

---

# Observatoire de l'Asie du Nord-Est

Septembre 2008-août 2010

---

Valérie Niquet  
Céline Pajon

Décembre 2010

Centre Asie



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.*

ISBN: 978-2-86592-807-1  
© Tous droits réservés, Ifri, 2010

**Ifri**  
27, rue de la Procession  
75740 Paris Cedex 15 – France  
Tél. : + 33 (0)1 40 61 60 00  
Email : [ifri@ifri.org](mailto:ifri@ifri.org)

**Ifri-Bruxelles**  
Rue Marie-Thérèse, 21  
1000 Bruxelles – Belgique  
Tél. : + 32 (0)2 238 51 10  
Email : [info.bruxelles@ifri.org](mailto:info.bruxelles@ifri.org)

Site Internet : [ifri.org](http://ifri.org)

Ces notes ont été rédigées dans le cadre  
de l'**Observatoire stratégique de l'Asie du Nord-Est**,  
conduit avec le soutien de la **Délégation aux affaires stratégiques**  
(DAS) du ministère de la Défense français.

L'Observatoire de l'Asie du Nord-Est a pour objectif d'assurer  
un suivi stratégique régulier de la zone. Il s'agit à la fois de suivre les tendances lourdes  
d'évolution et de coller à une actualité stratégique particulièrement riche.



#### **AVERTISSEMENT**

Ces notes n'ont pas été actualisées : elles offrent l'analyse des auteurs,  
à l'instant de la rédaction, sur la thématique abordée.  
Pour cet exercice, les références et notes de bas de pages sont réduites à leur minimum.

# SOMMAIRE

<b>JAPON : DIFFICULTES INTERIEURES, DEFIS EXTERIEURS .....</b>	<b>2</b>
<b>CHINE-PAKISTAN : DES RELATIONS COMPLEXES .....</b>	<b>9</b>
<b>« DERRIERE LES SOURIRES, ON CACHE UNE DAGUE » OU LES DIFFICULTES DU PARTENARIAT STRATEGIQUE SINO-RUSSE .....</b>	<b>19</b>
<b>JAPON-IRAN : LA TENTATION DE LA LIBERTE.....</b>	<b>27</b>
<b>LES ENJEUX DE SECURITE EN CHINE DES REPNSES COMPLEXES A UNE SITUATION STRATEGIQUE INCERTAINE.....</b>	<b>32</b>
<b>LES DEMOCRATES AU POUVOIR : L'ALLIANCE NIPPO- AMERICAINE EN DEBAT .....</b>	<b>42</b>
<b>LE RETOUR DU JAPON EN ASIE : UNE DIPLOMATIE DE PUISSANCE MOYENNE ? .....</b>	<b>51</b>

# JAPON : DIFFICULTES INTERIEURES, DEFIS EXTERIEURS

**Céline Pajon**

Novembre 2008

La crise politique et institutionnelle que traverse le Japon entrave sa capacité à s'affirmer sur la scène internationale. L'instabilité politique complique en effet le processus de transformation de son appareil de défense, en proie à de nombreux dysfonctionnements, et met à mal l'engagement international du Japon dans la lutte antiterroriste (vote retardé du renouvellement de la loi antiterroriste). Ces difficultés, auxquelles s'ajoute l'incompréhension japonaise face à l'ouverture diplomatique américaine en direction de Pyongyang, constituent autant d'irritants à son alliance avec les États-Unis. La thématique de « l'alliance à la dérive », (同盟漂流 – *dōmei hyōryū* - « alliance adrift ») apparue durant la présidence Clinton, est à nouveau évoquée. L'arrivée d'une nouvelle administration démocrate à Washington est donc observée avec prudence et inquiétude du côté japonais, où les interrogations concernant l'avenir du leadership politique de l'archipel restent d'actualité.

## UNE CRISE POLITIQUE ET INSTITUTIONNELLE

Le symptôme le plus visible de la crise est l'affaiblissement du parti dominant et l'instabilité ministérielle depuis le départ du populaire Premier ministre Koizumi.

La démission surprise du Premier ministre Fukuda le 1<sup>er</sup> septembre dernier est la seconde de ce genre au Japon depuis un an. Fukuda, conservateur modéré, avait en effet succédé au pied levé au Premier ministre Shinzo Abe, néoconservateur

nationaliste, qui avait lui-même annoncé brutalement son départ, pour raison de santé, en septembre 2007. En réalité, les deux Premiers ministres ont souffert des mêmes maux : un manque de popularité criant, lié pour Abe à un agenda politique trop éloigné des préoccupations des Japonais, et pour Fukuda, à un manque de leadership et à son incapacité à mettre en œuvre les réformes structurelles face à une opposition politique très déterminée.

Depuis l'échec historique du Parti libéral démocrate (PLD) à la Chambre haute en juillet 2007, le parti démocrate (PDJ) d'Ozawa Ichiro s'applique en effet à ralentir le processus législatif en s'opposant presque systématiquement aux projets de lois du gouvernement. Cette crise met en lumière les limites du système politique japonais, caractérisé par un régime sclérosé, basé sur le clientélisme, la collusion des intérêts politiques, administratifs et industriels et le maintien au pouvoir de « dynasties politiques » au sein du PLD.

Pour nombre d'électeurs, le PLD est le pivot d'un système politique aujourd'hui dépassé. Le vieux parti peine d'ailleurs à se restructurer depuis que le Premier ministre Junichiro Koizumi a fait exploser le système des factions pour forcer sa transformation. L'éclatement du parti et une recomposition majeure du paysage politique, comme celle qui s'est opérée au milieu des années 1990, sont aujourd'hui un scénario envisageable. D'autant plus que l'arrivée au pouvoir de Taro Aso le 22 septembre dernier n'a pas permis de doter le gouvernement PLD d'un soutien populaire fort.

Après avoir laissé entendre qu'il organiserait des élections anticipées courant novembre, le Premier ministre Aso a jugé que la gestion de la crise financière requérait un pouvoir exécutif stable. Le contexte économique est également un bon prétexte pour reporter des élections qui s'annoncent difficiles pour le PLD. La côte de popularité du gouvernement Aso baisse en effet régulièrement et se situe actuellement à 40 %. L'opposition démocrate, qui s'était engagée à coopérer sur le processus législatif en échange de la promesse d'élections rapides pourrait donc durcir son action. Une stratégie d'obstruction systématique serait pourtant perçue comme contre-productive dans le contexte de crise financière actuelle. Le PDJ pourrait toutefois mettre en difficulté le gouvernement en retardant à nouveau l'adoption de la loi antiterroriste autorisant le déploiement des forces japonaises dans l'océan Indien en appui à l'opération « Enduring Freedom ».

Alors que le Japon est confronté à des défis croissants sur la scène internationale et que sa contribution est de plus en plus attendue, le système politique s'avère impuissant à faire émerger des orientations claires en matière diplomatique et de défense.

## LE DIFFICILE VOTE DE LA LOI ANTITERRORISTE

Pour la seconde fois, le gouvernement bataille pour faire adopter une loi prolongeant d'une année les activités de ravitaillement des forces d'autodéfense (FAD) maritimes dans l'océan Indien. La majorité estime que le Japon ne doit pas se désengager de la lutte antiterroriste, ajoutant que la présence de bâtiments japonais dans l'océan Indien est également essentielle pour la protection des routes maritimes dont dépendent la sécurité et l'économie de l'archipel. Reste que l'opposition démocrate souhaite restreindre les possibilités d'intervention militaire hors du cadre de l'ONU, comme le souligne leur proposition de loi concurrente qui suggère d'envoyer des soldats des forces d'autodéfense pour contribuer aux activités de la Force Internationale d'Assistance à la Sécurité (FIAS), fondée, contrairement à « Enduring Freedom », sur une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies.

Ces difficultés nuisent à l'effort d'engagement du Japon sur la scène internationale et à sa cohérence. En novembre 2007, l'échec du gouvernement à faire voter rapidement le renouvellement de la mission des FAD avait ainsi eu pour conséquence le rappel des hommes et l'interruption pour quelques mois des activités de ravitaillement. Dans ce contexte, les partisans de l'établissement d'une loi permanente sur le déploiement à l'étranger des forces d'autodéfense dans le cadre d'activités de coopération internationales sont aujourd'hui plus écoutés<sup>1</sup>. Le dernier rapport annuel sur la défense du Japon publié le 5 septembre 2008 appelle à l'établissement d'une loi « générale », qui permettrait le déploiement rapide et effectif des troupes japonaises, en réglant de façon permanente les conditions d'un tel déploiement et la palette des missions des FAD. Le Premier ministre Aso s'est également déclaré en faveur de l'adoption d'une loi permanente de ce type, sans toutefois annoncer de calendrier. Les opposants à cette loi redoutent, de leur côté, qu'elle n'affaiblisse les contrôles constitutionnels sur l'utilisation des forces armées.

---

<sup>1</sup> L'idée d'une telle loi n'est pas neuve. Elle a fait l'objet d'un rapport en décembre 2002 de la part du « Groupe consultatif sur la coopération internationale pour la paix », puis d'une publication en octobre 2004 du « Conseil sur les capacités de défense et de sécurité », deux groupes établis au sein du Cabinet du Premier Ministre Koizumi.

## LA LABORIEUSE REFORME DU MINISTERE DE LA DEFENSE

La transformation de l'agence de Défense en ministère le 1<sup>er</sup> janvier 2007 ne s'est pas accompagnée d'une restructuration en profondeur de son organisation, mis à part quelques aménagements<sup>2</sup> apportés en septembre 2007. Or, une succession de scandales liés à la corruption (inculpation et condamnation de Moriya Takemasa, n° 2 de l'agence de Défense de 2003 à 2007 ; révélation d'attributions frauduleuses de marchés publics), de dysfonctionnements liés à la chaîne de commande (lors de l'affaire du destroyer Atago, dont une manœuvre a provoqué le naufrage d'un bateau de pêche) et la mauvaise gestion des informations classifiées (dont la récente condamnation d'un membre des FAD pour avoir transmis une information classée « secret spécial »<sup>3</sup> concernant le système Aegis), a contraint les autorités à prendre des mesures pour accroître l'efficacité et le professionnalisme au sein du Ministère de la Défense. L'introduction et le quatrième chapitre du dernier rapport annuel sur la défense sont ainsi consacrés au projet de réforme du ministère, qui a fait l'objet de nombreux débats au sein du gouvernement<sup>4</sup>.

Les conclusions du rapport annuel reprennent en partie celles du « Conseil pour réformer le Ministère de la Défense », établi au sein du cabinet du Premier ministre en décembre 2007.

Pour remédier aux dysfonctionnements, l'accent est mis sur le renforcement de la transparence dans les procédures de passation de marchés publics, la meilleure protection des informations sensibles et la plus grande efficacité dans l'exécution des missions, grâce à la coopération encouragée entre le personnel civil et militaire.

