel téléphonique** du Cabinet du Premier ministre, **prendre le relais des garde-côtes** en cas de difficulté. Toutefois, la question de la coordination entre forces de police, garde-côtes et forces d'autodéfense n'a pas été réglée par la législation de défense[69].

Lorsque les FAD interviennent, les forces américaines peuvent se déployer pour envoyer un signal politique dissuasif (« show the presence »), intervenir en soutien arrière, puis agir à travers leurs capacités offensives, si la situation s'aggravait et l'article 5 du traité de sécurité était activé. Toutefois, l'intervention des forces américaines dans un cas de frictions de zone grise est sensible et complexe : cela revient à faire intervenir des forces armées étrangères pour des opérations de police au Japon et faire coopérer armée américaine et forces de sécurité japonaises[70].

---

67. Tetsuo Kotani, "The Maritime Security Implications of the New U.S.-Japan Guidelines", *Asia Maritime Transparency Initiative*, CSIS, 30 avril 2015.
68. Nao Arakawa et Will Colson, "The Japan Coastguards: Resourcing and Responsibility", *Asia Maritime Transparency Initiative*, CSIS, 1er avril 2015.
69. Pour cette raison, deux partis d'opposition, le Parti Démocrate et le Parti de l'Innovation du Japon, ont soumis une proposition de loi pour compléter le texte gouvernemental : DPJ and JIP cosponsor Territorial Security Act, 8 juillet 2015, disponible sur : <www.dpj.or.jp>. Voir aussi "Oshima Explains Gist of Territorial Security Act to the Diet", le même jour, disponible sur : <www.dpj.or.jp>.
70. "This is a sensitive issue because a US involvement in a case of sub-war frictions means US forces meddle with police operations. It was the case in pre-1960 security treaty. 1960 revision was welcome in terms of reinforcing Japanese sovereignty." Entretien avec un chercheur spécialiste des questions stratégiques, Tokyo, juillet 2015.

- **Prévenir une expansion chinoise en mer de Chine méridionale**

Alors que les États-Unis conduisent des patrouilles pour la liberté de navigation en mer de Chine méridionale à partir du 17 octobre 2015, et que des appels à des patrouilles communes avaient été lancés tant par les autorités américaines[71] que des analystes japonais[72], **les perspectives les plus probables restent celles d'une division géographique du travail entre forces japonaises et américaines**. Les FAD prenant davantage de responsabilité et accroissant leurs capacités en mer de Chine orientale (patrouilleurs de nouvelle génération *P-1*, porte-aéronefs *DDH*, drones) **permettraient aux Américains de se concentrer sur la mer de Chine méridionale**.

En outre, **les patrouilles et missions d'ISR conduites régulièrement par les Japonais à l'occasion des rotations vers le Golfe d'Aden se poursuivraient**, donnant lieu à un partage d'information avec l'allié américain : « Japan already sends destroyers every 3 months to rotate in Djibouti. As they go by, they stop by Singapore, they pass through the South China Sea and already are conducting some surveillance activities at that time. [...] The Japanese forces are reinforcing their ISR activities in the East China Sea so that the US can shift and focus more to the South China Sea. Also, Japan and the US are able to share all intelligence right now[73]. »

On voit également **une intensification des entraînements communs sur des scénarios plus réalistes**, y compris sur le territoire américain, pour envoyer un message politique, renforcer l'interopérabilité et former de nouvelles unités au sein des forces japonaises. Ainsi, la nouvelle unité amphibie des FAD terrestres a bénéficié dès 2007 d'entraînements communs avec les Marines[74]. Les forces japonaises prennent part depuis 2013 à l'exercice Dawn Blitz conduit en Californie avec comme objectif la défense des îles éloignées[75]. Face à la Chine, le déploiement d'unités de sous-marins (Tokyo renforce sa flotte de 18 à 22) et d'unités amphibies rapides est considéré comme un atout décisif[76].

La présence avancée des États-Unis au Japon apparaît aujourd'hui comme encore plus importante stratégiquement pour dissuader les tentatives d'expansion maritimes chinoises : « In this context, U.S. military presence in Japan reinforces JSDF efforts to close the 'windows', and enhance 'dynamic U.S.-Japan

71. Tim Kelly et Nobuhiro Kubo, "US Would Welcome Japan Air Patrols in South China Sea", *Reuters*, 30 janvier 2015.
72. Tetsuo Kotani, "The Case for Japan's Patrol in the South China Sea", *Asia Maritime Transparency Initiative*, CSIS, 29 juillet 2015.
73. Entretien avec un chercheur spécialiste des questions maritimes, Tokyo, juillet 2015.
74. *Japan Defense Focus*, n°34, Ministry of Defense, Tokyo, novembre 2012, disponible sur : <www.mod.go.jp>.
75. Dawn Blitz 2015; octobre 2015, sur le site du ministère de la Défense japonais, disponible sur : <www.mod.go.jp>.
76. Entretien avec un chercheur spécialiste des questions maritimes, Tokyo, juillet 2015.

defense cooperation', through co-location of SDF and U.S. forces, joint and combined exercises, and combined ISR activities[77]. »

Contrer le déni d'accès chinois

- **Vers une stratégie de contre-déni d'accès**

Face à la Chine, on voit donc le début **d'une coordination des capacités aériennes et maritimes entre les alliés** dans une tactique que certains analystes japonais qualifient de **« Allied Air-Sea Battle[78] ».** Il s'agit principalement d'une réponse compatible, adaptée et *seamless* aux mesures d'A2/AD chinoises. Toutefois, la partie japonaise ne participant pas à la dimension offensive d'une éventuelle tactique ASB, d'autres analystes nippons préfèrent qualifier cette approche de « **war-at-sea**[79] », fondée sur une stratégie d'interdiction mieux adaptée aux capacités et contraintes américaines et plus susceptible d'éviter le risque d'escalade militaire. Cette stratégie implique une posture résiliente des forces avancées, une capacité d'entraver les manœuvres chinoises dans la zone et de contrer les capacités d'interdiction chinoises, ainsi que la valorisation des atouts géographiques et capacitaires des alliés (dans le cas du Japon : profondeur stratégique à l'est, capacités sous-marines, de lutte anti-sous-marine (Anti-Submarine Warfare – ASW), de minage et déminage, défense antimissile, entre autres). La posture de défense dynamique japonaise converge donc bien avec l'approche américaine : « **The concept of a [Japanese] dynamic joint defense force makes strategic sense. In essence, it is a Japanese version of an A2/AD strategy along the Nansei Islands.** The demonstration of an enhanced defense posture would send a deterrent message to Beijing. It also fits into the war-at-sea strategy to deter Chinese aggression[80]. »

Pour répondre aux mesures de déni d'accès et d'interdiction chinoises, les alliés adoptent donc une posture conventionnelle sophistiquée, coordonnant leurs capacités ISR. Le partage d'information est l'une des clés de ce système : côté japonais, les deux nouveaux destroyers dotés du dernier système Aegis ainsi que les 4 avions d'alerte avancée E-2D fonctionnent avec le système de détection et d'engagement coopératif de la marine américaine (*Cooperative Engagement Capability* – CEC) accompagnés du système *Naval*

77. Sugio Takahashi, 2013, *op. cit.*, p. 6.
78. "While air-sea battle remains undefined in the context of defense cooperation, it is explicitly clear as a countermeasure to overcome A2/AD threats in air and maritime domains", Sugio Takahashi, "Counter A2/AD in Japan-US Defense Cooperation: Toward 'Allied Air-Sea Battle", *Futuregram 12-003*, Project 2049, 18 avril 2012, p. 9.
79. "The war-at-sea strategy envisions limited naval warfare without striking on land. Like offshore control, the war-at-sea strategy aims to deter Chinese aggression. If deterrence fails, the war-at-sea strategy denies Chinese use of the waters inside the first island chain by using submarines, small guided-missile combat ships, and interdiction along the first island chain. If China strikes U.S. allies and partners, the U.S. military would retaliate with ASB". Tetsuo Kotani, "U.S.-Japan Allied Maritime Strategy: Balancing the Rise of Maritime China", *Strategic Japan, CSIS*, avril 2014, p. 9.
80. Tetsuo Kotani, *op. cit*, avril 2014, p. 13.

Integrated Fire Control-Counter Air (NIFC-CA)[81]. Cela permet aux E-2D de détecter des missiles ennemis au-delà de la portée du radar d'un destroyer américain, et de communiquer ces informations sur la trajectoire du missile aux bâtiments américains[82]. L'usage limité de la légitime défense collective par le Japon rend désormais possible cette **coordination approfondie pour une détection, une surveillance et une interception défensive de possibles menaces**. Ces capacités accompagnent, côté américain, le développement d'équipements de longue portée et de projection des forces (porte-avions, chasseurs et bombardiers de longue portée).

- **Accroître la résilience des troupes et équipements**

Répondre simultanément aux deux défis posés par la Chine (expansion maritime et capacités A2/AD) **pose un problème quant à la protection des forces avancées** : nécessaires pour dissuader une expansion, elles sont directement menacées par les capacités A2/AD. C'est pourquoi, si la déclaration commune du 2+2 du 27 avril réaffirme l'importance d'une présence avancée américaine pérenne[83], les Directives prévoient des **mesures pour renforcer la protection des bases et des forces américaines, et assurer leur « résilience » en cas de frappe** – notamment grâce au bouclier antimissile[84]. L'utilisation conjointe des bases, ainsi que l'accès aux infrastructures civiles (les îles Nansei comportent plus de 16 infrastructures civiles utilisables) doivent permettre une plus grande flexibilité. **Une dispersion tactique** est également prévue, en cas de crise imminente, d'où **l'importance d'une coordination optimale entre les alliés** : un partage de l'information efficace des Japonais aux Américains doit permettre un repositionnement des forces US pour faire face à une éventuelle frappe.

Une coordination institutionnalisée : ACM et BPM

Le mécanisme de coordination de l'alliance (*Alliance Coordination Mechanism*-ACM), dont la mise en place est annoncée le 3 novembre 2015[85], doit servir de colonne vertébrale à la coopération opérationnelle et la rendre plus efficace, à travers un partage intensif d'information sur l'état de la situation (*situational awareness*[86]) pour toutes les étapes du temps de paix aux situations de zone grise puis de conflit ouvert. Enfin, le mécanisme permanent de

81. Paul Kallender-Umezu, « Japan likely to bolster naval missile defense », *DefenseNews*, 11 juillet 2015.
82. Échanges écrits avec un expert américain des questions stratégiques en Asie, 25 septembre 2015.
83. La déclaration réaffirme les engagements communs pour le réalignement des forces américaines au Japon, notamment le transfert des escadrons de *KC-130* de Futenma à Iwakuni pour alléger la présence militaire US à Okinawa et assurer sa pérennité. Par ailleurs, 8 000 marines doivent être transférés pour à Guam, à Hawaï et en Australie.
84. Le bouclier antimissile reste donc important au-delà de la réponse à apporter à la menace nord-coréenne, il devient partie intégrante de la coopération en temps de paix. Sugio Takahashi, *op. cit.*, *Project 2049 Institute*, 2013, p. 8.
85. Yukio Tajima, "Defense coordination extended to peacetime", *Nikkei Asian Review*, 4 novembre 2015.
86. "This mechanism also will contribute to timely information sharing as well as the development and maintenance of common situational awareness", Directives d'avril 2015, p. 3.

coordination doit permettre une organisation efficace des réponses apportées par les diverses agences gouvernementales, dans **une approche holistique « *all of government* »** (outre les Ministères de la Défense et des Affaires étrangères, le Ministère du Territoire, des Infrastructures, des Transports et du Tourisme – en charge des garde-côtes – pourra être mobilisé).

L'ACM comprendra un premier niveau pour la mise au point de réponses opérationnelles coordonnées (*Office for coordinated bilateral defense operations*) entre les FAD et les forces américaines au Japon, un second niveau permettra de coordonner les différents corps (air, mer, terre[87]). Au-delà, ce mécanisme doit permettre une **consultation politique soutenue et régulière** sur l'évolution des menaces et la manière d'y répondre[88]. Par-là, il doit contribuer à renforcer la confiance entre les alliés, alors que le Japon continue de douter de l'engagement américain. Le mécanisme permanent de coordination apparaît donc comme **un outil de réassurance mutuel** pour les alliés.

Cette nouvelle institution doit soutenir le rapprochement continu des fonctions de coordination opérationnelle par l'échange de personnel et l'utilisation en commun des bases. L'interopérabilité des forces est toutefois structurellement contraint par **l'absence de structure de commandement et contrôle intégrés** : « The integration of USFJ and Japanese forces is limited because Japanese forces cannot have a US commander. It is better to have a good operational cooperation together[89]. »

En parallèle, la planification bilatérale doit être renforcée sur le même mode : en incluant toutes les agences intéressées, à travers la mise en place d'un **Mécanisme de planification bilatérale** (*Bilateral Planning Mechanism*) qui se chargera d'actualiser les plans d'action et identifier les besoins opérationnels et logistiques pour une exécution fluide des opérations conjointes.

Expansion : élargir les domaines de coopération de l'alliance

Il s'agit d'investir les nouveaux champs de bataille de l'espace et du cyberespace, mais aussi consolider les fondations de l'alliance par la coopération industrielle de défense et, enfin, améliorer la coordination sur des activités clés comme le renforcement de la capacité maritime de pays tiers ou encore être force de proposition sur les normes commerciales.

87. Yukio Tajima, *op. cit.*
88. Michael Auslin, "The Future of the US-Japan Alliance", *Commentary Magazine*, American Enterprise Institute, 28 avril 2015.
89. Entretien avec un conseiller militaire japonais auprès du NSS, Tokyo, juillet 2015.

Les nouveaux champs de bataille : l'espace et le cyberespace

Dans une tentative pour conserver une longueur d'avance technologique sur les forces armées chinoises, les alliés ont mis l'accent sur la coopération spatiale et cyber, cruciale en termes de capacités ISR, essentielle pour la résistance et la résilience**. Ces capacités** (programme de surveillance de l'espace – *space situational awareness* (SSA) – et programme de surveillance maritime – *maritime domain awareness* (MDA) – **forment le cœur stratégique de la coopération bilatérale pour l'avenir**[90].

Cette coopération se met en place sur les acquis de la défense antimissile conjointe développée depuis 2003[91] et les réformes de la politique spatiale japonaise depuis 2008, ouvrant la possibilité d'investir l'espace à des fins militaires. En janvier 2015, **Tokyo actualise sa politique spatiale[92] pour l'intégrer plus fortement à sa politique de sécurité**, citant la Chine comme facteur de déstabilisation. Tokyo prévoit ainsi de lancer plus de 45 satellites et sondes spatiales d'ici 2025 dont 8 satellites de recueil d'informations (*Information Gathering Satellite* – IGS). En outre, Tokyo va positionner 7 satellites de géopositionnement de haute précision d'ici 2023 (*Quasi-Zenith Satellite System* – QZSS). Le Japon va ainsi développer son propre réseau de satellites, renforçant ses capacités de SSA et MDA et miser sur le développement de son industrie. **La nature duale des activités spatiales permet également au Japon de justifier plus facilement ses investissements** (+ 18,5 % de budget pour 2015). En outre, ces derniers ne seront donc pas limités par la norme politique (certes très affaiblie aujourd'hui) selon laquelle le budget de défense ne doit pas dépasser 1 % du PIB[93] .

Les Directives d'avril prévoient donc le développement de la coopération bilatérale pour les activités de SSA et de MDA, à travers notamment de deux instances de consultation : le *Comprehensive Dialogue on Space* et le *Space Security Dialogue*. Cette coopération pourrait permettre aux **États-Unis de renforcer la résilience de leurs capacités spatiales** et se tourner vers le système satellitaire japonais en cas de besoin[94]. Alors que la coopération spatiale bilatérale s'attache traditionnellement au **partage d'information des radars et satellites** américains vers les Japonais, la collaboration est devenue mutuelle depuis 2013 : désormais l'une des agences spatiales japonaises (*Japan Aerospace*

90. Yujen Kuo, "The Rise of China and East Asian Regional Security – The Japan-China relations", présentation donnée aux 2015 Asia Pacific Security Forum, Paris, Ifri, 15 septembre 2015. Voir aussi James L. Schoff, *op. cit.*, mars 2015.
91. Sugio Takahashi, *op. cit*, Ifri, 2012.
92. Paul Kallender-Umezu, "Japan Begins National Security Space buildup", *Defense news*, 13 avril 2015.
93. Échanges écrits avec un chercheur asiatique spécialiste des questions stratégiques, le 30 septembre 2015.
94. "The U.S. is decentralizing its satellite systems so they can maintain some ability to function in the event of an attack. As part of that process, it plans to turn to Japan's network of "quasi-zenith satellites" and its own global positioning system, the sources said." *in* "Japan, US to Share Info on Space in Revising Defense Guidelines", *The Japan Times*, 12 avril 2015.

Exploration Agency – JAEA) fournit également des informations de SSA aux États-Unis.

Le développement de la coopération spatiale, s'accompagnant d'un renforcement des capacités en matière de cybersécurité[95], doit permettre aux alliés de **renforcer la résilience de leurs fonctions C4ISR** (*Computerized Command, Control, Communications-Intelligence, Surveillance, Reconnaissance*), cruciales dans la surveillance et la réponse aux menaces : « In fact the foundations of power are changing. It is not so much a matter of hardware but of software. Of course China is very big, but it could be a paper tiger in terms of outreach. What counts is software, plug in/plug out capability, flexibly and operability to be made as global norms[96]. »

La coopération industrielle de défense

Pour la première fois, la coopération industrielle de défense est mentionnée dans les Directives bilatérales, cela fait suite à la levée au Japon de l'embargo sur la vente des armes en 2014 (voir dans la partie variables internes : l'industrie de défense japonaise).

Les champs d'action du *smart power* : l'exemple du *maritime capacity building*

Parmi de multiples domaines de coopération de défense moins axée sur le combat (opérations de maintien de la paix, coopération humanitaire et post-catastrophe naturelle (HA/DR), entre autres), l'alliance renforce sa coordination en matière de ***maritime capacity building*, activité qui fait converger trois objectifs forts** : l'expansion du *soft power* de l'alliance via **l'utilisation stratégique de l'aide au développement**, la préservation de la **sécurité maritime** et le développement des **liens avec des partenaires privilégiés**.

Dès 2012, les alliés cherchent à coordonner leurs activités pour le renforcement des capacités maritimes des pays d'Asie du Sud-est afin de **maintenir un équilibre des puissances favorable, et s'assurer un soutien politique, logistique voire militaire** (accès à des bases, entre autres) auprès de ces pays[97].

Le Japon utilise déjà son aide au développement de manière stratégique pour aider ses partenaires d'Asie du Sud-est à renforcer leurs capacités maritimes depuis les années 2000[98] et **deux développements récents vont lui permettre**

95. Directives d'avril 2015, p. 21-22.
96. Entretien avec un chercheur spécialiste des questions stratégiques, Tokyo, juillet 2015.
97. "Joint Statement of the Security Consultative Committee", Ministère des Affaires étrangères, Tokyo, 27 avril 2012, disponible sur : <www.mofa.go.jp>.
98. Tokyo aide à former les garde-côtes philippins de 2002 à 2007 et fournit en 2006 à l'Indonésie de trois patrouilleurs pour l'aider à lutter contre la piraterie et le terrorisme. Plus récemment, les contributions nippones se sont intensifiées avec notamment l'annonce en 2012 de transférer 10 patrouilleurs de seconde main aux garde-côtes philippins et, en 2014, 6 bateaux de pêche transformés

d'intensifier ses contributions[99] : d'une part, la fin en 2014 de l'interdiction d'exportation d'armement, d'autre part, l'adoption en avril 2015 de la nouvelle Charte d'aide au développement qui permet à l'aide publique de financer des forces armées étrangères, pour des activités non-militaires uniquement. Ainsi **le Japon peut fournir tout l'équipement pour les opérations ISR** : des radars, systèmes de communication et avions de reconnaissance. L'aide au développement vient en complément du **programme d'assistance militaire** (géré par le *Capacity Building Assistance (CBA) Office* au Ministère de la Défense) mis en place par Tokyo en 2012 pour contribuer à la stabilité régionale, renforcer les partenariats stratégiques et l'influence diplomatico-militaire du Japon, essentiellement à travers des activités de formation de ressources humaines et de soutien technique[100].

Côté américain, le réinvestissement stratégique de l'Asie du Sud-est forme une part importante du « pivot », avec comme objectif le renforcement des alliances et la construction de partenariats de sécurité avec des pays partageant ses intérêts, et pour moyen l'expansion de l'aide liée à la connectivité et la sécurité maritime et l'intensification d'exercices conjoints. En décembre 2013, Washington annonce par exemple une nouvelle aide dédiée aux activités de *maritime capacity building* pour l'Asie du Sud-est d'un montant de 32,5 millions de dollars (en 2014-2015, l'aide totale sur ce segment s'élève à 156 millions[101]). En outre, les forces américaines organisent les exercices de renforcement de capacité CARAT (*Cooperation Afloat Readiness and Training*) avec plusieurs marines de la région (Brunei, Cambodge, Indonésie, Malaisie, Philippines, Singapour et Thaïlande).

Pour le moment, **une véritable coordination entre alliés reste toutefois difficile à obtenir**, plusieurs ministères et agences étant impliqués dans la gestion de programmes oscillant entre aide au développement et assistance militaire. Les contributions japonaises et américaines devraient à terme devenir complémentaires : Tokyo peut par exemple financer aux Philippines la remise en état d'infrastructures qui pourront être utilisées régulièrement par les forces américaines[102].

Le poids de l'alliance et son inclusion dans l'environnement économique et commercial

Dans le domaine commercial, le Japon et les États-Unis entretiennent certes des relations très étroites, mais **la Chine est désormais un partenaire encore plus important** pour chacun d'entre eux. La Chine est aujourd'hui le troisième partenaire

---

en patrouilleurs au Vietnam. Céline Pajon, "Japan's 'Smart' Strategic Engagement in Southeast Asia", *The ASAN Forum*, vol. 1, n° 4, 6 décembre 2013.

99. La Stratégie de Sécurité Nationale et les Orientations de défense de 2013 vont également dans ce sens.

100. *Defense of Japan 2015*, Ministry of Defense, Tokyo, 2015, p. 276 et suite. Depuis 2012, les pays ayant bénéficié du programme sont : Cambodge, Indonésie, Myanmar, Mongolie, Papouasie Nouvelle Guinée, Timor-Leste, Vietnam.

101. Expanded U.S. Assistance for Maritime Capacity Building, Fact Sheet, US Department of State, Office of the Spokesperson, Washington, DC, 16 décembre 2013.

102. Entretien avec un haut fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères, Tokyo, juillet 2012.

commercial des États-Unis (devant le Japon, qui n'occupe que le 5e rang) et le premier partenaire commercial du Japon (elle y devance nettement les États-Unis même si ceux-ci demeurent le principal marché de destination des exportations japonaises). De manière générale, la Chine est désormais le premier partenaire commercial de bon nombre de pays asiatiques, notamment ceux de l'ASEAN[103].

Dans le domaine des investissements directs en revanche, la situation est sensiblement différente ; en termes de stock le Japon est le deuxième investisseur aux États-Unis en 2013 (derrière le Royaume Uni) et les États-Unis restent les premiers investisseurs au Japon[104]. Les investissements directs en provenance de Chine bien qu'en forte hausse demeurent marginaux pour les deux alliés. De même la Chine ne parvient pas encore à faire jeu égal avec les États-Unis ou le Japon en tant qu'investisseur direct en Asie. **Dans l'ASEAN par exemple, les IDE japonais et américains représentent près d'un quart du total, contre à peine plus de 5 % pour la Chine**[105].

Les États-Unis et le Japon conservent suffisamment d'intérêts économiques en commun pour avoir décidé de s'engager dans la négociation d'**un méga accord de libre-échange très ambitieux (le Partenariat Trans-Pacifique – Trans-Pacific Partnership**, généralement désigné sous son acronyme anglais, TPP).[106] Le Japon n'a intégré la négociation que tardivement (2013) mais son intégration a considérablement changé la nature et l'importance du TPP, ne serait-ce que parce que l'ensemble des 12 pays participants représente **40 % du PIB mondial** (contre 34 % sans le Japon).

Côté américain, la participation du Japon au TPP apparaissait essentielle dans la mesure où les États-Unis n'avaient pas encore d'accord de libre-échange bilatéral. **Selon certaines estimations, l'intégration du Japon au TPP devrait permettre d'en multiplier les gains pour les États-Unis par trois.** Côté japonais, la participation à cette négociation ambitieuse portant sur les aspects les plus divers du commerce (protection de la propriété intellectuelle, marchés publics, investissement, normes environnementales, entre autres) a pu être utilisée comme **une contrainte extérieure (*gaiatsu)* facilitant les réformes structurelles** envisagées dans le cadre de la « 3e flèche » de la stratégie de relance économique « Abenomics ». La mise en œuvre de l'accord (qui requiert toutefois encore la ratification des différentes parties) **encouragera les échanges et le**

103. Le Japon se classe toutefois encore devant la Chine dans les cas des Philippines.
104. Données du JETRO, disponibles sur : <www.jetro.go.jp>.
105. Cette dernière n'est en tête de liste que dans les pays les moins avancés de la région (Cambodge, Laos, Myanmar et Vietnam).
106. Le TPP est l'extension d'un accord entré en vigueur en 2006 entre 4 petits États du Pacifique (Brunei, Chili, Singapour et Nouvelle-Zélande), l'accord dit « P4 », dont l'objectif était de faciliter et développer les échanges au sein du groupe mais aussi de constituer un projet suffisamment attractif pour que d'autres pays s'y associent. Les États-Unis, la Malaisie, l'Australie, le Pérou et le Vietnam entreront officiellement dans la négociation en 2010. Puis ce sera le tour, fin 2011, du Canada et du Mexique, et enfin du Japon au printemps 2013.

développement des réseaux de production entre les différents pays concernés grâce à des mécanismes de règles d'origine assez souples[107].

Au-delà des intérêts économiques, le TPP, signé le 4 février 2016 à Auckland, répond toutefois aussi à une volonté de renforcer les intérêts communs des deux partenaires, notamment vis-à-vis de la Chine. Pour l'heure, compte tenu du niveau d'exigence imposé par le TPP la Chine n'est pas en mesure d'y adhérer. Dès lors deux interprétations peuvent être offertes : soit le TPP constitue un moyen d'isoler la Chine, soit il constitue un instrument de pression pour que celle-ci accélère ses réformes structurelles. Quoi qu'il en soit la convergence d'intérêts entre les deux partenaires ne fait pas de doute.

Mais **c'est surtout en matière de définition des règles du jeu du commerce international que le TPP prend toute son importance.** Tout d'abord, le TPP peut fournir une base pour la négociation d'un accord géographiquement plus vaste englobant l'ensemble de la région Asie-Pacifique ; il constitue en effet une voie possible vers le FTAAP (*Free Trade Agreement for the Asia-Pacific*) envisagé dès 2006 dans le cadre de l'APEC[108].

L'autre voie possible vers le FTAAP est le ***Regional Comprehensive Economic Partnership*** **(RCEP)[109], auquel participe la Chine, mais ce projet n'a ni les mêmes ambitions ni la même couverture thématique que le TPP** : il porte en effet sur des questions commerciales « classiques » et notamment sur l'élimination des barrières tarifaires mais ne traite pas des obstacles non tarifaires aux échanges ni de questions telles que la protection de la propriété intellectuelle, les règles en matière d'investissement direct, de droit du travail ou d'appels d'offres publics, ou encore le statut des entreprises d'État.

Par ailleurs, **le TPP ne peut être dissocié de l'autre méga accord actuellement négocié par les États-Unis avec l'Union Européenne** (le Partenariat Transatlantique sur le Commerce et l'Investissement – TTIP). **L'interaction stratégique entre ces deux accords est donc absolument cruciale à prendre en compte, car c'est la gouvernance de l'ensemble du commerce mondial qui se trouvera redéfinie.**

Le TPP peut donc être légitimement interprété comme une entreprise de définition de normes, ce qui le démarque des autres projets envisagés dans la région.

---

107. En effet, pour pouvoir bénéficier du traitement préférentiel offert par l'accord, les biens doivent présenter un contenu régional inférieur à ce qui est généralement exigé dans un accord de libre-échange, c'est pourquoi les échanges au sein de la zone devraient pouvoir s'accroître particulièrement vite.

108. Il demeure pour l'heure un objectif d'autant plus lointain qu'il n'a pour l'instant fait l'objet d'aucune négociation formelle (même si la Chine a remis cette idée à l'ordre du jour au Sommet de l'APEC de novembre 2014).

109. Cette négociation regroupe les pays de l'ASEAN +6 (Chine, Japon, Corée du Sud, Australie, Inde, Nouvelle-Zélande).

La dimension normative du TPP et sa valeur stratégique face à la Chine ont d'ailleurs été clairement admises par les dirigeants américain et japonais lors de leur rencontre en avril 2015. Le Président Obama déclarant : « If we don't write the rules, China will write the rules out in that region[110]. » Le Premier ministre Abe, de son côté, souligne durant son discours devant le Congrès américain : « The TPP goes far beyond just economic benefits. It is also about our security. Long-term, its strategic value is awesome. We should never forget that[111]. » Quelques semaines plus tôt, le Secrétaire à la Défense américain Ashton Carter avait également déclaré que « la conclusion du TPP était aussi importante pour lui qu'un autre porte-avions » (« passing TPP is as important to me as another aircraft carrier[112] »). Le ministre japonais de la revitalisation économique, Akira Amari, qui a négocié l'accord, avait par ailleurs souligné à plusieurs reprises que **le TPP constituait un moyen d'ancrer les États-Unis dans la région** et d'éviter, grâce à cette présence, que l'effort d'armement chinois ne déstabilise la région.

Cette dimension stratégique n'a pas échappé à la Chine : **certains analystes chinois ayant même qualifié le TPP d'« OTAN économique »**, considérant qu'il visait explicitement à isoler la Chine[113]. En retour, les initiatives chinoises comme la relance du FTAAP, le projet de « One Belt, One Road » ou encore la Banque Asiatique d'Investissement dans les Infrastructures – BAII (à laquelle le Japon et les États-Unis ont refusé, à ce jour, de se joindre) **ont pu être analysées comme des tentatives pour répondre à l'activisme américain et reprendre la main sur l'ordre du jour en matière d'intégration régionale**.

Bien que signé, l'accord sur le TPP n'a pas encore été ratifié et sa mise en œuvre pourrait se révéler plus complexe que prévu. La ratification par le Congrès américain constitue en quelque sorte un test de l'importance accordée à la dimension économique de l'alliance.

Globalisation : un champ d'intervention mondial pour l'alliance ?

Les Directives restent bien **centrées sur la défense du territoire japonais[114]**, mais dans le même temps, prennent également en considération les problématiques internationales pour véritablement positionner l'alliance au plan global et l'ancrer au sein d'un réseau de partenaires.

110. Gerald F. Seib, "Obama Presses Case for Asia Trade Deal, Warns Failure Would Benefit China", *The New York Times*, 27 avril 2015.
111. "Toward an Alliance of Hope" – Address to a Joint Meeting of the U.S. Congress by Prime Minister Shinzo Abe, Washington, 29 avril 2015.
112. David J. Lynch, "Asia-Pacific Trade Deal as Important as a New Carrier to Carter", *Bloomberg*, 6 avril 2015.
113. Gideon Rachman, "China is sailing into a sea of troubles", *The Financial Times*, 9 novembre 2015.
114. Les premiers mots des Directives : "In order to ensure Japan's peace and security under any circumstances, from peacetime to contingencies, and to promote a stable, peaceful, and prosperous Asia-Pacific region and beyond…" The Guidelines for US-Japan Defense Cooperation, 27 avril 2015.

Le soutien japonais aux opérations américaines dans le monde

La globalisation de l'alliance n'est pas une idée neuve. Dans les années 2000, le Japon envoie ses troupes dans l'**Océan Indien** pour des activités de ravitaillement en soutien aux forces de l'OTAN intervenant en Afghanistan (de 2001 à 2010) et fait intervenir les FAD en **Irak** pour contribuer à la reconstruction du pays (de 2003 à 2006). Tokyo participe aux activités internationales de lutte anti-piraterie dans le **Golfe d'Aden** dès 2009, s'appuyant sur une base sise à Djibouti (2011). Le Japon participe également à l'Initiative de Sécurité contre la Prolifération (**PSI**) depuis 2003. La déclaration commune de Koizumi et George W. Bush en 2006 annonce donc **l'existence *de facto* d'une « alliance globale**[115] **»**. Toutefois, depuis 1997 les FAD sont autorisées par la loi à fournir un soutien arrière aux forces américaines intervenant uniquement « dans des crises situées aux environs du Japon » (c'est-à-dire sur la péninsule coréenne).

La nouvelle législation de défense adoptée en septembre 2015 supprime cette clause « géographique » attachée jusqu'alors au soutien arrière des FAD aux activités de combat américaines. Désormais, ces activités ne sont plus conditionnées par une zone géographique particulière, **mais par leur importance quant à la sécurité du Japon**. **Le caractère vague de cette disposition a soulevé de fortes controverses** : certains y voient la porte ouverte à un futur engagement japonais dans un conflit armé au Moyen-Orient, d'autres craignent que Washington nourrisse de trop fortes attentes quant à des interventions japonaises qui resteront vraisemblablement largement cantonnées à l'Asie. Par ailleurs, un des scénarios possibles pour l'usage encadré de la légitime défense collective par le Japon prévoit que **Tokyo procède à des activités de déminage dans le détroit d'Hormuz** en cas de crise au Moyen-Orient ayant conduit à un blocus des cargaisons de pétrole vers l'archipel menaçant sa survie. Cette éventualité a été vivement critiquée lors des débats à la Diète.

Les dispositions de la législation de défense 2015

L'exercice de la légitime défense collective – la possibilité pour les forces japonaises de porter secours à un allié – est soumis à trois conditions : une attaque armée contre un pays étranger en étroite relation avec le Japon a pour résultat de **menacer la survie de l'archipel** ; il n'existe **pas d'autre moyen que le recours à la force** pour aider le pays menacé ; enfin l'emploi de la force se situe **au minimum requis**. Il ne s'agit donc pas d'un blanc-seing.

Une liste positive d'actions que le Japon pourra entreprendre dans ce cadre inclut : l'interception d'un missile balistique se dirigeant vers le territoire américain ou les intérêts américains en Asie ; la défense des forces américaines ou de

115. *The Japan-U.S. Alliance of the New Century*, The White House, Office of the Press Secretary Washington D. C., 29 juin 2006.

« partenaires proches du Japon » attaqués en Asie et la conduite d'opérations de déminage sous-marin en Asie du Nord-Est en cas de crise sur la péninsule coréenne, voire dans le Golfe d'Hormuz si une crise régionale conduisait à un blocus des exportations de pétrole vers l'archipel.

Les autres dispositions du paquet législatif doivent faciliter et étendre les missions des FAD à l'étranger. La « **Loi pour le soutien à la paix internationale** » simplifie la procédure de déploiement des FAD pour le soutien logistique et la fourniture de munitions aux forces multinationales et forces amies engagées dans des activités pour la paix et la sécurité internationale, en accord avec une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU[116]. En outre, contrairement à la législation précédente, disposant la nécessité pour les FAD d'agir en « zone de non-combat » afin de ne pas associer leur action à l'utilisation de la force par la coalition, cette loi permet aux FAD d'exercer leurs activités sur tous les terrains, à l'exception de la zone même des combats en cours. **Par ailleurs, le soutien logistique des FAD aux activités de combat des forces américaines**, limité jusqu'alors aux « crises situées aux environs du Japon » (la péninsule coréenne), **n'est plus conditionné par une zone géographique particulière**. La **loi sur la coopération en termes d'opérations de maintien de la paix sera également révisée**, permettant aux FAD d'utiliser la force pour protéger des forces amies opérant sous le même mandat ou mener à bien leurs missions, et d'intervenir sur des missions logistiques et humanitaires en dehors des mandats onusiens.

Avec ce paquet législatif, les forces d'autodéfense voient leurs champs d'action géographique et opérationnel s'élargir encore : elles interviennent désormais sur l'ensemble du globe, y compris sur des terrains risqués, et utilisent la force pour mener à bien leur mission et protéger leurs alliés lorsqu'ils sont menacés ou attaqués. Certains y voient la porte ouverte à un futur engagement dans un conflit armé. Mais l'accord préalable de la Diète quant au déploiement international des FAD doit venir contraindre les conditions du déploiement des troupes.

La « nature globale » de l'alliance et ses modes d'action

La déclaration conjointe du 28 avril 2015 qui décrit la vision stratégique pour l'alliance souligne bien la nature globale de cette dernière (occurrence du terme « global » : 16/1 219 mots) et les 15 questions et défis mondiaux à relever par les alliés font figure d'**inventaire à la Prévert**[117]. Dans le même temps, les Directives n'accordent qu'un espace limité aux activités de coopération internationale (3 pages

116. Tokyo avait dû adopter deux lois *ad-hoc* pour permettre le soutien des FAD à la coalition en Afghanistan en 2001 et l'intervention humanitaire pour la reconstruction de l'Irak en 2003.
117. Sont listés, dans l'ordre : le changement climatique, la croissance économique, la sécurité énergétique, le développement durable, la sécurité humaine, l'extrémisme, la prolifération nucléaire, le commerce international, les questions de santé, les questions spatiales et cyber, les interventions post-catastrophes naturelles, les droits de l'homme, l'éducation des filles, les opérations de maintien de la paix de l'ONU. *US-Japan Joint Vision Statement*, The White House, Office of the Press Secretary, 28 avril 2015.

sur 24 dans la version anglaise). **On peut estimer que les intentions sont sans doute plus importantes que les activités concrètes, pour le moment du moins**. De manière générale toutefois, Tokyo et Washington se retrouvent diplomatiquement alignés sur un grand nombre de dossiers internationaux. La **lutte contre le terrorisme**[118], mentionnée notamment par la déclaration du 28 avril, et la **promotion des valeurs et normes commerciales** ambitieuses *via* la conclusion du TPP constituent deux orientations importantes pour la coopération bilatérale. Plus qu'une globalisation, on note une véritable régionalisation de l'alliance, à travers la mise en place de partenariats triangulaires avec des pays tiers.

Triangulation : développer les coopérations de sécurité avec des partenaires

Tokyo et Washington partagent un objectif fort : faire évoluer le système d'alliance d'un **« hub-and-spoke », centré autour des États-Unis, à celui d'un réseau ou d'une « toile » (*web* plutôt que *network*)[119] :** « On trilateral and multilateral cooperation in the region, with the US, it's interesting to see a sort of 'de-hub-and-spokification' of the region and rather the emergence of a web. Japan will become a small power center within this web. We're seeing a lot of Japanese activity with other regional partners: Japan-India, Japan and Southeast Asian states, Japan-Australia, etc[120]. » **La construction à terme d'une toile s'appuie sur la mise en place de coopérations stratégiques triangulaires**, centrées autour des alliés américain et japonais plus un pays tiers (États-Unis + Japon + N).

Pour le Japon, il s'agit d'abord de **renforcer le système d'alliances** et de partenariats pro-américains, en construisant des liens stratégiques avec des pays partageant ses intérêts et faciliter une présence américaine pérenne en Asie. Mais il s'agit également de diversifier ses partenaires de sécurité et ainsi de **se prémunir face au risque d'un éventuel retrait stratégique américain**. Les orientations de défense (NDPG) de 2010 prévoient déjà le renforcement des relations avec les alliés asiatiques des États-Unis : la Corée du Sud et l'Australie, avec qui le Japon partage « des valeurs communes ainsi que des forts intérêts de sécurité », mais aussi, avec les pays de l'ASEAN, « partenaires traditionnels du Japon » et l'Inde, qui partage l'intérêt nippon pour la protection des routes maritimes entre l'Afrique et l'Asie orientale[121]. En décembre 2012, Shinzo Abe avait ainsi appelé à la mise en place d'un « **diamant de sécurité** », quasi-coalition des démocraties qui s'appuierait sur

118. "We cannot operationally support an intervention against ISIS right now, only on humanitarian level. Japan can play a complementary role, through a 3-D approach (diplomacy, defense and development)" Entretien avec un chercheur spécialiste des questions stratégiques, Tokyo, juillet 2015.
119. La toile (web) forme un ensemble plus interdépendant d'un portefeuille d'alliances distinctes mais est moins uniforme qu'un véritable réseau (network).Patrick M. Cronin (éd.), "The Emerging Asia Power Web – The rise of Bilateral intra-Asian Security Ties", *Center for a New American Security*, juin 2013.
120. Entretien avec un chercheur américain expert de la politique des alliances en Asie, Washington D. C., mai 2015.
121. NDPG 2010, *op. cit.*, pp. 8-9

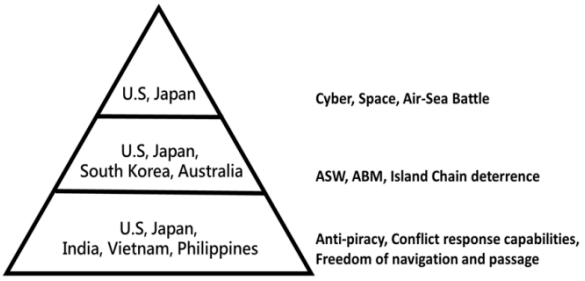
l'Australie, l'Inde, le Japon et les États-Unis pour protéger les zones maritimes s'étendant de la région de l'Océan Indien à l'ouest du Pacifique[122].

Pour sa part, Washington cherche depuis le milieu des années 2000 à favoriser la coopération entre ses alliés asiatiques (Tokyo et Séoul face à Pyongyang, Tokyo et Canberra sur la sécurité maritime). Dans un contexte de restriction budgétaire, mais aussi face à l'évolution de la menace chinoise, les États-Unis souhaitent **confier une plus grande partie du fardeau à leurs alliés et encourager leur coordination**[123]. Il s'agit aussi de **s'assurer la coopération de partenaires de sécurité** prêts à accueillir de temps à autre leurs forces dans la région, mais aussi capables de garantir un minimum d'interopérabilité et de soutien logistique avec les forces américaines et entre eux.

Sur ces bases, les alliés s'engagent dans un processus de triangulation, encourageant les coopérations avec des partenaires privilégiés. Selon les capacités et l'étroitesse de la relation en question, la coopération doit recouvrir des domaines plus ou moins sophistiqués et stratégiques (voir le schéma ci-dessous). Avec la Corée et l'Australie pourront être développées la lutte anti-sous-marine (ASW), les capacités antimissiles (BMD) et les mesures de dissuasion maritimes. Avec l'Inde, le Vietnam et les Philippines, les opérations anti-piraterie, les activités liées à la liberté de navigation et le renforcement des capacités opérationnelles en cas de conflit.

Cela reste de l'ordre du théorique, le développement de la coopération se heurtant souvent à des difficultés d'ordre politique ou liées à la capacité militaire des pays en question. En tout état de cause, **l'objectif identifié est le partage d'information entre partenaires pour aboutir à une *common situational awareness*.**

Schéma d'organisation des missions et des partenariats



Source : Yujen Kuo, « China-Japan relations », présentation à l'Ifri, Paris, le 15 septembre 2015.

122. Shinzo Abe, "Asia's Democratic Security Diamond", *Project Syndicate*, 27 décembre 2012.
123. "Meanwhile, our growing trilateral cooperation – with the Republic of Korea, as well as with Australia – gives us new opportunities to enhance security across the region." Barak Obama, *Remarks by President Obama and Prime Minister Abe of Japan in Joint Press Conference*, The White House, 28 avril 2015.

Pour cette étude, il nous a été demandé d'examiner les cas de la Corée du Sud, de l'Australie, de Singapour et du Myanmar. Pour être tout à fait complet, il convient de préciser que les coopérations triangulaires avec les Philippines, le Vietnam et l'Inde ont également une potentialité d'expansion forte.

Corée du Sud – Toujours un défi à la stratégie américaine de mise en réseau des alliés ?

En principe, les fondements pour une coopération bilatérale de sécurité entre le Japon et la Corée du Sud, et un partenariat trilatéral avec Washington sont solides (partage de valeurs et d'intérêts, face à la Corée du Nord), toutefois, deux facteurs sont jusqu'alors venu fortement limiter son expansion : les tensions politiques, historiques et territoriales entre Tokyo et Séoul ; et la réaction de la Chine face à une formalisation éventuelle de cette coopération. Ainsi, un ouvrage de 2015 estimait que **le scénario d'évolution le plus probable est celui d'un renforcement *de facto* de la coopération trilatérale, sans institutionnalisation**[124].

Les tensions politiques entre Tokyo et Séoul restent des contraintes fortes, malgré les progrès enregistrés fin 2015. Dans la Stratégie de Sécurité Nationale japonaise, la Corée du Sud figure au premier rang des pays avec lesquels le Japon doit renforcer ses relations de sécurité (devant l'Australie, les pays de l'ASEAN et l'Inde[125]), pourtant, les relations politiques et stratégiques ont été gelées depuis la visite sur les îles disputées des Takeshima/Dokdo de l'ancien Président Lee Myung Back en août 2012, jusqu'en automne 2015. Les réformes de sécurité au Japon et les progrès au sein de l'alliance constituent des inquiétudes supplémentaires pour Séoul : « **There is a 'Korea fatigue' in Japan** : a feeling that Korea is challenging too much Japan on everything. Also, Korea is not happy about the strengthening of the US-Japan alliance. It sees that Abe, the US, the Japanese government are determined to advance the relation, but at the same time, the US-ROK alliance is lagging behind[126]. »

Washington a exercé une forte pression sur ses deux alliés pour qu'ils normalisent leurs relations. En conséquence, la Présidente Park a adopté une politique à deux volets vis-à-vis du Japon : intransigeance sur les questions historiques et territoriales, mais ouverture pour le retour à une coopération économique et de sécurité. Cela a abouti en décembre 2014 à la signature d'un **accord-cadre pour le partage de renseignement**[127] sur la Corée du Nord entre les trois pays. En octobre 2015, à l'occasion d'une rencontre entre les ministres de la

124. Brad Glosserman et Scott A. Snyder, *The Japan-South Korea Identity Clash. East Asian Security and the United States*, New York, Columbia University Press, 2015, p. 136-154.
125. *National Security Strategy*, Tokyo, 17 décembre 2013, p. 23.
126. Entretien avec un chercheur spécialiste des questions stratégiques, Tokyo, juillet 2015.
127. "S. Korea, Japan Launch Military Intelligence Sharing Under Trilateral Deal with U.S.", *Yonhap News*, 25 juin 2015.

défense nippon et coréen, Séoul se déclare favorable à une **intervention des FAD sur son territoire pour évacuer des civils en cas de crise sur la péninsule**[128]. De manière remarquable, fin décembre 2015 les deux voisins se sont entendus pour solder une des querelles historiques qui les opposent, à savoir, la reconnaissance de la responsabilité du Japon dans l'enrôlement de près de 200 000 esclaves sexuelles, essentiellement coréennes, durant la guerre[129]. Des excuses formelles de Tokyo et le versement de réparations aux survivantes coréennes doivent permettre de **résoudre « de manière irréversible » ce différend** afin de faire évoluer la coopération stratégique. À la faveur d'un **nouvel essai nucléaire (le 6 janvier 2016)** suivi d'un **lancement de missile balistique (le 7 février 2016) nord-coréens**, la coopération en matière de renseignement progresse puisque Séoul annonce qu'il communiquera en temps réel les informations liées aux activités balistiques nord-coréennes à Washington sur le canal utilisé par les forces américaines et japonaises dans le cadre de leur bouclier antimissiles[130]. La Corée se présente également comme plus ouverte quant à une possible installation d'une batterie de missiles antimissiles THAAD pilotée par les Américains sur son territoire[131]. **Ces avancées laissent à penser que Séoul pourrait faire évoluer sa position stratégique** pour rejoindre, à terme, un système américain de défense antimissiles intégré avec le Japon[132].

Toutefois, il est encore trop tôt pour être dans l'affirmation. Avec Tokyo, Séoul doit encore signer un ACSA (*Acquisition and Cross-Servicing Agreement*) et un GSOMIA (*General Security of Military Information Agreement*), en souffrance depuis 2012, et qui permettraient aux deux pays de s'échanger certains équipements sur le terrain et de coopérer plus avant en matière de renseignement.

La réaction de la Chine sera essentielle pour mesurer si une relation trilatérale de défense nippo-américano-coréenne, essentielle face à Pyongyang, **pourra s'établir** sur la question de l'interopérabilité avec les forces américaines, sur le système antimissile (système Aegis et communication avancée), la lutte anti-sous-marine et anti-mines et l'évacuation des non-combattants en cas de crise sur la péninsule.

Australie – L'amorce d'un triangle de sécurité institutionnalisé ?

La relation États-Unis – Japon – Australie constitue la version la plus aboutie d'un partenariat de sécurité trilatéral, Tokyo estimant entretenir avec

128. "Japan-ROK Defense Chiefs Meeting a Chance to Reinvigorate Cooperation", *The Yomiuri Shimbun*, 23 octobre 2015.
129. "South Korea, Japan Agree to 'Irreversibly' Resolve Comfort Women Issue", *Nikkei Shimbun*, 28 décembre 2015.
130. Hiroshi Minegishi, "South Korea to Feed US, Japan Real-Time Intel on North", *Nikkei Asian Review*, 23 janvier 2016.
131. Shannon Tiezzi, "South Korea Eyes THAAD, China Urges 'Caution'", *The Diplomat*, 30 janvier 2016.
132. De même, il y a de fortes chances pour que la Corée rejoigne prochainement le TPP.

Canberra une « quasi-alliance [133] », et la coopération trilatérale bénéficiant d'institutions déjà rôdées : le *Trilateral Strategic Dialogue* (2006) et le *Security and Defense Cooperation Forum* (SDCF) (2007). Ce qui singularise aussi ce triangle est la priorité donnée à la **promotion et à la défense de l'ordre international actuel et des normes et valeurs libérales**, plutôt que la mise en place d'une stratégie commune contre une menace particulière[134].

Le Japon et l'Australie ont graduellement renforcé leur relation stratégique et de sécurité (en particulier pour des capacités d'HA/DR et sécurité maritime), notamment à travers l'organisation de dialogues de haut niveau (2+2 depuis 2007) et d'exercices conjoints (exercices Trident en 2009, 2010 et 2012 – ces derniers se déroulant en mer de Chine orientale sur un scénario de guerre sous-marine). Les deux pays sont aujourd'hui **l'un pour l'autre le plus important partenaire de sécurité, après l'allié américain**[135].

Récemment, plusieurs développements ont conduit la coopération trilatérale à encore gagner en profondeur : le **pivot américain** qui encourage les coopérations entre partenaires de sécurité et qui accorde une place plus grande à l'Australie avec l'annonce du déploiement de 2 500 Marines à Darwin, **les réformes de sécurité au Japon**, qui vont permettre aux FAD de mieux coopérer avec les forces australiennes au sein des opérations de maintien de la paix [136] et éventuellement de participer à leur défense dans le cadre de la légitime défense collective[137]. En outre, **Tokyo et Canberra négocient un SOFA** (*Status of Forces Agreement*) depuis juillet 2014, qui devrait faciliter des entrainements communs plus sophistiqués sur le territoire japonais [138]. **Une troisième opportunité est l'ouverture de la coopération industrielle de défense**. Tokyo et Canberra entretiennent déjà des liens très étroits avec l'industrie de défense américaine et leur **niveau d'interopérabilité des équipements est donc très élevé**. Japon et Australie ont été désignés comme les deux bases de maintenance pour les ***F-35*** en Asie Pacifique[139]. **L'épreuve-test est toutefois constituée par le marché des 12 sous-marins de nouvelle génération dont Canberra souhaite se doter**. D'abord fermé, le marché s'est finalement ouvert à trois propositions, dont celles du Japon, de la France et de l'Allemagne. Washington, qui pourrait fournir le système de combat associé, soutient la proposition japonaise. L'issue du processus de sélection

133. Les deux pays ont conclu un partenariat stratégique en 2007, signé un accord ACSA en 2010 et un GSOMIA pour la protection des renseignements militaires en 2012.
134. Ken Jimbo, Yuki Tatsumi et William T. Tow, "Final Thoughts", *in* Yuki Tatsumi (éd.), *US-Japan-Australia Security Cooperation: Prospects and Challenges*, The Stimson Center, avril 2015, p. 100.
135. Yuki Tatsumi, "Introduction", *in* Yuki Tatsumi (éd.), *op. cit.*, p. 81.
136. Ce sont les forces australiennes qui étaient en charge de la protection des FAD lors d'interventions risquées dans l'Irak en reconstruction.
137. Thomas S. Wilkins, "From Strategic Partnership to Strategic Alliance? Australia-Japan Security Ties and the Asia-Pacific", *Asia Policy*, n° 20, juillet 2015, p. 91. Voir aussi "SDF Should Protect 'Australian Forces'", *The Yomiuri Shimbun*, 15 avril 2015.
138. Yusuke Fukui, "Japan Moves to Make Australia 'Quasi-Ally' in National Security", *The Asahi Shimbun*, 10 novembre 2014.
139. L'Australie doit en acquérir 58, le Japon, 42.

reste incertaine, en particulier avec l'arrivée au pouvoir de Malcom Turnbull en septembre 2015.

Le **domaine de coopération privilégié actuellement est celui de la sécurité maritime** : les partenaires y travaillent à travers l'amélioration de leur interopérabilité par des **exercices conjoints** (Pacific Bond[140] en 2013, Cope North Guam et Southern Jackaroo en 2014), notamment des opérations de lutte anti-sous-marine, mais aussi par **la coordination en termes de contribution au renforcement des capacités maritimes des pays d'Asie du Sud-est**. Japon et États-Unis bénéficieraient en effet de l'expérience australienne dans le Pacifique[141]. Tokyo, Washington et Canberra **partagent donc de façon grandissante les concepts opérationnels pour les activités de *maritime capacity building* dans la région**[142]. Les transformations des stratégies maritimes ont créé des opportunités de coopération et coordination entre les trois pays : le Japon cherche à maintenir un équilibre des puissances favorables, les États-Unis souhaitent sécuriser leur accès à la zone et renforcer les capacités de leurs partenaires, quand l'Australie défend une vision plutôt normative de défense de la liberté de navigation, que ses deux partenaires partagent[143].

Le principal obstacle au développement de la relation est la réaction de la Chine : en 2007, l'Initiative quadrilatérale qui avait réuni ces trois pays et l'Inde pour un Dialogue stratégique et des exercices navals avait attiré les critiques de la Chine dénonçant l'émergence d'un « mini-OTAN » asiatique, ce qui avait mis un terme au projet. **Canberra et Washington sont particulièrement soucieux de ne pas apparaître comme participant à une coalition « anti-chinoise »**. Par ailleurs, **l'Australie ne souhaite pas se fermer des options stratégiques**, et reste réticente à toute formalisation supplémentaire de sa relation de sécurité au Japon. **Pour cette raison, il est probable que la dimension informelle de la relation trilatérale de sécurité continue de limiter la coopération aux activités de temps de paix sans usage de la force**[144].

Singapour – un partenaire proche et connecté, mais en principe non-aligné

Singapour peut être considéré comme le 4e partenaire de sécurité asiatique le plus proche de Washington, après Tokyo, Séoul et Canberra. Toutefois, la ville-État entretient également des liens forts (économiques, politiques, culturels) avec la Chine. **La politique de rééquilibrage américain vers l'Asie a mis en valeur le rôle**

140. "Australia, Japan and US Naval Forces Conduct ASW Exercises", *NavalToday.com*, 23 juin 2013.
141. L'Australie, à travers son programme "Pacific Patrol Boat" (PPBP) a fourni aux pays d'Asie du Sud-Est 22 patrouilleurs à 12 archipels du Pacifique entre 1987 et 1997.
142. Ken Jimbo, "Japan-Us-Australia Cooperation on Capacity Building in Southeast Asia", *in* Yuki Tatsumi (éd.), *op. cit.*, p. 68.
143. Ken Jimbo, *op. cit.*, p. 70.
144. Ken Jimbo, Yuki Tatsumi et William T. Tow, "Final Thoughts", *in* Yuki Tatsumi (éd.), *op. cit.*, p. 101.

de Singapour comme un partenaire clé dans la région : Washington a annoncé le stationnement de quatre frégates légères en zone littoral (**LCS** – *Littoral Combat ships*[145]) et la ville-État participe au **Partenariat Trans-Pacifique**, avec le Japon, notamment.

Le partenariat de sécurité et de défense avec Washington est réglé par un accord-cadre stratégique négocié en 2005, **permettant aux forces américaines d'accéder aux infrastructures** (base navale, centre de réparation et une piste aérienne) et de déployer des équipements sur la base de rotations (avions de chasse, bâtiments navals). Cela participe de l'approche de dispersion stratégique des forces en Asie.

En 2009, **Singapour est le premier pays d'Asie du Sud-Est avec lequel Tokyo signe un accord-cadre sur la coopération de défense**. Cet accord-cadre prévoit des dialogues annuels et des échanges de haut niveau. En 2012, les deux pays conduisent un exercice maritime (*Pacific Shield* 2012) et depuis 2007, Tokyo rejoint régulièrement les exercices Malabar auxquels Singapour prend aussi part. Les forces japonaises rencontrent également les forces singapouriennes au cours des exercices anti-piraterie de la Combined Task Force 151 dans le Golfe d'Aden.

Pour le Japon comme pour les États-Unis, la ville-État a un positionnement géographique idéal, entre Océan Pacifique et Océan Indien, sur la route du Moyen-Orient, et apparaît ainsi **comme une escale incontournable** nourrissant les liens de coopération : « The MSDF often drop by Singapore in their way to Africa and the Middle-east. There are Singapore officer in Japan for formation. The relations are 'intermediate' but stable. An ACSA is being discussed[146]. »

Singapour développe en outre ses capacités militaires et cherche à les mettre en réseau sur un modèle similaire à celui des États-Unis et du Japon, et qu'il appelle *Integrated Knowledge Command and Control Concept* (IKC2). Il s'agit de mettre en relation les dispositifs de surveillance, et de réaction aux menaces[147]. Ceci pourrait constituer un domaine de coopération avec les alliés, tout comme **la coopération industrielle de défense** : consacrant 3,3 % de son PIB à la défense, Singapour est le 5e importateur d'armes au monde et se fournit principalement auprès des États-Unis.

Toutefois, Singapour conserve des liens forts avec les États-Unis et la Chine et cherche à garder cet équilibre dans ces deux relations. Pour cela, il **est réticent à**

145. "The vessel is the first U.S. Navy ship to be designed to fight close to shore in shallow waters, to carry a smaller crew, and to boast flexible capabilities that include anti-mine and anti-submarine missions.", *in* Emma Chanlett-Avery, "Singapore: Background and US Relations", Congressional Research Service, Washington, 26 juin 2013, p. 4.
146. Entretien avec un haut fonctionnaire, Ministère de la Défense, Tokyo, juillet 2015.
147. Robbin Laird, "Partners in the Pacific: Singapore, Australia and Japan", *Breaking Defense*, 15 janvier 2013.

s'engager dans une quasi-coalition face à la Chine, ce qui pourrait contraindre le développement d'une relation triangulaire : « Singapore has praised the Administration's 'rebalancing' effort toward Asia, yet has been careful to warn that anti-China rhetoric or efforts to 'contain' China's rise will be counterproductive[148]. »

Myanmar – un pays-test pour la coordination stratégique nippo-américaine ?

Les efforts de libéralisation du régime birman dès 2011 ont ouvert la porte à des nouvelles possibilités de coopération. Pour l'alliance, réinvestir le Myanmar correspond à **un triple enjeu** : aider le régime à se démocratiser et se développer économiquement, contrebalancer l'influence chinoise due à l'aide et aux investissements effectués par Pékin ces dernières décennies en faisant pencher la balance du côté de l'alliance, et profiter des opportunités économiques.

Les États-Unis et le Japon ont des approches et des atouts différents dans leurs relations avec le Myanmar : Washington se focalise sur la question des droits de l'homme et a de bons liens avec la société civile, Tokyo se concentre sur le développement économique du pays et entretient de bonnes relations avec le gouvernement[149]. En mai 2013, le Premier ministre Abe effectue ainsi une visite au Myanmar annulant la dette d'alors et annonçant un nouveau paquet d'aide qui replace le Japon comme premier donateur d'APD du pays (**8 milliards de dollars d'aide depuis 2011). L'accent est placé sur le développement des infrastructures**, avec la construction d'une zone économique spéciale à Thilawa, récemment inaugurée, mais plus généralement sur l'amélioration de l'environnement des investissements (notamment à travers la mise en place de la Myanmar-Japan Joint Initiative[150]). De leur côté, **les États-Unis, ont offert 276 millions de dollars de 2011 à 2015**, essentiellement pour promouvoir la réconciliation nationale, la démocratisation et les réformes économiques[151].

En avril 2014, Obama et Abe décident de soutenir la réforme politique et institutionnelle au Myanmar et début 2015, on apprend que les alliés vont travailler ensemble à **réformer le droit du travail** dans les 3 à 5 prochaines années, Washington prenant la tête du projet[152]. Un autre domaine de coopération identifié par les experts pour les alliés est **la construction des relations civilo-militaires** et la formation du personnel au sein des forces armées du Myanmar pour en faciliter

148. Emma Chanlett-Avery, *op. cit.*, p. 4.
149. James L. Schoff, "What Myanmar Means for the US-Japan Alliance", Carnegie Endowment for International Peace, septembre 2014.
150. *Myanmar-Japan Joint Initiative: Action Plan*, 2 octobre 2013, disponible sur le site de l'ambassade du Japon au Myanmar : <www.mm.emb-japan.go.jp>.
151. David Steinberg, "Introduction", in *The United States and Japan – Assisting Myanmar's Development*, Sasakawa USA Report, 2015 p. 12.
152. "US, Japan to Help Strengthen Labor Laws", *Nikkei Asian Review*, 30 janvier 2015.

sa réforme et sa démocratisation[153]. « For now, **there is very little coordination with the US.** Cooperation with Myanmar will grow in the future because there are a lots of needs; especially on how to become a 'democratic military'[154]. »

Malgré des objectifs communs, **plusieurs défis restent à relever pour que l'alliance travaille véritablement en tandem**, notamment dépasser les suspicions de compétition économique, gérer les organisations bureaucratiques et des années fiscales différentes qui rendent difficiles une coordination sur des projets d'aide[155]. Le nouveau mécanisme de coordination permanente de l'alliance pourrait faciliter cette démarche. « Through use of these traditional and newly established mechanisms, the United States and Japan are effectively managing their Myanmar policy within the confines of domestic restraints, but they are far from developing a joint or even coordinated strategy. Thus, developing a complementary Myanmar policy strategy for the United States and Japan will require some agreement on capacity-building priorities and how to evaluate progress[156]. »

Une dissuasion renforcée ?

Les dernières transformations de l'alliance renforcent-elles sa capacité de dissuasion ?

L'avenir de la dissuasion nucléaire élargie

En principe, les dispositions liées à la dissuasion nucléaire américaine élargie au Japon n'ont pas varié. Toutefois, alors que la Chine modernise son arsenal nucléaire et ses vecteurs balistiques et que la tendance depuis la *Nuclear Posture Review* de 2010 est à la réduction de l'arsenal américain – en particulier de certains composants de l'arsenal nucléaire « déployable » comme les Tomahawk Land Attack Missile/Nuclear (TLAM/N) – **les Japonais sont inquiets d'une baisse de la crédibilité de la dissuasion élargie et des conséquences d'une éventuelle stabilité stratégique entre Pékin et Washington[157]** : « If the U.S. officially accepts the existence of mutual vulnerability between the two countries it may cause deterioration of the regional security environment through the '**stability-instability-paradox'**[158]. » Dans cette éventualité, la Chine ayant le sentiment d'avoir une dissuasion crédible face aux États-Unis, pourrait être encouragée à poursuivre son expansion maritime dans la région. **La transparence américaine en termes de capacités nucléaires semble donc une question importante pour certains stratèges japonais,** qui la redoutent, préférant la poursuite d'une certaine « ambiguïté stratégique ».

153. David Steinberg, "Introduction", *op. cit.*, p. 13.
154. Entretien avec un haut fonctionnaire, Ministère de la Défense, Tokyo, juillet 2015.
155. James L. Schoff, septembre 2014, *op. cit.*, p. 21-22.
156. *Ibid.*, p. 24.
157. Entretiens avec un officiel américain, Washington D. C., mai 2015, et un chercheur, expert de la politique des alliances en Asie, Washington D. C., mai 2015.
158. Sugio Takahashi, *op. cit.*, 2015, p. 5.

Pour répondre à ces craintes quant à l'affaiblissement de la dissuasion nucléaire élargie, **Washington a mis en place trois types de démarches** : une meilleure coordination politique et stratégique avec les alliés, avec la mise en place de Dialogues sur la dissuasion élargie (*Extended Deterrence Dialogue* dès 2010 avec Tokyo), une intégration plus forte des stratégies de défense conventionnelles et l'approfondissement des relations de sécurité entre alliés et partenaires afin d'assurer des accès privilégiés au renseignement et des technologies et donc renforcer la dissuasion globale[159].

La composante conventionnelle de la dissuasion élargie

La réflexion stratégique américaine s'oriente depuis plusieurs décennies déjà vers une **conventionnalisation de la dissuasion élargie**. Donner une plus grande importance aux capacités conventionnelles permet d'accroître la flexibilité stratégique en diversifiant ses options de riposte et représailles, et par là, permet de renforcer la crédibilité de la dissuasion américaine.

Il s'agit d'une réponse intégrée, combinant : 1/des **partenariats politiques forts** avec les alliés ; 2/la préservation d'un **équilibre des forces conventionnelles** favorable ; 3/des **capacités de frappes conventionnelles** (y compris les capacités de frappes stratégiques rapides (*conventional prompt strike*, encore en cours de développement, en partie opérationnelles d'ici 2025)[160] ; 4/une **défense antimissile** (essentielle pour faire porter la responsabilité de l'escalade sur l'adversaire et, le cas échéant, garantir la résilience des forces) et 5/des **mesures de résilience** liées à l'espace et au cyberespace[161]. La posture de défense sophistiquée de contre-A2/AD et d'intégration des forces aériennes et navales adoptée par les États-Unis et le Japon participe donc pleinement au renforcement de la dissuasion élargie.

Le Japon comprend que dans un contexte de conflit limité, **le maintien de la supériorité des forces conventionnelles de l'alliance est fondamental** pour éviter une escalade qui pourrait mener à l'utilisation de l'arme nucléaire : une option difficile à considérer par Washington, qui pourrait jouer l'apaisement au détriment des intérêts nippons[162]. Ainsi, la déclaration conjointe du 27 avril « confirme l'importance stratégique **de déployer les capacités américaines les plus modernes et sophistiquées au Japon**[163] », comme les patrouilleurs *P-8* à

159. Brad Glosserman et Scott Snyder, *op. cit.*, p. 164.
160. Corentin Brustlein, "Conventionalizing Deterrence? US Prompt Strike programs and Their Limits", *Proliferation Papers*, n° 52, Paris, Ifri, janvier 2015.
161. Brad Roberts, *op. cit.*, p. 20.
162. James L. Shoff, "Changing Perceptions of Extended Deterrence in Japan", *in* Toshi Yoshihara et James R. Holmes, *Strategy in the Second Nuclear Age: Power, Ambition, and the Ultimate Weapon*, Washington D. C., Georgetown University Press, 2012, p. 109 .
163. *Joint Statement of the Security Consultative Committee: A Stronger Alliance for a Dynamic Security Environment*, Office of the Spokesperson, Washington D. C., 27 avril 2015.

Kadena (Okinawa), les drones *Global Hawks* à Misawa, le navire de transport amphibie *USS Green Bay* à Sasebo, les *F-35B* dès 2017 à Iwakuni, le porte-avions *USS Ronald Reagan* à Yokosuka et d'autres bâtiments dotés du système Aegis dès 2017.

Ces capacités, le maintien de forces américaines prépositionnées, la coordination renforcée entre les alliés à plusieurs niveaux, l'engagement commun à accroître l'interopérabilité des forces à travers l'utilisation d'équipements et de systèmes les plus sophistiqués sont **autant d'éléments identifiés comme renforçant la capacité de dissuasion de l'alliance aujourd'hui**.

Conclusion – les dernières directives : un double exercice de réassurance ?

Dans le cadre des nouvelles Directives, **le Japon s'est engagé à répondre en première ligne aux crises en situation de zone grise, soulageant ainsi l'allié américain** qui craignait être pris à parti sur ces délicates questions territoriales. L'archipel renforce également sa défense, considérant même se doter d'une capacité offensive limitée[164], et prend une part plus importante du « fardeau » de sécurité, notamment avec l'exercice de l'autodéfense collective. **En échange, Tokyo a obtenu des assurances de sécurité très concrètes de la part de son allié**, enracinées dans une coopération toujours plus approfondie. La mise en place d'un mécanisme permanent de coordination doit améliorer le partage d'information, la planification opérationnelle et l'interopérabilité des forces à tous les niveaux. De même, l'alliance prévoit désormais une palette de réponses graduées, adaptées aux multiples nuances qui séparent le temps de paix du conflit ouvert. Enfin, la coopération s'étend à de nouveaux domaines – cyber, espace, mais aussi coopération au développement et commerce, avec l'accord transpacifique (TPP) – la rendant véritablement stratégique.

L'approfondissement de l'alliance et son rééquilibrage ne sont toutefois pas des acquis indiscutables. La volonté politique des alliés pour mettre en application ce cadre de coopération et continuer d'entretenir la confiance mutuelle dans un environnement de sécurité plus menaçant, instable et incertain seront déterminantes pour la longévité de l'alliance : « **The Guidelines are a toolbox; much depends on political will of the leadership in both countries**[165]. »

164. "We don't have a system to conduct strike, but it will be possible in the future (in the next 5 years)…" Entretien avec un haut fonctionnaire, Ministère de la Défense, Tokyo, juillet 2015.
165. Entretien avec un haut fonctionnaire, Ministère de la Défense, Tokyo, juillet 2015.