Pour atteindre ces objectifs, plusieurs pistes de réformes sont proposées afin de mettre en place un contrôle civil « moderne » et effectif. Il s'agit notamment de

---

<sup>2</sup> Les principaux changements ont été : la disparition de l'Agence de gestion des installations de défense et l'intégration de ses fonctions au sein du ministère, l'établissement d'un inspecteur général auprès du ministère, le renforcement des capacités de planification politique du bureau interne et l'établissement de bureaux décentralisés pour la défense.

<sup>3</sup> Il s'agit de la première condamnation d'un membre des FAD japonaises pour avoir divulgué une information « secret spécial », c'est-à-dire protégée dans le cadre d'une disposition du Traité de sécurité nippo-américain ajoutée en 1954.

<sup>4</sup> La vision ambitieuse de la réforme promue par le ministère de la Défense et le ministre Ishiba, qui a rendu en mai 2008 ses propositions sous la forme de cinq « mots clés » s'est heurtée à l'approche plus mesurée du conseil formé au sein du cabinet du Premier ministre. Le désaccord concerne entre autres le degré d'intégration et de fusion entre le personnel civil et le personnel en uniforme.

renforcer la fonction de planification du Cabinet du Premier ministre<sup>5</sup> et accroître les capacités de renseignement, d'analyse et de prise de décision du ministre de la Défense (conseillé par des assistants civils et militaires nommés) et du Bureau pour la politique de défense au sein du ministère. L'État-major interarmées supervise l'exécution des opérations et reçoit ses ordres du Ministre. Il intègre les fonctions du Bureau pour la politique opérationnelle (entièrement civil) qui est supprimé. Enfin, les départements civils et militaires en charge des passations de marché sont intégrés.

Il s'agit notamment d'établir une relation plus équitable entre civils et militaires, en accordant à ces derniers un rôle plus important dans la direction opérationnelle, tout en renforçant le contrôle politique.

La formulation et la mise en application de cette réforme souffrent toutefois de l'instabilité politique : pas moins de six ministres de la Défense se sont succédé depuis janvier 2007. Shigeru Ishiba, qui soutenait une réforme encore plus ambitieuse<sup>6</sup>, n'a pas survécu au remaniement ministériel du mois d'août 2008.

## L'ETAT DE L'ALLIANCE AVEC WASHINGTON

La frustration grandissante et les attentes déçues des deux côtés du Pacifique ont mené à une dégradation générale des relations entre les deux alliés.

Washington, qui souhaite un plus grand engagement du Japon dans la lutte contre le terrorisme, est frustré par l'instabilité politique japonaise qui met à mal la poursuite des activités de ravitaillement du Japon dans l'océan Indien. De même, la patience de Washington est mise à l'épreuve par l'incapacité de Tokyo à mettre en œuvre la feuille de route sur le redéploiement des troupes américaines, notamment à Okinawa.

De son côté, le Japon, s'est senti presque « trahi » par la décision américaine le 11 octobre dernier de retirer la Corée du Nord de la liste des États soutenant le terrorisme. Malgré la réaffirmation du soutien américain quant à l'affaire des

---

<sup>5</sup> Par l'élaboration régulière de stratégies de sécurité nationale, comparable au Livre blanc sur la défense français, des consultations avec les ministres de la Défense et des Affaires étrangères et la nomination d'un conseiller sur les affaires de sécurité.

<sup>6</sup> Sa réforme prévoyait la réorganisation générale du ministère et l'intégration totale des civils et des militaires en trois services principaux : la passation des marchés publics ; le commandement opérationnel des troupes ; la formulation de la stratégie (policymaking) et les relations publiques.

kidnappés japonais, Tokyo, du fait de sa position dure vis-à-vis de Pyongyang, se retrouve *de facto* isolé. Sans s'opposer à la progression des Pourparlers à six sur la dénucléarisation, le Japon s'est toutefois refusé à fournir une assistance énergétique au régime nord-coréen. Le Premier ministre Aso a prolongé les sanctions commerciales vis-à-vis de la Corée du Nord et annoncé que l'affaire des kidnappés continuerait à faire l'objet de négociations.

Cet épisode renforce le sentiment plus global de méfiance à Tokyo, qui craint à moyen terme la désaffection américaine à son égard et un rapprochement entre les États-Unis et la Chine.

## **PERSPECTIVE : LA RELATION NIPPO-AMERICAINE VUE PAR LES DEMOCRATES**

Les autorités et les médias japonais sont restés prudents après l'annonce de la victoire de Barack Obama aux présidentielles américaines. En effet, les démocrates sont perçus au Japon, comme moins favorables aux milieux d'affaires et plus protectionnistes. Tokyo redoute également le tropisme chinois – réel ou supposé – de l'équipe d'Obama et la poursuite d'une politique d'ouverture envers la Corée du Nord (Joseph Biden, futur vice-président, et Madeleine Albright, dans l'entourage d'Obama, sont partisans du dialogue avec Pyongyang). Tokyo s'attend aussi à ce que la prochaine administration américaine lui demande un engagement plus important sur le terrain afghan, ce qui pourrait constituer une nouvelle source de frictions. Les autorités japonaises attendent donc la réaffirmation par l'administration Obama de la priorité accordée à son principal allié asiatique.

Les conseillers du futur président américain (notamment Frank Jannuzi) avaient annoncé que Barack Obama souhaitait développer l'alliance avec le Japon et la recentrer sur des questions de sécurité non-militaire : environnement, santé, non-prolifération, tout en conservant le noyau militaire indispensable pour la stabilité de la région. Réagissant à l'élection de Barack Obama, Taro Aso a appelé au renforcement de l'alliance et à la coopération des deux pays sur les grandes problématiques internationales : économie, terrorisme, environnement. Il est donc probable de voir les partenaires étendre leur coopération sur la lutte contre le réchauffement climatique (notamment par le développement des énergies renouvelables) et la lutte contre le terrorisme, notamment en Afghanistan.

Quid de l'éventualité d'une administration démocrate au Japon ?

Certains analystes à Tokyo semblent considérer que l'élection « novatrice » de Barack Obama pourrait avoir un effet d'entraînement dans l'archipel et contribuer aux chances de victoire du parti démocrate japonais (PDJ) en cas d'élections anticipées. Mais au-delà de cet effet d'image ou de génération, des divergences subsistent sur l'avenir de l'alliance et le rôle de l'archipel.

S'il souhaite accroître la contribution du Japon sur la scène internationale, notamment par le déploiement des forces d'autodéfense, le PDJ entend restreindre ces activités au cadre strict de l'ONU. La participation logistique japonaise aux coalitions et opérations emmenées par les États-Unis sans mandat onusien clair deviendrait alors impossible. Sur la question des bases américaines au Japon, et notamment à Okinawa, le parti plaide pour une réduction de grande ampleur des bases conditionnée à des « changements dans l'environnement stratégique ». En premier lieu, le PDJ demande la révision du statut des forces américaines (SOFA-Status of Forces Agreement), puis la rétrocession d'installations militaires et davantage de transparence dans la manière dont la contribution financière du Japon aux bases (Host Nation Support) est utilisée. Les orientations diplomatiques du PDJ semblent toutefois peu réalistes car elles n'abordent pas la question de l'impact de ces demandes sur l'alliance avec Washington. Ces positions qui laissent présager un durcissement des relations nippo-américaines sous une administration PDJ reflètent en réalité le peu de connexions qui existent actuellement entre les démocrates japonais et américains.

La crise de la démocratie japonaise, si elle entrave actuellement l'action du Japon sur la scène internationale, constitue également une opportunité inédite de profond renouvellement politique. La mise en œuvre de la réforme du Ministère de la Défense et la rédaction de nouvelles orientations stratégiques (NDPO-National Defense Program Outline) en 2009 auront valeurs de test pour le futur positionnement de défense de l'archipel. La relation nippo-américaine continuera de dépendre en grande partie des facteurs de politique intérieure. Une période d'incertitude s'ouvre donc. Elle peut mener à des turbulences, mais elle peut également être l'occasion d'une réorientation de l'alliance pour mieux répondre aux défis de sécurité du XXI<sup>e</sup> siècle.

# CHINE-PAKISTAN : DES RELATIONS COMPLEXES

**Valérie Niquet**

Décembre 2008

Le premier ministre pakistanais, Asif Ali Zardari, entouré d'une importante délégation composée du ministre des Affaires étrangères, ministre de la Défense, ministre des Finances, et ministre de l'Environnement, s'est rendu en Chine du 14 au 17 d'octobre 2008 pour « sceller les liens éternels d'une amitié 'weatherproof' »<sup>7</sup>.

Pour la première visite du nouveau président pakistanais à l'étranger, c'est le partenaire chinois qui a été choisi, en mémoire de sa femme et de son beau-père, Benazir et Zulfikar Ali Bhutto, initiateurs d'une amitié sino-pakistanaise fondée sur une quasi-alliance stratégique contre l'Inde et son allié soviétique à l'époque de la guerre froide<sup>8</sup>.

Comme pour mieux marquer la vigueur de cette amitié, douze accords ont été signés à l'occasion de cette visite, dans les domaines de la coopération économique et technique, des infrastructures, des technologies de l'information, de l'énergie, des télécommunications, de l'agriculture, de l'exploitation des minerais, des échanges commerciaux, de la gestion des catastrophes naturelles, du spatial et de l'environnement.

Un accord-cadre de 300 millions de dollars a été signé pour la construction d'un « complexe électronique ». La *China Great Wall Industry Corporation*<sup>9</sup>, entreprise d'État travaillant dans le domaine spatial, et bras commercial de l'industrie aérospatiale en Chine, a signé un contrat de lancement d'un satellite pakistanais de la base de Xichang en 2011. Dans le secteur de l'environnement, les accords portent

---

<sup>7</sup> "Zardari Visits Cements all Weather Relationship", *China Daily*, 16 octobre 2008.

<sup>8</sup> Amitié qui s'est notamment traduite par une coopération étroite dans le domaine nucléaire.

<sup>9</sup> En 1991, la CGWIC avait été soumise à des sanctions par le gouvernement Bush en raison de ses exportations de missiles en direction de l'Iran et du Pakistan.

notamment sur le traitement des déchets, secteur dans lequel la Chine est aujourd'hui forte d'un savoir faire acquis auprès des entreprises étrangères implantées de longue date sur son propre territoire. Enfin, les deux parties ont annoncé leur volonté d'accélérer l'achèvement du plan quinquennal de développement de la coopération économique entre la Chine et le Pakistan, et de porter le montant des échanges, qui atteint 7 milliards, à 15 milliards de dollars en 2010.

Au-delà de cette dimension économique qui occupe une place croissante dans la coopération entre la Chine et le Pakistan, la dimension politico-stratégique est loin d'avoir disparu, même si, sur ces thématiques, les liens comme nous le verrons, ont pu se distendre. Pékin a rappelé à l'occasion de cette visite, qu'il soutenait les efforts du Pakistan pour protéger sa souveraineté, dans un rappel discret de la question du Cachemire.