Analyse des variables internes

Le Japon

Identité stratégique japonaise et alliance nippo-américaine

Le débat sur la politique de défense japonaise constitue l'un des facteurs fondamentaux modelant l'alliance et son évolution. En 2004, William Rapp identifie pour le Japon **trois objectifs nationaux à réconcilier** au XXIe siècle[166] (voir le schéma ci-dessous). Le premier objectif, partagé par les acteurs les plus âgés et les pacifistes, est **d'éviter d'être entraîné dans une guerre** (éviter l'*entrapment*). Le second, celui des acteurs plus jeunes et réalistes, est de **prévenir l'abandon des États-Unis** en accordant des concessions à son allié, en particulier grâce à un réarmement, l'élargissement des missions des FAD et un engagement plus étendu à ses côtés (éviter l'abandon). Le troisième, soutenu par les forces nationalistes, est de **poursuivre une stratégie d'autodétermination** en accroissant les conditions de l'autonomie stratégique du pays, sur le plan économique, politique, militaire (accroître l'autonomie stratégique).

Les intérêts centraux identifiés par l'auteur il y a plus d'une décennie représentent aujourd'hui le cœur des réformes de sécurité promues par l'administration Abe (adoption de la Stratégie de sécurité nationale, mise en place d'un Conseil National de Sécurité, amélioration des capacités défensives autour des îles du sud-ouest (Nansei), production conjointe des missiles *SM3 Block IIA*, entre autres). Les trois catégories d'options présentées à l'intersection des trois grands objectifs nationaux représentent des pistes pour **se prémunir des risques de chaque choix stratégique**, à savoir : **le risque de frictions liées à une différence des attentes entre les alliés** (abandon et *entrapment*), le **risque de dépendance excessive aux États-Unis et d'isolement face à l'Asie, le risque de frictions et conflit en Asie lié à un réarmement japonais**.

166. William E. Rapp, "Past its Prime? The Future of the US-Japan Alliance", *Parameters*, 2004, p. 104-106.

Les trois objectifs de sécurité nationale du Japon selon William Rapp

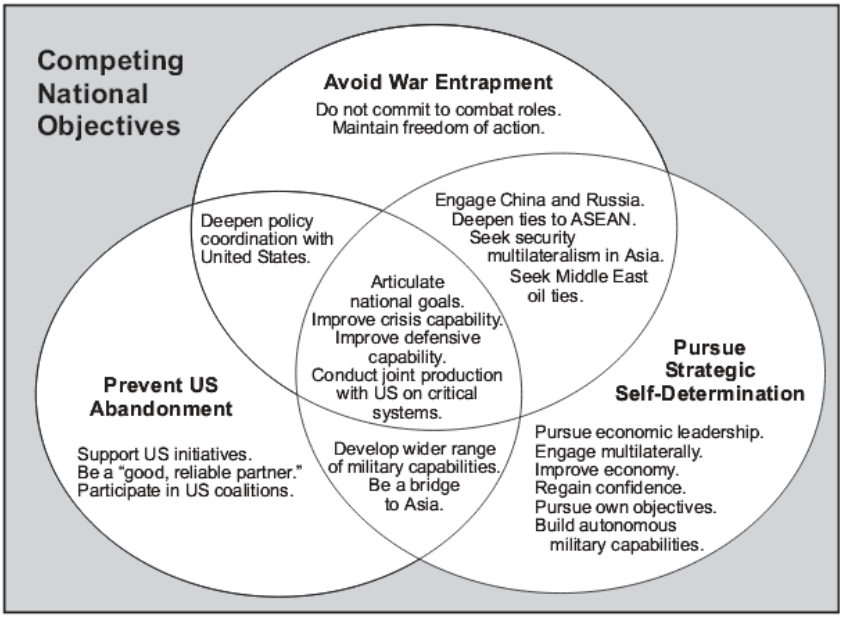


Figure 1. Japan's three competing national security objectives.

La politique de sécurité japonaise est donc formée par un dosage variable de ces trois objectifs. La teneur du dosage dépend de l'évolution de l'environnement géostratégique du Japon et des affinités idéologiques des autorités et des institutions au pouvoir.

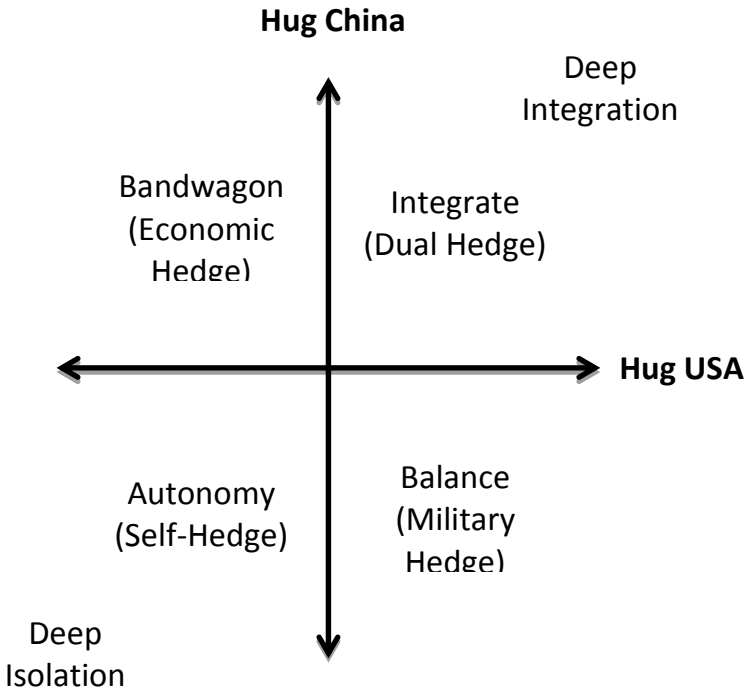
Le positionnement du Japon face aux États-Unis et à la Chine et son adaptation à la transformation de l'équilibre des forces entre le déclin et l'ascension de deux superpuissances forme le défi central à relever pour les stratèges japonais. Richard Samuels et Narushige Michishita[167] considèrent ainsi qu'analyser la relation croisée du Japon face aux États-Unis et à la Chine offre une compréhension précise des différentes écoles de pensées sur la posture de sécurité japonaise[168]. Documentant, actualisant et explicitant ce modèle, nous nous attacherons à identifier les acteurs qui partagent les mêmes convictions et à en souligner les nuances (**voir le tableau page 75-76**). Il faut toutefois souligner que les frontières sont poreuses entre obédiences, et que le même type d'acteur (parti

167. Narushige Michishita et Richard Samuels, "Hugging and Hedging-Japanese Grand Strategy in the Twenty-first Century", *in* Henry R. Nau et Deepa M. Ollapally (éd.), *Worldviews of Aspiring Powers*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 146-180.

168. Cette distinction entre quatre catégories (qui peuvent apparaître sous des dénominations légèrement différentes) a été formulée par plusieurs experts de la politique de sécurité japonaise dès les années 1980 comme Kenneth Pyle, "The future of Japanese nationality: An Essay in Contemporary History », *Journal of Japanese Studies* vol. 8, n° 2, 1982, p. 242-263 ; Mike Mochizuki, Japan's Search for Strategy", *International Security*, vol. 8, n° 30, 1984, p. 152-179. Ces catégories sont reprises et précisées par Richard Samuels (2007 et 2012), Keiko Hirata, "Who Shapes the National Security Debates? Divergent Interpretations of Japan's Security Role", *Asia Affairs: An American Review 35*, n° 3, Automne 2008, p. 123-151 et plus récemment Glosserman et Snyder, 2015, *op. cit.*.

politique, institution) héberge une diversité d'opinions qui peuvent être très hétérogènes.

Modèle d'analyse des écoles de pensées stratégiques japonaises, selon Michishita et Samuels[169]



Selon les deux axes fondamentaux (embrasser ou non la Chine, embrasser ou non les États-Unis) qui organisent les débats sur l'identité stratégique au Japon, quatre grandes écoles peuvent ainsi être distinguées, **présentées par ordre croissant d'influence aujourd'hui**.

- **Les autonomistes**

Les autonomistes « ni Chine, ni États-Unis » défendent la valeur centrale de l'indépendance dans le discours de sécurité japonais**. Ultra-conservateurs « gaullistes », partisans d'un réarmement complet du Japon accompagné d'une nucléarisation** et **pacifistes des partis socialistes et communistes** se retrouvent sur cette ligne autonomiste, et **prônent ensemble un abandon de l'alliance nippo-américaine**. Ils considèrent la subordination stratégique japonaise vis-à-vis de Washington comme un affront à sa dignité nationale.

169. Narushige Michishita et Richard Samuels, *op. cit.*, p. 167.

Représentée par **une minorité bruyante** de personnalités hautes en couleur telles que l'ancien maire de Tokyo Shintaro Ishihara, l'ancien chef d'État-major des forces d'autodéfense (FAD) aériennes Toshio Tamogami ou encore le dessinateur de manga révisionniste Yoshinori Kobayashi et la journaliste Yoshiko Sakurai, la mouvance ultraconservatrice autonomiste reste marginale [170]. Toutefois, elle **bénéficie de sympathies auprès des conservateurs nationalistes** du Parti libéral démocrate (PLD) (dont Shinzo Abe) notamment pour ses convictions révisionnistes et son influence est grandissante alors que l'environnement de sécurité se détériore et que des doutes ont vu le jour sur la solidité de l'engagement américain.

Enfin, certains éléments de ce discours autonomiste, en particulier la **nécessité de réduire voire supprimer la présence militaire américaine** sur le sol japonais, vécue comme une atteinte à la souveraineté du pays, est, sur le principe, largement partagée par l'ensemble de la classe politique. Le PLD dans sa plateforme politique de 1955 s'engageait ainsi déjà à réduire à terme le nombre de soldats américains au Japon.

L**a composante pacifiste de cette mouvance a tendanciellement perdu du terrain** depuis que le parti socialiste s'est sabordé en 1994, reconnaissant la légitimité des FAD et de l'alliance. Au sein de la coalition au pouvoir, le Komeito – parti démocrate bouddhiste, de sensibilité pacifiste – s'est compromis avec le PLD. Enfin, la dégradation de l'environnement de sécurité a contribué à faire évoluer l'opinion publique vers une position plus réaliste en matière d'utilité du militaire pour la défense du pays (voir la partie sur l'opinion publique, ci-après).

Toutefois, la sensibilité pacifiste regagne en puissance sous la mandature Abe et singulièrement durant les discussions à la Diète de la nouvelle législation sur la sécurité. Ce texte ambitieux et la volonté d'Abe de le faire passer sans attendre la formation d'un large consensus politique et populaire ont polarisé les mécontentements, en particulier au sein de l'opinion publique.

- **Les partisans de l'option chinoise**

Les partisans de l'option chinoise considèrent **la Chine** non comme une menace ou un risque, mais **comme une immense opportunité économique**. Un rapprochement avec le voisin chinois permettrait également pour eux de rééquilibrer le positionnement japonais hors du « camp occidental » et des États-Unis, pour lesquels l'archipel a parfois dû sacrifier une part de ses intérêts nationaux, voire de son **identité asiatique**. Partant du principe que **l'avenir du Japon réside dans sa réintégration à son voisinage asiatique**, ce groupe promeut

170. Tous opèrent hors du système politique : Ishihara a quitté le parti de la Restauration du Japon (*Nippon Ishin no kai*) qu'il avait fondé en 2012 avec Toru Hashimoto et qui avait remporté 50 sièges à la chambre basse de la Diète lors des élections de décembre pour créer son propre parti. Celui-ci reste confidentiel et Ishihara a pris sa retraite politique.

une **réconciliation historique avec la Chine pour former une base pour la fondation d'une communauté d'Asie orientale**. *A minima*, les partisans de la Chine affirment qu'il n'est pas possible pour le Japon de survivre sans coopération avec son puissant voisin, qu'ils voient évoluer de manière plutôt positive dans l'avenir (démocratisation progressive, croissance sur la durée).

On retrouve traditionnellement beaucoup de ses partisans **au sein des milieux d'affaires japonais** qui entretiennent de forts liens économiques et commerciaux avec la Chine, et favorisent un certain rapprochement avec la Chine pour ces raisons. Une figure importante est **Uchirô Niwa**, le premier membre du milieu des affaires à avoir été nommé ambassadeur en Chine, de 2010 à 2012. Les représentants de ce groupe sont également présents **au sein des partis « de gauche »**, social-démocrate et communistes, ainsi que dans les rangs du Parti démocrate japonais, comme l'ancien Premier ministre **Yukio Hatoyama**, qui avait promu la construction d'une communauté d'Asie orientale à l'image de la communauté européenne, portée par le couple nippo-chinois, mais aussi Yohei Kono, ancien ministre des Affaires étrangères, membre du PLD. **Ichiro Ozawa** peut également dans une certaine mesure être rattaché à cette école bien qu'il ait appelé au rééquilibrage des relations du Japon avec la Chine et les États-Unis « à l'image d'un triangle équilatéral ».

Après le mandat de Koizumi au Japon qui a mené à une montée des tensions avec la Chine, les tentatives pour renouer des relations cordiales et sincères, dont l'arrivée de l'administration PDJ de Hatoyama en 2009 constitue la consécration, ont toutes été infructueuses**. Depuis les années 2010-2012**, quand la Chine a littéralement présenté une fin de non-recevoir à la main tendue de Tokyo en déclarant un *casus belli* autour des îles Senkaku, **ce groupe prônant l'option chinoise s'est donc retrouvé en minorité face à une Chine revendicative qui a discrédité en grande partie leur discours.** Le climat des affaires se compliquant également en Chine (augmentation du coût de la main-d'œuvre, conséquences de la lutte anticorruption), **les grands syndicats d'entreprises japonaises ont eux aussi commencé de diversifier leurs investissements et adopter un discours plus nuancé sur un rapprochement avec Pékin**[171].

- **Les partisans de l'école de l'intégration : étreindre les deux Grands, à la juste mesure**

Enfin, les partisans de **l'école de l'intégration** cherchent à la fois à **étreindre la Chine, pour des raisons économiques, et les États-Unis, pour des raisons politiques et sécuritaires**, tout en se prémunissant contre les risques d'une relation trop proche de l'un comme de l'autre (stratégie de *hedging*). Cette délicate équation : comment conserver la bonne distance avec chacun de ces deux partenaires

171. Sheila Smith, "Intimate Rivals. Japanese Domestic Politics and a Rising China", *A Council on Foreign Relations Book*, Columbia University Press, 2015, p. 256.

essentiels requiert **une stratégie à plusieurs niveaux et des adaptations constantes**.

Naturellement, les membres de ce groupe se retrouvent dans une certaine mesure chez les tenants de l'option américaine, sans doute plus rarement chez les partisans de l'option chinoise. **Cette démarche très pragmatique** a l'avantage de minimiser les risques et maximiser les intérêts du Japon. Elle **semble gagner du terrain aujourd'hui** alors que la culture stratégique du Japon l'engage à s'adapter pour profiter au mieux des opportunités de son environnement[172].

Cette stratégie englobe des approches différentes. **Pour le professeur Yoshihide Soeya**[173] de l'université Keio, **le Japon doit pleinement assumer son statut de puissance moyenne** et, tout en maintenant son alliance avec les États-Unis indispensable à la stabilité régionale, doit chercher à nouer des partenariats privilégiés avec des pays comme la Corée du Sud, les pays de l'ASEAN ou l'Australie afin de faire valoir ses intérêts auprès des puissances américaine et chinoise et proposer un projet d'intégration politique à l'Asie alternatif au projet chinois. **La norme du multilatéralisme et de l'internationalisme** doit ainsi prendre le pas sur celle du nationalisme.

Si l'actuel discours politique japonais discrédite la notion de puissance moyenne en martelant que l'objectif du Japon est de rester une puissance de premier rang[174], **l'examen des fondamentaux de l'économie et la démographie japonaise plaident sans appel pour une évolution déclinante du pays**. En outre, dans les faits, de nombreux éléments vont dans le sens d'une pratique diplomatique de puissance moyenne : la mise en place d'un réseau de partenaires stratégiques en Asie, l'implication japonaise dans les institutions de sécurité régionales (RECAMP, garde-côtes, opérations post-catastrophes naturelles), et même la dimension internationaliste de la nouvelle législation sur la sécurité, qui doit permettre aux FAD de participer notamment sans

172. Thomas U. Berger, Mike M. Mochizuki et Jitsuo Tsuchiyama (éd.), *Japan in International Politics – The Foreign Policies of an Adaptive State*, Lynne Rienner Publishing, 2007.

173. Par exemple, Yoshihide Soeya, "Japanese Middle-Power Diplomacy", *East Asia Forum,* 22 novembre 2012.

174. "Japan is not, and will never be, a Tier-two country. That is the core message I am here to make. And I reiterate this by saying, I am back, and so shall Japan be." *Japan is Back*, Shinzo Abe, Prime Minister of Japan, discours donné au CSIS, Washington D. C., 2 février 2013. Avec cette affirmation, Abe répond au point soulevé par le rapport Armitage-Nye, à savoir la capacité et la volonté du Japon de rester une nation de premier rang, afin de contribuer à une alliance forte et plus équilibrée : "For such an alliance to exist, the United States and Japan will need to come to it from the perspective, and as the embodiment, of tier-one nations. In our view, tier-one nations have significant economic weight, capable military forces, global vision, and demonstrated leadership on international concerns. Although there are areas in which the United States can better support the alliance, we have no doubt of the United States' continuing tier-one status. For Japan, however, there is a decision to be made. Does Japan desire to continue to be a tier-one nation, or is she content to drift into tier-two status? If tier-two status is good enough for the Japanese people and their government, this report will not be of interest. Our assessment of, and recommendations for, the alliance depend on Japan being a full partner on the world stage where she has much to contribute." *The US-Japan alliance – Anchoring stability in Asia*, A report of the CSIS Japan Chair, CSIS, août 2012.

entraves aux opérations de maintien de la paix de l'ONU – l'ONU qui reste le garant essentiel de la légitimité des interventions des FAD à l'étranger.

Une approche voisine est défendue par **Hitoshi Tanaka**[175], qui **souligne l'importance d'une coopération fonctionnelle, multilatérale et à plusieurs niveaux en Asie, pour assurer la stabilité de la zone**. Elle se base sur plusieurs éléments : **côté japonais, la poursuite du renforcement militaire tout en faisant face à son histoire**, afin d'éviter les mauvaises interprétations de cette politique ; **côté américain, un fort engagement multidimensionnel en Asie** (*hard power*, mais aussi TPP et organisations régionales) tout en essayant d'alléger le fardeau local des bases, notamment à Okinawa, pour en faire une vraie « puissance résidente » pérenne en Asie ; cet engagement doit s'accompagner de la **mise en place de mécanismes de construction de confiance entre le Japon, la Chine, la Corée et les États-Unis** sur la politique de sécurité japonaise et la communication et gestion de crise d'une part, et d'autre part de **cadres de coopération de sécurité trilatéraux avec la Corée, l'Australie, l'Inde et les pays d'Asie du Sud-est**. Enfin, cette approche suppose un engagement mutuel avec la Chine, basé sur les intérêts communs[176]. En tout état de cause, la pérennité de l'alliance reste un prérequis indispensable à cette démarche : « A strong US-Japan alliance is important for Japan to have proactive and independent stance in East Asia[177]. »

Parmi les grandes figures de cette mouvance figurent **Katsuya Okada** (ancien Premier ministre démocrate), entre autres personnalités du Parti démocrate, mais aussi des figures du PLD comme **Toshihiro Nikai** (Président du Conseil général du PLD), **Yasuo Fukuda** (ancien Premier ministre PLD). Côté experts se côtoient **Hitoshi Tanaka** (diplomate, ancien conseiller du Premier ministre Koizumi, aujourd'hui à la tête de son think tank), **Yoshihide Soeya** (Université Keio) et **Takashi Shiraishi** (Président de l'IDE-JETRO, et vice-président du National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS), entre autres.

- **Les partisans de l'option américaine**

Les partisans de l'option américaine, privilégiant une relation étroite aux États-Unis et une distanciation d'avec la Chine sont **motivés par la défense des valeurs libérales et, avant tout, par une vision menaçante du voisin chinois**. L'analyse quant à l'évolution de la puissance chinoise et les possibilités de coopération cordiale et sincère est pessimiste : **la politique d'engagement est**

175. Hitoshi Tanaka est un ancien diplomate, conseiller du Premier ministre Koizumi. Il est aujourd'hui chercheur au Japan Center for International Exchange. Il est également président de l'Institute for International Strategy au Japan Research Institute.
176. Hitoshi Tanaka, "The next step for the US-Japan alliance", *East Asia Insights*, vol. 10 n° 2, juillet 2015.
177. Entretien avec Hitoshi Tanaka, Japan Center for International Exchanges (JCIE) et Japan Research Institute, Tokyo, avril 2013.

considérée comme un échec et doit aujourd'hui céder le pas devant une politique de dissuasion et de *hedging* (prévention des risques[178]) : « We have already failed to accommodate China[179]. »

Dans le même temps, **la supériorité des États-Unis sur la Chine** en matière économique, politique et militaire **est considérée comme acquise, au moins jusqu'en 2030**, date à laquelle le rattrapage chinois sur le plan militaire est prophétisé. De fait, si on examine les résultats de l'enquête du Pew Research Center conduit en juin dernier, le Japon apparaît comme l'un des rares pays (avec les Philippines et le Vietnam) estimant que la Chine ne remplacera pas les États-Unis (voir le schéma en annexe). « In terms of military capability, US will continue to overwhelm China in the next 20 years[180]. »

Dans cette logique, **l'approfondissement de l'alliance (dissuader la Chine) et le maintien de l'ordre international libéral (façonner ou contraindre l'attitude de la Chine) sont considérés comme la meilleure – dans le présent contexte, en réalité, *l'unique* – option pour assurer l'autonomie stratégique du Japon sur le moyen terme** – quitte à faire des concessions aux États-Unis (toujours plus acceptables et moins risqués que d'en faire vis-à-vis de la Chine).

« Basically, in 2030, the US will still be predominant, with a network of partners, while China is likely to be isolated, and still pushing regularly its interests. [...] The strengthening the alliance is the only option given the high level of unpredictability of the future regional environment[181]. »

Toutefois, **la perception du déclin relatif américain et la persistance de doutes quant à l'engagement militaire des États-Unis** en Asie et pour la défense du Japon **expliquent que les actions prises** par les membres de ce groupe (à savoir, normalisation militaire, rééquilibrage de l'alliance et constitution d'un réseau de partenaires stratégiques) **visent à la fois à renforcer le système d'alliance actuel, mais aussi à se prémunir contre sa défaillance** ou son étiolement via le renforcement des capacités de défense propres, le maintien d'une base industrielle de défense et une diversification des partenaires de sécurité.

L'inquiétude quant à un possible retrait stratégique des États-Unis conduit Tokyo à proposer un maximum d'incitations à son allié pour garantir son engagement aux côtés de l'archipel : un plus grand partage du fardeau (clarification de la responsabilité du Japon à intervenir sur les situations de zone grise, augmentation du budget de défense et renforcement des capacités

178. Céline Pajon, « Le Japon d'Abe face à la Chine de Xi : de la paix froide à la guerre chaude ? », *Politique Étrangère*, vol. 79, n° 3, automne 2014.
179. Entretien avec un chercheur spécialiste des questions maritimes, Tokyo, juillet 2015.
180. Entretien avec un haut fonctionnaire, Ministère des Affaires étrangères, Tokyo, juillet 2015.
181. Entretien avec un chercheur spécialiste des questions stratégiques, Tokyo, juillet 2015.

propres), de meilleures garanties de sécurité (autodéfense collective, mesures pour accroître la résilience des troupes et équipements américains au Japon, ouverture de plateformes aériennes et portuaires civiles en cas d'urgence), un soutien militaire logistique aux opérations américaines sans restriction géographique (globalisation de l'alliance) et coordination avec des partenaires stratégiques proches des États-Unis, un soutien sur la promotion de méga accords de libre-échange (TPP).

« So the role of Japan is *to engage the US as far as possible*, by offering a lot of incentives [...] These incentives are based on this message from Japan to the US : 'You should never think that you could make a departure from this part of the world'[182]. »

Toutefois, **alors que l'alliance se rééquilibre militairement en faveur du Japon, Tokyo doit également pouvoir faire valoir ses intérêts**, même s'ils ne sont pas en ligne avec ceux de son allié. C'est le cas notamment sur la politique arabe japonaise, qui continue à privilégier la Palestine à Israël[183], sa relation à l'Iran[184] et à la Russie : Tokyo a adopté une batterie modeste de sanctions vis-à-vis de Moscou, poursuit un dialogue politique de haut niveau et négocie la visite prochaine à Tokyo de Vladimir Poutine.

- **Les représentants de la tendance pro-américaine**

Parmi les représentants de cette tendance historiquement majoritaire et qui a, depuis 2010, gagnés encore en puissance en réaction aux frictions répétées avec la Chine, figurent beaucoup de personnalités phare du PLD comme **Shinzo Ab**e, l'ancien ministre de la Défense **Shigeru Ishiba**, mais aussi l'ancien ministre des Affaires étrangères du PDJ, **Seiji Maehara**. Côté *think tanks* et experts, de nombreuses figures telles que **Kunihiko Miyake** (ancien diplomate, Canon Institute for Global Studies-CIGS), **Shinichi Kitaoka** (GRIPS – aujourd'hui Président du JICA, l'agence d'aide au développement japonaise), tout comme des experts des questions stratégiques déjà internationalement reconnus et écoutés comme **Yuichi Hosoya** (Université Keio) défendent l'option américaine comme celle d'une évidence. **Ces experts incontournables ont été associés**, au sein de comités consultatifs qui jouent un rôle de conseil stratégique pour les administrations, **à la réflexion stratégique du gouvernement**. **Ils voyagent de manière extensive pour en expliciter le contenu, une fois la ligne officielle adoptée**.

182. Entretien avec un conseiller auprès du Cabinet du Premier ministre, Tokyo, juillet 2015.
183. Le Japon a voté en faveur du drapeau palestinien comme membre non-étatique aux Nations Unies le 10 septembre dernier, contrairement aux États-Unis.
184. Daisuke Kanda, "Japan to Provide Expertise on Nuclear Energy to Iran", *The Asahi Shimbun*, 13 octobre 2015

Les *think tanks*

Le Japon compte un nombre limité de *think tanks* travaillant sur les relations internationales et/ou les questions stratégiques. Les deux principaux[185] restant le JIIA (Japan Institute for International Affairs, lié au ministère des Affaires étrangères) et le NIDS (National Institute for Defense Studies, lié au ministère de la Défense). Leurs experts peuvent passer de l'une à l'autre des institutions, ont souvent des affiliations multiples, et peuvent participer aux travaux d'autres instituts, les rendant très vite incontournables au sein de la communauté scientifique sur les questions de sécurité. Certains *think tanks* ressemblent donc davantage à des plateformes rassemblant pour des projets particuliers des experts associés. Côté universitaire, les universités de Waseda (SILS), de Keio, de Tokyo et Kanagawa, ainsi que le GRIPS (Graduate Institute for Policy Studies) comprennent des experts stratégiques de grande qualité et souvent médiatisés. Au sein de ces instituts, la plupart défendent une ligne centrée sur le renforcement de l'alliance et la normalisation militaire du Japon. À noter que le JCIE (Japan Center for International Exchanges) avec Hitoshi Tanaka est davantage sur une ligne de *dual hedge* et souligne l'importance de la coopération avec la Chine[186].

Au sein de ces tenants de l'option américaine, on note deux obédiences principales. Les **« néoconservateurs nationalistes »**, parmi lesquels Shinzo Abe, Taro Aso, Yoshihide Suga, chef du Cabinet du Premier ministre, Shotaro Yachi, à la tête du Conseil de sécurité national ou Tomomi Inada, présidente du Policy Research Council du PLD, **se distinguent par la dimension idéologique de leur approche (certains partageant des convictions nationalistes et révisionnistes)**. Ils sont notamment à l'origine de la « diplomatie basée sur les valeurs », et de « l'arc de liberté et de prospérité » présentés initialement en 2006-2007 par Taro Aso et Shinzo Abe visant à créer une quasi-coalition des démocraties dans la région afin de contenir la montée en puissance chinoise. La défense des normes et valeurs libérales devient un élément central de leur discours sur le renforcement de l'alliance, dans une démarche de contrepoids face aux tentatives de Pékin pour réformer le système international, mais aussi afin de s'assurer du soutien des États-Unis, sensibles à cette problématique.

185. Parmi les autres instituts, on note le Canon Institute for Global Studies, IIPS (Institute for International Policy Studies), le JCIE (Japan Center for International Exchanges) le JFIR (Japan Forum on International Relations), Tokyo Foundation, le RIPS (Research Institute for Peace and Security) et le RJIF (Rebuild Japan Initiative Foundation).

186. Pour une présentation des points de vue des *think tanks* japonais sur l'usage du droit d'autodéfense collective, voir "Japan: Revising Security Legislation and the Japan-US Defense Cooperation Guidelines", in *East Asian Security Review* 2015, The National Institute for Defense Studies, Tokyo, mai 2015, p. 41-47.

Les « réalistes », quant à eux, attachent une moindre importance à l'idéologie qui conduit selon eux à une approche trop frontale avec la Chine. **Ils appellent à des relations pragmatiques et fonctionnelles avec la Chine** tout en prônant une normalisation militaire et un renforcement de l'alliance. Parmi eux on compte notamment Shigeru Ishiba, ancien ministre de la Défense, Sadakazu Tanigaki, secrétaire général du PLD et Masahiko Komura, vice-président du PLD.

En 2015, les partisans de l'alliance sont très majoritaires sur la scène politique comme dans l'administration, au sein de ce groupe, la tendance néoconservatrice est indiscutablement favorisée sous l'administration Abe.

La prédominance de l'une ou l'autre des écoles de pensées stratégiques est d'abord fonction du contexte international et régional **: l'attitude de la Chine et des États-Unis restent des éléments essentiels qui expliquent les choix tactiques du pays**[187]. L'environnement international étant marqué par une instabilité et une incertitude très fortes**, les dirigeants japonais cherchent d'abord à s'assurer une plus grande flexibilité dans leur politique étrangère et se ménager le plus d'options possibles**, y compris en modifiant leurs institutions.

187. "We note how ideas and local politics have often acted as filters and tools rather than as drivers, of policy", Michishita et Samuels, *op. cit.*, p. 175.

Principales caractéristiques des quatre écoles de pensées sur la stratégie japonaise

(inspiré du modèle de Michishita et Samuels,
données actualisées, organisées et explicitées par l'auteur)

	Autonomistes	Rapprochement avec la Chine	Étreindre la Chine et les États-Unis	Rapprochement avec les États-Unis
Valeurs	Indépendance	Prospérité économique	Maximiser ses intérêts	Valeurs libérales et pragmatisme réaliste
Objectifs	La parfaite indépendance stratégique du Japon	Profiter des dividendes économiques d'une relation cordiale, voire étroite, avec la Chine Former à terme un condominium Chine-Japon	Tirer parti de l'opportunité économique chinoise et des garanties de sécurité américaines Développer la coopération multilatérale de sécurité	Dissuader l'agressivité chinoise Rester aligné avec les États-Unis Permettre la revitalisation du Japon
Moyens	Soit le réarmement complet y compris avec une nucléarisation (ultra-nationalistes), soit un désarmement (pacifistes constitutionnels)	Maintien de l'alliance dans un format limité (sans bases) Forts investissements vers la Chine Soutien à la transformation du système de Bretton Woods	Maintien d'une alliance sur des bases rééquilibrées pour pouvoir aussi s'engager en Asie Coopération avec d'autres puissances moyennes en Asie pour proposer un projet d'intégration régionale alternatif au projet chinois	Une alliance renforcée et étendue La construction d'un réseau de partenaires de sécurité La promotion des normes libérales (notamment en matière commerciale)
Risques	Isolement et vulnérabilité	Trahison de la Chine qui deviendrait menaçante	Trahison des États qui se rapprocheraient de la Chine	Trahison des États-Unis pour se rapprocher de la Chine ou retrait stratégique américain
Quelques représentants	Shintaro Ishihara, Toshio Tamogami, Kazuo Shii (Parti communiste)	Yukio Hatoyama, Ichiro Ozawa, Uchirô Niwa, une partie du milieu des affaires	Katsuya Okada, Toshihiro Nikai, Yasuo Fukuda, Hitoshi Tanaka, Yoshihide Soeya, Takashi Shiraishi	Shinzo Abe, Shigeru Ishiba, Seiji Maehara, Taro Aso, Shinichi Kitaoka

Importance actuelle	Frange ultra-conservatrice bruyante, marginalisée mais influente auprès du PLD – Pacifistes en minorité	Groupe actuellement minoritaire depuis 2012 mais dispose de fort relais politiques et économiques	Groupe hétérogène qui recoupe partiellement les tenants de l'option américaine et option chinoise, donc potentiellement puissant, avec de forts relais et qui monte en puissance	Majorité politique et intellectuelle actuelle (plus de 50 %)
Facteurs favorisant leur montée en puissance	Baisse de dissuasion ou retrait stratégique américain, OU Chine plus conciliante	Chine plus conciliante, voire sur la voie de la démocratisation, déclin ou retrait des États-Unis	Maintien d'une alliance solide et d'une Chine dont l'agressivité reste sous contrôle	Une agressivité diplomatique et militaire chinoise, Des États-Unis plus interventionnistes en Asie

Acteurs et stratégies d'acteurs au Japon : évolution et positionnement dans le débat de sécurité actuel

La formulation de la politique étrangère japonaise est la résultante de négociations entre la bureaucratie, le parti au pouvoir, le Premier ministre et son cabinet, ainsi qu'avec les partenaires politiques et l'opposition, lors du passage à la Diète des projets de lois. Le Japon d'aujourd'hui est toujours marqué par le **« système de 1955 » qui associe de manière très étroite le PLD, l'administration traditionnellement très puissante au Japon et les grandes entreprises**. **Les milieux économiques** conservent donc une influence dans la prise de décision en matière de politique extérieure. **L'industrie de défense** voit son rôle transformé avec l'abandon du principe de non-exportation des technologies et matériel de défense fin 2014. Autre acteur essentiel au Japon, **l'opinion publique** importe en ce qu'elle peut défaire un gouvernement et reste indispensable pour une révision de la Constitution, qui requiert la tenue d'un référendum populaire.

L'administration et l'exécutif

La centralité du Premier ministre et de son cabinet

L**e secrétariat du Cabinet du Premier ministre joue désormais un rôle majeur**, non plus seulement en termes de coordination de la politique de sécurité, mais également pour la gestion de crise et plus récemment dans la formulation et la promotion de la stratégie de sécurité nationale avec la mise en place par Shinzo Abe

en décembre 2013 du **Conseil de Sécurité Nationale** (*National Security Council* – NSC[188]) et de son **Secrétariat** (*National Security Secretariat* – NSS) (voir la présentation complète du NSC en annexe).

Si ces institutions – toujours en cours de rodage – semblent relativement solides, **la personnalité du Premier ministre, ainsi que celle de ses conseillers et des responsables du NSS seront cruciales** pour garantir à l'avenir un fonctionnement optimal du système de conception, coordination et promotion d'une politique extérieure et de sécurité ambitieuse[189]. Une instabilité politique comme le Japon l'a précédemment connue ou des difficultés économiques remettraient en cause l'importance et le rôle du NSC[190]. « The Abe administration has a very strong power to coordinate the various agencies right now because of the institution of the NSS, and the political will and strong power of PM Abe. The importance share is 50-50[191]. »

Progressivement, le cœur de la prise de décision sur les problématiques stratégiques est donc en train de passer des mains des bureaucrates aux mains des politiques[192]. Cela implique que les décisions en matière de sécurité pourront être plus ambitieuses, mais également plus versatiles.

Plusieurs interlocuteurs ont ainsi confirmé **l'importance de la volonté politique déployée par le Premier ministre**. Le chef du gouvernement doit être charismatique, populaire, résolu et rompu à la négociation avec la bureaucratie, la politique et des groupes d'intérêt. Il doit également être bien entouré. Aujourd'hui, la situation semble être quasi idéale car **Shinzo Abe est présenté comme un homme fort.**

Dans le même temps, il est également considéré comme **une personnalité fortement marquée par son héritage familial**[193], et ayant à cœur de lui-même s'inscrire dans l'histoire du pays. **La vision de long terme qu'il défend pour le pays** et qui est fidèlement reflétée dans la Stratégie de sécurité nationale (NSS) **ne relève donc pas toujours du réalisable** (le Japon comme nation de premier rang alors que l'économie et la démographie vont dans le sens d'un déclin) ou du souhaitable, **mais d'abord d'une aspiration personnelle forte pour la nation. Il est ainsi probable que son successeur modifie cette stratégie nationale**

188. Formé sur le modèle américain et britannique, le Conseil de sécurité nationale vise à formuler les orientations stratégiques pour le pays, à veiller à leurs mises en application coordonnées par les divers organes impliqués et à fournir une réponse rapide et efficace en cas de crise.
189. Entretien avec un haut fonctionnaire du NSS, Tokyo, juillet 2015.
190. *Ibid.*
191. Entretien avec un haut fonctionnaire, Ministère des Affaires étrangères, Tokyo, juillet 2015.
192. Yuki Tatsumi et Andrew Oros, *Global Security Watch – Japan*, Praeger, California, 2010, p. 18.
192. Yuki Tatsumi et Andrew Oros, *Global Security Watch – Japan*, Praeger, California, 2010, p. 18.
193. Son grand-père, Nobusuke Kishi a été accusé de crime de guerre de classe A. Libéré par les autorités américaines d'occupation, il deviendra Premier ministre de 1956 à 1960 et œuvrera au renouvellement du Traité de sécurité nippo-américain. Alors très impopulaire pour cette raison, il démissionnera.

pour l'adapter à sa propre vision des choses, remettant en cause la pérennité du legs d'Abe[194]. Ses partisans soulignent toutefois que la politique de sécurité d'Abe - notamment sur l'usage de l'autodéfense collective - est le reflet d'un consensus inter-partisan.

La personnalité de Shinzo Abe

Les intentions politiques de Shinzo Abe n'ont pas varié depuis son premier passage à la tête du gouvernement entre 2006 et 2007. Il a toutefois tiré les leçons de ce court mandat, quand ses projets nationalistes avaient été désavoués par une population majoritairement intéressée par les réformes socio-économiques[195]. Présentant cette fois sa politique économique (*Abenomics*) comme projet prioritaire de sa mandature, il n'en a pas moins mis l'accent sur une réforme de gouvernance, doctrine et institutions visant à accélérer la normalisation militaire du pays.

Alors que la normalisation militaire du pays s'est jusqu'alors effectuée sur le mode des « petits pas » et du fait accompli (*kiseijijitsu*), **Abe a lui l'ambition de doter le pays d'une grande vision – celle d'une grande puissance fière, traitant d'égal à égal avec les autres puissances internationales, avec des moyens adaptés pour la mettre en œuvre**[196]. Ce projet s'accompagne **d'une dimension idéologique forte : il s'agit d'« en finir avec le régime de l'après-guerre »** (*sengo regime dakkyaku*), c'est-à-dire les réformes libérales mises en place sous l'occupation américaine (1945-1952) et qui ont déterminé en grande partie l'identité japonaise. **La reconquête de la pleine souveraineté du Japon – historique, juridique et territoriale** – s'articule autour de la revalorisation de l'histoire du Japon, en particulier de l'épisode de la Guerre du Pacifique, afin de nourrir le patriotisme, et de la « normalisation » du pays sur le plan diplomatico-militaire[197].
Cette dimension idéologique du discours d'Abe est perçue comme faisant du tort à la politique de normalisation militaire. La « superstructure » du discours nationaliste et révisionniste a en effet conditionné en grande partie la perception des réformes de sécurité en cours, en les faisant apparaître aux yeux de certains comme des tentatives pour faire renaître un militarisme agressif d'avant-guerre. **Au mieux, les déclarations nationalistes d'Abe et de son entourage ont renforcé le sentiment d'inquiétude et prudence au sein de la population, ainsi même que chez l'allié américain**, craignant que la posture

194. "But, because it is very clear that the document reflects Abe's own foreign and security policy views, it is just as likely that Abe's successor will decide to revise the NSS to communicate his or her own policy preferences.", Yuki Tatsumi, "Can Japan's National Security Strategy outlive Abe ?", *East Asia Forum*, 18 novembre 2014.
195. Il avait réformé la loi fondamentale sur l'éducation pour y préciser que l'enseignement devait désormais « nourrir l'amour du pays », il avait également transformé l'Agence de défense en ministère de plein exercice et avait fait adopter une loi pour l'organisation d'un référendum populaire en vue d'une prochaine révision de la Constitution.
196. Il articule sa vision pour le pays notamment dans son ouvrage : *Utuskushii kuni he* (Vers un beau pays), *Bungei Shunju, 2006*.
197. Alice Ekman et Céline Pajon, *op. cit.*, p. 8.

d'affirmation du Japon ne conduise à des frictions dangereuses avec la Chine et n'obère sur le long terme la possibilité de fonder une véritable coopération de défense avec la Corée du Sud. Si le nationalisme normalisateur d'Abe est aujourd'hui largement partagé par la classe politique, la composante révisionniste du mouvement l'est dans une bien moindre mesure.

Ministère des Affaires étrangères et ministère de la Défense : vers un rééquilibrage au profit du militaire ?

Traditionnellement, c'est le Bureau des affaires nord-américaines[198] du Ministère des Affaires étrangères (MOFA) qui joue le premier rôle, non seulement dans la relation aux États-Unis, mais dans la formulation de la politique de sécurité, centrée sur l'alliance. Toutefois, d'autres bureaux du MOFA, notamment celui en charge des affaires asiatiques, défendent une stratégie souvent plus favorable à la Chine : ce qui explique, outre les voix dissonantes au sein de ce ministère, la coloration souvent plus « pro-chinoise » du MOFA. L'Agence de défense, pour sa part, n'a longtemps tenu qu'un rôle limité à la supervision des FAD et la gestion des doléances des communautés locales accueillant des bases militaires japonaises ou américaines[199]. **L'une des conséquences de l'expansion de l'alliance post-2001 est la montée en puissance de l'Agence de défense au sein de la formulation, de la mise en place de la stratégie nationale et de la coordination avec les États-Unis**. En 2007, l'Agence devient un ministère de plein droit et peut ainsi défendre ses intérêts sur un pied d'égalité avec le MOFA.

Le Ministère de la Défense (MOD) expérimente aujourd'hui une nouvelle série de réformes visant à revaloriser le rôle des militaires au sein du ministère, rationnaliser le renforcement des capacités de défense, y compris par la création d'une nouvelle agence d'acquisition d'armement, **faciliter les opérations conjointes et améliorer les compétences de planification politique et de communication publique**[200]. De ces différentes mesures, la décision de lever les barrières entre uniformes et civils en introduisant du personnel militaire au sein du Bureau Interne – organe totalement civil, prépondérant au sein du ministère – et des civils au sein des États-majors (qui ont récupéré la main exclusive sur de la politique opérationnelle – auparavant géré par le Bureau Interne) et en permettant au Chef d'État-major interarmées de conseiller directement le Ministre a créé le plus d'émoi. Plusieurs voix ont dénoncé la remise en cause du principe de contrôle civil des forces d'autodéfense, élément essentiel de la pratique militaire japonaise d'après-guerre.

Si plusieurs des attributions traditionnelles du **MOFA** quant à la gestion de l'alliance sont aujourd'hui partagées avec le MOD ou ont été partiellement transférées

198. Composé de la Division sur le traité de sécurité nippo-américain et de la Division en charge du SOFA (Status of Force Agreement).
199. Yuki Tatsumi et Andrew Oros, *op. cit.*, p. 19.
200. *Defense of Japan 2014*, Ministry of Defense, Tokyo, 2014, p. 369-371.

au NSC, il **continue de jouer un rôle central dans la coordination de la politique de sécurité à** travers sa division dédiée à la gestion de l'alliance et la présence de diplomates influents au sein du Cabinet du Premier ministre[201].

Les partis politiques : des partis hétérogènes sur la stratégie de sécurité du Japon

La centralité du Premier ministre et de son Cabinet dans la politique de sécurité du pays soulève la question de la succession de Shinzo Abe de manière aiguë. Or, **le paysage politique au Japon est bien sombre.** En octobre 2015, un sondage[202] indique un soutien populaire de seulement 24 % pour le Parti libéral démocrate (PLD) au pouvoir (le Komeito est à 3 %), quant à l'opposition, le Parti démocrate (PDJ) recueille 4 % de soutien, et le parti communiste, 2 %, ce qui ne présage pas d'une adhésion forte pour l'un de ces partis. De fait, la visibilité en matière électorale est de plus en plus faible au Japon. Alors que l'opposition demeure faible et fragmentée, le PLD s'impose comme le seul parti crédible. **Shinzo Abe reste à l'hiver 2016 une figure peu contestée au sein du parti**, alors que ses poulains (Tomomi Inada) ou concurrents (Shigeru Ishiba, Fumio Kishida) commencent à fourbir leurs armes en prévision des prochaines échéances électorales[203].

Les approches quant à la stratégie de sécurité du Japon et son rapport à l'alliance ne recoupent pas les frontières politiques. Globalement, on peut dire qu'au sein du **Parti libéral démocrate, parti attrape-tout de centre-droit**, au pouvoir presque sans interruption de 1955 à 2009, puis à nouveau depuis fin 2012, il y a consensus sur le soutien à l'alliance mais division sur la politique asiatique (on y trouve des nationalistes néoconservateurs révisionnistes mais aussi des réalistes plus proches de la Chine). À l'inverse, au sein du **PDJ, parti de centre gauche** intégrant des anciens membres du PLD comme du Parti socialiste (au pouvoir de 2009 à 2012), il y a consensus sur la nécessité de coopération et d'intégration à l'Asie mais division sur le rapport à l'alliance. Malgré ces différences, on peut affirmer avec une certaine assurance que **la politique de sécurité telle que définie par les Orientations de défense de 2010 (rédigées par une administration PDJ), et modifiées à la marge par celles de 2013 (sous une administration PLD), fait aujourd'hui l'objet d'un consensus partisan**.

Les grandes caractéristiques des principaux partis politiques[204] quant à la posture de défense et la nouvelle législation sur la sécurité – en particulier sur l'usage

201. Andrew Oros, "Japan's Strategic Culture: Security Identity in a Fourth Modern Incarnation?", *Contemporary Security policy*, vol. 35, n° 2, 2014.
202. "Public support for Abe Cabinet edges up to 39,8 % in first increase in five months", *The Japan Times*, 17 octobre 2015.
203. "'Post-Abe' Race Already Under Way Within LDP", *The Yomiuri Shimbun*, 22 septembre 2015.
204. À l'été 2015, les partis ayant joué un rôle significatif dans le débat sur la nouvelle législation de défense, soit, le PLD, le PDJ, le Komeito et le Japan Innovation Party (JIP).

de l'autodéfense collective – figurent dans le tableau ci-dessous. Le PLD est soutenu par son partenaire **le Nouveau Komeito**. Face à la coalition au pouvoir, l'opposition politique reste fragmentée et faible. **Le PDJ est un parti hétérogène**, certains soutenant l'utilisation de l'autodéfense collective, de nombreux autres s'y opposant, au nom d'une défense exclusivement défensive. Ainsi, la difficulté à atteindre un consensus a poussé le PDJ à conduire une politique de stricte opposition, sans réussir à proposer un projet alternatif complet, autre qu'un projet de loi soumis avec le **Parti de l'Innovation du Japon,** (*Japan Innovation Party* – JIP) sur la sécurité territoriale visant à corriger et compléter les lacunes du projet gouvernemental sur la gestion des « situations de zone grise », en particulier sur la coordination entre forces de police, garde-côtes et forces d'autodéfense[205].

Positionnements des principaux partis politiques japonais sur la politique de défense japonaise et la législation de sécurité de 2015

	Positionnement politique	Politique de sécurité et défense	Révision constitutionnelle ?	Position dans le débat sur l'autodéfense collective
PLD	Centre droit	Consensus sur l'alliance et division sur la politique asiatique	Soutient dès 1955 une révision, not. de l'article 9 pour une normalisation militaire	A proposé et soutenu la législation de défense, dont l'usage encadré de l'autodéfense collective.
Nouveau Komeito	Bouddhiste-démocrate (partenaire de coalition du PLD)	Attaché au pacifisme constitutionnel – joue un rôle de frein face aux initiatives du PLD	Opposé à une révision de l'article 9	A joué un rôle de frein, cause du retard dans l'adoption de la réforme. A imposé l'accord préalable obligatoire de la Diète pour tout déploiement des FAD à l'étranger
PDJ	Centre gauche (très hétérogène)	Consensus sur la politique asiatique mais discussion sur les modalités de l'alliance (en particulier sur le soutien japonais aux opérations américaines hors de l'Asie)	Opposé à une révision de l'article 9	Opposition formelle à la Diète mais certains membres ont soutenu la réforme (Akihisa Nagashima, Goshi Hosono) – Défend les principes de « restraint afar, realism nearby, and active involvement in humanitarian reconstruction[206].»

205. Sur le site du Parti démocrate japonais : "DPJ and JIP Cosponsor Territorial Security Act", 8 juillet 2015, disponible sur : <www.dpj.or.jp> et "Oshima Explains Gist of Territorial Security Act to the Diet", le même jour, disponible sur : <www.dpj.or.jp>.
206. "The Opposition Stance on Security Policy", Interview with DPJ Legislator Nagashima Akihisa, *Nippon.com*, 3 juillet 2015 et *Anzenhoshô hôsei ni kansuru minshutô no kangaekata*, (Le point de vue du Minshuto sur la législation sur la sécurité'), 29 juillet 2015, disponible sur : <www.dpj.or.jp>.

JIP (Japan Innovation Party)	Parti de droite « libérale » - très affaibli fin août après le départ de ses deux fondateurs	Pour un renforcement de l'alliance mais le maintien d'une défense défensive	Opposé à une révision de l'article 9	Opposé à l'usage de l'autodéfense collective. Permet l'usage de la force seulement en cas d'attaque armée imminente contre le pays[207]

Les laborieux et très longs débats parlementaires (plus de 200 heures de discussions aux deux chambres depuis mai) **sur la législation de sécurité** durant le printemps et l'été 2015 se sont focalisés sur des points précis de la législation sans discussion d'ensemble sur la stratégie japonaise dans son environnement de sécurité et **représentent une occasion manquée de conduire une véritable discussion sur la stratégie nationale**[208] (voir l'analyse de ces débats en annexe).

Les débats ont donc eu pour effet d'exacerber les oppositions, et ont sans doute contribué à réveiller un courant pacifiste au sein de la population et notamment des jeunes – même s'il reste incertain que cette tendance se concrétise politiquement. **Le « passage en force » de cette législation pourrait donc avoir sur le moyen terme l'effet inverse de celui espéré : la mise en difficulté des autorités japonaises acculées à avoir un comportement prudent et en retrait sur la politique de sécurité, et une opinion publique plus divisée sur la nature de la coopération au sein de l'alliance**[209].

L'opinion publique : réaliste, pro-américaine mais attachée à la puissance civile

Autre acteur essentiel au Japon, **l'opinion publique** importe en ce qu'elle peut défaire un gouvernement et reste indispensable pour une révision de la Constitution, qui requiert la tenue d'un référendum populaire.

Profondément marquée par l'épisode d'expansion militariste et la défaite du pays, **la population japonaise se montre attachée à la Constitution**

207. "Ruling, Opposition Parties Need Constructive Debate on Security Bills", *The Yomiuri Shimbun*, 24 août 2015.
208. "In short, this was an opportunity for Japanese elected officials to engage in the dialogue that is long overdue for Japan –thoughtful discourse on the future of Japan's national security policy that is rooted in reality rather than in ideology, to reach a minimum consensus on Japan's role in the world." Yuki Tatsumi, "Japan Avoiding Reality in Security Debate", *Canon Institute for Global Studies*, 3 août 2015.
209. *Ibid.*

pacifique de 1947 : elle a deux préoccupations en termes de politique de défense : la capacité de l'État de contrôler les militaires, et l'utilité de la force armée[210].

Paul Midford[211] montre que **l'opinion publique japonaise est pourtant devenue de plus en plus réaliste,** en ce sens qu'elle reconnaît l'utilité d'une capacité militaire apte à répondre aux menaces qui se sont multipliées dans l'après-guerre froide pour le Japon. En particulier, la multiplication des frictions maritimes et aériennes avec la Chine depuis 2010 a ancré dans l'opinion l'image d'une « menace chinoise » particulièrement concrète, qui se reflète dans les très bas niveaux d'appréciation du voisin chinois dans les sondages ces dernières années[212].

L'intervention militaire reste toutefois aux yeux des Japonais un moyen d'exception ; les interventions se justifient pour l'accomplissement de missions humanitaires, de sauvetage ou en soutien au processus de reconstruction ou de développement, mais toujours dans un cadre strict et, hors de l'Asie, avec une légitimité internationale élevée – généralement garantie par une résolution du Conseil de Sécurité des Nations Unies[213]. Cela explique que la population japonaise se soit retrouvée profondément divisée[214] par les dernières réformes de sécurité, en particulier sur l'usage de l'autodéfense collective et de la possibilité de déploiement des FAD hors de l'Asie. **Elle reste donc un frein à la poursuite de réformes ambitieuses.**

L'alliance bénéficie par ailleurs d'une bonne image au sein de l'opinion, et son utilité pour la paix et la sécurité du Japon est reconnue par 83 % des Japonais[215]. En outre, un sondage mené par le Pew Global Institute en février 2015 montre qu'Américains et Japonais se font confiance, se méfient de la Chine, mais restent divisés sur la question d'un rôle militaire accru du Japon en Asie. Les Japonais plébiscitent donc davantage une coopération diplomatique, politique et économique qu'un nouveau renforcement militaire de l'alliance[216].

---

210. Paul Midford, *Rethinking Japanese Public Opinion and Security. From Pacifism to Realism?*, Redwood City, Stanford University Press, 2011, p. 12.
211. "Japanese Public Opinion and the War on Terrorism: Implication for Japan's Security Strategy", *Policy Studies,* n° 27, East-West Center, Washington, 2006.
212. Ces dernières années, l'animosité réciproque grandit pour atteindre des sommets : un sondage montre qu'en 2014, plus de 93 % des Japonais et des 86 % Chinois ont une image négative de leur voisin. The 10th Japan-China Public Opinion Poll, 9 septembre 2014, The Genron NPO, disponible sur : <www.genron-npo.net>.
213. À choisir dans les différentes missions des FAD : les interventions post-catastrophes naturelles sont citées par 82 % des personnes interrogées, devant la défense du pays à 74 %. Les OMP sont citées par 42 %, les opérations anti-pirateries à 22 % comme la diplomatie de défense.
214. Kiyoshi Takenaka, « Huge protest in Tokyo Rails Against PM Abe's Security Bills", *Reuters*, 30 août 2015.
215. *Jieitai-Jieimondai ni kansuru yoronchôsa, Yoronchôsa hôkokusho, Naikakufu daijinkanbôseifu hôkukushitsu yoronchôsa kanbo*, (Sondages sur la défense et les forces d'autodéfense de janvier 2015 – Cabinet du Premier ministre, Bureau de l'information, section des sondages d'opinion, disponibles sur : <http://survey.gov-online.go.jp>.
216. « Abe naikaku 'iji' 51 %,'fuiji' 32% » [51% de soutien et 32 % de défiance au gouvernement Abe], *NHK Newsweb*, 11 mai 2015, disponible sur : <www3.nhk.or.jp>. Consulté le 15 mai.

Enfin l'opinion publique à Okinawa constitue un cas particulier, à cause de la pression exercée par l'écrasante présence militaire américaine : 70 % des bases américaines présentes au Japon sont en effet concentrées sur une île représentant 0,6 % du territoire japonais. La population est globalement plus pacifiste que celle du reste du Japon et soutient massivement (80 %) et de manière continue depuis 1982 la réduction voire la suppression des bases américaines du territoire[217].

Les acteurs économiques : la Chine, marché irrésistible, les États-Unis, une carte à jouer

Le milieu économique peut émettre des réserves vis-à-vis des États-Unis : historiquement, la relation a été marquée par des disputes commerciales intenses (notamment dans les années 1980 et 1990), et l'impression que la relation stratégique s'est parfois imposée au détriment des intérêts économiques japonais (choc Nixon en 1985, opposition des États-Unis à la proposition japonaise de Fonds Monétaire asiatique en 1997). Plutôt que les États-Unis, **le marché chinois et les voisins asiatiques en pleine croissance constituent à la fois un moteur pour l'économie japonaise et un ensemble d'opportunités** à saisir pour ses entreprises. Le principal syndicat des patrons japonais (Keidanren) pousse donc pour des relations cordiales avec la Chine et la Corée du Sud, condition « absolument nécessaire » pour galvaniser l'économie nationale[218]. Toutefois, l'allié américain reste un partenaire économique de premier ordre : 2e partenaire commercial et 2e investisseur au Japon (en 2014), il est également un fournisseur d'énergie à bas coût avec le gaz de schiste[219] et le promoteur de méga accords de libre-échange (TPP).

En outre, si les intérêts économiques du Japon restent forts en Chine, les Japonais ont découvert lors des crises de 2010 et 2012 que Pékin n'a plus peur de recourir aux sanctions économiques et commerciales pour asseoir ses objectifs diplomatiques[220]. **Cette nouvelle dégradation du climat des affaires pour les entreprises japonaises** (les autres éléments étant la hausse du coût du travail, les problèmes liés aux droits de propriété intellectuelle et le ralentissement de la croissance chinoise) **a décidé certaines à réduire leurs activités en Chine et pour une grande majorité, accélérer un mouvement de diversification des investissements**, en particulier vers les pays d'Asie du Sud-Est[221]. En 2014, les investissements japonais en Chine se sont donc effondrés de 38 %, un recul de 16 % a

217. Kei Kono et Toshiyuki Kobayashi, *Okinawa and Security: 40 Years After Reversion – From a Survey of Okinawa Residents and a Nationwide Survey*, NHK Broadcasting Culture Research Institut, Public Opinion Research, avril 2013.
218. "Keidanren Wants Abe to Consider China, South Korea in WWII Anniversary Statement", *The Japan Times*, 2 juin 2015.
219. Florence Tan, "Tokyo Gas Targets More US Shale Gas Investments", *Reuters*, 18 mai 2015.
220. Voir Stephen Robert Nagy, "Territorial Disputes, Trade and Diplomacy. Examining the Repercussions of the Sino-Japanese Territorial Dispute for BilateralT", *China Perspectives*, n° 2013/4, p. 49-57.
221. *Ibid.*

également été noté pour le premier semestre 2015[222] – ce mouvement vient confirmer une tendance de moyen terme depuis le milieu des années 2000. **Ainsi, l'influence du milieu des affaires quant à la politique menée par le Japon face à la Chine a décru ces dernières années**, dans un contexte de tensions politiques qui atteint même les relations économiques – laissant craindre la fin du paradigme des « relations économiquement chaudes et politiquement froides » entre les deux pays – et de la diversification des acteurs engagés sur la relation nippo-chinoise (politique, institutionnelles, associatifs, militaires)[223].

Ainsi, un de nos interlocuteurs nous expliquait : « During the tough period between China and Japan, when Prime minister Koizumi visited the Yasukuni shrine [2001-2005], there was an important industrial pressure on the Cabinet office to resume good ties with China. **But today, there is very little pressure from the business community**. Because now, the situation is different : the Chinese market is still very important for Japan but the wages has increased, that make the industrial management more complicated, and there is possibility of political fever with afferent potential risks for the companies. In parallel, the Japanese companies invest more in Vietnam, Indonesia or India, these are alternatives, friendly countries[224]. »

Le Keidanren s'est également montré particulièrement proactif sur la relation nippo-américaine, soutenant la démarche du gouvernement. Ainsi, une importante délégation du Keidanren a effectué une tournée aux États-Unis en juin 2015, à la suite de la visite d'Abe. Plus d'une centaine de chefs d'entreprises avaient fait le déplacement[225]. **Au-delà des stricts intérêts économiques, le Keidanren a su relayer l'importance de la relation avec les États-Unis et du TPP en termes stratégiques**, reprenant la rhétorique d'Abe sur l'importance des valeurs communes[226]. Le Keidanren s'est donc engagé en faveur d'une participation au TPP depuis octobre 2010 : le TPP est considéré comme une étape vers l'accord plus large du FTAAP et une manière de renforcer la position de négociation du Japon pour la conclusion d'autres accords de libre-échange, avec la Chine et la Corée notamment. Dans sa stratégie pour 2030, le Keidanren souligne l'importance de l'innovation et de la globalisation pour le Japon[227], deux éléments susceptibles d'être facilités par la promotion du libre-échange et des projets de R&D conjoints avec le partenaire américain.

222. Tetsuya Abe, "Japanese Investment in China Falls 16 % in First Half", *The Nikkei Asian Review*, 21 juillet 2015.
223. Sheila Smith, *op. cit.*, .p. 238, entre autres.
224. Entretien avec un conseiller auprès du Cabinet du Premier ministre, Tokyo, juillet 2015.
225. Report on the Keidanren Mission to the United States, Keidanren, 21 juillet 2015. Sur le site du Keidanren, disponible sur : <www.keidanren.or.jp>.
226. Chairman Sakakibara's speech at the U.S. Chamber of Commerce, Washington D. C., 29 juin 2015, disponible sur le site du Keidanren : <www.keidanren.or.jp>.
227. Toward the Creation of a More Affluent and Vibrant Japan – Innovation & Globalization –, Keidanren, 1er janvier 2015, disponible sur le site du Keidanren : <www.keidanren.or.jp>.

L'industrie de défense – Vers une expansion de la coopération avec les États-Unis

La base industrielle de défense japonaise n'est pas compétitive. Elle a été contrainte par des normes antimilitaristes qui ont limité son développement : interdite d'exporter jusqu'en 2014, elle ne s'adresse qu'aux forces d'autodéfense dont l'équipement fait l'objet de restriction (pas d'armes considérées comme « offensives »). **Elle est également largement dépendante des États-Unis**, seul partenaire avec lequel elle a pu co-développer certaines technologies liées à la défense antimissile, et unique allié du Japon, ce qui implique une base d'interopérabilité technique minimale. L'industrie de défense japonaise produit des équipements américains sous licence comme les avions de chasse *F-4 Phamtom*, *F-15 Eagle*, et le véhicule de débarquement à coussin d'air LCAC (*air cushion amphibious hovercraft*). **Le Japon sera également l'une des deux bases de maintenance dans le Pacifique (avec l'Australie) des *F-35*** assurée par Mitsubishi Heavy Industry[228]. Les technologies et équipement de défense japonais sont donc globalement de bon niveau, mais très chers.

Or, la limitation croissante des ressources nationales pouvant être engagées sur le budget de la défense d'une part, et la place de plus en plus centrale des éléments de haute technologie dans les opérations militaires rendent **la question de la politique d'acquisition d'équipement cruciale pour l'avenir du Japon et celui de l'alliance**[229].

Les « Trois principes pour le transfert d'équipement et technologie de défense[230] » d'avril 2014 permettent aujourd'hui à l'industrie japonaise d'exporter ses technologies et armements de défense, sous certaines conditions[231] (voir en annexe l'impact de la loi d'avril 2014 sur le marché de défense japonais). L'abandon du principe de non-exportation des armes vise principalement à **faire baisser le coût de l'acquisition d'équipement pour les FAD et d'acquérir de nouvelles technologies**, tout en permettant **le maintien voire l'expansion de la base industrielle et technologique de défense (BITD)** en lui ouvrant de nouveaux marchés. Il s'agit également, dans une démarche plus politique, de **renforcer la sécurité nationale et régionale en équipant certains pays amis de capacités maritimes** (en particulier en Asie du Sud-Est), en **nourrissant la**

228. Marina Malenic, "Australia, Japan to Provide *F-35* Heavy Maintenance in Asia-Pacific", *HIS Jane's Defence Weekly*, 17 décembre 2014.
229. Michael D. Swaine *et al.*, *China's military and the US-Japan alliance in 2030, A strategic net assessment*, Carnegie Endowment for International Peace, 2013, p. 143.
230. "Three Principles on Transfer of Defense Equipment and Technology", Press Release, Ministry of Defense, Tokyo, 1er avril 2014, disponible sur : <www.mod.go.jp>.
231. Pas de fourniture d'armes à un pays en guerre ou sanctionné par l'ONU, obtention de garantie quant à l'utilisateur final de ces technologies ou équipements, et enfin, contribution de l'opération soit à la paix et sécurité internationale, soit à la sécurité du Japon.

coopération industrielle de défense avec l'allié américain[232], et **en développant la coopération de défense avec de nouveaux partenaires, notamment européens**[233].

Il semble que l'industrie de défense japonaise continue de privilégier les partenariats Américano-centrés, malgré des velléités d'ouverture. La raison principale relève de **l'importance stratégique de la relation avec l'allié américain**, le seul avec lequel l'industrie japonaise est entrée dans des coopérations de grande ampleur. Cette relation a créé des routines de travail avec les acteurs japonais. Par ailleurs, le **souci de maintenir une interopérabilité élevée** avec les troupes américaines est un argument souvent avancé par les acteurs japonais pour justifier une préférence américaine plutôt qu'européenne lorsqu'un arbitrage doit être fait[234]. Enfin, Tokyo cherche à accroître les opérations conjointes avec son allié et améliorer le partage d'information afin de réduire les coûts afférents, élever l'efficacité des opérations (notamment de surveillance) et accroître la crédibilité de la dissuasion.

Au-delà, les préoccupations politiques conduisent encore Tokyo à favoriser son partenaire américain : « Le Japon est condamné à donner des gages de crédibilité aux États-Unis de manière régulière. Par exemple en coopérant sur l'équipement (*F-35*, équipement amphibie, *Ospreys*). [...] Ce type d'éléments entretient la relation de dépendance. De plus, l'industrie japonaise est installée confortablement dans sa position de sous-traitant des compagnies américaines[235]. »

De fait, le programme d'acquisition japonais inclut de nombreuses commandes aux États-Unis, ce qui grève le budget de défense japonais. La hausse très modeste du budget de la défense décidée par Shinzo Abe en 2013 (+ 5 % d'ici 2020) est largement compensée par la faiblesse du Yen qui renchérit le coût d'acquisition des équipements à l'étranger. Depuis 2013, 17 % du budget de la défense est consacré à l'achat d'équipement, 24 % à sa maintenance et 3 % à la recherche-développement. Pour faire face aux contraintes budgétaires, le Ministère de la Défense devrait progressivement se tourner vers les nouvelles technologies et notamment les drones, efficaces et moins onéreux.

---

232. La pression américaine semble avoir joué un rôle significatif pour l'abandon du principe de non-exportation des armes. Jérôme Camier, *EU-Japan Industrial Cooperation and Business Potential in the Defence Sector. Opportunities for European Companies (including SMEs*, EU-Japan Centre for Industrial Cooperation, Tokyo, avril 2015, p. 52-53.

233 . James L. Schoff, "Navigating a New US-Japan Defense Technology Frontier", *Carnegie Endowment for International Peace*, 6 mars 2015, p. 2.

234. Toru Hotchi, directeur de la Defense Ministry's Equipment Policy Division : "The U.S. sets the global defense equipment standard". "Equipment that is not used by the U.S. is not going to be a viable business." cité par Eugene Hoshiko, "Japan Defense Export Hopes Dimmed by Latecomer Status", *AP*, 13 mai 2015.

235. Entretien avec un connaisseur du dossier, Tokyo, juillet 2015.

Le plan d'acquisition actuel prévoit d'ici 2017 de dépenser 23,97 milles milliards de yens (199,5 milliards de dollars) en équipement. On note l'allègement des équipements terrestres (les tanks lourds sont réduits de 740 à 300 unités et sont remplacés par des véhicules de combat légers – MCV), la mise en place d'une force amphibie (*Amphibious Rapid Deployment Brigade*) équipée de 52 véhicules *AAV-7*, 17 hélicoptères *Ospreys MV-22* et des hélicoptères de transport *CH-47JA*. Cette nouvelle unité participe de l'axe central de la stratégie japonaise : renforcer la surveillance de son territoire maritime et aérien et ses capacités d'intervention sur ses îles lointaines. Assurant les activités de surveillance, reconnaissance et renseignement (ISR), le Japon se dote de 5 destroyers, 5 nouveaux sous-marins et 23 patrouilleurs aériens *P-1* et hélicoptères de patrouille *SH-60K*, ainsi que 4 avions d'alerte avancée (*Tactical airborne early warning and control* (AEW&C) d'ici 2019), 28 chasseurs *F-35A*, 3 avions ravitailleurs et transporteurs, 3 drones *Global Hawks*. Enfin, le deuxième porte-hélicoptères *Izumo* doit prend part à cet effort[236]. Deux nouveaux croiseurs équipés du système Aegis amélioré, capable d'intercepter à la fois des missiles de haute altitude et de basse attitude visant des navires, viendront renforcer et compléter les dispositifs antimissile existant (en 2020). Le système de communication entre les destroyers et les avions japonais devrait encore améliorer la coordination de la réponse apportée. Ce système doit permettre une meilleure protection des bâtiments japonais, mais aussi des navires américains dans un scénario d'autodéfense collective[237].

Pour ces différentes raisons, la coopération en matière d'équipement de défense entre Japon et États-Unis va s'étendre dans les prochaines années. Toutefois, de nombreux obstacles, tant bureaucratiques que politiques restent à lever pour permettre une véritable expansion de la relation[238]. Enfin, des frictions pourraient apparaître alors que le Japon souhaite également développer ses propres équipements et ses spécifications techniques[239].