Sujet plus « politiquement correct » que la coopération militaire traditionnelle entre les forces armées pakistanaises et chinoises, le renforcement de la coopération dans le domaine de la lutte antiterroriste a été également mentionné lors de la visite du Président Zarfari. La RPC fournit au Pakistan du matériel de lutte antiterroriste, le Pakistan, de son côté, a participé à l'entraînement de troupes chinoises spécialisées.

Au niveau politique, le président Zardari s'est rendu en Chine alors que sa position apparaît comme fragilisée face à l'Armée et à l'ISI (*Inter-Services Intelligence*) qui peuvent se sentir menacés par ses volontés de réforme et un approfondissement de la politique de rapprochement avec l'Inde, sous les auspices de Washington. En allant à Pékin, ami traditionnel du Pakistan, et qui surtout continue d'entretenir des liens très étroits avec l'armée pakistanaise, le Président pakistanais va chercher, aussi, une forme de légitimité intérieure.

## **DES LIENS TOUJOURS ETROITS**

Les liens entre Pékin et Islamabad demeurent donc étroits, et il s'agit de réaffirmer avec force la volonté commune de les renforcer, dans tous les domaines, et d'offrir l'image d'un front uni et sans faille à l'ensemble des observateurs, à commencer par l'Inde et son nouvel « ami américain ». Ces liens anciens continuent en effet de reposer sur le fort dénominateur commun d'une même méfiance face à L'Inde et aux États-Unis, chacun des deux partenaires soutenant l'autre dans sa stratégie de renforcement de son influence au niveau régional.

La Chine a ainsi contribué à l'entrée du Pakistan au sein de l'ASEAN Regional Forum (ARF) pour équilibrer celle de l'Inde, alors que le Pakistan favorisait l'entrée de la Chine en tant qu'observateur au sein de la SAARC (South Asian Association of Regional Cooperation) en 2005. Pékin de son côté avait travaillé à faire accorder le même statut au Pakistan au sein de la SCO (Shanghai Cooperation Organisation) pendant que la Russie, suivant d'anciennes lignes d'alliance, soutenait la candidature indienne. Le jeu quasi-mécanique des alliances datant de la guerre froide, et plus encore de la rupture sino-soviétique, continue donc de fonctionner en dépit des dénégations officielles.

Mais les bénéfices des alliances anciennes se doublent aujourd'hui d'une véritable dimension d'intérêt économique, qui, pour la Chine notamment, vient considérablement les renforcer.

### ***LE CACHEMIRE ET LE DESENCLAVEMENT DU XINJIANG***

La route du Karakorum, en partie construite par la Chine et le Pakistan sur une portion du territoire du Cachemire cédée en 1963 par Islamabad à Pékin, officiellement opérationnelle depuis 1978, joue un rôle de plus en plus important dans les stratégies de désenclavement du Xinjiang, dont les frontières sont à plus de 4 000 km des côtes chinoises mais à 2 500 km « seulement » des côtes pakistantaises. La montée en puissance de l'intérêt commercial de la route du Karakorum date du milieu des années 1980, accompagnant l'accélération des réformes économiques en Chine et le développement des échanges frontaliers. Elle s'inscrit aussi dans la volonté pakistantaise et chinoise de créer un pont en direction de l'Asie centrale avec la signature d'un accord, en 1995, regroupant la RPC, l'Afghanistan, et le Tadjikistan.

Pékin a également signé en 2006 un nouvel accord avec le Pakistan, sur la modernisation de la route grâce à l'octroi de prêts chinois. Cette voie deviendrait alors praticable toute l'année, renforçant sa dimension de voie de communication commerciale terrestre, mais aussi son importance stratégique pour une Chine soucieuse d'accroître les capacités de contrôle de son propre territoire, au Xinjiang comme au Tibet.

Le point de passage de cette « autoroute de l'amitié » entre le Pakistan et la Chine a pris une importance nouvelle en matière d'échanges commerciaux, avec les projets de faire de la passe de Khunjerab une zone d'échange entre le Xinjiang et le Pakistan. La Chine encourage également, côté pakistantais, le renforcement des infrastructures de transports, routes, chemins de fer, mais également à plus long terme oléoducs et gazoducs en direction des côtes de l'océan Indien.

Dans le même temps, la RPC a participé à la modernisation des ports de Karachi et de Qasim et construit aujourd'hui le port de Gwadar ainsi qu'une voie de chemin de fer permettant de rejoindre ces nouvelles infrastructures portuaires, offrant un débouché à l'ensemble de l'Ouest chinois, dont l'intégration repose aussi sur le développement économique<sup>10</sup>.

### ***UNE DIMENSION ECONOMIQUE CROISSANTE***

La dimension économique des relations entre Pékin et Islamabad s'est renforcée avec l'accélération de la stratégie d'ouverture et d'encouragements aux investissements extérieurs de la RPC. Comme sur le continent africain, en Amérique latine ou en Asie centrale, la Chine bénéficie en effet d'avantages comparatifs considérables en termes de coûts et de capacités d'investissement en zone de risque, au moins jusqu'à une période récente.

Le Pakistan encourage les investissements chinois dans des domaines aussi variés que l'exploitation des mines, la construction d'infrastructures routières, ferroviaires ou de systèmes de télécommunication. Des taux d'imposition préférentiels sont accordés, à des investissements qui sont bien souvent financés, aussi, par les prêts chinois accordés aux entreprises qui choisissent de s'implanter au Pakistan.

Allant peut-être au-delà de la dimension strictement économique, bien que la Chine en matière de prolifération ait choisi d'adopter une attitude plus « vertueuse », la coopération dans le domaine du nucléaire civil se poursuit, avec les projets de doublement des réacteurs de la centrale nucléaire de Chashma, elle-même construite grâce à l'aide de la RPC dans les années 1970. La deuxième tranche pourrait être opérationnelle en 2011. Si la coopération dans le domaine du nucléaire militaire, depuis le démantèlement du réseau Khan est plus difficile à établir, la vigueur des échanges militaires et l'importance des intérêts stratégiques en jeu, peut laisser supposer qu'en dépit d'une très grande prudence de la part de Pékin face aux pressions occidentales, cette coopération se poursuit, au moins en matière de formation et d'assistance technique.

Au niveau économique, l'engagement de la Chine permet aussi dans une certaine mesure à Islamabad d'échapper à l'emprise et aux pressions des États-Unis,

<sup>10</sup> Au-delà, c'est une compagnie chinoise de Hong Kong qui détient aujourd'hui la concession du port du Pirée, permettant d'établir une continuité au moins économique entre la Chine, le Pakistan et une Europe centrale qui intéresse aussi fortement les investisseurs et les fournisseurs chinois.

principaux soutiens financiers du régime. Il est possible toutefois que, en dépit de déclarations officielles allant dans un sens opposé, l'arrivée au pouvoir du Président Zardari modifie la donne.

### **« UNIS COMME LES LEVRES ET LES DENTS »**

La Chine manifeste à l'égard de la stratégie nationale du Pakistan une grande prudence, particulièrement depuis l'affaire de Kargil, en 1999, et n'est jamais intervenue directement dans les conflits qui ont opposé à plusieurs reprises le Pakistan à l'Inde. En dépit de cette prudence, la Chine a pesé, à sa manière, en faveur de son allié pakistanais. Les échanges de renseignement, le recours à d'éventuelles gesticulations militaires, le maintien d'un degré suffisant de tension avec l'Inde, le renforcement des infrastructures routières et ferroviaires au Tibet, des incursions militaires régulières, qui interdisent à l'Inde de totalement détourner son dispositif défensif de sa frontière avec la Chine, se sont poursuivis.

En échange, le Pakistan offrirait à la Chine des facilités en matière d'écoute, près du nouveau port de Gwadar notamment, qui permettent à la RPC d'assurer une surveillance de l'océan Indien, principale route maritime en direction des pays du Golfe et de l'Afrique où les intérêts énergétiques de la Chine se sont considérablement renforcés.

Mais la Chine peut également avoir accès, grâce à son allié pakistanais, à des technologies de pointe dans le domaine militaire, acquises par le Pakistan auprès de ses fournisseurs occidentaux, américains et français notamment, tels que la technologie de propulsion MESMA du sous-marin Hazna (Agosta 90 B-DCNS) dont le premier essai a eu lieu au mois de septembre 2008, mais également les chasseurs F16 fournis par les États-Unis à l'armée pakistanaise.

La coopération militaire est donc très étroite avec l'armée pakistanaise, tissant des liens qui peuvent assurer une certaine continuité, même en cas d'évolution moins favorable du pouvoir politique au Pakistan, comme cela semble le cas aujourd'hui. Les visites des ministres de la Défense, chef d'État-major et responsable des services de renseignement chinois et pakistanais sont régulières.

En 2006, Cao Gangchuan en visite à Islamabad, a ainsi réaffirmé sa volonté de renforcer encore les liens entre les deux armées. Très clairement, si la Chine a pu exprimer des doutes quant à la stabilité de son allié pakistanais, Pékin refuse de tourner la page d'une alliance qui continue de servir ses intérêts. La RPC a ainsi offert en 2006 un prêt de 100 millions de yuans (15 millions de dollars) pour contribuer à la modernisation des forces pakistanaises. La Chine fournit au Pakistan du matériel

terrestre (chars), naval et aérien. La Chine et le Pakistan ont mené à bien plusieurs projets de construction en commun d'un appareil d'entraînement K8 et du chasseur JF17, moyen là encore pour la Chine d'accéder aussi aux technologies occidentales dont le Pakistan a été le bénéficiaire.

Les programmes de formation réciproques sont également très actifs, nourrissant les liens étroits, personnels, qui existent entre les forces chinoises et pakistanaises.

## TENSIONS SOUS-JACENTES

### ***DES FRUSTRATIONS MAL DISSIMULEES DANS LE DOMAINE ECONOMIQUE***

Si les échanges se sont développés, le communiqué commun signé lors de la visite du Président Zarfari, souligne également la nécessité de « développer la coopération sur une base saine », indiquant ainsi, sur un ton très diplomatique, les tensions sous-jacentes qui pèsent sur la relation sino-pakistanaise.

Les relations économiques sont en effet caractérisées par un très grand déséquilibre qui pèse sur la partie pakistanaise. Les firmes chinoises sont très présentes dans les infrastructures, sur un modèle que l'on retrouve dans nombre de pays en développement où la Chine a choisi de s'investir, à commencer par le continent africain. La Chine est également intéressée, dans le domaine des technologies de l'information, par un savoir-faire sud-asiatique qu'elle recherche au Pakistan, puisque l'Inde se veut plus prudente dans le partage des technologies qui permettraient à Pékin de combler son déficit en matière de *software*.

En dépit des encouragements officiels à la coopération, certains analystes pakistanais s'inquiètent également de la mainmise chinoise sur l'exploitation des matières premières et du minerai (charbon zinc, cuivre, plomb) au Pakistan. Les chinois sont en effet les seuls à disposer à la fois du savoir-faire et de la volonté de s'implanter sur un terrain difficile abandonné des grandes compagnies occidentales. Pékin est également présent, comme en Afrique, dans le secteur de la production agricole

Surtout, si le Pakistan fournit essentiellement des matières premières, la Chine fournit, elle, des produits manufacturés et de consommation courante, machines-

outils, locomotives, matériel électrique, textile, matériel de bureau. qui viennent directement concurrencer les productions pakistanaises. Depuis la levée de l'embargo sur les produits textiles, le Pakistan s'est trouvé par ailleurs directement confronté, sur les marchés extérieurs et le marché européen, aux produits chinois. Un accord de libre-échange, signé en 2007, portant sur les marchandises et les investissements, étendu aux services en 2008, n'a pas véritablement permis de rééquilibrer ces échanges

Dans ses déclarations, le Président Zardari a donc souligné sa volonté d'accorder la priorité à l'approfondissement des relations économiques, sous-entendant une volonté de rééquilibrage, alors que la partie chinoise de son côté mettait en avant les deux éléments économique et stratégique, cette dernière dimension demeurant essentielle pour Pékin.

Par ailleurs, les attentes pakistanaises en termes d'investissements de la part de la Chine reposent sur une vision très positive d'une puissance économique chinoise particulièrement dynamique. Cette image positive est soigneusement cultivée par Pékin auprès de ses partenaires moins favorisés, pour renforcer le prestige international de la Chine, et sa capacité d'influence. Mais ces attentes pourraient être déçues, les investissements chinois au Pakistan pourraient en effet se voir remis en cause par la crise économique que la RPC traverse comme le reste du monde, et qui lui impose, au moins pour un temps, de réorienter les investissements vers son propre marché intérieur.

Paradoxalement, si les relations avec l'Inde demeurent tendues sur le plan stratégique, les relations économiques entre Pékin et New Delhi sont aujourd'hui beaucoup plus dynamiques qu'entre Pékin et Islamabad. Alors que les échanges commerciaux avec le Pakistan ne dépassaient pas 7 milliards de dollars en 2007, la Chine est devenue le premier partenaire commercial de l'Inde et les échanges atteignaient dans le même temps 40 milliards de dollars. La Chine souhaite également renforcer ses investissements en Inde, et ce sont plutôt les réticences indiennes qui viennent aujourd'hui les limiter. Islamabad ne peut que s'inquiéter de ces « infidélités » de son partenaire chinois.

### ***LES LIMITES DU PARTENARIAT STRATEGIQUE***

Au niveau stratégique, les déclarations communes insistent sur la « solidité d'une amitié plus forte avec chaque bouleversement du système international régional et chaque changement interne », comme pour mieux conjurer les risques de dégradation des relations entre les deux pays. La Chine, en dépit d'une vision

« stratégique » qui la pousse à préserver des liens étroits avec le Pakistan, s'inquiète de l'instabilité qui s'étend à l'ensemble du territoire. Longtemps protégé par son statut d'allié indéfectible du Pakistan, Pékin a été à plusieurs reprises victime d'attaques provenant soit de groupes islamistes sur des chantiers hydroélectriques dans les provinces du Nord-Ouest ou à Islamabad, soit de nationalistes Baloutches qui se sont attaqués à une équipe d'ingénieurs et de techniciens.

L'image de la Chine, traditionnellement perçue comme un allié fidèle contre l'Inde, y compris par les mouvements islamistes officiels, ne la protège donc plus des attaques de groupes plus radicaux qui y voient un acteur extérieur et corrompu au même titre que les puissances occidentales. La prise en compte du sort des musulmans chinois, particulièrement au Xinjiang, semble également s'être renforcée au sein de ces groupes radicaux, à la faveur notamment de la multiplication des contacts et de l'accélération des communications. L'image de la Chine, particulièrement avec le développement d'une immigration chinoise pauvre, travaillant notamment dans les « industries du spectacle », s'est donc dégradée ou « normalisée ». Devant la perte de face provoquée par ces attaques contre des ressortissants chinois, les autorités de Pékin ont exercé des pressions particulièrement fermes sur Islamabad pour que de véritables actions soient menées contre les responsables de ces attaques.

Au-delà, depuis les attentats du 11 septembre 2001, la Chine comme le Pakistan ont dû donner des gages d'engagement dans la lutte contre le terrorisme. Pékin, par ailleurs, s'inquiète de l'influence de certains mouvements islamistes au Xinjiang, même si des doutes subsistent quant à la réalité, et surtout à l'importance, de la menace terroriste islamique dans la région autonome. Pékin toutefois, refuse d'établir officiellement un lien entre les autorités pakistanaises et ces mouvements radicalisés, et la stratégie de la Chine en la matière – comme celle des États-Unis - repose sur les pressions exercées sur leur allié pakistanais, afin d'obtenir des mesures de rétorsion véritablement dissuasives<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> En 2007, les autorités chinoises ont obtenu une intervention armée contre la Mosquée rouge, refuge d'un groupe responsable de l'enlèvement de citoyens chinois accusés « d'immoralité ».

## UNE RELATION QUI DEMEURE ESSENTIELLE

Mais le Pakistan, pour la Chine, continue de s'inscrire dans un jeu global complexe où il occupe une place essentielle. La relation sino-pakistanaise s'inscrit en effet à la fois dans le triangle Chine-Inde-Pakistan, mais également dans le triangle Chine-USA-Pakistan. Elle s'inscrit aussi dans le cadre des relations que la Chine entretient avec le Moyen-Orient et l'Iran, et le monde musulman dans son ensemble.

La RPC partage avec Islamabad la même volonté d'éviter une trop grande emprise du « camp occidental » - et de l'Inde - sur l'Afghanistan, et la Chine a considérablement développé ses activités sur le territoire afghan, au travers notamment de son rôle dans l'économie afghane, officielle ou « grise ». Les produits chinois arrivent en nombre en contrebande en Afghanistan, traversant le territoire pakistanais. La « souplesse » des règles qui régissent l'économie chinoise permet par ailleurs à la RPC de s'intégrer plus facilement dans un cadre lui-même caractérisé par la faiblesse des contrôles et l'impuissance de l'État.

À un autre niveau, si depuis la fin des années 1990, la Chine a tenté un rapprochement avec l'Union indienne, les résultats de cette stratégie ne satisfont pas Pékin, qui n'a pu imposer à l'Inde la signature d'un accord frontalier reconnaissant les positions chinoises.

Plus encore, après avoir beaucoup méprisé un géant indien en apparence paralysé dans ses efforts de modernisation, la Chine s'inquiète aujourd'hui d'un retournement d'image qui rend plus visibles les progrès de l'économie indienne tout en mettant en évidence les limites de la croissance chinoise.

L'Inde donc, qui renforce ses liens avec les États-Unis, symbolisés par l'accord dans le domaine particulièrement sensible du nucléaire, inquiète Pékin qui voit dans le maintien d'une alliance avec le Pakistan le meilleur moyen de conserver une influence et une marge de manœuvre significative en Asie du Sud. Ceci d'autant plus que, dans l'hypothèse d'un conflit avec les États-Unis sur la question de Taïwan, les stratèges chinois se sont toujours inquiétés de l'éventualité d'avoir à prendre en compte les menaces pesant sur le front ouest. Face à ces risques, la « diversion » pakistanaise conserve pour Pékin tout son sens.

La quasi-alliance entre la Chine et le Pakistan, et un relatif silence sur l'activisme des mouvements islamistes radicaux sont également le signe de la très grande ambiguïté de Pékin sur ce sujet. Rappelons que, à l'époque des Talibans, la Chine était la seule puissance non musulmane à entretenir des liens étroits avec l'Afghanistan du Mollah Omar, liens concrétisés notamment sous la forme d'un accord de défense et du choix

d'une entreprise chinoise, Huawei, pour installer un réseau de fibres optiques sur le territoire afghan. Marché que la Chine a également remporté pour l'équipement du territoire pakistanais.

Aujourd'hui, si la Chine condamne avec force le terrorisme et l'extrémisme religieux, tout particulièrement sur son propre territoire, cette condamnation est moins audible lorsque les adversaires potentiels de Pékin en sont la cible. Ainsi, à la suite des attentats de Bombay, Pékin a condamné les attentats « comme elle condamne tous les attentats terroristes » pour reprendre les termes du porte-parole du gouvernement, mais n'a semble-t-il que très mollement appuyé les exigences de la communauté internationale pour que le Pakistan coopère pleinement avec les autorités indiennes.

Scénario préoccupant pour Pékin, un Pakistan « normalisé », selon la volonté qui semble être celle du président Zardari, offrirait un intérêt stratégique – et économique – bien moindre. Pékin pourrait alors être tenté de préserver en sous-main des liens privilégiés avec les militaires pakistanais, eux-mêmes sans doute peu satisfaits d'une évolution qui, si elle aboutissait à un véritable apaisement régional, réduirait fortement leur influence et leurs intérêts.

# « DERRIÈRE LES SOURIRES, ON CACHE UNE DAGUE »<sup>12</sup> OU LES DIFFICULTÉS DU PARTENARIAT STRATÉGIQUE SINO-RUSSE

**Valérie Niquet**

Décembre 2008

Si officiellement le partenariat stratégique entre Moscou et Pékin est sans nuages, les sujets de frustration sont nombreux, même si, face à « l'hyperpuissance américaine », l'intérêt de faire front commun l'emporte sur la méfiance réciproque.

Pékin en effet gère avec difficulté la réémergence d'une puissance russe à laquelle la lie des liens historiques difficiles, tant à l'époque tsariste, avec les traités inégaux qui continuent de nourrir une rancœur même voilée, qu'à l'époque soviétique, lorsque la menace de « l'hégémonisme soviétique », aux yeux des stratèges chinois, l'emportait sur celle de l'impérialisme américain.

La méfiance est d'autant plus grande que la Russie et la Chine communiste partagent une même culture stratégique, d'inspiration machiavelo-léniniste, et une même vision des équilibres mondiaux reposant essentiellement sur les rapports de force.

Les « signaux » de méfiance donnés par Moscou sont donc parfaitement compris à Pékin, au-delà de ce que peuvent imaginer les occidentaux, souvent aveuglés par l'apparent front uni de la nouvelle amitié sino-soviétique. Cette « menace » est par ailleurs particulièrement présente dans le discours des milieux néoconservateurs aux États-Unis.

---

<sup>12</sup> Cao li cang dao. Il s'agit de l'un des 36 stratagèmes.