236. Il peut transporter 7 hélicoptères de lutte anti-sous-marine (*SH-60K* antisubmarine warfare (ASW) helicopters) ou de lutte anti-mines (AgustaWestland *MCM-101* mine countermeasure helicopters), ou encore pourrait potentiellement accueillir 7 chasseurs de combat modifiés *F-35* (*F-35B STOVL* variant joint strike fighters) et jusqu'à 400 hommes.
237. "Japan Plans Aegis-Fleet Upgrade to Defend US Ships", *Nikkei Asian Review*, 15 juin 2015.
238. Un accord sur l'acquisition réciproque d'équipements de défense reste notamment à conclure pour faciliter les transactions. James L. Schoff, *op. cit.*, mars 2015, p. 4-5.
239. C'est le cas par exemple du système de positionnement par satellite Quasi-Zenith Satellite System (QZSS) visant à compléter le signal GPS américain pour le Japon. L'avancement du dossier a été freiné par les États-Unis qui y voyaient une concurrence à leur propre système. MHI développe actuellement le premier chasseur furtif japonais, le *ATD-X Shinshin*.

Programme d'acquisition d'équipement de défense pour la période de 2013 à 2018

Service	Equipment	Quantity
Ground Self-Defense Force	Mobile Combat Vehicles	99
	Armored Vehicles	24
	Amphibious Vehicles	52
	Tilt-Rotor Aircraft	17
	Transport Helicopters (CH-47JA)	6
	Surface-to-Ship Guided Missiles	9 companies
	Mid-Range Surface-to-Air Guided Missiles	5 companies
	Tanks	44
	Howitzers (except mortars)	31
Maritime Self-Defense Force	Destroyers	5
	(Aegis-Equipped Destroyers)	(2)
	Submarines	5
	Other ships	5
	Total	15
	(Tonnage)	(approx.52,000t)
	Fixed-Wing Patrol Aircraft (P-1)	23
	Patrol Helicopters (SH-60K)	23
	Multipurpose Helicopters (Ship-Based)	9
Air Self-Defense Force	New Airborne Early Warning (Control) Aircraft	4
	Fighters (F-35A)	28
	Fighter Modernization (F-15)	26
	New Aerial Refueling/Transport Aircraft	3
	Transport Aircraft(C-2)	10
	Upgrade of PATRIOT Surface-to-Air Guided Missiles(PAC-3 MSE)	2 groups & education units
Joint Units	Unmanned Aerial Vehicles	3

Note: Acquisition of ship-based unmanned aerial vehicles will be allowed within the number of Patrol Helicopters (SH-60K) specified above.

Source : Medium Term Defense Program (FY2014-FY2018), Japan.[240]

240. Medium Term Defense Program (FY2014-FY2018), Approved by National Security Council and the Cabinet, 17 décembre 2013.

Les États-Unis

Les choix d'une grande stratégie américaine : quelle place pour l'Asie et l'alliance avec le Japon ?

Comme le débat interne au Japon, le débat aux États-Unis sur la posture stratégique à adopter dans les décennies à venir, au niveau international et plus particulièrement en Asie, est un facteur structurant de l'alliance. Depuis la fin de la Seconde guerre mondiale, **les intérêts fondamentaux des États-Unis ont été articulés selon trois axes : la sécurité, la prospérité, et la projection des valeurs américaines** (ou « universelles »)[241].

Intérêts nationaux des États-Unis, 1945–2014

Sécurité	Prospérité	Valeurs
Protection des citoyens et du territoire américain	Maintenir l'accès aux ressources	Promouvoir la démocratie
Prévenir la montée en puissances des rivaux stratégiques	Maintenir l'accès aux voies de transit	Promouvoir le capitalisme
Prévenir la prolifération des armes de destruction massive	Maintenir l'accès aux marchés	Prévenir le génocide (1991)

Source : Michael Beckley, « The Myth of Entangling Alliances: Reassessing the Security Risks of U.S. Defense Pacts », International Security, Vol. 39, No. 5, 2015, p. 24-25.

La fin de la guerre froide et l'avènement d'un ordre mondial unipolaire ont encouragé une redéfinition du rôle des États-Unis dans le système international. Parmi les éléments qui structurent ce débat aujourd'hui figurent : la multiplication des menaces à la fois traditionnelles (la nucléarisation de la Corée du Nord ou de l'Iran, ou plus fondamentalement la montée en puissance de la Chine) et non traditionnelles (l'effondrement des États faibles ou le terrorisme), les limites désormais visibles de la puissance américaine (comme les épreuves de la guerre irrégulière en Afghanistan et en Irak, ou la crise économique et financière de 2008) et les coûts humains et financiers associés à une politique interventionniste. **Dans ce contexte, plusieurs questions fondamentales se posent** : la suprématie américaine est-elle tenable à terme ? L'hégémonie américaine est-elle le meilleur garant de la stabilité internationale, de la sécurité des États-Unis, et de la défense des intérêts américains ? Si oui, quel est le meilleur moyen d'exercer le *leadership* américain sur les plans militaire, diplomatique, économique, voire moral et social ?

241. Michael Beckley, "The Myth of Entangling Alliances: Reassessing the Security Risks of U.S. Defense Pacts", *International Security*, Vol. 39, No. 4, 2015, p. 24-25

Le débat autour de la grande stratégie américaine

Selon le politologue Bruce Jentleson, **la réflexion sur une « grande stratégie » américaine et le rôle de l'appareil militaire depuis la fin de la guerre froide s'articule autour de trois grandes options : *retrenchment*, *recalibration* et *reassertiveness***[242]. À une extrémité, le *retrenchment* se traduit par des logiques isolationnistes ou une posture de « strategic restraint », qui s'oppose catégoriquement à une posture de *reassertiveness* défendue par des stratégies du « deep engagement » ou du « national security liberalism », par exemple. Entre ces deux extrêmes, une *recalibration* de la stratégie américaine passe par des concepts comme le « offshore balancing » ou encore le « selective engagement ».

Retrenchment		Recalibration		Reassertiveness	
	Strategic Restraint		Selective Engagement		Deep Engagement
Isolationism		Offshore Balancing		National Security Liberalism	

Les partisans d'une approche **isolationniste** sont aujourd'hui **plutôt marginaux, mais restent néanmoins présents dans l'opinion publique** et par conséquent dans le débat politique. Des sondages montrent bien que **le public américain est en partie désireux d'une posture moins engagée**, sinon plus isolationniste. À titre d'exemple, 52 % des Américains sondés par Pew Research en novembre 2013 soutenaient une politique non-interventionniste – le pourcentage le plus élevé depuis le lancement du questionnaire en 1964[243]. De tels sentiments reposent sur des idées reçues quant aux avertissements sur des ***foreign entanglements*** livrés par les fondateurs du pays, comme George Washington, et sont facilement repris sur la scène politique par des mouvements tels le **Tea Party républicain** (et en particulier le sénateur et prétendant à la présidentielle Rand Paul) ou la **gauche réactionnaire** et hostile à l'interventionnisme américain. Très marginalisé dans les discussions entre stratèges et officiels, **le poids politique d'une posture isolationniste colore néanmoins le débat** et impacte de manière aiguë les arbitrages sur certains dossiers clés, notamment budgétaires.

Une posture stratégique nettement plus isolationniste est celle du ***strategic restraint*** [244] selon laquelle les États-Unis doivent se contenter simplement

242. Bruce W. Jentleson, "Strategic Recalibration: Framework for a 21st Century National Security Strategy", *Washington Quarterly*, 37:1, p. 115-137.
243. "The U.S. should mind its own business internationally and let other countries get along the best they can", *Public Sees U.S. Power Declining as Support for Global Engagement Slips*, Pew research Center, 3 décembre 2013, disponible sur : <www.people-press.org>.
244. Eugene Gholz, Daryl G. Press et Harvey M. Sapolsky, "Come Home, America: The Strategy of Restraint in the Face of Temptation", *International Security*, 1997.

d'influencer l'évolution du système international, plutôt que de le contrôler ou de se l'approprier[245]. **Dans cette logique, la « suprématie » américaine dans le domaine militaire est intenable, et la quête de l'hégémonie contre-productive**. Les États-Unis auraient besoin d'adopter une approche plus restrictive dans l'usage de la force militaire (rapatriement de la plupart des forces prépositionnées à travers le monde), plus modeste dans leurs ambitions pour promouvoir la transformation politique à l'étranger et plus distante de leurs alliés sur le plan politique comme militaire[246]. **Une telle approche incite ainsi les alliés à prendre un maximum de responsabilité dans le maintien de leur propre sécurité**, alors que la présence dissuasive de l'appareil militaire américain reste en réserve, mais est néanmoins mobilisable pour défendre des intérêts fondamentaux des États-Unis.

Une autre posture, plus engagée mais néanmoins peu interventionniste, est celle du ***offshore balancing***[247]. L'appel aux partenaires à s'impliquer de manière conséquente pour leur propre sécurité est également un élément important de cette approche, qui **met l'accent sur le *burden shifting* plus que le *burden sharing***. Le rapatriement d'un grand nombre de forces terrestres prépositionnées à travers le monde est souvent évoqué, mais l'accent est ici mis sur le **maintien d'une supériorité dans les domaines naval et aérien** afin de défendre certains intérêts fondamentaux américains, comme la préservation de l'accès aux biens communs (routes maritimes) et la sécurité de nombreux « choke points » critiques. Mais les interventions de grande ampleur et des exercices de *nation building* sont abandonnés[248]. Dans cette approche, **les États-Unis** ne **doivent** plus chercher la suprématie ou l'hégémonie partout, mais **accepter que la multipolarité, la compétition régionale et l'instabilité soient des faits géopolitiques inéluctables** pour les décennies à venir[249]. **Certains puristes de cette école remettent aussi en question la logique d'alliances formelles**, avant tout à propos de l'OTAN, mais pour certains l'alliance nippo-américaine est aussi remise en question.

L'école du ***selective engagement*** propose une stratégie plus proactive que celles citées ci-dessus, dans laquelle **les États-Unis restent très clairement favorables au maintien d'une présence militaire avancée dans quelques régions stratégiques** à travers le monde[250]. Cette approche met souvent de côté

245. Barry R. Posen, *Restraint: A New Foundation for U.S. Grand Strategy*, Ithica, Cornell University Press, 2014.
246. Barry R. Posen, "The Case for Restraint", *The American Interest*, novembre/décembre 2007, p. 7-17.
247. Christopher Layne, "From Preponderance to Offshore Balancing", *International Security*, 1997, p. 112-124.
248. Stephen M. Walt, "Offshore Balancing: An Idea Whose Time Has Come", *ForeignPolicy.com*, 2 novembre 2011, disponible sur : <http://foreignpolicy.com>.
249. Christopher Layne, "Offshore Balancing Revisited", *The Washington Quarterly*, 2002, p. 233-248.
250. Robert J. Art, "Selective Engagement in the Era of Austerity", *in* Richard Fontaine and Kristin M. Lord (éd.), *America's Path: Grand Strategy for the Next Administration*, Washington, D. C., Center for New American Security, mai 2012, p. 13-28.

des interventions faites pour défendre des valeurs démocratiques ou les droits de l'homme, et **favorise la défense directe des intérêts nationaux**. Ces intérêts sont déclinés par région, avec une préférence pour l'Asie orientale, l'Europe et le Golfe persique. **Une posture de *forward defense* avec des forces prépositionnées est alors nécessaire pour mener des interventions sélectives**, influencer des événements et structurer l'évolution du système international. **Les alliances formelles**, notamment l'OTAN et l'alliance nippo-américaine, **gardent une importance centrale** dans la mesure où les États-Unis doivent éviter des actions unilatérales qui les amènent vers l'épuisement (*overstretch*).

Enfin, il y a des approches nettement plus interventionnistes, comme le ***Deep Engagement***[251], ***l'Assertive Interventionism***[252], ou le ***National Security Liberalism***[253], qui soutiennent que la sécurité des États-Unis et leur prospérité ne sont assurées que si la **suprématie américaine reste prédominante**, notamment dans le domaine militaire, et que le pays assume un rôle de leader proactif à travers le monde. Une approche basée sur le libéralisme, souvent adoptée par l'école néoconservatrice pendant la présidence de George W. Bush, défend cet **activisme sur une base morale** à travers la défense des valeurs démocratiques et d'économie de marché. D'autres mettent plutôt l'accent sur la nécessité de **s'assurer de la suprématie militaire afin de dissuader l'émergence de concurrents stratégiques**[254]. Selon les deux logiques, **les États-Unis doivent être prêts à intervenir avec force** dans la défense de leurs intérêts et ceux de leurs alliés à travers le monde, **de manière unilatérale si nécessaire**. Paradoxalement, **la volonté et la capacité d'agir seul et de manière décisive sont perçues comme une source de cohésion entre alliés et partenaires** : « The cohesion between the United states and its many partners, formal and informal, is likely to be greatest when U.S. power is at its most durable and resolute – in other words, when associates may be least needed[255]. » Une telle approche nécessite un budget de défense robuste et un maximum de présence avancée à travers le monde.

Chacune de ces postures trouve une certaine résonnance dans le débat stratégique, mais ce sont avant tout **les approches qui cherchent un**

---

251. Joseph S. Nye, Jr., "East Asian Security: The Case for Deep Engagement", *Foreign Affairs*, Vol. 74, No. 4, juillet/août 1995, p. 90-102.
252. Hans Binnendijk et Richard Lugar, *Seeing the Elephant: The U.S. Role in Global Security*, Washington, D. C., Potomic Books, 2006.
253. Tony Smith, "National Security Liberalism and American Foreign Policy", *in* Michael Cox, G. John Ikenberry et Takashi Ingouchi (éd.), *American Democracy Promotion: Impulses, Strategies and Impacts*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
254. Frederick W. Kagan, "Grand Strategy for the United States", *in* Michèle A. Flournoy et Shawn Brimley (éd.), *Finding Our Way: Debating American Grand Strategy*, Washington D. C., Center for New American Security, juin 2008, p. 61-80.
255. Ashley Tellis, "Seeking Alliances and Partnerships: The Long Road to Confederationalism in U.S. Grand Strategy", *in* Ashley J. Tellis, Abraham M. Denmark et Greg Chaffin (éd.), *Strategic Asia 2014-2015: U.S. Alliances and Partnerships at the Center of Global Power*, National Bureau of Asian Research, décembre 2014, p. 32.

rééquilibrage de la posture américaine qui **sont les plus partagées aujourd'hui**. Les retombées de l'intervention en Irak créent de vraies hostilités quant à une politique nettement interventionniste au sein du centre et de la gauche politique, et auprès de certains isolationnistes conservateurs. Ce ne serait certainement pas la première fois dans l'histoire des États-Unis que des interventions sanglantes et belliqueuses à l'extérieur conduiraient à une posture plus modérée – la période la plus isolationniste des États-Unis dans les années 1920-1930 a fait suite à la première guerre mondiale[256], l'éclatement du consensus autour d'une stratégie internationale pour le pays a été provoqué par la guerre du Vietnam[257]. Dans le même temps, **la crise budgétaire** – et notamment le « séquestre » qui, si des modifications ne sont pas apportées, risque d'imposer une réduction de 9 % du budget de défense, ou 500 milliards de dollars sur 10 ans – **impose de la rigueur dans le débat**. Cette réalité est clairement reflétée dans **l'approche moins interventionniste de la présidence Obama par rapport à celle de George W. Bush**, **et reflète une combinaison de postures plus sélectives et modérées**[258]. Bien que l'affichage d'un « pivot » vers l'Asie vise à donner un signal fort que le pays restera engagé dans cette région, des questions se posent néanmoins sur la forme que prendra à terme cet engagement, compte tenu des contours du débat stratégique aux États-Unis.

La politique asiatique des États-Unis : « China First » ou « Allies First » ?

Alors que les grandes divergences sur la scène politique américaine ne cessent de s'intensifier, **l'intérêt pour l'Asie et la reconnaissance que cette région est de plus en plus au cœur des intérêts du pays constituent un rare point de convergence**. « The 'Pacific Power' narrative belongs to the Democrats, but everyone sees the interest[259]. » « There is a clear pull towards Asia, regardless of who wins in 2016[260]. » Certes, malgré l'annonce d'un changement profond dans la politique américaine en Asie sous Obama, **l'approche asiatique des États-Unis est remarquablement cohérente depuis plusieurs décennies**[261]. Michael McDevitt identifie à travers une analyse des orientations stratégiques officielles publiées depuis les années 1990, un nombre de principes fondamentaux qui gouvernent la stratégie américaine dans la région depuis la fin de la guerre froide :

256. United States Department of State, "Isolationism in the 1930s" Office of the Historian, Bureau of Public Affairs, disponible sur : <https://history.state.gov>.
257. Richard A. Melanson, *American Foreign Policy since the Vietnam War: The Search for Consensus from Richard Nixon to George W. Bush*, New York, Routledge, 4e édition, 2015.
258. Voir, par exemple, le discours du président Obama du 28 mai 2014 à l'U.S. Military Academy-West Point, disponible sur : <www.whitehouse.gov>.
259. Entretien avec un expert de la stratégie américaine, Washington D. C., mai 2015.
260. Entretien avec un officiel américain, Washington D. C., mai 2015.
261. Michael McDevitt, "The Origin and Evolution of the Rebalance", *in* Hugo Meijer (éd.), *Origins and Evolution of the US Rebalance toward Asia: Diplomatic, Military and Economic Dimensions*, New York, Palgrave Macmillan, avril 2015, p. 38.

- **l'importance de l'accès aux marchés asiatiques pour les compagnies américaines ;**
- **préempter la domination de la région par une puissance hostile et/ou anti-américaine ;**
- **le maintien d'une présence militaire permanente dans la région, compte tenu des distances qui séparent la région du continent américain, et des alliances qui les soutiennent ;**
- **l'encouragement à la démocratisation dans la région.**

Malgré cette constance générale, il existe des différences d'approche, notamment dues au fait que les objectifs d'assurer l'accès aux marchés asiatiques, de maintenir une présence militaire et de soutenir le développement démocratique ne sont pas toujours en phase. Aujourd'hui, la question chinoise est une problématique centrale pour la stratégie américaine en Asie (bien qu'elle ne soit pas la seule préoccupation). **Depuis plus d'un demi-siècle, la politique chinoise des États-Unis suit un mouvement de balancier entre deux extrêmes : l'*engagement* ou le *containment*.** Passant d'une politique d'endiguement classique à partir de 1949 à l'engagement diplomatique et économique à partir des années 1970, l'approche des États-Unis envers la Chine devient plus équilibrée après l'effondrement de l'URSS. Les Américains continuent à coopérer avec le pays sur le plan diplomatique et commercial, mais deviennent plus méfiants sur le plan militaire et stratégique, dans une approche dite de « **congagement** » (*containment* + *engagement*[262]). En effet, la particularité de la relation avec la Chine, qui est à la fois un partenaire économique important et un rival stratégique, complique la posture américaine dans la région. **Aujourd'hui, ce sont des variations de cette approche mixte qui influencent de manière marquée la stratégie américaine en Asie, oscillant entre les approches dites « China First » (priorité à la relation avec la Chine) et « Allies First » (priorité à la relation avec les alliés asiatiques[263]).** Au fond, le débat reflète toujours la même question sur la grande stratégie américaine : les États-Unis peuvent-ils et devraient-ils toujours chercher à maintenir leur suprématie ?

L'approche « China First » verrait les États-Unis donner la priorité à une relation directe, constructive ou même accommodante avec la Chine. Défendue pendant la première administration Obama par des conseillers comme **Jeffrey Bader** au Conseil de sécurité national, ou des hauts fonctionnaires du State Department comme **James Steinberg**, cette approche est fondée sur l'idée qu'**une relation cordiale avec la Chine est nécessaire pour la gestion des grands dossiers internationaux** (changement climatique, économie mondiale, cyber sécurité, Iran, Corée du Nord, Afghanistan, etc.) **et la stabilité régionale en Asie en particulier** : « If you get China right then you've earned stability in the

262. Zalmay Khalilzad, "Congage China", RAND Issue Paper, Project Air Force, 1999, disponible sur : <www.rand.org>.
263. Plusieurs entretiens, Washington D. C., mai 2015.

region[264]. » La création en 2009 des Dialogues stratégiques et économiques entre Washington et Pékin, et la multiplication de dialogues militaires directs depuis 2011[265] sont des exemples d'espaces créés pour tisser des liens de confiance et faciliter une meilleure coordination avec la Chine sur de nombreux dossiers clés. **Selon certains, les États-Unis doivent accepter le fait que le maintien de leur suprématie dans la région est futile, contre-productif et même dangereux étant donné l'émergence irréversible de la Chine**. Suivant cette logique, le seul moyen de combler le déficit de confiance stratégique entre les deux pays et de s'assurer d'une stabilité en Asie à terme serait **un « grand bargain » avec la Chine** sur des questions comme la Corée du nord ou Taïwan[266]. Par ailleurs, un engagement constructif de la Chine est souvent évoqué comme **un facteur de pacification** de cette dernière : plus la Chine est intégrée dans l'ordre libéral international, plus elle perçoit l'intérêt du maintien proactif de cet ordre – **à travers l'engagement, les États-Unis peuvent influencer la manière dont la Chine émerge**. Depuis au moins la présidence de Bill Clinton, certains verraient même la possibilité à terme que des engagements sur les plans économique, social, culturel et même, pour certains, militaire encouragent des réformes politiques en Chine[267].

En revanche, **les partisans d'une approche « Allies First »** estiment que **la stabilité internationale, et notamment celle de l'Asie-Pacifique, n'est assurée aujourd'hui que par le maintien de la suprématie américaine et la démonstration de son *leadership***. Selon **Robert Blackwill** et **Ashley Tellis**, par exemple, les efforts visant à intégrer la Chine dans la communauté internationale ont pour effet de porter atteinte à cette suprématie américaine dans la région et, à terme, au niveau international. Sans abandonner une approche d'engagement diplomatique et économique avec la Chine, **une stratégie plus cohérente de contrepoids (*balancing*) est alors exigée**[268]. Ce n'est qu'à travers **une grande stratégie qui marierait la puissance militaire, économique et diplomatique avec l'établissement de normes et règles internationales et la participation résolue des alliés** et des partenaires que les États-Unis pourraient espérer influencer en leur faveur la montée en puissance de la Chine. Si l'administration Obama n'a pas fait un virage aussi extrême que l'approche favorisée par Blackwill et Tellis, elle est certainement revenue dans cette direction avec **le choix de s'engager dans une stratégie de « Pivot » vers l'Asie, de poursuivre la négociation du TPP et la conclusion des nouvelles**

264. Entretien avec un expert de la stratégie américaine, Washington D. C., mai 2015
265. Shannon Teizzi, "Surprise: US-China Military Ties Are Actually Improving", *The Diplomat*, 27 juin 2014.
266. Charles L. Glaser, "Time for a U.S.-China Grand Bargain", *Policy Brief*, Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School, juillet 2015 ; Michael D. Swaine, "Beyond American Predominance in the Western Pacific: The Need for a Stable U.S.-China Balance of Power", Carnegie Endowment for International Peace, 20 avril 2015.
267. Donald Gross, *The China Fallacy: How the U.S. Can Benefit from China's Rise and Avoid another Cold War*, New York, Bloomsbury, 2013, p.119-123.
268. Robert D. Blackwill et Ashley J. Tellis, "Revising U.S. Grand Strategy Toward China," Council Special Report No. 72, Council on Foreign Relations, mars 2015, p. 4.

orientations de défense ambitieuses avec le Japon. En 2015, la Maison-Blanche a fait un choix délibéré d'accueillir Shinzo Abe et Park Geun-Hye avant la visite officielle de Xi Jinping en septembre pour envoyer un signal très clair selon lequel les alliances en Asie sont aujourd'hui plus importantes que les relations bilatérales avec la Chine[269].

En pratique, la politique américaine oscille souvent entre ces deux extrêmes mais finit souvent par retrouver une posture intermédiaire. « We are now moving towards more balancing with China, but there is always a centrifugal force pulling towards a middle ground[270]. »

> « Policy makers don't talk about an 'either-or', but still, there is give and take. Bill Clinton's passing up Japan to favor relations with China was huge. It sent a message: the US would go 'China First'. Bush tried to come back towards our Allies, and the second Bush administration tried to correct the perception that the US was 'either-or'. There have been similar pull-and-tug dynamics with Obama, but ultimately, the Japanese read the pull-and-tug very well. Like everyone else, the US has deep economic interests with China and strategic interests with our Allies. »[271]

En effet, en penchant trop loin en faveur de la Chine, les États-Unis risqueraient de voir leurs alliances s'effondrer. En penchant **trop loin vers l'autre extrême, ils perdraient tous les avantages d'une relation coopérative avec la Chine** et risqueraient d'encourager des politiques trop aventurières parmi leurs alliés. « There is a lot of suspicion and distrust of China that will stay in Washington for a long time, but Washington needs to avoid emboldening its allies as well. Still, Japan is pretty insecure and needs a lot of reassurance. In this sense, it is a high-maintenance partner, particularly at the bureaucratic level[272]. »

En termes stratégiques, l'enjeu pour les États-Unis est donc de conserver un équilibre entre « assurance et réassurance » en Asie[273]. Ils doivent assurer leurs alliés et adversaires que la dissuasion élargie reste crédible, y compris en cas de conflit de basse intensité, comme en mers de Chine, tout en rassurant la Chine que la politique américaine n'est pas offensive et que Pékin ne risque rien tant qu'elle ne provoque pas de conflits. **Cela veut aussi dire qu'il faut que les États-Unis cherchent une certaine stabilité stratégique avec la Chine sur le plan nucléaire** afin d'éviter une course aux armements ou des provocations involontaires, mais avec des termes qui restent suffisamment rassurants

269. Entretiens avec plusieurs experts américains, Washington D. C., mai 2015.
270. Entretien avec un expert de la stratégie américaine, Washington D. C., mai 2015.
271. Entretien avec un chercheur américain, expert du Japon et des affaires asiatiques, Washington D. C., mai 2015.
272. Entretien avec un chercheur américain, expert du Japon et de la politique américaine en Asie, Washington D. C., mai 2015.
273 . Mira Rapp-Hooper, "Uncharted Waters: Extended Deterrence and Maritime Disputes", *The Washington Quarterly*, 2015, p. 127-146.

pour leurs alliés. **Or, cette équation est rendue encore plus complexe avec la prise en compte des réponses à apporter à d'autres défis stratégiques, notamment ceux posés par la Corée du nord ou l'Iran.** « How can the United States develop capabilities needed to defeat North Korea and Iran and maintain strategic stability with Russia and China, as there are spill-over effects between capacities related to one strategy and another? This is a fundamental question that we don't yet have a good answer to[274]. » **Pour gérer cet environnement complexe, la communication avec toutes les parties est reconnue comme fondamentale.** « What is important for the US is to communicate about its strategy in the region. US grand strategy could come across as alarming to an ally – dispersion, for example, could look like we're running away. Reassurance will be key[275]. »

Au-delà du débat sur la pérennité de la suprématie américaine en Asie, **l'objectif de la politique actuelle est de créer un environnement régional dans lequel la Chine se développe en accord avec les intérêts fondamentaux américains et en respect du système international établi et soutenu par Washington**. Les **alliés des États-Unis en Asie, en premier lieu le Japon, sont alors des partenaires indispensables pour atteindre cet objectif.** Plus que simplement sur la question militaire, c'est sur le plan politique, diplomatique et économique que les États-Unis espèrent façonner l'émergence de la Chine.

Formuler une stratégie : le jeu des acteurs américains

Il existe aujourd'hui un large consensus autour d'une approche de *congagement* avec la Chine pour structurer la stratégie américaine dans la région. Selon Aaron Friedberg : « Any attempt to move away from the current mix of policies and toward one that places heavier emphasis on military preparedness and overt alliance building is certain to provoke resistance from a variety of influential quarters…'Respectable opinion' in academic, political and policy-making circles is still solidly behind engagement and wary of balancing[276]. » Le maintien d'un niveau critique d'**engagement constructif avec la Chine** est largement soutenu par de nombreux acteurs américains : une grande portion de la **communauté des affaires** (bien que la dégradation du climat des affaires en Chine conduise à nuancer ce soutien), **la plupart des universitaires**, un nombre important d'**anciens hauts fonctionnaires**, de nombreux **parlementaires**, la plupart des fonctionnaires du **State Department** et même, selon Friedberg, une bonne partie des **militaires et des analystes du renseignement**, avec bien sûr des réserves et des exceptions, notamment pour ces deux dernières catégories. En revanche, **rares sont les appels à une approche pure de *balancing* ou de *containment*** (de la part des **organisations religieuses** ou de défense des **droits de l'homme**, des

274. Entretien avec un haut fonctionnaire américain, Paris, 28 septembre 2015.
275. Entretien avec un officiel américain, Washington D. C., mai 2015.
276. Aaron Friedberg, A Contest for Supremacy, *op. cit.* p. 118.

syndicats ou des industries affaiblies par la concurrence chinoise, ou encore du « **lobby taïwanais**[277] »).

Malgré cette tendance prédominante du *congagement*, des divergences d'approche persistent. Quels facteurs internes favorisent le développement d'une posture par rapport à d'autre, dans ce contexte ? **L'exécutif est au cœur de la formulation de la politique asiatique américaine**. Les visions et personnalités du Président et de ses conseillers et les enjeux inter-agences sont ainsi des facteurs souvent déterminants dans l'articulation de toute posture américaine dans la région. Toutefois, en raison de la structure politique aux États-Unis, **le Congrès et l'opinion publique peuvent jouer un rôle décisif sur certains aspects**, notamment budgétaire ou commercial, et ne doivent pas être négligés. Par ailleurs, **les voix de la communauté des affaires et la place des intérêts privés sont aussi importantes** dans la mesure où l'Asie devient un pilier de l'activité économique mondiale.

Le rôle central de l'exécutif et les enjeux bureaucratiques

La définition des grandes orientations stratégiques – le degré d'attention accordée à l'Asie, les grandes priorités et l'approche choisie – dépend du **Président, mais surtout de ses conseillers proches**, notamment au **National Security Council**, et des personnalités clés au sein du Département d'État et de la Défense. « In the end, it comes down to the personalities of the President's advisors. Who does he have with him? Who does he listen to? The President can't focus on every detail, so he really only deals with real big-picture decisions. In this sense, the advisors, their personalities and their points of view are critical to Asia policy [278] . » Traditionnellement, on accorde aux administrations républicaines et aux stratèges du Pentagone une approche plus interventionniste, et en Asie plus « Allies First », tandis que les démocrates et le Département d'État sont souvent plus « China First » et plus réticents à s'engager sur le plan militaire.

Sous la présidence Obama, notamment, la prise de décision est fortement concentrée au sein de la Maison-Blanche. « Internally, shifts in the US stance can be explained by leadership changes within the Obama administration. Clinton, Campbell, Bader, Steinberg…they all sought a nuanced approach to China[279].» **Aujourd'hui, notamment depuis le deuxième mandat Obama, la formulation de la politique asiatique par la Maison-Blanche est décrite par plusieurs de nos interlocuteurs comme chaotique et parfois incohérente**. Ceci est en partie dû au manque d'attention accordée à la région par des personnalités clés comme le secrétaire d'État John Kerry ou le conseiller à la sécurité nationale, Susan Rice. Un facteur aggravant est la multiplication du nombre

277. *Ibid.*, p. 116-119.
278. Entretien avec un expert de la stratégie américaine, Washington D. C., mai 2015.
279. Entretien avec un chercheur américain, expert de la politique des alliances en Asie, Washington D. C., mai 2015.

d'acteurs officiels capables de se prononcer avec une certaine autorité sur des aspects de la politique américaine – défense, diplomatie commerciale, etc. – ce qui donne lieu à des problèmes de communication avec les partenaires régionaux et donne l'impression d'une politique incohérente[280]. **Au final, il y a une bonne coordination de travail entre les départements d'État et de la Défense au niveau bureaucratique (*working level*), mais très peu de coordination sur la grande stratégie**[281].

Dans ce contexte, et **avec la Chine qui se montre toujours proactive dans les contentieux maritimes** – notamment en mer de Chine du Sud – **c'est une approche plus musclée du Pentagone qui domine**. « On US policy and decision making in Asia, there has been a clear centralization of power in the White House during the second half of the Obama administration. Clinton and Gates were able to make themselves heard, but Rice and Kerry don't care much about Asia. Now we've got Ash Carter and Bob Work at the Pentagon, and they've spent a lot of time working on China and have sway. They take a harder line on China, and the Pentagon has more freedom to act today[282]. » En effet, « **DOD often has a special weight because the largest US asset in the region is its military.** Chinese behavior often favors narratives that come out of the Pentagon. What tactics should you use in response to salami slicing? DOD will say military, of course[283]. » **Mais ce déséquilibre qui favorise une approche américaine plus musclée envers la Chine pourrait ne pas perdurer, car il peut être dû au cycle politique aux États-Unis** – les plus expérimentés des conseillers restant en attente d'une position clé au sein d'une prochaine administration à partir de 2017. « The personnel in the Administration are not at their strongest and experienced practitioners are sitting on the sidelines until 2017. The next administration, regardless of who wins the White House, will be clearer. China understands this and is thinking of how they can exploit the current situation[284]. »

Néanmoins, **au sein même du Pentagone, ou plus spécifiquement de l'US Navy**, qui joue traditionnellement un rôle majeur dans la définition de la menace chinoise et des réponses, **des divergences émergent**. Selon Michael Swaine, « Differences have apparently emerged within the US Navy over the continued utility of forward-deployed surface platforms, such as carriers based in Japan. Some Navy analysts seek to defend the value of carriers as rearward-based assets to be deployed only in the later stages of a conflict, after an ASBM system has been neutralized, while others argue in favor of continuing the US reliance on forward basing of surface assets via the deployment of more robust BMD systems.

280. Michael Swaine, *et al.* "China's Military and the U.S.-Japan Alliance in 2030", p. 210.
281. *Ibid.*
282. Entretien avec un chercheur américain, expert du Japon et la politique asiatique des États-Unis, Washington D. C., mai 2015.
283. Entretien avec un expert de la stratégie américaine, Washington D. C., mai 2015.
284. Entretien avec un chercheur américain, expert du Japon et la politique asiatique des États-Unis, Washington D. C., mai 2015.