La Chine s'était habituée, tout au long de la période eltsinienne, à l'idée d'occuper le vide laissé par la disparition de l'URSS. Vide idéologique, le « consensus de Pékin » s'imposant progressivement auprès des régimes les moins démocratiques en Afrique, en Amérique Latine ou ailleurs. Vide stratégique, avec l'offensive chinoise en direction de l'Asie centrale et la première mouture du « groupe de Shanghai », inaugurée en 1996 au lendemain de l'organisation de manœuvres impliquant le Kazakhstan dans le cadre du partenariat pour la paix de l'Otan.

Mais l'arrivée au pouvoir de Vladimir Putin, son ambition déclarée de redonner à la Russie sa « vraie place », à l'Est comme à l'Ouest, les moyens nouveaux surtout dont a pu bénéficier la Russie avec la manne pétrolière, ont profondément changé la donne des relations entre Moscou et Pékin. Alors que la RPC pensait maîtriser ce nouveau jeu triangulaire, manipulant l'axe Moscou-Pékin contre Washington, la machine s'est progressivement grippée. Pour Moscou, comme pour Pékin, la relation la plus déterminante demeure en effet celle entretenue avec Washington, mais la Russie dispose d'atouts qui lui permettent d'imposer des limites aux ambitions chinoises.

Pékin doit donc prendre en compte une complexité qui déplaît à la direction communiste. Cette dernière en effet, confrontée à des problèmes intérieurs difficiles, aimerait pouvoir compter sur une relation sans failles et sans « complications » avec un partenaire russe suffisamment affaibli pour n'offrir aucune résistance.

Moscou, en revanche, a retrouvé l'habitude – ou au moins le désir – de dominer et d'être respecté au sens le plus traditionnel du terme. Elle tente d'imposer ce nouveau rapport de force à l'Occident, comme l'a montré l'affaire géorgienne. Tout indique que si la Chine avait la velléité de s'y opposer, elle ne serait pas beaucoup mieux traitée que les partenaires occidentaux de la Russie. Pour Pékin, l'inconfortable impression du « retour du grand frère » se fait sentir avec force, même si aucun des deux partenaires n'a intérêt à mettre ces divergences en évidence.

D'autres en revanche en sont conscients, comme Taïwan par exemple, qui souhaite que l'UE – et les États-Unis – n'isolent pas trop Moscou, poussant cette dernière dans les bras de Pékin. Pour Taï-Peï, un jeu triangulaire favorable à leurs intérêts peut être mis en place avec Moscou et Pékin. Le voyage du Président russe en Amérique latine, sur les pas du Président chinois laisse augurer que les terrains de rivalité et d'opportunités pour les partenaires de Moscou et de Pékin, pourront se multiplier.

## DES ATTENTES DIVERGENTES

Quand Wen Jiabao vantait « l'amitié éternelle » de la Chine et de la Russie, la partie russe soulignait dans ses déclarations, à la suite de la visite officielle du Premier ministre chinois à la fin du mois de novembre 2008, les points de divergence toujours non résolus. Alors que la Chine veut faire du partenariat énergétique avec la Russie le noyau dur de ses relations, et cantonner la Moscou au rôle de fournisseur majeur de matières premières au service de son développement économique, le Kremlin conserve d'autres ambitions et refuse de n'être que le réceptacle de la production chinoise de biens de consommation de machines-outils.

Lors de la visite officielle de Wen Jiabao, Alexandre B. Chokin, Président du syndicat des entrepreneurs russes, a fortement souligné la nécessité d'élargir la coopération, et tout particulièrement de développer les exportations russes de machines et de produits électriques en direction de la RPC. Sujet dont l'importance a été soulignée, pour la partie russe, par son intégration au communiqué commun publié à l'issue de la visite<sup>13</sup>. La partie chinoise a simplement indiqué de son côté que la question des échanges était déjà prise en compte.

Pour sa part, le Premier ministre Putin, s'il souhaite avec le Président Medvedev un renforcement de la coopération économique avec Pékin sur des bases moins inégales et entend tirer partie dans la mesure du possible du partenariat stratégique sino-russe face à « l'Ouest », prend soin de réaffirmer régulièrement sa volonté de favoriser le développement économique de l'Extrême-Orient russe, pour mieux y ancrer la présence de Moscou, face à la perception d'une menace démographique chinoise massive.

Dans ce contexte, le développement des échanges avec la Chine, y compris dans le secteur énergétique, intéresse Moscou, mais la Russie refuse de se trouver « prisonnière » d'un seul partenaire. Au cours de son dernier voyage dans l'Extrême-Orient russe, Vladimir Putin a ainsi visité un terminal pétrolier géant, en construction sur la côte Pacifique dans la baie de Kozmino, qui a pour objectif d'accélérer les exportations de pétrole en direction de la Chine, mais également du Japon et de la Corée du Sud.

---

<sup>13</sup> « China and Russia: Friends for Ever », *People's Daily Online*, 29 août 2008 ; « China-Russia Issue Joint Communiqué », *People's Daily Online*, 29 octobre 2008.

De même, au mois de décembre 2008, un accord sur l'exploitation en commun de champs gaziers du Kamtchatka a été signé entre les compagnies russes Rosneft et KNOOC (*Korean National Oil Company*). Selon les déclarations du président Putin l'objectif serait, pour la Russie, de porter ses exportations d'énergie en direction de l'Asie Pacifique, de 3 % du total aujourd'hui, à 30 % en moins de 10 ans.

L'organisation du sommet de l'APEC à Vladivostok en 2012 se veut le signe de ce retour symbolique de la Russie en Asie. Cela inquiète dans le même temps une puissance chinoise qui n'a pas totalement oublié, en dépit des accords frontaliers signés et des déclarations officielles, les « traités inégaux » qui ont, selon l'histoire officielle chinoise, ont amputé l'empire de centaines de milliers de km<sup>2</sup> au nord du fleuve Amour.

## **LA DIFFICILE QUESTION DU TRACE DU PIPELINE SIBERIE-PACIFIQUE (ESPO)**

Au mois de novembre 2008 une nouvelle série de négociations a eu lieu à l'occasion de la visite du Premier ministre Wen Jiabao à Moscou. À la suite d'un accord signé entre la société Transneft et la CNPC, la construction de la branche Skovorodino-Daqing de l'ESPO, longue de un peu plus de 1 000 km, dont 960 km en territoire chinois, pourrait commencer au mois de mars 2009<sup>14</sup>. Pour arracher la décision, la RPC a accepté d'accorder un prêt de 25 milliards au groupe Rosneft-Transneft, adossé aux livraisons futures de pétrole, afin de financer la construction du pipeline.

Les premières négociations avaient commencé en 1999 et, après plus de 10 ans de marchandage, touchée par la crise financière et plus encore par la baisse des cours du pétrole, la Russie semble avoir choisi de ne pas retarder plus longtemps sa décision et de se tourner vers le marché chinois afin d'accroître sa marge de manœuvre, notamment vis-à-vis de l'Europe. Mais la Chine n'est elle-même pas à l'abri des conséquences de la crise mondiale, y compris en termes de consommation énergétique puisque cette consommation aurait baissé de 4 % entre le début et la fin de l'année 2008.

---

<sup>14</sup> « China and Russia Likely to Start Joint Pipe Next Year », *South China Morning Post*, 1er novembre 2008.

Selon les prévisions, la branche chinoise du pipeline ESPO, même si elle est finalement construite avant la branche japonaise prévue par un accord russo-japonais signé en 2004, ne transporterait que 15 milliards de tonnes de pétrole par an, soit la moitié des capacités prévues d'exploitation, la Russie refusant de choisir en se liant les mains et réservant l'autre moitié au marché japonais et Pacifique. Des négociations avec la KNOC ont également eu lieu au mois de septembre 2008, l'intérêt de Moscou étant de multiplier les partenaires, quand celui de Pékin serait au contraire de maîtriser totalement un marché d'acheteur en Asie.

Par ailleurs, en dépit des déclarations optimistes quant à la mise en œuvre du projet, des négociations serrées se poursuivent concernant l'évaluation du prix du brut, et le montant estimé des remboursements à long terme. À peine leurs conclusions annoncées, les négociations ont semble-t-il été à nouveau suspendues « pour raisons techniques ».

Pour Pékin, et c'est là que se trouve le nœud du problème, la construction de ce segment chinois, avant le segment japonais, est investie d'une dimension stratégique considérable et doit constituer « un nouveau point de départ pour l'approfondissement des relations sino-russes dans tous leurs aspects ».

## **LA CHINE DANS LES JEUX POLITIQUES INTERNES DE LA RUSSIE**

Mais la relation avec la Chine, que ce soit au niveau énergétique ou au niveau stratégique, s'inscrit aussi dans les jeux politiques internes à la Russie, dont ceux qui existent entre Gazprom et Rosneft, dont le président, Igor Sechin, est proche de Vladimir Putin et l'un des principaux défenseurs de l'ESPO et de la voie chinoise. De même, Transneft, a obtenu en 2004 un prêt de 6 milliards de dollars de la Chine qui lui a permis de racheter une partie des intérêts de Yukos, premier initiateur en 1999, du projet de pipeline en direction de la Chine.

À l'inverse, le ministère des Chemins de Fer, qui transporte aujourd'hui vers la Chine l'équivalent de ce qui pourrait être ensuite acheminé par pipeline, est beaucoup moins enthousiaste devant la possible perte d'un marché important et tente de mobiliser ses propres réseaux d'influence au Kremlin.

Certains secteurs, qui constituent des champs particuliers de la coopération entre Pékin et Moscou, reçoivent le soutien de groupes d'intérêts qui bénéficient financièrement de cette coopération. C'était le cas, jusqu'à une période relativement récente de la coopération en matière militaire, alors que les fournitures d'armement constituaient la part la plus importante des échanges entre Pékin et Moscou. Ces échanges se sont aujourd'hui fortement réduits, les discussions portant notamment sur le type d'armement que la Russie est prête à fournir à la Chine. L'industrie d'armement russe a aujourd'hui retrouvé de nouveaux clients, notamment en Asie du Sud-est, au côté de partenaires traditionnels comme l'Inde. La manne pétrolière a également permis de desserrer la pression budgétaire qui a longtemps fait du partenaire chinois le « sauveur » de pans entiers du complexe militaro-industriel russe.

Il en va de même dans le domaine spatial, la Russie ayant joué un rôle primordial dans la montée en puissance des capacités de la Chine en la matière. Le communiqué commun signé à l'issue de la visite de Wen Jiabao à Moscou prévoit notamment l'accélération du programme de coopération dans le domaine spatial entre 2007 et 2009.

À l'inverse, y compris au sein de l'appareil militaire, certains analystes russes expriment sans réticence leur inquiétude et leur volonté de prudence devant la montée en puissance de la Chine.

## LES AVANTAGES D'UN FRONT ANTI-OCCIDENTAL...

En dépit de ces limites importantes, la Russie, comme Pékin, est attachée aux ressources d'un partenariat qui renforce la position des deux pays face à l'Occident. À l'occasion de la crise financière de l'automne 2008, Andreï Kokichin, vice président de la Commission des sciences et technologies de la Douma, a ainsi appelé à la coopération avec Pékin pour « réformer le système monétaire global ». Pour Pékin, le renforcement des relations bilatérales avec Moscou « à tous les niveaux », dans un « partenariat stratégique de coopération », est à la fois important et « urgent » alors que la situation internationale est « compliquée »<sup>15</sup>. Ce partenariat revêt une importance d'autant plus grande que la Chine demeure relativement isolée sur la

---

<sup>15</sup> « China Russia Issue Joint Communiqué », *People's Daily Online*, 20 octobre 2008.

scène internationale et que les relations avec l'Union européenne, dont la fonction était aussi de jouer ce rôle de « force d'équilibre » face à Washington, tendent à se dégrader.

### **... ET LES PIEGES DE LA QUESTION NATIONALE**

Mais si les intérêts du partenariat stratégique sino-russe peuvent l'emporter aux yeux de Pékin sur les ambiguïtés de la relation, il n'est pas certain que le traitement par Moscou de la question abkhazo-ossète puisse être aussi facilement oublié, même si en apparence le front uni n'est pas remis en cause.

L'« ingérence » russe en Géorgie, et la reconnaissance des deux républiques, sans consultation préalable semble-t-il du « partenaire stratégique » chinois, constitue en effet un camouflet majeur pour les autorités de Pékin. L'annonce de cette reconnaissance a d'ailleurs été totalement absente des médias chinois. Les deux principes de non-ingérence et de respect absolu de l'intégrité territoriale, constituent en effet le fondement majeur du discours et de la légitimité du parti communiste chinois, face à Taïwan, au Tibet ou au Xinjiang.

Plus préoccupant pour Pékin, le principe même de la lutte contre le séparatisme, qui est l'un des premiers objectifs de la création de l'organisation de coopération de Shanghai (OCS), se voit unilatéralement remis en cause par Moscou. Le Kremlin a bafoué sans hésitation « l'esprit de Shanghai » alors que l'OCS est présentée par Pékin comme le modèle du nouveau type de relations internationales qui doit être mis en place après la fin de la guerre froide, fondé sur « la confiance mutuelle, le bénéfice mutuel, l'égalité, les consultations mutuelles, le respect pour la diversité et l'aspiration à un développement commun ».

Alors que la reconnaissance par Moscou des deux nouveaux États a eu lieu deux jours avant le sommet annuel de l'OCS à Dushanbe, les divergences sont apparues clairement dans le communiqué commun, qui n'a pas fait état d'une reconnaissance des nouvelles républiques. Le Président Medvedev avait toutefois pris soin de reconnaître la « liberté de position » de chacun sur la question. La déclaration finale publiée le 17 septembre 2008 rappelle en effet « l'attachement de l'OCS aux efforts accomplis par chacun pour préserver l'unité et l'intégrité territoriale de n'importe quel État, quel qu'il soit ».

Mais l'Asie centrale elle-même constitue un sujet de méfiance entre Pékin et Moscou. Si officiellement la coopération, notamment dans la lutte contre le terrorisme, est constamment mise en avant, les analystes chinois soulignent régulièrement la volonté de Moscou de « préserver son influence et sa domination dans la région ».

La Chine, qui s'intéresse aussi, pour des raisons autant économiques que stratégiques, aux réserves de pétrole et de gaz du Kazakhstan ou du Turkménistan, reconnaît que Moscou n'est pas prêt d'accepter un retournement du réseau de pipeline en direction de la Chine. L'ensemble des pays de la région souhaite par ailleurs également préserver des partenariats multiples qui augmentent d'autant la marge de manœuvre des autorités locales. Dans le cas du Turkménistan, Moscou souhaite pouvoir continuer à s'approvisionner en gaz turkmène revendu ensuite à un prix supérieur aux pays de l'Union européenne<sup>16</sup>.

L'évolution du partenariat stratégique russo-chinois, et sa solidité, dépendra pour une large part de facteurs extérieurs qui sont notamment l'évolution de la stratégie américaine - et européenne - en direction de la Russie et de la Chine. À ce titre, les orientations de la nouvelle présidence Obama seront particulièrement significatives, comme la politique de l'Union européenne en direction de Moscou. Un autre élément à prendre en compte sera bien entendu celui de la crise économique et de la baisse des prix de l'énergie, qui pèsera sans doute fortement sur la marge de manœuvre des dirigeants russes comme des dirigeants chinois. La différence principale réside toutefois dans le fait que si, en dépit de limites considérables à la démocratie, la Russie a accompli sa transition politique, ça n'est pas le cas de la Chine qui demeure confronté aux incertitudes qui pèsent sur l'avenir du régime.

---

<sup>16</sup> Dans le même temps, les projets de pipeline russo-asiatiques, et plus particulièrement russo-chinois, permettent également à Moscou de brandir plus facilement devant l'Union européenne l'arme du chantage à l'approvisionnement énergétique.

# JAPON-IRAN : LA TENTATION DE LA LIBERTE

**Céline Pajon**

Avril 2009

Alors que Washington tente une nouvelle approche diplomatique avec Téhéran, de hauts responsables de l'administration Obama ont consulté des diplomates japonais proches du dossier iranien. En effet, le Japon et l'Iran entretiennent de longue date des relations particulières. Téhéran trouve un intérêt au développement de sa relation avec le Japon, puissance économique et technologique, qui, en raison de sa dépendance énergétique<sup>17</sup>, a adopté une politique relativement autonome de celle des États-Unis à son égard. Le Japon, 3<sup>e</sup> consommateur du pétrole iranien, représente donc pour l'Iran un partenaire diplomatique significatif, susceptible de plaider en faveur d'une approche moins frontale et d'exercer une influence auprès de son allié américain sur le règlement de la question nucléaire. Cette influence pourrait se concrétiser avec l'arrivée au pouvoir de la nouvelle administration américaine.

## **L'IRAN COMME « ESPACE DE LIBERTE » DE LA STRATEGIE EXTERIEURE DU JAPON : UNE INTERDEPENDANCE BIEN COMPRISE**

Les relations entre le Japon et l'Iran, anciennes et traditionnellement bonnes, sont fondées sur la coopération énergétique. Leur premier projet phare est le

---

<sup>17</sup> L'Iran est le troisième fournisseur d'hydrocarbures du Japon, avec une part s'élevant à 15 % des importations totales nippones.

développement conjoint d'un complexe pétrochimique à Bandar Shahpur par un consortium nippto-iranien fondé en 1973 et qui a fait l'objet d'importants investissements japonais. La sécurité énergétique de l'archipel justifie la politique moyen-orientale spécifique et indépendante des États-Unis que Tokyo met en place après les crises pétrolières de 1973 et 1976 et dont Téhéran bénéficie<sup>18</sup>. Quand la révolution islamique éclate en 1979, le Japon décide donc de maintenir ses relations avec l'Iran, malgré les pressions de son allié américain. Tokyo est réticent à mettre en œuvre les menaces d'embargo et de sanctions brandies par Washington face à Téhéran, mais plaide pour le maintien d'une relation diplomatique qui lui permettrait d'exercer une influence positive favorable à la modération. Durant la seconde moitié des années 1990, le Japon favorise donc un dialogue politique de haut niveau avec l'Iran, une politique d'ouverture proche du « dialogue critique » proposé par les Européens.

L'arrivée au pouvoir du modéré Khatami permet une nouvelle amélioration de la relation bilatérale malgré les inquiétudes concernant l'acquisition d'armes de destruction massive. La participation du Japon au développement du gisement d'Azadegan<sup>19</sup> est décidée en 2000. Contre la promesse d'un investissement de 200 millions de dollars, le Japon, qui avait dénoncé la loi Kennedy-D'Amato<sup>20</sup> de 1996, obtient le droit exclusif de négocier le développement du champ gazier. En 2001, la participation japonaise au développement du champ gazier de Pars Sud et du gisement pétrolifère de Ahwaz-Bangestan est évoquée.

---

<sup>18</sup> Sa dépendance vis-à-vis des pays du Golfe (pour plus de 80 % de ses besoins en hydrocarbures) pousse le Japon à adopter une « diplomatie tous azimuts » (*zenhoi gaisho*) qui lui permet de sécuriser ses approvisionnements énergétiques et ses relations commerciales en séparant les sphères politiques et économiques dans ses relations extérieures.

<sup>19</sup> Ce second projet phare succède au projet de Bandar Shahpur abandonné en 1988.

<sup>20</sup> Elle met en place un système de sanctions contre les entreprises étrangères effectuant des investissements de 40 milliards de dollars et plus en Iran (ILSA Iran and Lybia Sanctions Act, 1996). En 2001, Tokyo évoque l'éventualité d'un recours devant les instances de l'OMC si Washington punissait les entreprises japonaises participant au développement d'Azadegan.

## **APRES LE 11 SEPTEMBRE : LE RAPPROCHEMENT NIPPO-AMERICAIN ET L'ARRIVEE D'AHMADINEJAD NUISENT A LA RELATION NIPPO-IRANIENNE**

Dans la relation triangulaire Japon-Iran-Etats-Unis, le Japon a pu avoir l'ambition de jouer un rôle de pivot en entretenant des relations amicales avec les deux autres acteurs. Toutefois, la dépendance stratégique à Washington ne lui permet pas d'exercer une influence suffisamment importante pour changer la donne diplomatique envers l'Iran.

Après le 11 septembre, la marge d'autonomie de Tokyo diminue et la relation avec Téhéran souffre du rapprochement entre le Japon et les États-Unis, qui stigmatisent le régime de Téhéran en l'identifiant comme l'un des pôles de l'Axe du mal. En outre l'aggravation du problème nord-coréen (tir de missile en 1998 et 2006, retrait du TNP en 2003, essai nucléaire en 2006) pousse le Japon à chercher l'appui américain en répondant plus favorablement aux exigences de son allié sur le dossier iranien. Ceci d'autant plus que la problématique de la non-prolifération relie les cas nord-coréens et iraniens.

Pourtant, un accord majeur est conclu en février 2004 : la compagnie japonaise Inpex devient l'opérateur principal du champ d'Azadegan avec une participation de 75 %. L'influence de la diplomatie iranienne qui s'emploie à rassurer Tokyo, la signature par Téhéran du Protocole additionnel du TNP fin 2003 et la concurrence des firmes chinoises sur le marché iranien expliquent la conclusion de cet accord dans un contexte à priori peu favorable<sup>21</sup>. Le rôle croissant de la Chine pour l'accès aux sources énergétiques, notamment en Iran constitue en effet un facteur qui préoccupe le Japon. Pékin investit massivement dans le secteur des hydrocarbures (notamment dans le gisement de North Azadegan et South Pars), et est devenu en l'espace de quelques années la seconde source d'importations de l'Iran.