Still other Navy analysts insist that only submarines should operate well forward within range of China's ASBM systems, given the likely porousness of even a supposedly robust BMD system. **Such differences could produce a prolonged debate over the best strategy for dealing with China's growing A2/AD-type capabilities**[285]. »

En effet, malgré la médiatisation d'une approche basée sur le concept d'Air-Sea Battle (ASB), **aucun choix ferme de stratégie ne semble être pris pour faire face à la Chine**. ASB est décrit de plus en plus comme trop provocateur et risqué, et c'est dans ce contexte qu'une stratégie de déni actif (*active denial*), ou une posture moins agressive de **déni d'accès en miroir** émergent[286]. Ces approches demandent toujours le positionnement de forces avancées dans la région, mais d'autres, comme le ***distant blockade***, qui viserait le contrôle des *choke points* et des voies maritimes stratégiques plus éloignées du continent chinois permettraient aux forces américaines de rester plus à l'écart des capacités de frappe A2/AD[287]. **Aaron Freidberg note qu'au sein des forces armées il y a en réalité peu d'enthousiasme pour amorcer une « guerre froide » avec la Chine à plus long terme**. D'abord, les priorités de l'armée de terre ou des *Marines* concernent surtout d'autres théâtres. Quant à l'armée de l'air et l'US Navy, ils craignent qu'une priorité absolue accordée à la menace chinoise consomme toutes les ressources disponibles et change de manière profonde leur manière de fonctionner : « As China's anti-access capabilities mature, the navy may have to abandon its decades-long love affair with the aircraft carrier and turn to less glamorous but more survivable undersea and low-observable surface vessels. Similarly, as Chinese air defenses grow more capable, and US bases in East Asia become more vulnerable, the air force may find itself pressed to spend less on relatively short-range air superiority fighters that have long been its top priority and more on stealthy long-ranger bombers and unmanned aerial vehicles[288]. »

285. Michael Swaine, *et al.*, *op. cit.*, 3 mai 2013, p. 211-212.
286. "I think we are drifting towards an offshore balancing/war-at-sea approach. The original ASB concept is too aggressive and costly (and probably not necessary). Next year's budget unveiled in January or so will show some of the results of the discussions that have taken place in the Defense Innovation Initiative, and we will certainly move to counter recent Chinese tech gains vs. some of our more important platforms, but we might be able to do with our own form of A2/AD approach and making China come to us. Also, having rotational deployments in the region with partners and allies will likely put some US assets within China's preferred buffer zones in Phase 0, which puts us in a better position to respond (i.e., we don't have to move assets in if they are already there, thus putting the onus on China to make the first aggressive move)." Échange par e-mail avec un expert américain, novembre 2015.
287. Pour une autre discussion de ces différentes options, voir Aaron Friedberg, *Beyond Air-Sea Battle: The debate over US military strategy in Asia*, International Institute for Strategic Studies, New York, Routledge, 2014.
288. Aaron Friedberg, *op. cit.*, p. 117.

Le Congrès : un acteur mineur, mais parfois décisif

Dans l'absolu, le Congrès ne joue qu'un rôle limité dans la définition de la politique étrangère des États-Unis[289], mais il garde une importance cruciale dans au moins trois domaines en ce qui concerne la stratégie américaine en Asie. D'abord, son **rôle décisif sur l'appropriation du budget fédéral** – notamment le budget de défense – est fondamental dans le développement des capacités militaires qui permettraient aux États-Unis de contrer de manière plus directe la menace chinoise, de répondre à la menace nord-coréenne, et de maintenir à terme une présence prépositionnée dans la région. Ensuite, c'est le **rôle que joue le Congrès dans la politique commerciale des États-Unis** qui colore aussi la stratégie américaine vers l'Asie en termes économiques. La conclusion d'un accord sur le TPP a été facilitée, par exemple, par l'octroi au président des pouvoirs du *Trade Promotional Authority*, procédure qui lui permet de soumettre l'accord en bloc pour approbation par le Congrès, sans que celui-ci puisse l'amender. Or, l'accord à peine conclu, il doit désormais être ratifié par un Congrès qui y est devenu hostile à plusieurs égards[290]. Une troisième place pour le Congrès, qui est indirectement liée à la question de l'alliance avec le Japon, mais néanmoins au cœur de la stratégie américaine dans la région, **est sa capacité d'agir sur la question taïwanaise, grâce au Taiwan Relations Act** de 1979.

Sur ces sujets, la politique partisane est un facteur important, particulièrement aujourd'hui. Le fossé idéologique qui se creuse entre gauche et droite à Washington au cours de la dernière décennie – le résultat d'un fossé plus large au sein de la société américaine – se traduit parfois en **simple refus des républicains comme des démocrates de s'entendre sur des dossiers clés**. Ce dysfonctionnement a un impact proportionnellement plus important sur la politique asiatique du président Obama, en grande partie car **il y a peu de défenseurs avérés de l'Asie au Congrès actuellement**, contrairement aux questions du Moyen-Orient ou de l'Europe[291]. Le blocage des activités du gouvernement fédéral en octobre 2013 autour des questions législatives et budgétaires a, par exemple, compliqué de manière directe les efforts diplomatiques en Asie du président américain, qui s'apprêtait à s'y rendre pour une série de forums (APEC, East Asia Summit, etc.), en particulier pour se prononcer sur la mer de Chine méridionale. Cette absence du Président américain

289. Lui seul a le droit de déclarer la guerre de manière formelle, de monter une armée, et de ratifier des traités. Il doit valider les nominations aux postes clés d'une administration, y compris aux postes à l'étranger, et autorise et surveille tout budget fédéral.

290. Le Parti démocrate est traditionnellement plus hostile aux accords de libre-échange – un pilier de leur soutien de base étant le syndicat industriel – de nombreux représentants se sont déjà opposés à l'approbation du Trade Promotional Authority (TPA) et maintienne une opposition au TPP, et la candidate en tête pour la nomination du Parti démocrate à la présidentielle, Hilary Clinton, s'est dite déçue par l'accord qui a été négocié (même si elle a été un de ses défenseurs à l'origine). Du côté républicain, un nombre de sénateurs et de représentants, qui se montraient favorables en principe au TPP, ont désormais changé de camp et se disent eux aussi déçus par l'accord, appelant même parfois à sa renégociation. Richard Kratz, "Will US Republicans torpedo the TPP?", *East Asia Forum*, 18 octobre 2015.

291. Aaron L. Connelly, "Congress and Asia-Pacific Policy: Dysfunction and Neglect", *Lowy Institute Analysis*, Lowy Institute for International Policy, 24 septembre 2015.

lors des sommets a coïncidé avec le lancement médiatisé de la route de la soie maritime par Xi Jinping, et a remis en question dans une certaine mesure la capacité des États-Unis à se positionner comme leader pour la région. De nombreuses nominations à des postes clés de l'administration pour la région ont aussi été longtemps bloquées (par exemple, l'ambassadeur au Vietnam a dû attendre 5 mois, et celui auprès de l'ASEAN 9 mois avant la validation par le Sénat américain, tandis que les tensions en mer de Chine méridionale se crispaient[292]). **À plus long terme, c'est l'incapacité du Congrès à voter des budgets et à renverser le cap du « séquestre » qui aura un impact significatif sur les investissements militaires** et la capacité des forces américaines à rester crédibles en Asie[293]. Pour les sceptiques de la crédibilité du « pivot » américain et de la capacité de l'administration à maintenir un intérêt élevé pour l'Asie, **le rôle joué par le Congrès est souvent symptomatique d'une incapacité plus générale des États-Unis à rester engagés en Asie face à d'autres priorités**[294].

Les intérêts économiques

Si le débat politique peut remettre en question la crédibilité de l'engagement américain en Asie, **le dynamisme économique de la région et sa position de plus en plus centrale pour l'économie américaine servent à ancrer l'intérêt américain dans la région à long terme**. Néanmoins, les interdépendances créées à la fois avec l'économie chinoise et les autres pays de la zone (en premier lieu le Japon) renforcent aussi la posture nuancée de la part des États-Unis sur le plan militaire.

Bien que la Chine soit vue comme une menace en termes économiques, et même plus qu'au niveau sécuritaire[295], les relations économiques profondes avec ce pays garantissent une certaine stabilité dans la relation bilatérale. Premier partenaire économique des États-Unis sur le plan commercial en 2014 après le Canada, avec un volume d'échanges de biens qui a dépassé 590 milliards de dollars (contre 200 milliards de dollars avec le Japon)[296], **la Chine est un partenaire et un marché incontournable pour les entreprises américaines**, et l'économie des États-Unis de manière générale. **Elle est aussi le premier créancier des États-Unis**, avec 1 258 milliards dollars de bons du Trésor en septembre 2015. En effet, cette importance se traduit par une certaine conscience que toute réponse à la

292. En même temps, la nomination de l'Ambassadeur à la Russie a été validée de suite lors de la crise en Crimée, et ceux vers l'Irak, l'Égypte et le Koweït sont aussi passés sans grande complication. Aaron L. Connelly, *op. cit.*, p. 10.
293. Michael Horowitz, "How Defense Austerity Will Test U.S. Strategy in Asia", *NBR Analysis Brief*, National Bureau of Asian Research, 7 août 2012, et confirmé lors des entretiens à Washington D. C. en mai 2015.
294. Enretien avec une experte américaine en visite à l'Ifri, novembre 2015.
295. Linda Basile et Pierangelo Iserina, "The US Rebalancing to Asia and Transatlantic Public Opinion", *International Spectator*, Vol. 50, No. 3, septembre 2015, p. 103-121.
296. United States Census Bureau, consulté le 10 novembre 2015 sur : <www.census.gov>.

menace chinoise doit aussi être modérée par la reconnaissance d'une interdépendance économique.

Toutefois, il ne faut pas négliger l'importance des relations économiques avec d'autres partenaires de la région – en premier lieu le Japon. Les États-Unis sont dans une relation d'interdépendance économique avec la Chine, mais aussi avec le reste de l'Asie. Sur le plan commercial, le Japon reste le 4e partenaire des États-Unis, la Corée 6e, Taïwan 10e et l'Inde 11e. **Au-delà du commerce, la Chine reste un investisseur assez faible aux États-Unis** – avec un stock d'investissement direct de seulement 8 milliards de dollars en 2013 – tandis que le Japon a été le premier investisseur étranger en 2014 – avec un volume de 44 milliards de dollars pour l'année, et 342 milliards de stock (qui le place juste derrière le Royaume Uni dans cette dernière catégorie). Le Japon est aussi un créancier important des États-Unis, avec 1 177 milliards de dollars de bons du Trésor détenus en septembre 2015. **Ces liens économiques profonds avec le Japon se traduisent aussi en influence politique** – « Japanese FDI in the US is a real factor here. This has created real interests in the US and a real basis for strong ties with Japan. It comes down to jobs in the US, large amounts of jobs created by companies like Toyota, Nissan, Komatsu[297]…»

À long terme, la force d'attraction de l'économie chinoise reste néanmoins indéniable, et influence même les calculs et les positions de l'industrie de défense. « Many of the firms that might stand to gain from an arms race with China are now happily engaged in selling it products like civilian airliners, commercial satellites, and air traffic control systems. Other companies see potential in supplying the Pentagon with the sensors, vehicles, and light weaponry it needs to wage « irregular warfare» than in trying to persuade its leaders to prepare for the high-intensity conflicts that they clearly believe to be improbable. Finally, like some of their military customers, the manufacturers of big-ticket items such as fighters or carriers are doubtless reluctant to play up threats that could make their products obsolete. In sum, while it may be a force in favor of more vigorous balancing, the industrial side of the « military-industrial complex» is not as strong nor as unified a factor in shaping strategy as is often assumed»[298]. Au final, la stratégie américaine sur le plan économique, qui vise aussi à une pacification de la Chine sous le principe de la libéralisation et l'interdépendance, **vise surtout l'intégration de cette économie dans un système de règles et de normes qui sont favorables à l'intérêt américain**, notamment via l'extension du TPP. « Failure of TPP would be highly problematic, but it's still small potatoes for the US if it goes through. The real payoff is FTAAP (Free Trade Area of the Asia-Pacific). TPP is a stepping stone[299]. »

297. Entretien avec un chercheur américain, expert du Japon et la politique asiatique des États-Unis, Washington D. C., mai 2015.
298. Aaron Friedberg, *op. cit.*, 2011, p. 117.
299. Entretien avec un chercheur américain, expert du Japon et des relations nippo-américaines, Washington D. C., mai 2015.

Le facteur externe : une politique réactive ?

En dehors des intérêts et des perceptions des acteurs internes, la politique américaine est aussi une politique réactive : **le comportement de la Chine elle-même est perçu par beaucoup d'interlocuteurs comme le principal facteur permettant d'expliquer la stratégie asiatique de Washington**. Une politique d'affirmation chinoise depuis plusieurs années conduit à discréditer toute politique de « main tendue » à la Chine comme une politique de faiblesse, et c'est dans ce contexte qu'une approche « Allies First » prend le pas[300]. Le sentiment pro-chinois au sein des industriels américains s'est aussi considérablement dégradé depuis des années en fonction du climat des affaires en Chine elle-même.

Dans le même temps, le comportement des alliés ainsi que les pressions diplomatiques qu'ils exercent sur les États-Unis sont aussi importants (bien que secondaires). Les réformes de sécurité mises en place par Shinzo Abe sont très bien reçues à Washington, malgré ses positions révisionnistes sur l'histoire qui nourrissent des frictions politiques avec ses voisins. Il a réussi jusqu'alors à envoyer de bons signaux aux États-Unis. **Le désir d'une alliance forte avec le Japon, surtout aujourd'hui, est un sentiment qui est partagé par les deux bords de la scène politique aux États-Unis.** La relation économique forte avec le Japon est un facteur important dans la relation bilatérale, et dans les considérations plus globales des intérêts américains en Asie. Dans ce sens, les engagements pris par le Japon en faveur du TPP sont importants pour l'alliance comme pour la relation bilatérale de manière générale.

300. Experte américaine en visite à l'Ifri, novembre 2015.

Frictions et divergences

Bien que l'alliance se soit renforcée à travers de nouvelles Directives, certaines mésententes, divergences et frictions peuvent néanmoins avoir un impact sur le partenariat nippo-américain à moyen et long terme. Il s'agit d'abord du **fossé des attentes (*expectation gap*)** entre les deux alliés et de la frustration engendrée par des attentes déçues quant aux capacités ou à l'engagement de l'autre. Ensuite, du **maintien d'un fort dilemme des alliances** (abandon ou enfermement) malgré l'ancienneté de la relation. Enfin, des difficultés soulevées par **une présence militaire américaine** importante sur le sol japonais. Ces trois grands irritants sont aussi alimentés par des **problèmes structurels liés à l'évolution économique** du Japon comme des États-Unis, et leurs capacités à rester compétitifs de manière générale, et en termes de capacités militaires en particulier.

Le fossé des attentes

Le fossé des attentes entre Japon et États-Unis résulte d'une compréhension parfois erronée du contexte intérieur du partenaire (en particulier des contraintes fortes qui continuent de s'exercer sur la politique de sécurité japonaise) **et d'autre part, d'une hiérarchisation différente des menaces** : la potentialité d'un conflit de haute intensité avec la Chine ou la Corée du Nord, le renouvellement de l'activisme russe, ainsi que les menaces globales – terroristes ou moyen-orientales – sont les menaces les plus redoutées par les États-Unis ; un conflit de basse intensité avec la Chine ou de possibles frappes de la Corée du Nord sont celles que craint le Japon.

Cette divergence quant aux attentes liées à la perception de la menace – **Tokyo se focalisant sur les menaces régionales alors que Washington est confronté à des menaces plus globales** et requiert le soutien de ses alliés pour contrer ces risques – avait déjà été notée au début des années 2000 alors que le Japon semblait prendre activement part aux opérations de lutte contre le terrorisme. Pour Christopher Hughes, Tokyo aurait simplement vu dans cet engagement **une occasion de développer certaines compétences des FAD** et leur expérience à l'international. En outre, ces décisions ne seraient pas le signe d'un engagement fort sur la cause en elle-même, mais relèveraient d'**un souci de s'assurer du soutien américain en Asie** : « Its principal alliance concern was to avoid any form of abandonment by the US in the case of dealing with security threats closer to home, rather than sharing the vision of the 'war on terror'[301]. » **Ce type de réponse de la part du Japon peut envoyer un signal mal interprété côté américain** : celui d'un allié prêt à le soutenir au-delà de l'Asie, sur des dossiers très sensibles, alors que

301. Christopher W. Hughes, "Not quite the 'Great Britain of the Far East': Japan's Security, the US-Japan alliance and the 'war on terror' in East Asia", The University of Warwick, 2007, p. 15.

l'équation est plus complexe que cela. Ainsi, une certaine réticence du Japon à s'engager par la suite peut créer de la frustration chez son allié. Washington, s'attachant à l'esprit de l'alliance plutôt qu'à la lettre des engagements écrits, attend généralement de Tokyo qu'il participe davantage au maintien de la sécurité dans des régions vitales pour les deux pays[302].

Il semble que ce décalage a été de nouveau mis en évidence lors de la négociation des nouvelles Directives, Washington insistant sur la contribution internationale du Japon aux défis mondiaux, Tokyo souhaitant avant tout des garanties d'engagement américain en Asie.

Ainsi, à la suite de l'adoption des Directives d'avril 2015 et de la nouvelle législation de sécurité en septembre, **les États-Unis auraient des attentes particulièrement fortes quant aux contributions militaires du Japon à la fois dans la région et en dehors de l'Asie, pour construire une alliance vraiment « globale »** (voir la partie sur l'État de l'alliance), à l'image de l'alliance américano-britannique[303]. En mer de Chine méridionale, par exemple, plusieurs amiraux américains ont exprimé en 2015 leur espoir de voir des forces d'autodéfense conduire des opérations de liberté de navigation, voire des patrouilles conjointes avec des forces américaines dans la zone[304]. Or, si les autorités japonaises ont exprimé leur soutien aux opérations de liberté de navigation conduites par les États-Unis à l'automne 2015, Tokyo n'a pas indiqué qu'il s'y joindrait. Les capacités maritimes nippones sont en effet pour le moment largement mobilisées en mer de Chine orientale. En dehors de la zone, certains officiels américains nourrissent l'espoir de voir les troupes japonaises fournir un soutien logistique aux opérations de lutte antiterroriste au Moyen-Orient[305]. Bien que ce scénario soit peu probable, des spécialistes du Japon aux États-Unis reconnaissent aussi les risques qu'une telle attente pourrait avoir pour l'alliance : « Japan doesn't want to be fighting US wars – Iran, for example. If the US were to go to war with Iran and push Japan to get involved, it would be the death of the alliance[306]. »

302. William E. Rapp, "Past its Prime? The Future of the US-Japan Alliance", *Parameters*, 2004, p. 106.
303. "Toward an Alliance on a Global Scale: Japan's Rising Roles in Peace, Security", *The Yomiuri Shimbun*, 5 mai 2015.
304. Yoichi Kato, "Commander of the U.S. Pacific Command: "U.S. Reserves Right to Withdraw RIMPAC Invitation to China", *The Asahi Shimbun*, 15 juin 2015. Voir aussi les commentaires du vice-Amiral Robert Thomas, commandant du U.S. 7th Fleet dans, Tim Kelly et Nobuhiro Kubo, « U.S. Would Welcome Japan Air Patrols in the South China Sea », *Reuters*, 30 janvier 2015.
305. "However, such circles within the United States as the military have already expressed hopes for Japan to take part in the U.S. fight against ISIL. This was reflected in a comment by a senior U.S. Defense Department official, who expressed a desire to ask Japan again if it could provide logistic support for the U.S. campaign against ISIL once Japan's new security legislation was enacted." *in* "Japan's Rising Roles in Peace, Security", *Asiaone News*, 7 mai 2015.
306. Entretien avec un chercheur américain, expert du Japon et des relations nippo-américaines, Washington D. C., mai 2015.

Toutefois, les limites aux interventions internationales des Forces d'autodéfense hors d'Asie restent très importantes au plan légal, comme politique (voir la partie sur les variables internes). Pour ces raisons, les officiels japonais s'appliquent à expliciter le contenu des réformes de sécurité à leurs homologues américains, pour modérer leurs attentes et prévenir les déceptions. Malgré cela, **les craintes persistent d'une frustration importante de la part de Washington** qui conduirait, à terme, à une érosion de la confiance mutuelle et de la cohésion.

« Beyond Japanologists, the US is expecting too much of Japan with the new legislation: because this [the legislation] is a very limited version of collective self-defense. This could create some frictions, and they [the US] could be very disappointed with Japan soon. Even if the US asks Japan to go to the Middle East, Tokyo will say that it is not relevant: there is an over-expectation problem. For Japanese people, the UN is still a source of legitimacy. US-led operations are very different[307]. »

L'un des moyens de réduire cette divergence est d'accroître les consultations et dialogues politiques et stratégiques, comme le Dialogue sur la dissuasion élargie, lancé en 2010. La mise en place d'un mécanisme de coordination permanent devrait faciliter la communication des positions de chacun de manière plus fluide. Un autre moyen pour le Japon de mieux relayer ses intérêts au sein de l'administration américaine est de **favoriser la formation d'experts combinant les compétences liées à la stratégie, et aux problématiques japonaises**.

En retour, les attentes du Japon en matière d'engagement politique et militaire américain pour les soutenir en Asie seraient également trop élevées. **Les analystes et officiels nippons ont ainsi exprimé d'importantes frustrations en 2014**, alors que Barack Obama se montrait réticent à soutenir ouvertement la démarche d'Abe sur la réinterprétation constitutionnelle pour permettre l'usage de l'autodéfense collective, que les négociations sur le TPP piétinaient et que les autorités américaines avaient exprimé leur déception après la visite d'Abe au sanctuaire Yasukuni en décembre 2013[308]. Plusieurs ont ainsi souligné **une « crise de confiance » – de nature conjoncturelle – au sein de l'alliance**. Plus encore, ces critiques montrent que **la parole s'est libérée au Japon vis-à-vis de l'allié** : les diplomates même n'hésitent plus à exprimer leur mécontentement envers Washington alors que la tendance est à l'affirmation des intérêts nationaux. Alors que les dernières réformes visent à rééquilibrer l'alliance, il est probable que cela se traduise par **une liberté de ton plus grande côté japonais.** Le positionnement

307. Entretien avec un chercheur spécialiste des relations nippo-américaines, Tokyo, juillet 2015.
308. Dans le même temps, une réception contrastée, à Washington, de la proposition chinoise d'une « nouvelle relation entre grandes puissances » faisait craindre au Japon un retrait stratégique américain, voire une possibilité d'un « grand bargain » avec la Chine qui irait directement à l'encontre de ses intérêts.

plutôt favorable de Tokyo vis-à-vis de Moscou malgré la désapprobation américaine en est un exemple.

Sur le plan militaire, l'imprécision de la doctrine et des concepts opérationnels américains en Asie (Air-Sea battle, JAM-GC, *war-at-sea*, *offshore balancing*, etc.) **conduit à des inquiétudes croissantes des Japonais quant au degré d'engagement américain sur zone**[309]. Ce souci s'exprime également sur la question de la crédibilité de la dissuasion nucléaire élargie : le Japon a exprimé ses craintes quant aux implications du discours de Barack Obama à Prague en 2009 pour un monde post-nucléaire, mais aussi et surtout en réaction au retrait de certaines capacités – notamment le missile de croisière nucléaire Tomahawk (TLAM/N) en 2010[310]. Enfin, pour certains analystes, une possible stabilité stratégique entre Chine et États-Unis conduirait à une instabilité de théâtre liée à une Chine plus agressive[311]. **Dans la négociation des Directives, le Japon a été soucieux d'inclure des références à la dissuasion nucléaire dès le début du document, mais les États-Unis ont préféré une mention secondaire**[312]. Là encore, la multiplication des consultations et dialogues, notamment au sein de l'AMC devrait faciliter la compréhension et la confiance mutuelle.

Craintes d'abandon et d'enfermement : le maintien d'un fort dilemme

Le caractère fluctuant des approches américaines et japonaises vis-à-vis de la Chine (« approches réactives ») explique la persistance de craintes fortes, côté japonais, d'un abandon par son allié au bénéfice de Pékin, **et l'apparition, côté américain, d'une crainte d'être enfermé dans une logique de rivalité nippo-chinoise** alors que Tokyo et Pékin s'opposent plus frontalement sur le plan politique comme militaire.

La crainte de l'enfermement

Pour les États-Unis, aujourd'hui, cette crainte est liée à l'éventualité d'être entraîné dans un conflit sino-japonais**, en particulier autour du différend territorial qui oppose les voisins, et qui ne relève pas des intérêts centraux de Washington : « The problem is that the US seems to be dragged kicking and screaming into certain alliance engagements. There**

309. Michael D. Swaine *et al.*, China's Military and the US-Japan Alliance in *2030, A Strategic Net Assessment, Carnegie Endowment for International Peace*, 2013, p. 119-120.
310. Propos entendus dans des entretiens avec des officiels et des chercheurs américains à Washington et à Paris, mai et septembre 2015.
311. Entretien avec un analyste, Ministère de la Défense, Tokyo, juillet 2015.
312. "Deterrence comes up a lot in the Guidelines. Japan wanted nuclear in the first paragraph, right from the get-go. We had to temper this down, ease it further back in the document", entretien avec un officiel américain, Washington D. C., mai 2015.

are things that are beyond the US control but US stakes could become invoked[313]. »

La mise en place du **nouveau mécanisme permanent de coordination** de l'alliance permet d'apaiser relativement cette inquiétude : il **peut permettre aux États-Unis de mieux contrôler l'évolution des événements et l'attitude japonaise vis-à-vis de la Chine**. **Côté japonais, il permet de répondre aux craintes américaines en partageant de manière optimale l'information** en cas de crise : « We will share information as far as possible to prepare the US of a contingency case, so that the US is not surprised[314]. »

Cette crainte américaine d'être entraîné dans un conflit avec la Chine par la faute du Japon rejoint **une certaine incompréhension quant à la ligne nationaliste défendue par plusieurs responsables japonais** dont Shinzo Abe, et qui brouille l'image de cet allié certes très diligent, mais dont le nationalisme et le révisionnisme peuvent accroître les tensions avec la Chine, et prévenir la mise en place d'une coopération trilatérale avec la Corée du Sud[315]. Si Washington est globalement très satisfait des réussites d'Abe – « Abe has delivered for US interests like no other in recent history[316] » – les conséquences à terme de ses tendances nationalistes restent néanmoins une source possible de frictions ; « There is a « **fog around Tokyo**. The US supports Abe's commitment on defense issues, but his Yasukuni visit caused confusion[317]. »

La dimension nationaliste et révisionniste de la diplomatie japonaise peut en effet présenter ainsi des contradictions fortes : « tourner la page de l'après-guerre » tout en poursuivant des tentatives de révision de l'histoire de la Guerre, obtenir les conditions de l'autonomie stratégique du Japon dans le renforcement de sa relation avec les États-Unis, entre autres[318]. Enfin, en principe, il existe une contradiction fondamentale entre le rejet par les nationalistes de l'héritage américain lors de l'occupation et le rapprochement stratégique d'aujourd'hui.

Cette incompréhension de certaines positions japonaises pourrait donc mener à de vraies tensions entre les alliés, si **le Président américain ne bénéficiait pas de conseillers versés dans les affaires japonaises**, à même de décrypter les raisons de ce discours et son effet sur les voisins asiatiques.

---

313. Entretien avec un officiel américain, Washington D. C., mai 2015.
314. Entretien avec un analyste, Ministère de la Défense, Tokyo, juillet 2015.
315. La Maison-Blanche avait ainsi appelé Shinzo Abe à s'efforcer d'apaiser les rancœurs régionales liées à son traitement des crimes de guerre japonais, notamment des « femmes de réconfort ». Washington cherche à mettre en place un système intégré de défense antimissile en Asie qui requerrait la coopération du Japon et de la Corée. Josh Rogin, "White House; Japan should do more to address 'Comfort women' issue", *The Cable*, Foreign Policy Magazine, 21 février 2013.
316. Entretien avec un officiel américain, Washington D. C., mai 2015.
317. Entretien avec un chercheur spécialiste des questions stratégiques, Tokyo, avril 2014.
318. Christopher W. Hughes, *Japan's Foreign and Security Policy under the 'Abe Doctrine, New Dynamism or New dead End?*, Palgrave Pivot, 2015, p. 67-68.

La crainte d'un abandon

Face à la montée en puissance chinoise, la crainte japonaise est importante d'un découplage des intérêts américains et nippons en Asie, avec la tentation pour Washington d'aboutir à un *grand bargain* avec Pékin. Tokyo a **l'image d'un acteur politique américain idéologique, plus versatile, dont l'évolution structurelle n'est pas favorable aux intérêts japonais**. Une inquiétude japonaise porte en particulier sur **l'évolution démographique des États-Unis** (déclin des WASP et montée en puissance des latinos et asiatiques-américains[319]) conduise soit à un désintérêt à l'égard de l'Asie (avec l'arrivée d'un Président latino-américain, par exemple), soit à une politique asiatique déterminée de manière plus importante par l'électorat asiatique-américain (d'origine coréenne et chinoise notamment) : « In think tanks and MOFA, people begin to look at the future of the US with 2 concerns : 1/ the strategic retreat issue; 2/ the demography. […] Beyond 2040, the share of white people will decline while latino and Asian people will grow. These Asian-American (esp. Chinese or Korean) will have more impact on the US policymaking[320]. »

Cette crainte, et plus généralement l'inquiétude liée à un retrait stratégique américain à terme pour des raisons politiques ou économiques**, pousse Tokyo à développer des stratégies d'enfermement vis-à-vis de son allié, pour assurer que les intérêts américains en Asie restent si importants qu'un retrait ou un départ ne soit pas possible**.

Le processus de négociation des dernières Directives, amorcé et conduit par le Japon pour la première fois, a également montré le souci de Tokyo de sécuriser l'engagement et le soutien américain, en particulier face à la Chine. **L'adoption de la loi sur la légitime défense collective a enfin été présentée comme un moyen pour le Japon de garantir le soutien américain**[321]. L'utilisation par le Japon de l'autodéfense collective est en effet une demande répétée des États-Unis, notamment depuis le rapport Armitage-Nye de 2000, qui le mentionne explicitement pour permettre l'expansion de l'alliance.

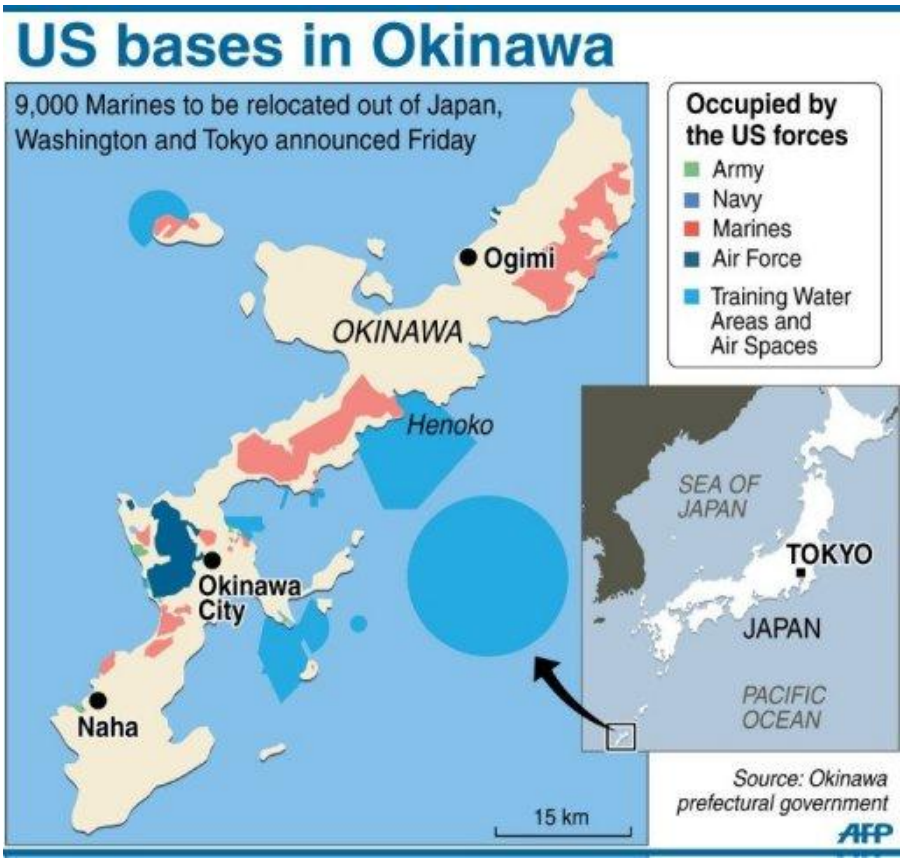
Cette démarche porte en son sein un risque de critique de la part de l'opinion publique japonaise, qui reprocherait au gouvernement de vouloir d'abord plaire aux États-Unis, plutôt que défendre les véritables intérêts nationaux.

---

319. Nate Schlabach, "Asian American Electorate to Double in Coming Decades", Asia Matters for America, 30 juillet 2015, disponible sur : <www.asiamattersforamerica.org>.
320. Entretien avec un chercheur spécialiste des relations nippo-américaines, Tokyo, juillet 2015.
321. "Abe has not said so in as many words, but he appears to believe the legislation is necessary to ensure that the U.S. remains committed to protecting Japan should it and China enter into a conflict." *in* Ken Moriyasu, "Security Bill Not War Legislation, Abe Says", *Nikkei Asian Review*, 14 mai 2015.

Les tensions liées à la présence militaire américaine au Japon

La forte présence militaire américaine au Japon - environ 54 000 hommes – pose deux types de risque pour l'alliance. D'abord, et c'est le problème le plus important, **les nuisances aux riverains** des bases, en particulier à Okinawa qui concentre 70 % des bases américaines au Japon (en surface). Ces nuisances sont telles qu'elles posent de véritables problèmes de sécurité à la population – agressions aux personnes, accidents impliquant du matériel militaire – et sont **sources de crises aiguës pour les alliés**.
Un second problème qui se pose avec le perfectionnement des capacités de frappe chinoises et nord-coréennes est la **question de la protection des soldats américains au Japon et la question de leur « dispersion »** à terme sur le théâtre de l'Asie pacifique.



Source : AFP, 2010.

En surface, Okinawa, dont le territoire représente 0,6 % du Japon, accueille environ 23 000 soldats américains et 21 000 de leurs proches, soit près de la moitié des troupes postées au Japon sur 90 bases. Or, Okinawa est un territoire particulier du Japon. Plus proche géographiquement de la Chine, Okinawa possède une socio-culture bien différente du reste du pays. **Ses habitants considèrent souvent qu'ils sont victimes d'une discrimination de la part de Tokyo** : Okinawa est

restée sous tutelle américaine jusqu'en 1972 et doit toujours assumer une part disproportionnée de l'accueil des bases américaines. **Ces caractéristiques expliquent en partie l'opposition structurelle et durable aux bases et au gouvernement central.**

En 1995, le viol d'une collégienne japonaise par trois Marines provoque d'importantes manifestations d'opposition, et conduit Tokyo et Washington à décider de la rétrocession progressive de plusieurs terrains et du transfert de la base la plus problématique, celle de **Futenma**[322], pour alléger les nuisances subies par les communautés locales. Futenma doit être fermée et remplacée par une base à construire à Nago, dans la baie de Henoko, au nord-est d'Okinawa. Une opposition locale forte au projet a toutefois empêché à ce jour sa concrétisation.