L'arrivée des conservateurs puis de Mahmoud Ahmadinejad au pouvoir, qui reprend les activités balistiques et d'enrichissement d'uranium, refroidissent à nouveau la relation. Le dialogue bilatéral sur les droits de l'homme est suspendu de 2004 à 2007. En septembre 2005, Tokyo soutient la résolution de l'AIEA qui demande le recours au Conseil de sécurité des Nations unies. Les Japonais pressent Téhéran de retourner à

---

<sup>21</sup> Thierry Kellner, « Le 'chrysanthème' et la 'rose' – les relations nippo-iraniennes contemporaines », *Note de l'Ifri, Centre Maghreb/Moyen-Orient*, Janvier 2008, pp. 12-13.

la table des négociations, mais ils n'ont d'autres choix que de condamner en février 2006 la décision iranienne de renoncer à appliquer le protocole additionnel et de reprendre les activités de recherche nucléaire.

Malgré une interdépendance toujours importante, les tensions internationales autour du programme nucléaire iranien, la ligne dure d'Ahmadinejad et le besoin pour Tokyo de tenir son rang sur la non-prolifération sont autant de facteurs qui poussent le Japon à amoindrir considérablement sa participation au projet d'Azadegan, qui est réduite à 10 %.

## **L'ESPOIR D'UN ROLE POSITIF DU JAPON SUR LE DOSSIER IRANIEN ?**

Malgré l'échec d'Azadegan, le Japon et l'Iran conservent des relations cordiales. Tokyo a, contrairement à Washington, soutenu en 2007 la candidature de l'Iran comme observateur à la SAARC (South Asian Association for Regional Cooperation), et il entend poursuivre sa relation avec Téhéran tout en appliquant les sanctions des Nations unies. Il soutient une approche diplomatique et modérée plutôt qu'une approche frontale. Sur ce sujet Tokyo se trouve par ailleurs en accord avec d'autres acteurs significatifs tels que l'Inde et – dans une certaine mesure également – l'Union européenne.

Le Japon ne s'est donc pas désengagé du marché iranien : plus de 200 entreprises nippones qui opèrent depuis Doubaï commerceraient avec l'Iran<sup>22</sup>. Pour sa part, Téhéran assure régulièrement Tokyo que la porte est ouverte pour une plus grande participation dans le domaine pétrolier. En mai 2008, le ministre iranien des Affaires étrangères Mattaki répète à Tokyo qu'il peut jouer un rôle dans le développement de son programme nucléaire civil et confirme que l'Iran restera un fournisseur de pétrole sérieux et fiable pour le Japon. Les leaders iraniens continuent donc à parier sur le Japon. Pour cette raison, Washington, Paris et Londres avaient pressé Tokyo de présider le comité des Nations unies pour les sanctions sur l'Iran et jouer un rôle positif sur le dossier nucléaire iranien.

---

<sup>22</sup> Thierry Kellner, *op. cit.*, p. 18.

Le Japon demande régulièrement à l'Iran de donner des preuves tangibles de son absence de développement de l'arme nucléaire et applique des sanctions. Pourtant, Tokyo croit à l'influence et au rôle de l'Iran comme force constructive dans la région, notamment en Afghanistan. Dans cette perspective, une coopération nippo-iraniennne pourrait voir le jour sur la question de la reconstruction de l'Afghanistan (sur le financement des infrastructures, notamment). Les médias iraniens ont par ailleurs relayé les propos du président de la Commission des affaires étrangères du Sénat japonais qui a récemment appelé les États-Unis à reconnaître l'Iran comme une puissance majeure, non seulement au Moyen-Orient, mais aussi en Asie. L'initiative d'Hilary Clinton, qui a invité Téhéran à participer à la prochaine conférence sur la reconstruction de l'Afghanistan, semble d'ailleurs bien aller dans ce sens.

Ces propos prennent un relief particulier alors qu'une possible inflexion américaine qui verrait Washington tolérer les activités d'enrichissement iraniennes strictement liées au nucléaire civil est actuellement discutée. Une voie de sortie sur le dossier iranien pourrait également résider dans la constitution d'une banque du combustible nucléaire, sise au Kazakhstan et que l'Iran regarde favorablement. Le Japon, nation en pointe sur la non-prolifération, pourrait également jouer un rôle clé sur ce dossier : il a signé un accord de coopération sur le nucléaire civil avec Astana en 2008 et possède une maîtrise avancée du cycle du combustible nucléaire<sup>23</sup>.

Le Japon et l'Iran conservent donc des relations plutôt bonnes dans le contexte diplomatique actuel, même si le dossier nucléaire continue de peser sur leur développement. Associé de manière inédite par l'administration Obama, Tokyo pourrait donc jouer un rôle positif sur l'avancement du dossier iranien.

---

<sup>23</sup> M. K Bhadrakumar, "Obama may cede Iran's nuclear rights", *Asia Times Online*, 10 avril 2009.

# LES ENJEUX DE SECURITE EN CHINE DES REPONSES COMPLEXES A UNE SITUATION STRATEGIQUE INCERTAINE

**Valérie Niquet**

Juillet 2009

## UN CONTEXTE STRATEGIQUE INSTABLE

Si les analystes occidentaux notent l'évolution positive d'une Chine perçue comme plus proactive, plus engagée sur la scène internationale, la perception chinoise du monde demeure, elle, très incertaine, notamment dans la zone Asie-Pacifique où la Chine « ne doit pas oublier les dangers ».

La Chine observe notamment avec préoccupation l'évolution des États-Unis. Préoccupation renforcée par la difficulté pour Pékin d'apprécier les évolutions possibles de la stratégie extérieure de la présidence Obama. En dépit de la thématique du G2 qui émergera à la faveur de la crise, la relation sino-américaine continue d'être décrite comme la « contradiction principale » à laquelle doivent faire face les autorités chinoises.

La RPC déplore tout particulièrement le renforcement des capacités des États-Unis dans le Pacifique ouest, la poursuite de la mise en place des systèmes de défense antimissiles et la volonté affirmée de la nouvelle administration de ne pas remettre en cause le principe des ventes d'armes à Taïwan. Les pressions exercées sur la RPC pour aboutir à plus de transparence en matière militaire sont également dénoncées, comme une menace directe contre les « intérêts vitaux » de Pékin, de même que

l'affaiblissement de la contrainte « pacifiste » au Japon, principal allié des États-Unis dans la région, et le double standard utilisé par Washington vis-à-vis de l'Inde concernant la question de la coopération nucléaire.

### **LA QUESTION DE TAIÛWAN**

La question de Taïwan est toujours définie par Pékin comme au « cœur » des intérêts vitaux de la RPC. Toutefois, et particulièrement en période de crise économique, si le principe du statu quo est respecté par la partie taïwanaise, comme cela semble devoir être le cas à la faveur de l'élection de Ma Ying-Jeou à la présidence de la République, la question de Taïwan sera subordonnée à celle du développement et de la stabilité, seules véritables sources de la puissance future de la Chine. Si le principe du « développement d'abord » semble l'emporter, certains experts militaires continuent de mettre en avant une analyse qui ferait de Taïwan un pion dans les mains de Washington pour contenir l'émergence de la puissance chinoise.

### **LA PENINSULE COREENNE**

À l'automne 2008, quelques mois avant le deuxième essai nucléaire nord-coréen, Pékin, contrairement aux experts occidentaux, s'en tenait au respect d'un certain nombre de principes dont celui du "respect de ses voisins" et de l'adhésion stricte aux cinq principes de la coexistence pacifique. En dépit des attentes des États-Unis en matière de coopération dans la planification des réactions en cas de crise, y compris d'une manière non publique, Pékin semble plus réticent à envisager la possibilité d'une intervention contre la Corée du Nord, à laquelle elle demeure par ailleurs liée par un traité d'amitié et de défense.

La célébration du 60e anniversaire des relations diplomatiques entre Pékin et Pyongyang, dans un contexte idéologique difficile pour Pékin rend par ailleurs peu probable tout abandon radical du régime nord-coréen. Ceci d'autant plus que la Chine ne souhaite pas voir à ses frontières l'émergence d'un nouvel État coréen fortement nationaliste, proche des États-Unis et possiblement doté de l'arme nucléaire. À ce titre l'analyse stratégique n'a pas fondamentalement évolué en dépit de la prise de conscience indéniable de la difficulté à contrôler le régime nord-coréen.

Certains experts soulignent donc que Pékin prendra d'abord en compte ses propres intérêts en cas de crise anarchique en Corée du Nord. Pour ces experts, le choix

d'une stratégie doit demeurer soumis aux évolutions sur le terrain et toutes les options maintenues ouvertes. Quelle que soit la nature des liens idéologiques et historiques avec un régime « ami ».

### ***LES AMBIGUÏTES DE LA RELATION RUSSO-CHINOISE***

Ce principe vaut également pour la Russie, avec laquelle Pékin entretient des relations complexes faites d'intérêts communs face aux États-Unis et de méfiance réciproque. Du côté russe, la crainte de se voir dépasser par la Chine est indéniable. Stratégiquement, c'est pour mieux faire face à l'émergence de la puissance chinoise, y compris militaire, que la Russie souhaite préserver sa force de frappe intermédiaire.

Du côté chinois, on surveille avec attention les évolutions de la Russie, en déplorant par exemple l'augmentation consciente des budgets de la défense russe et – accessoirement - indien. Pékin souligne également que les livraisons d'armes russes à la Chine ont aujourd'hui considérablement diminué, pour des raisons d'ailleurs essentiellement commerciales, renforçant la volonté de Pékin de se doter d'une capacité de recherche et développement en matière militaire plus autonome.

### ***LES RISQUES LIÉS À L'INTEGRATION CROISSANTE DE LA CHINE AU SYSTEME MONDIAL***

Les analystes chinois, s'ils reconnaissent le côté positif et incontournable de l'intégration au système mondial, facteur premier du développement de la Chine, en soulignent dans le même temps les risques nouveaux, dont la réduction de la marge de manœuvre induite par cette intégration. Cette analyse participe au renforcement du sentiment d'insécurité.

La RPC est en effet soumise aux pressions de ses partenaires qui attendent une adéquation plus grande entre un discours chinois de responsabilité et la réalité des engagements. L'intégration et la globalisation sont donc perçues à la fois comme des opportunités que la Chine doit exploiter, mais également une source de tensions et d'incertitudes qui imposent une forte capacité d'adaptation y compris conceptuelle.

Toutefois, si la tentation du repli n'est pas totalement absente des analyses, elle est rejetée au profit de l'ouverture, seule condition du développement à long terme, et donc de la stabilité politique du régime chinois. Les dirigeants chinois, et tout

particulièrement le Premier ministre sont en effet « obsédés » par les questions intérieures et de développement, justifiant ainsi la nécessité absolue pour la Chine de poursuivre son engagement avec le monde.