Pour Shinzo Abe, la question du transfert de la base de Futenma occupe donc une place importante dans son objectif de reconquête de la confiance au sein de l'alliance nippo-américaine. **Abe s'est engagé à accélérer le processus de préparation des travaux. Les derniers événements ont toutefois montré que la situation à Okinawa s'est durcie**[323]**.** Ainsi, en 2015, une série de manifestations parfois violentes a pris place[324]. **Or un échec dans la progression des travaux pourrait donner l'impression côté américain, que le système politique japonais n'est pas efficace pour résoudre des dossiers complexes** dont l'alliance dépend. D'un autre côté, une décision ou action trop vigoureuse de la part de Tokyo ou Washington pour faire avancer le dossier à marche forcée pourrait intensifier les oppositions locales[325].

Les raisons de la présence américaine au Japon sont clairement identifiées : il s'agit de **la localisation stratégique des bases et du moindre coût d'usage et de maintenance** pour des installations qui bénéficient de plateformes techniques de haut niveau. Depuis 2007, le Japon contribue en effet aux coûts des bases américaines sur son territoire à hauteur de 50 à 75 % environ[326], soit 2 milliards de

322. La base aérienne de Futenma se trouve aujourd'hui au beau milieu d'une agglomération dense de 95 000 personnes – Ginowan, au sud d'Okinawa.
323. Fin 2012, le Cabinet ordonne de procéder à l'évaluation de l'impact environnemental nécessaire à la construction de la partie offshore de la base et obtient l'accord, fin 2013, du gouverneur d'Okinawa Hirokazu Nakaima pour le démarrage des travaux en échange d'un plan de relance économique annuel de 300 milliards de Yen (2,3 milliards d'euros). Pourtant, en janvier 2014, le maire de Nago, résolument opposé à la nouvelle base, est réélu. En novembre 2014, Takeshi Onaga est élu au poste de gouverneur d'Okinawa et veut s'opposer administrativement aux travaux en baie d'Henoko, alors que le gouvernement central reste campé sur sa position. La même année, les premiers aéronefs *Ospreys* commencent à être déployés à Okinawa, provoquant de nouvelles inquiétudes liées à la réputation de manœuvrabilité difficile de l'aéronef. En décembre 2014, tous les représentants d'Okinawa élus à la Diète sont opposés au transfert de la base.
324. Martin Falker, "Shinzo Abe Faces Growing Wrath of Okinawans Over U.S. Base", *The New York Times*, 3 juillet 2015.
325. Emma Chanlett-Avery coord., *Japan-US Relations: Issues for Congress,* Congressional Research Service, Washington, 13 janvier 2015, p. 20.
326. Emma Chanlett-Avery coord., *Japan-US Relations: Issues for Congress*, CRS Report for Congress, Washington, 3 juin 2009, p. 10.

dollars chaque année pour le paiement de l'électricité et des salaires des personnels japonais, entre autres. **Les alliés renégocient la part contractuelle de ce soutien financier (Host Nation Support) en 2015** pour les 5 prochaines années. Pour le moment, Tokyo a sollicité une forte baisse de sa contribution, arguant de ses difficultés budgétaires et des efforts consentis en termes de renforcement de ses capacités de défense propres, alors que Washington a réclamé une hausse de la contribution nippone – ce qui a entraîné un retard dans la conclusion des discussions[327]. **Toutefois, nos entretiens ont montré que la présence militaire américaine au Japon était encore perçue comme une garantie de sécurité et de l'engagement américain : pour cette raison, il est probable que les deux alliés décident de la continuation des contributions respectives**.

Par ailleurs, en 2006, la feuille de route pour le redéploiement des forces américaines au Japon prévoit **le départ de 8 000 Marines (et 9 000 de leurs proches) d'Okinawa pour Guam, l'Australie et la Californie.** Il s'agit de disperser les forces, et notamment les unités de commandement, mouvements rendus possibles par les avancées technologiques de la Révolution dans les Affaires Militaires. Toutefois ce dossier n'a que lentement progressé. Conditionné jusqu'en 2012 aux progrès du transfert de Futenma, il est par la suite contraint par les difficultés budgétaires américaines. **L'adoption du National Defense Authorization Act pour 2015 permet l'avancement de la construction des infrastructures à Guam** devant accueillir les Marines d'Okinawa, et qui bénéficient d'un financement du gouvernement japonais à hauteur de 3, 1 milliard de dollars, soit 28 % des 8,7 milliards de dépenses globales. En échange, Tokyo pourra utiliser ces équipements pour y entraîner ses forces, comme à Tinian[328]. Malgré ce projet qui doit mener à un allégement du fardeau à Okinawa, les oppositions locales restent fortes, d'autant que **les alliés ont réaffirmé lors de l'adoption des Directives l'importance stratégique d'Okinawa et des bases sur le moyen terme**.

327. "Japan-U.S. Talks on 'Sympathy Budget' Must Be Based on Trust in Alliance", *The Yomiuri Shimbun*, 7 novembre 2015.
328. Emma Chanlett-Avery coord., *op. cit.*, 2015, p. 20.

Importance de la situation géopolitique d'Okinawa pour l'alliance

Source : Defense of Japan 2015.

La pérennité de la présence militaire américaine au Japon, à sa juste envergure, constitue donc un véritable enjeu pour les alliés.

Les alliés ont conscience de la nature potentiellement explosive de la situation, qui pourrait mettre à mal l'alliance, et ont pris des mesures pour alléger le fardeau d'Okinawa[329]**.** « If there is an accident of Osprey on an elementary school, this is the end of the alliance[330]. » Si une présence trop écrasante crée des frictions locales, **à l'inverse, une dispersion trop importante des forces américaines compliquerait la gestion de l'alliance** et serait perçue par Tokyo comme le signe d'un relatif désengagement américain.

329. Afin d'alléger le fardeau local, outre le déplacement de 8 000 *Marines*, les alliés se sont entendus pour déplacer certains équipements ou entrainements hors d'Okinawa. L'utilisation conjointe des bases doit être renforcée et les alliés se sont entendus en septembre 2015 sur un accord complétant le SOFA (*Status of Forces Agreement*) et prévoyant la possibilité pour les autorités japonaises d'inspecter une base américaine en cas d'accident conduisant à une dégradation de l'environnement sur le site, ou en préparation de la rétrocession d'un terrain au Japon.
330. Entretien avec un chercheur spécialiste des questions stratégiques, Tokyo, juillet 2015.

Les bases semblent donc indispensables à la poursuite de l'alliance, pour les deux parties : « There is no peace without military assistance from the US in the coming future and the US pivot is not possible without Japanese assistance and access to bases. Without US bases in Japan, the US couldn't pursue their policies[331]. »

Le défi budgétaire

Outre ces trois grands irritants au sein de l'alliance, l'alliance fait face à un défi majeur : le maintien d'une prospérité économique et stabilité politique qui permettent d'allouer les ressources financières nécessaires aux capacités de défense et au partenariat de sécurité. La situation au Japon est perçue comme particulièrement critique à Washington, notamment depuis le rapport Armitage-Nye de 2012 qui a pointé le **risque d'un déclassement de l'archipel**[332]. Les fondamentaux économiques et démographiques plaident en effet pour un ralentissement général et un déclin relatif du pays. « There's a severe demographics issue. TPP could help them deal with some productivity issues… but what if Abenomics goes belly-up?[333] » Une dégradation persistante de l'économie japonaise nuirait nécessairement à sa capacité à prendre davantage de responsabilité dans le maintien de sa propre sécurité et celle de la région, à résister à une Chine de plus en plus puissante, et à rester un partenaire économique de premier rang des États-Unis. **Si ce dernier ne peut pas compter sur une puissance japonaise quantitative et qualitative, alors la stabilité de l'alliance est menacée**.

Si les perspectives américaines sont moins sombres, elles n'impliquent pas moins des **arbitrages de plus en plus complexes**, qui pourraient contraindre l'effort de défense et plus largement la concrétisation et le maintien de la politique de rééquilibrage vers l'Asie : « A major concern for the US rebalance to Asia is ultimately the state of the US house. On sequestration, we haven't properly demonstrated to Allies what this will mean for our commitments. Spending cuts and caps are ultimately very blunt instruments and can do nothing good for US alliance politics…The real risk here is that sequestration could negate the effects of the pivot – ship levels could dip to below pre-pivot levels, for example, as budget constraints limit the absolute size of the US Navy. In this sense, Congress really needs to remove these constraints[334]. »

331. Entretien avec un haut fonctionnaire, Ministère des Affaires étrangères, Tokyo, juillet 2015.
332. "For such [a global] alliance to exist, the United States and Japan will need to come to it from the perspective, and as the embodiment, of tier-one nations. In our view, tier-one nations have significant economic weight, capable military forces, global vision, and demonstrated leadership on international concerns… Does Japan desire to continue to be a tier-one nation, or is she content to drift into tier-two status ?" *in* Richard L. Armitage et Joseph S. Nye, *The U.S.-Japan Alliance: Anchoring stability in Asia*, A report of the CSIS Japan Chair, Center for Strategic and International Studies (CSIS), août 2012, p. 1.
333. Entretien avec un chercheur américain, expert du Japon et des relations nippo-américaines, Washington D. C., mai 2015.
334. Entretien avec un chercheur américain, expert de la politique des alliances en Asie, Washington D. C., mai 2015.

Une solution sur le long terme de la question budgétaire aux États-Unis est un élément crucial pour la crédibilité des États-Unis en Asie. « The biggest challenge for US extended deterrence is budgetary. We need to ensure our political system works. This is ultimately a problem for long-term capabilities. We have the capabilities to adequately deal with a Chinese threat today, but without a resolution of the budgetary issue then we'll have long-term capability issues. It's not just about nuclear weapons, it's about full-spectrum capabilities[335]. »

Ces irritants, conjugués au défi budgétaire peuvent conduire, sous certaines conditions, à une crise de confiance et une perte de cohésion au sein de l'alliance. Cela est particulièrement vrai si la principale menace qui cimente le partenariat de sécurité vient à s'atténuer et disparaître, ou au contraire, devenir critique. Ces irritants, notamment ceux liés à la présence militaire américaine dans l'archipel, peuvent également conduire à une crise aiguë de nature à affaiblir ou remettre en cause les modalités de l'alliance.

335. Entretien avec un haut fonctionnaire américain, Paris, septembre 2015.

Scénarios

Se fondant sur l'analyse structurelle de l'alliance, trois scénarios d'évolution sont présentés. Un scénario tendanciel (scénario de référence) fondé sur l'extrapolation des tendances observées au sein de la relation est accompagné de deux scénarios contrastés qui présenteront des schémas d'évolution différenciés.

Le choix des scénarios s'est effectué sur la base de deux postulats.

Des scénarios sino-centrés

Notre hypothèse de départ est celle **d'une alliance qui évolue en grande partie *en réaction* à l'attitude chinoise**. C'est la tendance qui s'est largement dégagée de nos entretiens : les variables nationales décrites dans la partie précédente n'évoluent pas de manière totalement indépendante, mais largement en réaction à la politique étrangère et de défense chinoise. De même, comme les dernières Directives bilatérales le montrent, l'adaptation de sa stratégie vis-à-vis de la Chine est aujourd'hui le moteur principal de l'alliance. **Le facteur chinois semble donc essentiel pour expliquer la cohésion de l'alliance, sinon soumise plus frontalement à des turbulences internes**. Le facteur nord-coréen n'est pas pour autant négligé : mais s'il apparaît clairement comme une menace politique et militaire importante pour les alliés, il ne semble pas essentiel à leur cohésion, ni de nature à créer de fortes divergences politiques entre eux. L'alliance en effet a mis en place depuis la fin des années 1990 une stratégie de défense face au régime de Pyongyang qui n'a pas fondamentalement évolué.

C'est pourquoi nous avons pris le parti de faire débuter nos scénarios par le facteur chinois. Dans les scénarios 1 (tendanciel) et 2 (l'alliance s'étiole), nous postulons un ralentissement économique structurel de la Chine pour les prochaines décennies, une hypothèse aujourd'hui bien documentée et largement partagée. Le scénario tendanciel extrapole ce qu'on observe depuis les années 1990 : une alternance de périodes d'affirmation politico-militaire suivies de périodes d'apaisement avec une politique de séduction basée sur la coopération économique. Dans le scénario 2, on voit le renforcement d'un activisme diplomatique et économique fort dans la région, dont le succès est facilité par une stratégie de communication moins offensive de l'Armée chinoise. Il faut souligner que **le lien de cause à effet que nous présentons entre ralentissement économique chinois et changement de politique extérieure est de nature essentiellement théorique**, pour les besoins de l'exercice de scénarisation : selon

nous, seule une altération majeure des conditions économiques serait de nature à altérer la confiance de Pékin et pourrait remettre en cause l'activisme institutionnel et militaire de la Chine. Le troisième scénario (l'alliance se transforme) présente ainsi l'hypothèse d'une crise profonde de l'économie chinoise, qui n'est pas à exclure compte tenu, notamment, des risques engendrés par l'association entre boom du crédit, bulle immobilière et surinvestissement. L'éclatement de la bulle immobilière aurait des conséquences désastreuses sur les finances publiques et le secteur bancaire, entraînant un effondrement de l'investissement et de l'activité économique dans son ensemble.

La probabilité de réalisation des scénarios

La sélection des cheminements et des scénarios a été effectuée sur le degré de leur probabilité d'occurrence *à nos yeux*. Le plus envisageable restant le scénario tendanciel qui s'appuie sur la redéfinition de l'alliance en 2015 et la poursuite d'une politique extérieure chinoise alternant l'affirmation et la séduction.

Pour le scénario d'un étiolement de l'alliance, nous avons ainsi décidé de développer l'hypothèse d'un affaiblissement dû au déclin relatif de la menace chinoise, d'un certain isolement nippo-américain en Asie et d'une cohésion mise à mal par les irritants et frictions entre les alliés.

Il convient de souligner que la majorité de nos interlocuteurs au Japon ont évoqué une autre hypothèse : celle d'une agressivité croissante de la Chine conjuguée à un retrait stratégique ou une défaillance des États-Unis à protéger le Japon. Cette éventualité conduirait à une rupture stratégique qui verrait le Japon réviser son article 9 pour se doter de forces armées classiques avec une composante offensive, et le cas échéant d'une acquisition de la capacité nucléaire. Une autre issue dans le cas où le Japon se trouverait alors dans une situation économique particulièrement défavorable verrait Tokyo rejoindre la sphère d'influence chinoise. Dans ces deux cas, ces évolutions conduiraient à un affaiblissement voire une disparition de l'alliance. Nos interlocuteurs américains en revanche ont évoqué le scénario inverse en réponse à une éventuelle agressivité croissante de la Chine : celui d'une conviction américaine plus marquée de rester ancrés dans la zone, avec la montée en puissance de la thèse de la menace chinoise soutenu notamment par le Pentagone, et marginalise des approches plus conciliantes.

Notre connaissance des ressorts du système politique chinois et de sa diplomatie nous a toutefois conduits à **écarter l'hypothèse d'un activisme croissant de la Chine uniquement dans le domaine militaire**. La Chine est en effet consciente qu'elle dispose d'autres canaux pour renforcer son influence dans la région (économiques, diplomatiques, institutionnels, de communication, etc.). Si l'activisme militaire de la Chine (modernisation et renforcement des capacités de l'APL, construction sur certains îlots en mers de Chine permettant un usage potentiellement militaire, etc.) inquiète de nombreux voisins, d'autres canaux utilisés

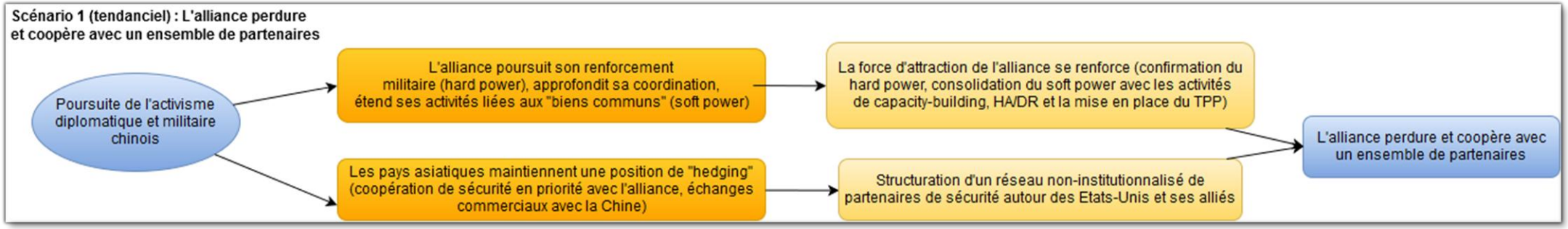
en parallèle s'avèrent particulièrement efficaces pour renforcer l'influence de la Chine et rassurer – dans une certaine mesure – les voisins sur les ambitions chinoises dans la région. Il est notamment très probable que la Chine renforce son activisme diplomatique et institutionnel dans les prochaines années, dans le cadre des Nouvelles Routes de la Soie, et dans la lignée de la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures (BAII). En effet, sous Xi Jinping, la Chine affiche aujourd'hui plus clairement sa volonté de faire évoluer la gouvernance régionale et mondiale dans tous les domaines. Le livre blanc sur la stratégie militaire chinoise confirme les ambitions institutionnelles de Pékin dans la région : il appelle à l'établissement de **nouveaux mécanismes de coopération régionale en matière de sécurité**[336]. Le plan d'action OBOR (« One Belt, One Road ») quant à lui évoque la création d'un mécanisme de coopération économique régional et de **« nouveaux modèles de gouvernance et de coopération internationale**[337] **»**. Et les très nombreuses rencontres track 1.5 et track 2 organisées par la Chine sur les Nouvelles Routes de la Soie ont pour but de soutenir la volonté de Pékin d'établir et de maîtriser l'ordre du jour de rencontres régionales (en Asie, en Europe et au-delà), en adéquation avec ses priorités nationales.

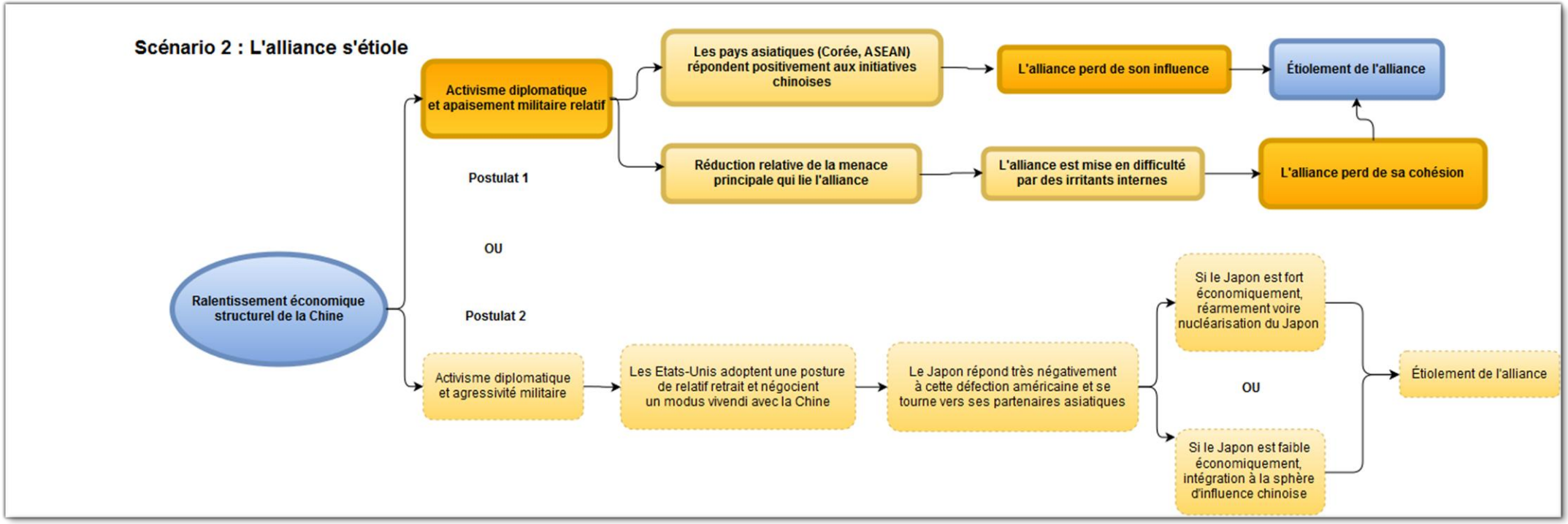
Compte tenu des déclarations officielles et des observations de terrain, **il est certain que la Chine prolongera son activisme diplomatique et institutionnel dans la région dans les prochaines années**. Par contre, deux incertitudes demeurent, concernant le degré de ralentissement de la croissance chinoise et le degré d'agressivité dans les zones de tension (mer de Chine méridionale notamment).

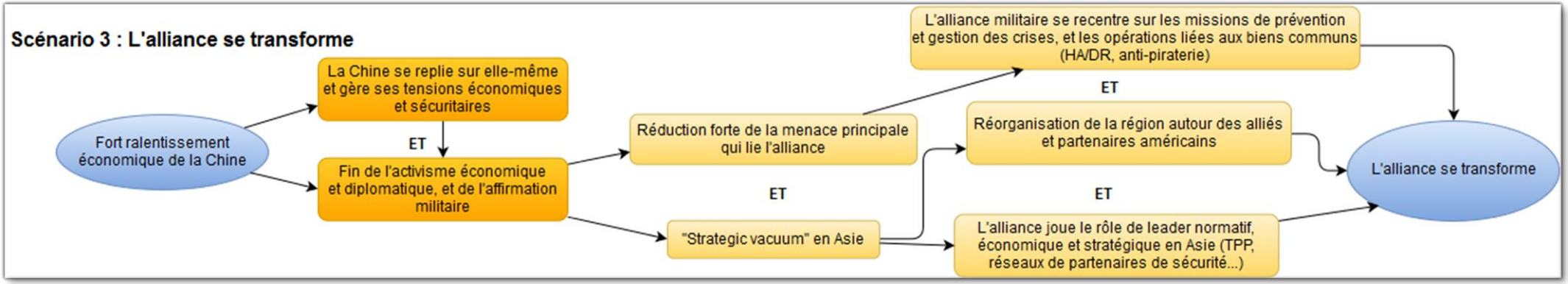
Les schémas représentant les trois scénarios d'évolution, ci-dessous, précèdent leur description.

336. Le document appelle notamment à l'établissement d'un cadre régional de coopération en matière de sécurité. Version originale en anglais : "promote the establishment of a regional framework for security and cooperation". (Part III – Strategic guidelines for Active Defense) "White paper on China's Military Strategy", Information Office of the State Council, 26 mai 2015.

337. Version originale en anglais : "balanced regional economic cooperation architecture", "new models of international cooperation and global governance" *in* "Vision and Actions on jointly building Silk Road Economic Belt and 21st Century Maritime Silk Road", NDRC/MFA/MOFCOM, 29 mars 2015.


Scénario 1 (tendanciel) : L'alliance perdure et coopère avec un ensemble de partenaires
Poursuite de l'activisme diplomatique et militaire chinois
L'alliance poursuit son renforcement militaire (hard power), approfondit sa coordination, étend ses activités liées aux "biens communs" (soft power)
La force d'attraction de l'alliance se renforce (confirmation du hard power, consolidation du soft power avec les activités de capacity-building, HA/DR et la mise en place du TPP)
Les pays asiatiques maintiennent une position de "hedging" (coopération de sécurité en priorité avec l'alliance, échanges commerciaux avec la Chine)
Structuration d'un réseau non-institutionnalisé de partenaires de sécurité autour des Etats-Unis et ses alliés
L'alliance perdure et coopère avec un ensemble de partenaires


Scénario 2 : L'alliance s'étiole
Ralentissement économique structurel de la Chine
Postulat 1
Activisme diplomatique et apaisement militaire relatif
Les pays asiatiques (Corée, ASEAN) répondent positivement aux initiatives chinoises
L'alliance perd de son influence
Étiolement de l'alliance
Réduction relative de la menace principale qui lie l'alliance
L'alliance est mise en difficulté par des irritants internes
L'alliance perd de sa cohésion
OU
Postulat 2
Activisme diplomatique et agressivité militaire
Les Etats-Unis adoptent une posture de relatif retrait et négocient un modus vivendi avec la Chine
Le Japon répond très négativement à cette défection américaine et se tourne vers ses partenaires asiatiques
Si le Japon est fort économiquement, réarmement voire nucléarisation du Japon
OU
Si le Japon est faible économiquement, intégration à la sphère d'influence chinoise
Étiolement de l'alliance


Scénario 3 : L'alliance se transforme
Fort ralentissement économique de la Chine
La Chine se replie sur elle-même et gère ses tensions économiques et sécuritaires
ET
Fin de l'activisme économique et diplomatique, et de l'affirmation militaire
Réduction forte de la menace principale qui lie l'alliance
ET
"Strategic vacuum" en Asie
L'alliance militaire se recentre sur les missions de prévention et gestion des crises, et les opérations liées aux biens communs (HA/DR, anti-piraterie)
ET
Réorganisation de la région autour des alliés et partenaires américains
ET
L'alliance joue le rôle de leader normatif, économique et stratégique en Asie (TPP, réseaux de partenaires de sécurité...)
L'alliance se transforme

Scénario 1 tendanciel – L'alliance perdure et coopère avec un ensemble de partenaires

Alors que la Chine continue à souffler le chaud et le froid en Asie, les alliés parviennent à renforcer leurs capacités et coopération militaires (*hard power*) mais aussi leur force d'attraction (*soft power*). Si la Chine reste un partenaire économique et commercial irrésistible pour les pays asiatiques, l'alliance s'impose comme le moteur d'une coopération de sécurité régionale à plusieurs niveaux.

Chine : poursuite du new normal économique et de l'activisme diplomatique et militaire

En dépit d'une croissance relativement lente de l'économie, due à la transformation en cours du régime de croissance chinois depuis le milieu des années 2010 (*new normal* économique), **la Chine** reste active. Elle **répond au ralentissement économique en se montrant encore plus proactive sur ses grands projets stratégiques** des Routes de la Soie (OBOR) et de financement des infrastructures en Asie. Elle y voit l'occasion d'exporter ses surcapacités de production, créer de nouveaux marchés pour ses produits et recycler son excédent budgétaire tout en renforçant son influence politique dans la région, et jusqu'en Afrique et en Europe.

Dans le même temps, **la Chine reste intransigeante sur ce qu'elle considère comme ses « intérêts fondamentaux »** (*core interests*) : elle continue à patrouiller en mer de Chine de l'Est autour des Senkaku et effectue très régulièrement des exercices maritimes l'amenant à contourner l'ensemble du territoire japonais. En mer de Chine méridionale, Pékin prépositionne des forces et équipements des garde-côtes sur les îles artificielles qu'elle a créées et annonce la mise en place d'une Zone d'identification aérienne de défense (ADIZ) sur la zone, qu'elle a toutefois des difficultés à faire respecter dans les faits. **Pékin prend en effet garde à rester en deçà du seuil militaire qui pourrait servir de justification à un engagement plus direct de forces américaines**. Face à Taïwan, Pékin poursuit une politique de séduction visant l'opinion publique, mais s'oppose toujours fermement à toute velléité d'indépendance en rappelant régulièrement que des missiles restent positionnés en cas de besoin. La modernisation des forces armées chinoises, et surtout le développement de ses capacités maritimes, espace et cyber, se poursuit. **La Chine continue donc de souffler le chaud et le froid dans la région.**

L'alliance renforce ses capacités et sa coordination militaire et étend son *soft power*

Se fondant sur les Directives de 2015 qui adaptent leur partenariat à la montée en puissance chinoise, **les alliés déploient des capacités militaires sophistiquées et performantes leur permettant de conserver la supériorité maritime et aérienne**, alors que les capacités de défense chinoises se

modernisent rapidement. La mise en place du Mécanisme de coordination permanent permet aux alliés d'intensifier leur dialogue et concertation sur la marche à tenir en cas de provocations de la Chine ou de la Corée du Nord. Sur ces dossiers, **la cohésion des partenaires est donc satisfaisante**. Sur le plan opérationnel, la multiplication des entraînements communs au Japon comme aux États-Unis permet aux forces japonaises et américaines de mieux travailler ensemble : en particulier, les forces d'infanterie de Marines et aériennes rattrapent progressivement le haut niveau d'interopérabilité atteint par les FAD maritimes et la Navy. L'acquisition de nouvelles capacités de surveillance (en particulier spatiales) et la coordination bilatérale sur les activités d'ISR permettent également aux alliés de **mieux maîtriser leur environnement et préparer une riposte adaptée en cas de crise**.

Dans le même temps, **les alliés étendent leur coopération pour agir non seulement *contre* la menace, mais aussi pour la protection des biens communs et des valeurs libérales**. Tokyo et Washington renforcent leur coordination quant à l'offre d'assistance militaire et d'aide au développement visant à **développer les capacités maritimes des pays du sud-est asiatique** (construction d'infrastructures, formation des équipiers, fourniture d'équipement et de dispositifs de communication, entraînements communs). Les deux alliés s'appuient également sur leur expérience en matière d'opérations humanitaires et post-catastrophes naturelles (**HA/DR**) pour mettre en place un programme régional de formation et promouvoir la coopération en Asie. Enfin, **le TPP, porté par le Japon et les États-Unis, devient attractif pour les pays asiatiques** : leur participation est associée à un programme de subventions publiques financé par les alliés pour faciliter les réformes structurelles nécessaires au respect des normes élevées du traité.

Malgré certaines difficultés budgétaires et politiques, **Tokyo et Washington parviennent donc à maintenir un engagement fort dans la région** : d'une part, l'Asie reste une locomotive économique majeure pour les deux alliés, d'autre part, la redistribution des cartes sur le plan international se joue en grande partie en Asie. L'objectif est donc d'influencer le positionnement de la Chine dans un sens plus libéral et pacifique. Sur le plan interne, le Japon post-Shinzo Abe est gouverné par une coalition centriste appelant, en matière de politique étrangère, au recentrage de l'alliance sur la zone Asie et à une diplomatie asiatique plus pragmatique distinguant la coopération économique et politique. À Washington, l'activisme militaire de Pékin renforce les partisans d'une approche « Allies First » vers l'Asie et le maintien d'une présence robuste de forces américaines avancées dans la zone. **La forte mobilisation sur le théâtre asiatique où l'évolution du contexte géostratégique reste incertaine est un facteur de cohésion important pour l'alliance**.

Les pays asiatiques maintiennent une position de *hedging* et renforcent leurs liens avec l'alliance

L'évolution du contexte géostratégique en Asie restant marquée par une forte incertitude, les relations entre les acteurs de la région restant toujours gouvernées par une certaine méfiance et le mode de coopération dans la région s'effectuant toujours sur une base fluide, complexe et informelle, **le *hedging* va continuer de caractériser les approches stratégiques des pays asiatiques**. Chacun cherche donc à se garantir le plus d'options possibles tout en protégeant ses intérêts, quitte à adopter des politiques contradictoires. **La Chine reste un pôle d'attraction économique** et commercial irrésistible et ses initiatives géoéconomiques sont bien accueillies quand elles ne supposent pas des concessions sur le plan territorial. Pékin reste donc le premier partenaire commercial de nombreux pays de la région.

Sur le plan politico-militaire toutefois, la Chine continue d'inquiéter et les pays d'Asie du Sud-est profitent de la manne accordée par les Alliés pour se construire des capacités maritimes permettant de mieux surveiller leur territoire et intervenir en cas de catastrophes naturelles. **Pour ces raisons, les États-Unis et ses alliés dans la région** – en premier lieu le Japon, mais aussi l'Australie – **sont considérés comme le fournisseur principal de sécurité dans la région**. Ainsi, nombre de pays – en premier lieu les Philippines et le Vietnam, mais aussi Singapour et plus loin l'Inde – renforcent leurs partenariats avec l'alliance, sans pour autant aboutir à former une relation très institutionnalisée. Manille met par exemple ses bases à disposition des FAD et des forces américaines. Des entraînements communs à différente échelle – trilatérale, minilatérale, multilatérale – visent à renforcer la cohésion de ce groupe (auquel l'Inde participe régulièrement) tout en encourageant la Chine à se joindre plus régulièrement à ces exercices. Dans cette configuration, Séoul s'est encore rapproché de Pékin après avoir récupéré le commandement de ses troupes en temps de guerre et refusé la mise en place d'une défense antimissile de théâtre sur son territoire. Son alliance avec Washington reste toutefois en place : Séoul a conscience que l'implication de la Chine et des États-Unis est indispensable pour répondre au défi nord-coréen.

L'alliance continue à se renforcer et coopère avec un ensemble de partenaires

La force d'attraction de l'alliance se renforce. Son *hard power* se confirme même dans des conditions de rattrapage militaire de la Chine : l'alliance maintient sa supériorité en termes de haute technologie et de système de communication, enfin, ses troupes restent mieux entraînées. **Le *soft power* de l'alliance s'étend** également dans un contexte général de *hedging* : les alliés contribuent à la mise en place d'une coopération de sécurité régionale à plusieurs niveaux. Leurs relations avec des partenaires privilégiés – Australie, Philippines, Vietnam, Indonésie, Singapour – se doublant d'initiatives régionales inclusives pour améliorer la protection des routes maritimes dans la zone et renforcer les capacités

d'HA/DR. La mise en place du TPP permet également d'intégrer de nouveaux membres et de promouvoir des normes ambitieuses. **L'équilibre des puissances est maintenu.**

Scénario 2 contrasté – L'alliance s'étiole

L'amoindrissement de la principale menace cimentant l'alliance – l'agressivité militaire chinoise – laisse les alliés plus vulnérables face à leurs irritants internes et relativement isolés, le reste de l'Asie se tournant vers Pékin, qui déploie un activisme diplomatique et institutionnel toujours inégalé. Washington et Tokyo décident de revoir leur coopération de sécurité à la baisse.

Ralentissement de la croissance économique chinoise, apaisement de sa posture militaire, mais poursuite de son activisme diplomatique dans la région

En 2030, le PCC n'a pas réussi à passer à un nouveau régime de croissance qui s'appuierait plus sur la consommation intérieure. L'économie chinoise continue d'être tirée par l'investissement et beaucoup de provinces restent lourdement endettées. L'État central, cependant, ne leur donne plus de garantie financière ce qui entraîne un creusement des inégalités inter-provinciales. L'État constitue un fonds de secours d'urgence pour les provinces en situation de banqueroute, sans pour autant reprendre le contrôle sur l'ensemble des provinces. Quoi qu'il en soit cette restructuration des finances publiques entraîne **une légère diminution du budget de la défense**.

Pékin a pris conscience que sa politique coercitive en mers de Chine, en poussant nombre de pays asiatiques à nouer ou renforcer des partenariats de sécurité avec les États-Unis, **a été contre-productive**. En 2022, un nouveau dirigeant chinois arrive au pouvoir. Après Xi Jinping, son mandat consiste à renforcer les bases de la puissance chinoise en travaillant sur la réduction des inégalités socio-économiques internes, sources de tensions constantes et de crises sporadiques ces dernières années. **Ce contexte conduit à l'apaisement de l'approche politico-militaire chinoise dans la région**.

Dans le même temps, Pékin poursuit sa grande stratégie visant à retrouver une place centrale en Asie et se fondant sur un activisme diplomatique. Pékin s'appuie sur ses surcapacités de production et ses réserves financières pour investir massivement dans les infrastructures régionales et associe ses voisins à ses initiatives, qu'il s'agisse de la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures (BAII), ou son grand projet de Nouvelles Routes de la Soie (ou « One Belt, One Road » – OBOR) qui rencontre un grand succès.

Les pays asiatiques répondent positivement aux initiatives chinoises

La grande partie des pays asiatiques, rassurés par la politique d'apaisement que Pékin maintient depuis plusieurs années dans son environnement immédiat – en particulier en mer de Chine orientale, où le nouveau *statu quo* perdure sans provocations chinoises, et en mer de Chine méridionale, où Pékin a accepté de négocier et appliquer un *code of conduct* maritime avec les pays de l'ASEAN, même s'il maintient ses revendications territoriales – **se sont rapprochés graduellement de la Chine, d'abord pour des raisons économiques**. Malgré le ralentissement structurel, la Chine parvient à maintenir un taux de croissance suffisamment élevé pour s'imposer comme le moteur économique de l'Asie.

Les efforts diplomatiques de la Chine ont porté leurs fruits. Les signataires de la BAII forment un bloc solide face aux États-Unis et au Japon qui, en refusant d'y participer, se sont exclus d'un nouvel espace de négociation. Les pays de la région participent également au projet OBOR afin d'en recueillir les dividendes en termes de connectivité, d'échanges et de financements. Ils y retrouvent un intérêt supérieur à celui de rejoindre le TPP, dont l'application se heurte aux difficultés de certains petits pays – notamment le Vietnam – de se réformer pour se mettre au niveau des normes ambitieuses du traité. Le TPP ne concerne concrètement que les États-Unis, le Japon, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, Singapour et le Canada.

L'alliance se retrouve relativement isolée

Les alliés asiatiques des États-Unis ne s'allient pas entre eux car ils manquent d'une motivation centrale (la « coalition antichinoise » n'est plus d'actualité) et les partenaires d'Asie du Sud-est soulignent l'importance d'inclure la Chine dans toute démarche de mise en réseau ou coopération de sécurité en Asie. **L'alliance se retrouve relativement isolée alors que Séoul s'est encore rapproché de Pékin**, qui a mis en place un plan d'intégration politique et économique de la Corée du Nord en échange de la décision de Séoul de réduire progressivement le nombre de soldats américains sur son sol. L'Australie, si elle coopère sur le plan économique au sein du TPP et poursuit son alliance avec Washington, cherche à s'intégrer davantage en Asie en s'appuyant sur un dialogue et une concertation politique plus poussés avec Pékin.

L'alliance est mise en difficulté par des irritants internes

La **principale menace contre laquelle l'alliance s'est restructurée en 2015** – l'expansion militaire menaçante de la Chine – **s'est donc beaucoup amoindrie** et même si le régime nord-coréen reste relativement instable, il semble s'orienter vers une évolution « à la chinoise » de son économie s'effectuant avec le soutien de Pékin et de Séoul, ce qui conduit à l'apaisement de sa posture militaire. **Tokyo et Washington sont confrontés tous deux à des contraintes budgétaires fortes**, aggravées, dans le cas du Japon, par un déclin démographique qui obère le dynamisme général du pays. En outre, depuis la fin du mandat de Shinzo Abe en

2018, **le Japon a été replongé dans une période d'instabilité gouvernementale** (succession de gouvernements PLD) conduisant à une politique étrangère beaucoup plus modeste, poursuivant l'alliance tout en renforçant les liens avec la Chine, comme le reste de l'Asie. **En 2025**, l'opposition, qui s'est recomposée autour d'un noyau d'hommes politiques promouvant la **réintégration pleine et entière du Japon à l'Asie** à travers une réconciliation historique avec Pékin et Séoul, arrive au pouvoir.

Dans le même temps, l'adoucissement de la posture chinoise renforce **un climat d'apaisement relatif dans les relations sino-américaines**, les partisans d'une approche « China First » vers la région soulignant les opportunités à ne pas manquer sur le plan économique comme diplomatique. **L'administration américaine a en outre des difficultés à justifier le maintien d'une présence militaire continue dans une Asie** dont l'intégration géoéconomique semble cette fois contenir les différends politiques – d'autant que de vives tensions continuent de secouer le Moyen-Orient. **Washington accentue donc la pression sur son allié japonais** pour que ce dernier envoie des troupes en soutien aux opérations régulièrement menées par les forces américaines dans cette région. Ces demandes sont régulièrement repoussées par Tokyo qui limite ses contributions à l'alliance à l'Asie du Nord-Est.

Le crash d'un aéronef *V-22 Osprey* des Marines sur un campus d'Okinawa faisant une dizaine de victimes japonaises en 2028 choque l'opinion publique et décide le gouvernement à renégocier les conditions de la présence militaire américaine sur son territoire. **De nouvelles Directives sont adoptées, qui actent le retour à une contribution minimale du Japon à l'alliance** (soutien arrière en cas de crise en Corée) **et prévoient le départ de la majorité des forces américaines** : ces dernières pourront avoir accès par rotation aux principales bases de Kadena (Okinawa), Sasebo, Iwakuni, Yokota. Des forces restent basées à Yokosuka qui continue à servir de plateforme technique pour la 7e flotte du Pacifique.

L'alliance, relativement isolée, réduit donc sa voilure sur le plan de la coopération militaire. Elle n'a pas véritablement réussi à se globaliser ni à faire adopter un modèle d'intégration régionale qui apparaît comme trop contraignant pour les pays asiatiques. **La montée en puissance d'une nouvelle idéologie pan-asiatique** est très séduisante pour le Japon comme pour l'Inde et l'Australie. Les États-Unis ne parviennent pas à régler de manière structurelle leurs problèmes budgétaires et optent pour une posture moins engagée en Asie, et se tournent vers des théâtres plus instables au Moyen-Orient.

Scénario 3 contrasté – L'alliance se transforme

Une crise économique sans précédent conduit la Chine à se replier sur ses problématiques internes. L'alliance s'adapte à cette situation pour remplir le vide stratégique laissé par le retrait chinois. D'une alliance défensive, elle se transforme en un partenariat pour la prévention et la gestion des crises en Asie.

La Chine fait face à une forte crise économique et se replie sur elle-même

L'incapacité des dirigeants chinois à mettre en place la réforme structurelle qui aurait permis au pays de s'engager dans un nouveau régime de croissance plus pérenne a débouché si ce n'est sur un effondrement tout au moins sur **une profonde désorganisation de l'économie**, avec des fuites massives de capitaux, des faillites bancaires en cascade et un effondrement de la valeur du yuan. Dans ces conditions, l'économie chinoise entre dans une longue période de stagnation.

Or le régime de parti unique est fragile, pour deux raisons. D'une part, les troubles intérieurs tels que les actes terroristes provenant de groupes séparatistes basés au Xinjiang et la protestation urbaine et paysanne liée à la dégradation de l'environnement et aux expropriations déstabilisent le régime. D'autre part, la campagne anticorruption de Xi Jinping a eu des effets délétères : la bureaucratie a perdu de son attractivité et le ressentiment des cadres purgés s'est agrégé jusqu'à former une menace pour les dirigeants en place. Cette instabilité politique requiert une force armée terrestre pour rétablir l'ordre en soutien à la Police Armée Populaire (PAP) en cas de crise. Le budget pour la sécurité intérieure excède le budget de la défense. **La Chine doit se concentrer sur ses difficultés internes, sa confiance est ébranlée**, elle n'a plus les moyens de soutenir ses initiatives ambitieuses en matière de politique extérieure et de défense de ses intérêts fondamentaux.

Le retrait chinois laisse un vide stratégique en Asie, que comble l'alliance

La menace chinoise étant *a priori* écartée, l'alliance parvient à se recentrer sur ses activités annexes : la promotion de la coopération régionale en matière de sécurité maritime et opérations HA/DR, contribution au renforcement des capacités maritimes dans la région et **missions de prévention et de gestion des crises en Asie**, en associant ses partenaires dans la région.

L'alliance contribue également à mettre en place un ensemble d'institutions pour la coopération régionale dans les domaines politique, économique, culturel (échanges interpersonnels et ERASMUS asiatique) et de sécurité (pêcheries, droits d'exploitation des minerais sous-marins, liberté et sécurité de navigation, lutte contre la prolifération).

L'alliance se positionne donc comme un véritable fournisseur de biens communs, coordonnant les efforts pour maintenir la stabilité régionale et notamment **aider la Chine qui se débat dans des difficultés socioéconomiques et politiques**, en échange de mesures de libéralisation du régime politique chinois. Sur le plan économique et commercial, l'accession aidée et graduelle au TPP devient également une option intéressante pour les pays de la région, qui voient s'évanouir les commandes et les crédits chinois.

Les alliés des États-Unis occupent dans cette configuration une place importante : le Japon, principal relais asiatique, coordonne la coopération économique et sécuritaire, retrouvant ainsi un rôle de leader régional. Séoul s'associe étroitement à Washington et à Tokyo, seuls acteurs désormais en mesure de contribuer à stabiliser le régime nord-coréen qui voit ses soutiens économiques en provenance de Chine se tarir brutalement. Les trois pays parviennent à négocier un programme d'aide en contrepartie d'un désarmement graduel et contrôlé du régime. L'Australie et l'Indonésie deviennent des relais privilégiés pour modérer et gérer les tensions en Asie du Sud-Est.

L'alliance nippo-américaine devient le fer de lance de la coopération de sécurité régionale, mais aussi de l'intégration économique. Cette position est particulièrement valorisante pour le Japon et permet aux États-Unis de justifier son engagement en Asie. Dans ce scénario, le défi principal reste toutefois la gestion de la situation en Chine, qui, si elle devait profondément déstabiliser le pays, serait source d'importants risques pour la région, voire au-delà.

Conclusion

Historiquement, l'alliance nippo-américaine est une relation fondamentalement asymétrique, qui voit les États-Unis protéger le Japon en cas d'attaque pour deux raisons essentielles : d'une part permettre le maintien au Japon d'une présence militaire importante à des conditions avantageuses, et d'autre part contribuer à la défense des intérêts américains dans la région, intérêts qui gagnent en importance du fait du décollage économique des pays asiatiques. **La rivalité stratégique avec le géant chinois renforce la pertinence de ce choix, mais complique également les conditions du déploiement**. Pour sa part, le Japon est entré dans l'alliance pour des raisons bien précises – **l'alliance doit permettre l'autonomie stratégique et la prospérité du pays** – et y restera à ces mêmes conditions.

Tout au long de l'après-guerre, le Japon a craint d'être entraîné dans un conflit à cause de son alliance (crainte d'enfermement) : les normes antimilitaristes mises en place dans les années 1950-1970 pour se prémunir de ce risque continuent aujourd'hui de freiner l'approfondissement et l'expansion de la coopération militaire**.**

Pourtant, à chaque désengagement ou perception de désengagement des États-Unis dans la région, le Japon accorde des concessions à son allié, et se réarme. Durant ces épisodes clés (1969-1978, 1991-1999, 2009-2015), une double évolution géostratégique fait craindre à la fois un retrait stratégique américain et une défaillance de Washington à répondre au nouveau défi. **La norme de l'abandon devient alors non seulement dominante au Japon, mais aussi très puissante, conduisant les dirigeants à procéder à des évolutions importantes de la posture de défense** (ce qui se traduit le plus souvent par l'adoption de nouvelles orientations de défense et de nouvelles Directives bilatérales). **Il y a aujourd'hui au Japon un renforcement de la crainte d'abandon**, liée aux implications de la montée en puissance chinoise.

Le Japon devient donc force de proposition. Alors que sa normalisation politico-militaire s'accélère et que l'environnement de sécurité régional se dégrade, Tokyo prend l'initiative de la révision des Directives bilatérales. Les États-Unis doivent s'adapter à cette nouvelle dynamique et notamment répondre aux besoins de réassurance exprimés par son allié.

L'état de l'alliance aujourd'hui

L'alliance nippo-américaine semble aujourd'hui avoir pris des mesures pour s'adapter avec succès aux défis de son temps. **L'objectif prioritaire des alliés est aujourd'hui de mettre en place les conditions d'une montée en puissance chinoise ne menaçant pas leurs intérêts. Pour cela, l'alliance renforce sa capacité de dissuasion d'une part, et sa force d'attraction d'autre part (*soft power*).**

Sur le plan militaire, les alliés mettent en place une **« défense dynamique intégrée »**, impliquant une mobilisation permanente des forces et une amélioration de l'interopérabilité, pour répondre aux nouvelles problématiques posées par l'expansion maritime de la Chine d'une part (notamment les « situations de zone grise », pré-conflictuelles) et les mesures d'interdiction et de déni d'accès (A2/AD) prises par Pékin. **L'alliance est aujourd'hui mobilisable du temps de paix au temps de guerre** (un mécanisme permanent de coordination doit l'y aider), et s'investit dans l'acquisition de capacités et compétences critiques (spatiales, cyber, défense antimissiles, drones) permettant de conserver le plus longtemps possible l'ascendant sur les capacités militaires chinoises, malgré leur modernisation rapide, et de renforcer la crédibilité de la dissuasion étendue qui continue aussi de s'appuyer sur une composante nucléaire. Ces évolutions tirent parti des réformes de sécurité adoptées au Japon ces dernières années, qui permettent aux FAD d'assurer un rôle plus important, notamment dans l'exercice de l'autodéfense collective, et de rééquilibrer l'alliance dans une certaine mesure.

Au-delà de la dissuasion militaire, les alliés renforcent également leur force d'attraction, en étendant leur coopération aux domaines de l'aide au développement (notamment pour le renforcement des capacités maritimes des pays de la région), des opérations humanitaires et post-catastrophes naturelles (HA/DR) et pour la promotion des normes libérales, notamment dans le domaine commercial (TPP). Cette expansion de la coopération bilatérale permet d'une part de renforcer les liens structurants au sein de l'alliance, mais aussi et surtout, de **promouvoir la construction d'un réseau (*web*) regroupant des partenaires stratégiques dans la région**, dans une démarche de contrepoids face à la Chine. Enfin, cela permet aux alliés, dans une certaine mesure, de reprendre l'initiative en Asie et d'y mieux maîtriser l'ordre du jour, tout en cherchant à y intégrer Pékin.

Cette approche basée sur le *smart power* (combinaison du *hard* et *soft power*) est bien adaptée au défi chinois qui mêle affirmation militaire et activisme économique et institutionnel dans la région. Elle s'inscrit également dans une logique d'efficacité et de réduction des coûts dans un contexte budgétaire tendu, permettant de mobiliser toutes les ressources disponibles (militaires, économiques, financières…) pour tendre vers le même objectif (*all of government approach*). Cette démarche

requiert une coordination forte entre les acteurs gouvernementaux et bilatéraux, notamment au sein du mécanisme de coordination permanent.

Stratégies et acteurs au Japon et aux États-Unis

Au Japon, la doctrine largement dominante aujourd'hui est la normalisation militaire encadrée du pays, accompagnée par le renforcement de l'alliance, seule garante du maintien de l'autonomie stratégique nippone face à la Chine. L'approche idéologique du Premier ministre Abe ne fait toutefois pas consensus : une politique de réalisme pragmatique, qui combinerait un nécessaire renforcement de l'alliance pour la défense du pays, une coopération fonctionnelle avec la Chine et la poursuite de partenariats stratégiques avec les pays de la région devrait dominer à l'avenir. Le dosage entre approche dissuasive et coopérative avec la Chine est fonction de l'évolution de l'attitude chinoise : une Chine plus agressive renforce les arguments des tenants d'une politique dissuasive – c'est le cas aujourd'hui. Toutefois, **un certain nombre de facteurs** (le maintien de normes antimilitaristes, une opinion publique encore largement pacifiste, l'avenir du leadership politique, la stagnation économique et le déclin démographique) **plaident pour un recours sans doute très limité aux options ouvertes par les réformes de défense et les Directives bilatérales**. Si la plupart des acteurs internes au Japon sont solidement arrimés à l'alliance, ils restent réticents à toute contribution militaire hors d'Asie orientale. Dans cette perspective, l'expansion de la coopération dans les champs de l'aide au développement, de la sécurité maritime, interventions humanitaires ou encore de la promotion des normes commerciales ferait l'objet d'un soutien plus important.

Aux États-Unis, la politique asiatique est conditionnée par un double mouvement de balancier. D'une part, la politique extérieure américaine oscille entre relatif isolationnisme et engagement proactif dans les affaires du monde. D'autre part, sur les affaires asiatiques en particulier, la position américaine varie d'une approche dite *China-First* (privilégiant la relation stratégique avec la Chine avant les intérêts des alliés) à une politique dite *Allies-First* (où les relations avec les alliés conditionnent le rapport à la Chine). Sur ces deux dimensions toutefois, si des pratiques diplomatiques s'approchent parfois d'un extrême ou d'un autre, la règle est celle d'une correction à terme pour atteindre un point d'équilibre central. **Comme au Japon, la teneur de la politique asiatique de Washington s'établit dans une grande mesure en réaction à l'attitude chinoise** (d'où une approche plus *Allies first* pour la seconde administration Obama).

Divergences et frictions à venir ?

Si Japon et États-Unis sont donc fortement et durablement ancrés dans l'alliance, leur politique asiatique, et notamment vis-à-vis de la Chine, est fluctuante car elle cherche en permanence à s'adapter à la posture chinoise. Cette caractéristique

explique la **persistance, côté japonais, de craintes fortes d'un abandon** par son allié au bénéfice de Pékin et **l'apparition, côté américain, d'une crainte d'être enfermé dans une logique de rivalité nippo-chinoise** alors que Tokyo et Pékin s'opposent plus frontalement sur le plan politique comme militaire. En conséquence, un approfondissement et une intensification du dialogue et de la concertation politique entre les alliés apparaissent comme un facteur essentiel pour maintenir une forte cohésion (une compréhension commune de l'attitude chinoise et de son évolution, et un ajustement similaire de la posture de l'alliance en regard).

En outre, si l'objectif prioritaire des alliés est bien identifié et partagé (s'assurer que la montée en puissance chinoise est compatible avec leurs intérêts nationaux), **leurs attentes secondaires vis-à-vis de l'alliance peuvent diverger**. Washington souhaite avant tout encourager une contribution militaire plus importante du Japon, en Asie mais aussi en dehors de la région, dans des zones instables où les États-Unis pourraient être amenés à intervenir en cas de crise. Il nourrit de fortes attentes depuis l'adoption au Japon des dernières réformes de sécurité facilitant les déploiements militaires à l'international. Tokyo, pour sa part, reste focalisé sur les problématiques de sécurité asiatiques (voire nord-est asiatiques), touchant immédiatement ses intérêts propres, et cherche avant tout à s'assurer un engagement politico-militaire pérenne et crédible de la part de son allié. En outre, les acteurs japonais restent réticents face à des engagements militaires hors d'Asie (sauf pour des missions humanitaires ou de maintien de la paix sous mandat de l'ONU). Ces divergences dans l'ordre des priorités et des attentes des deux alliés sont un facteur latent de frustrations.
Enfin, les frictions liées aux modalités et à l'impact de la présence militaire américaine au Japon constituent un point de tension permanent au sein de l'alliance, de nature à entraîner une crise grave.

Les scénarios d'évolution et leurs leçons pour l'alliance

Les scénarios d'évolution envisagés partent du postulat d'une alliance évoluant essentiellement en réaction à la variable chinoise.

Le scénario tendanciel (1) envisage une adaptation réussie de l'alliance face à une Chine qui continue à souffler le chaud et le froid en Asie. Les acteurs asiatiques adoptent tous en conséquence une posture de *hedging* qui contribue à maintenir les États-Unis dans la zone comme principal garant de la sécurité régionale, mais favorise également les coopérations fonctionnelles avec la Chine, acteur économique central de la région. La force d'attraction de l'alliance, considérée comme un fournisseur de biens communs, lui permet de s'attirer la coopération de la plupart des pays asiatiques. **Cet environnement, qui préserve un équilibre des forces favorable à l'alliance** permet au Japon d'assurer sa sécurité et renforcer son rôle politique, économique et militaire dans la région.

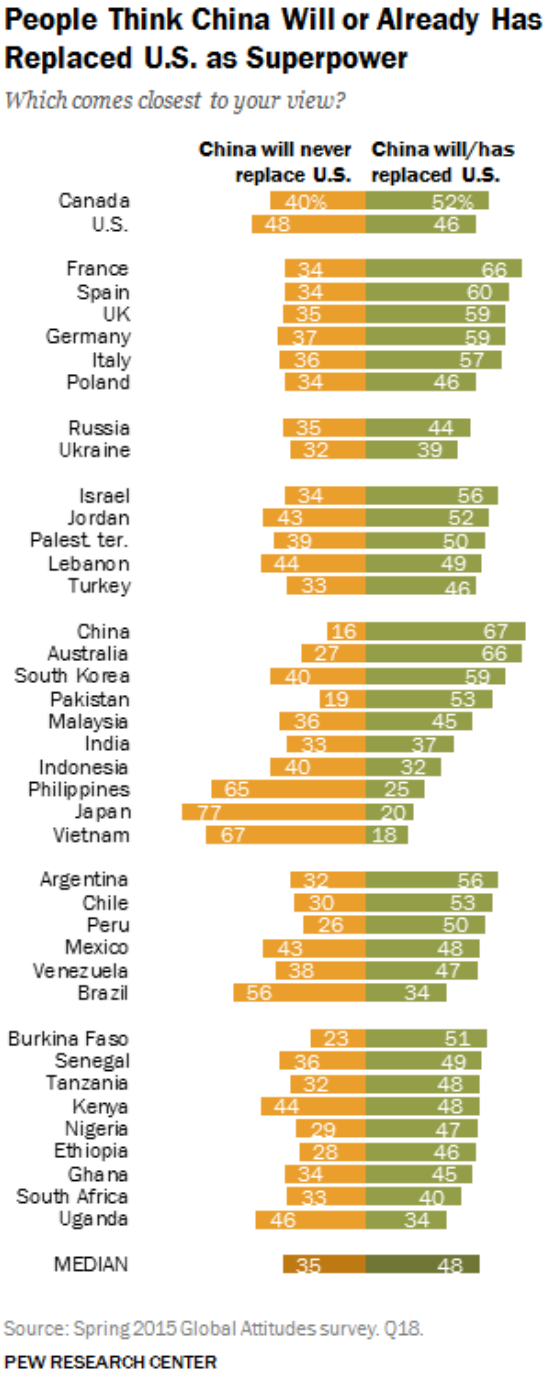
Le scénario de l'étiolement de l'alliance (2) postule que la principale menace au maintien d'une alliance forte n'est pas une Chine agressive, mais au contraire, une Chine radoucie, plus modérée au plan de l'affirmation militaire, mais toujours aussi active sur le plan de la diplomatie économique et institutionnelle. L'amoindrissement de la principale menace cimentant l'alliance laisse les alliés plus vulnérables face à leurs irritants internes et relativement isolés, le reste de l'Asie se tournant vers Pékin. À terme, les alliés décident de revoir leur coopération de sécurité à la baisse.

Le scénario de transformation de l'alliance (3) envisage un repli chinois, due à une crise économique sévère. **En conséquence, l'alliance s'adapte pour remplir le vide stratégique et se transforme** d'une alliance défensive en un partenariat positif pour la prévention et la gestion des crises en Asie, et la promotion de la coopération et de l'intégration économique et commerciale, entre autres.

La principale leçon tirée de l'exercice des scénarios est que le défi pour l'alliance nippo-américaine n'est pas de renforcer sa dissuasion militaire, qui en l'état actuel, apparaît comme satisfaisante et qui, au fil du temps, sera inexorablement mise au défi par la modernisation rapide de l'appareil militaire chinois. **Le véritable défi pour l'alliance est de savoir faire face à une Chine radoucie sur le plan militaire, mais active sur le plan de la diplomatie économique et institutionnelle. Pour cela, les alliés doivent renforcer leur puissance d'attraction.** D'une part pour **s'assurer le soutien et l'appui de partenaires de sécurité en Asie, qui n'accepteront pas d'entrer dans une « quasi-coalition anti-chinoise »** mais qui sont désireux de renforcer leurs capacités et contribuer de manière positive à la coopération de sécurité régionale. Ces appuis régionaux feront la différence dans l'éventualité d'une crise militaire ouverte avec la Chine**. En outre, ils sont fondamentaux pour préserver l'influence de l'alliance** dans la région et éviter son isolement dans le cas où la Chine s'apaise relativement au plan militaire mais poursuit un activisme économique et institutionnel. **Enfin, la poursuite de cette « coopération positive » permettra le maintien d'une cohésion de l'alliance**, même si la principale menace constituant son objet s'amoindrissait. Ainsi, Japon et États-Unis devraient travailler à renforcer leur coopération et coordination dans les domaines de sécurité, définie dans un sens large (aide au développement, sécurité maritime, lutte anti-piraterie, opérations HA/DR, lutte contre la prolifération, sécurité énergétique, changement climatique et protection de l'environnement, normes économiques et commerciales…) en cherchant à travailler avec des partenaires privilégiés dans la région, mais aussi en favorisant la mise en place de mécanismes de coopération et d'institutions régionales inclusives, de nature à intégrer le régime chinois.

Annexes

Annexe 1 : Graphique - Pensez-vous que la Chine remplacera ou a déjà remplacé les États-Unis ?

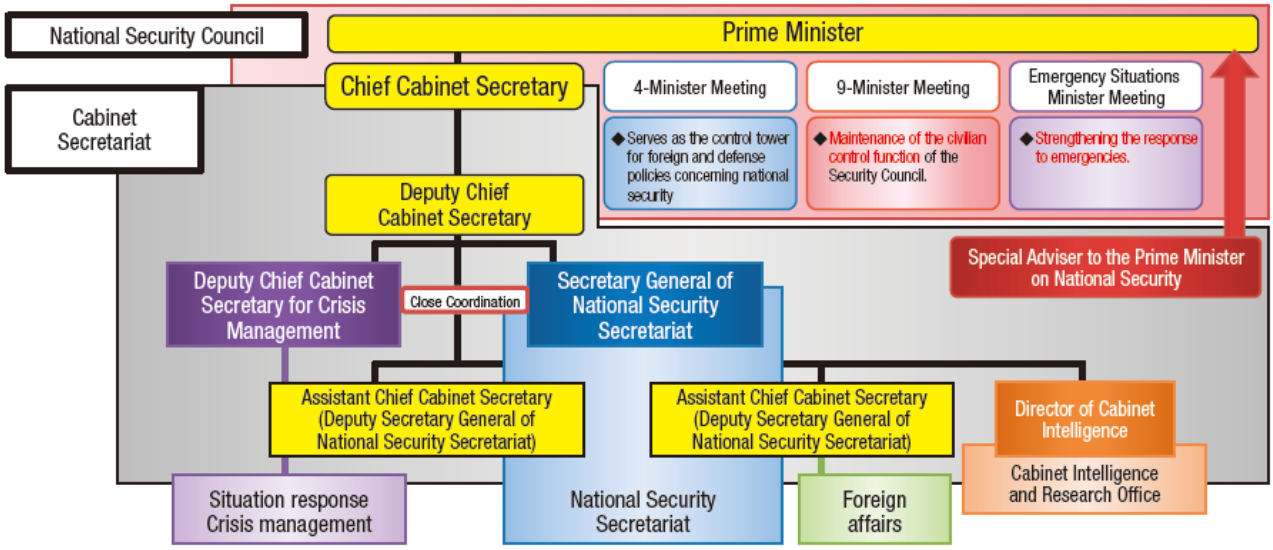


Annexe 2 : Le Conseil de Sécurité national japonais

Le Conseil de Sécurité National (NSC) et son secrétariat (National Security Secretariat) sont ainsi établis au sein du Cabinet en décembre 2013. Formé sur le modèle américain et britannique, le Conseil de sécurité nationale rassemble deux fois par mois pour les réunions à 4, le Ministère des affaires étrangères et celui de la Défense, autour du Premier ministre et du secrétaire général du Cabinet du Premier ministre, et vise à formuler les orientations stratégiques pour le pays, à veiller à leurs mises en application coordonnées par les divers organes impliqués et à fournir une réponse rapide et efficace en cas de crise. Des réunions à 9 ministres comprennent également le Vice-Premier ministre, le ministre de l'intérieur, le ministre des finances, le ministre de l'économie et le ministre des infrastructures et des transports – duquel dépendent les garde-côtes - et visent à assurer une véritable approche holistique de la sécurité (« whole of government approach »).

Le NSC bénéficie d'un secrétariat (NSS) qui comprend 75 personnes environ. Dirigé par Shotaro Yachi, un néoconservateur très proche d'Abe, il comprend 40 % de diplomates et 40 % de fonctionnaires du Ministère de la défense, dont 13 membres des forces d'autodéfense[338]. Le NSS est libre de faire appel à des experts extérieurs selon ses besoins. Le NSS est organisé autour de six sections : 3 sections politiques (la première travaillant sur les États-Unis, l'ASEAN et les pays européens, la seconde sur les « pays méchants » selon mon interlocuteur, à savoir, la Chine, la péninsule coréenne et la Russie, la troisième sur l'Afrique et les thématiques comme le cyberespace, une section de coordination, une sur le renseignement et la dernière sur la planification stratégique, qui était en charge de la nouvelle législation sur la sécurité.

Organisation du Conseil de sécurité national (Défense of Japan 2015)



339. Entretien avec un haut fonctionnaire au sein du NSS, Tokyo, juillet 2015.

La création du NSC-NSS est considérée comme essentielle pour permettre une coordination satisfaisante de la vision stratégique du pays et de sa mise en application. La difficulté à coordonner les positions parfois divergentes entre Ministères et agences ont souvent conduit à l'adoption de décisions sub-optimale basées sur un consensus *a minima* ne permettant pas à Tokyo de jouer un rôle de meneur sur la scène internationale. Plus largement, cette particularité explique les difficultés du Japon pour réagir promptement en cas de crise.

Toutefois, selon les mots d'un haut fonctionnaire au sein du NSS, ce dernier reste encore en deçà de son rôle théorique de coordination politique. La gageure est d'abord de transformer la culture de sécurité des différents agences et ministères concernés en les engageant à partager l'information et articuler des positions claires. Pour le moment, le NSS a principalement joué un rôle de promotion de la nouvelle politique de sécurité.
« There are 3 crucial roles for the NSS:
1/ To fundamentally change the mindset in terms of security: to enhance the willingness to share the information and articulate positions;
2/ To strongly promote new policies: the end of ban on weapon exports, the new security legislation: It is really a policy-promoting office;
3/ A basic coordinating function, which is still not in its full capacity yet.[339] »

Si la structure du Secrétariat semble relativement solide, la personnalité du Premier ministre, ainsi que celle de ses conseillers et des responsables du NSS seront cruciales pour garantir à l'avenir un fonctionnement optimal du système de conception, coordination et promotion d'une politique extérieure et de sécurité ambitieuse. Une instabilité politique comme le Japon l'a précédemment connue ou des difficultés économiques remettraient en cause l'importance et le rôle du NSC.
« The future challenges to ensure good functioning of NSS/NSC are:
- the need to ensure a routine cooperation among the personnel ;
- the extent to which the Prime minister is able to allocate its time on security : if there is economic and political instability, it will be more difficult for him to commit on this issue;
- the type of person who will head the NSC and how he is respected by the various actors: Shotaro Yachi has a very strong leadership right now.[340]»

339. Entretien avec un haut fonctionnaire au sein du NSS, Tokyo, juillet 2015.
340. *Ibid.*

Annexe 3 : L'impact de la loi d'avril 2014 sur le marché de défense japonais

Les réformes de sécurité restent en effet impopulaires et l'opinion publique est toujours réservée face à la perspective d'un Japon comme acteur militaire « normal ». Ainsi, les grands conglomérats pour lesquels la branche défense ne concerne que 10 % des activités, ne souhaitent pas endommager leur réputation en apparaissant comme des « marchands de canons »[341]. Ainsi, si les entreprises japonaises ont fait leur entrée sur les salons spécialisés à l'international, les 13 stands du salon Eurosatory n'ont exposé que des produits liés à la sécurité et à la surveillance, et pas d'équipement de défense[342]. Deux conséquences : la communication sur les dossiers de potentielle coopération militaire est verrouillée et les entreprises sont réticentes à s'engager dans des projets n'ayant pas reçu le soutien et toutes les garanties du gouvernement[343]. Ainsi, le gouvernement fixe les objectifs, les moyens et reste le prescripteur incontournable en matière de coopération industrielle de défense. La mise en place d'une agence d'acquisition d'armement (Acquisition, Technology and Logistics Agency – Sôbicho) qui regroupe plusieurs bureaux jusqu'alors dissociés, doit ainsi permettre de favoriser une vision holistique de la problématique de l'acquisition d'équipement, des besoins opérationnels, de promouvoir un engagement proactif dans des nouveaux domaines tels que l'internationalisation de l'équipement de défense ou l'investissement dans la R&D, reformer les procédures d'acquisition en renforçant la base de production industrielle et technologique[344].

En outre, les acteurs japonais – tant les entreprises que l'État – ne semblent pas encore prêts à entrer sur le marché international. Cela tient à leur manque d'expérience mais aussi au fait que le Japon est actuellement en train de réformer ses institutions et procédures en matière d'acquisitions et coopération de défense[345]. Le système n'est donc pas encore « mature » pour jouer un rôle important sur le plan international, en particulier pour ce qui est de la fourniture de plateformes intégrées[346]. Pour autant, la volonté politique au plus haut niveau de l'État est forte : Tokyo a ainsi l'ambition de remporter l'appel d'offres pour le marché australien des sous-marins. En tout état de cause, les acteurs publics comme privés s'accordent à dire que l'ouverture sera progressive (également pour des raisons très pragmatiques : la vente d'un équipement doit être accompagnée d'une structure de maintenance de l'équipement, de sessions de formation du personnel longues à mettre en place)[347].

---

341. James L. Schoff, *ibid.*, p. 5.
342. Arnaud Vaulerin, « Le Japon, tout nouvel exportateur d'armes », *Libération*, 12 juin 2014.
343. Entretien avec Jérôme Camier, EU-Japan Centre for Industrial Cooperation, Tokyo, juillet 2015.
344. Defense of Japan 2015, Ministry of Defense, Tokyo, Partie 2, Chapitre 4, Section 3.
345. Jérôme Camier, *op. cit*, p. 42-51.
346. *Ibid*, p. 50-1.
347. "Takayuki Saito, a senior manager at Japan Marine United [...], said that at this stage, the purpose of exhibiting at the fair was merely to gauge international interest in what Japan had to offer. There will be small steps. Then more small steps," he added." *in* Leo Lewis, "Japan arms fair confirms country's status as weapons exporter", *Financial Times*, 14 mai 2015.