Un débat semble toutefois exister au sommet concernant le poids à accorder aux différentes priorités, entre ceux qui placent le développement et la stabilité au plus haut de la hiérarchie des intérêts de la Chine, et ceux qui à l'inverse continuent de placer d'abord la défense de souveraineté et l'intégrité territoriale en première place, y compris au moyen d'une préparation militaire renforcée. La question de la sécurité des approvisionnements et des voies de communication maritimes, se trouve à la croisée de ces deux thématiques et devrait donc voir son importance accrue.

### ***L'ÉMERGENCE DE NOUVEAUX CONCEPTS***

On assiste donc à l'émergence de nouveaux concepts autour des nouveaux risques qui résultent d'une implication plus large de la Chine dans le système mondial. Concept de sécurité économique, renforcé depuis la crise qui a mis en évidence les très grandes vulnérabilités de la Chine en la matière en dépit de déclarations qui se veulent très optimistes. Ces concepts reflètent un état plus complexe et sophistiqué de la réflexion stratégique en Chine. Vis-à-vis de l'extérieur, ces nouveaux concepts, qui incluent la question des nouveaux risques, facilitent les interactions avec les partenaires de Pékin sur la scène internationale. Ceci d'autant plus facilement que, selon les analystes chinois, ces nouveaux risques non traditionnels ne touchent à aucun des « intérêts vitaux » de la Chine, alors qu'à l'inverse ils permettent de tirer parti du sentiment d'intérêts communs qui peut se développer entre plusieurs acteurs.

La prise en compte des « nouveaux risques » permet également à la Chine d'accumuler de l'expérience, de renforcer la coopération y compris en matière militaire avec de nombreux partenaires et de renforcer la confiance dans l'acteur chinois, favorisant ainsi l'amélioration de l'image et de la marge de manœuvre de Pékin. Confrontés à la méfiance suscitée par le degré limité de transparence du développement de ses capacités militaires, les analystes chinois considèrent que la mise en avant du concept de nouveaux risques, de même que la montée en puissance de la participation de la Chine aux opérations de maintien de la paix de l'ONU, facilitent également l'acceptation du développement des capacités militaires nécessaires à leur prise en compte.

Pour répondre à cette vision d'un monde perçu comme très incertain, source à la fois d'opportunités pour la Chine mais également de menaces pour la survie du régime,

Pékin fait preuve d'une forte capacité d'adaptation en incluant - et en conjuguant avec d'autres éléments qui n'ont pas disparu - la dimension nouvelle du soft power aux instruments plus traditionnels de la puissance.

## **LA MISE EN ŒUVRE D'UN SOFT POWER « AUX COULEURS DE LA CHINE »**

La mise en œuvre d'éléments de *soft power* à la chinoise, destinés à améliorer l'image de la Chine sur la scène internationale et à renforcer sa capacité d'influence, passe par l'évolution des positions traditionnelles de la RPC sur un certain nombre de principes

### ***UNE CONCEPTION MOINS RESTRICTIVE DU PRINCIPE DE « NON-INGERENCE » ?***

Dans une évolution notable des positions de la Chine sur le respect absolu du principe de non-ingérence, on constate un relatif éloignement du respect idéologique du principe internationaliste de non-ingérence à la défense des intérêts de la nation chinoise. Le discours de la Chine, grande puissance sur la scène internationale, met ainsi en avant la nécessité, au XXI<sup>e</sup> siècle, de ne pas établir de confusion entre non-intervention et non-ingérence. Face à une menace grave pesant sur la stabilité, ou dans le cas de violation massive des droits de l'homme, la communauté internationale, au travers des organisations autorisées (dont le rôle majeur est toujours rappelé), peut être autorisée à intervenir.

Il s'agit en effet pour Pékin à la fois de justifier son rôle nouveau dans les missions de maintien de la paix de l'ONU et de laisser la porte ouverte à une éventuelle évolution de la position de la Chine au cas où la situation dans la péninsule coréenne par exemple, deviendrait totalement incontrôlable. Il s'agit également d'un signal aux « régimes voyous » qui se réclament trop visiblement du soutien de Pékin, au risque de mettre en danger la bonne image internationale de leur protecteur.

La question des critères et de la légitimité, notamment dans la définition du concept d'État failli, demeure toutefois posée et suscite un débat au sein de la communauté

de sécurité chinoise elle-même. Pékin tend à considérer que l'utilisation de ces critères sert essentiellement les intérêts géopolitiques « cachés » de la puissance américaine, que ce soit en Afrique, au Moyen-Orient ou, plus près de la Chine, au Pakistan.

### **LE CONCEPT DE « PERSUASION CONSTRUCTIVE »**

Mais dans le même temps, plutôt que de remettre en cause frontalement le concept de non-ingérence, qui fonde pour une large part les succès diplomatiques de Pékin auprès des pays émergents et du groupe des 77, la RPC a élaboré face à l'Occident un nouveau concept de « persuasion constructive » qui doit s'exercer en s'appuyant sur les éléments suivants : respect du principe de non-intervention, maintien de l'État nation comme acteur principal, respect du droit à choisir son propre système politique, refus de l'ingérence. Dans la mesure où ces principes de bases sont respectés, le concept de « persuasion constructive » doit permettre de trouver le moyen « constructif » et non coercitif de persuader les États concernés – les exemples birman, soudanais ou nord-coréen étant cités – d'accepter une solution. Si ce nouveau concept se veut un apport constructif au fonctionnement plus efficace du système international, il se traduit aussi par une forte édulcoration du système de normes et des mesures adoptées par la communauté internationale.

Il s'agit donc plus d'une stratégie d'adaptation aux pressions extérieures de la part de la Chine et de ses alliés, que d'une véritable évolution de la position chinoise.

### **UNE EVOLUTION NOTABLE SUR LA QUESTION DES VENTES D'ARMES**

En ce qui concerne les ventes d'armes, tout en réaffirmant que les ventes d'armes chinoises, qui ne concernent pour leur très grande majorité selon Pékin que les armes légères, ne violent aucun des principes internationalement reconnus, certains analystes mettent en avant le fait que la RPC pourrait, au-delà des principes, prêter une attention plus grande au *timing* de ces ventes. On constate une évolution très progressive, sur certains dossiers particuliers où les intérêts chinois peuvent être directement menacés, d'une position fondée sur le strict respect de la lettre des accords internationaux en matière de ventes d'armes, à la prise en compte de l'esprit de ces accords, notamment en ce qui concerne les armes légères. Le cas des ventes d'armes au Zimbabwe en période crise est un exemple.

De plus, si d'autres analystes considèrent que les ventes d'armes, pour la Chine, sont le moyen de tisser un réseau « d'amis » qui renforce la puissance d'influence de la RPC sur la scène internationale, la participation accrue de la Chine aux opérations de maintien de la paix dans les zones à risque et la multiplication récentes des affaires d'enlèvements de ressortissants chinois sur le continent africain et au Pakistan, ont sans doute joué un rôle dans la perception accrue, à Pékin, des risques induits, pour ses propres intérêts, par un commerce des armements mal contrôlé.

### ***POUR UN RENFORCEMENT DE LA COOPERATION MILITAIRE INTERNATIONALE***

Les stratégies chinoises sont donc favorables à un renforcement de la coopération militaire, qui se traduit notamment par une forte implication dans les opérations de maintien de la paix et permet de mettre en place une véritable diplomatie militaire au-delà des simples visites.

Couplé au concept de « nouveaux risques » dont la RPC s'est emparé, le renforcement de la coopération militaire en matière de sécurité énergétique, de catastrophe naturelle, de prévention des trafics et notamment du trafic de drogue en Afghanistan facilite également l'activisme de la RPC, et son image nouvelle de puissance intégrée dans les forums internationaux. Cette évolution contribue selon Pékin à créer les conditions d'une coopération renforcée sur des thématiques fortement consensuelles et donc à améliorer la marge de manœuvre de la RPC.

La question de la mise en place de mesures de confiance s'inscrit dans cette même logique de « reconstruction » de l'image de la Chine sur la scène internationale. Même si Pékin conserve une définition très restrictive des mesures de confiance. Pour la RPC, les mesures de confiance signifient d'abord, en réalité, une acceptation par l'autre des « intérêts vitaux » de la Chine, seul moyen d'arriver à une véritable confiance stratégique. Si Pékin met en avant son passage d'une « philosophie du combat » à une « philosophie de l'harmonie », qui rend possible l'acceptation du principe même de « mesures de confiance », la dimension de réciprocité dans la mise en œuvre du processus est très minorée.

D'autres analystes reconnaissent toutefois que, au-delà de cet intérêt stratégique pour la RPC, les mesures de confiance sont aussi un moyen d'améliorer la compréhension mutuelle et d'éviter les erreurs de calcul. Par ailleurs, le processus lui-même est perçu comme constamment dynamique en fonction de l'évolution du rapport de force plus ou moins favorable aux intérêts de la RPC en fonction d'objectifs fondamentaux, notamment territoriaux, qui ne changent pas.

Ainsi dans le cas de Taïwan, en dépit des améliorations qui ont suivi l'élection de Ma Ying-Jeou à la présidence de la République, la mise en place de mesures de confiance, particulièrement de type militaire, ne pourrait résulter selon Pékin que de la reconnaissance préalable par Taïwan du principe d'une seule Chine.

## **LE MAINTIEN DES EFFORTS DE CONSOLIDATION DES ELEMENTS DE HARD POWER DE LA CHINE**

### ***UNE DEFINITION « REALISTE » DES INTERETS DE LA CHINE***

La définition des intérêts de la Chine répond à une hiérarchisation mouvante, qui va de la défense des « intérêts vitaux », aux premiers rangs desquels la question de Taïwan, à la poursuite du développement, qui ne doit pas être bouleversée par une attention trop grande prêtée par exemple aux tentations nationalistes. Dans une vision très « classique » de la puissance, les analystes chinois définissent ces tentations nationalistes comme « normales » pour une puissance montante, mais sources potentielles de bouleversements nuisibles aux intérêts fondamentaux de la puissance chinoise.

L'accent mis sur la poursuite du développement ne signifie toutefois pas que la Chine ait choisi de mettre un frein au renforcement de ses capacités militaires, même si ces dernières doivent demeurer dans des limites « raisonnables » et ne pas déboucher, comme dans le cas de l'URSS, sur une course aux armements tous azimuts ruineuse pour le régime.

### ***LA FIN DES ESPOIRS D'UN BOULEVERSEMENT MAJEUR DE LA SITUATION STRATEGIQUE EN ASIE***

Pékin déplore le poids des immobilismes en Asie, notamment concernant une architecture de sécurité qui s'appuie encore très largement sur la présence des États-Unis et un système d'alliances « hérité de la guerre froide ». Ainsi pour les analystes

chinois, « la situation stratégique en Asie aujourd'hui n'est pas très différente de celle de la guerre froide », même si la RPC se dit prête à « tolérer » les alliances bilatérales « pour des raisons historiques ».

Mais dans ce contexte, la mise en place d'un mécanisme de sécurité régionale en Asie du nord-est apparaît très prématurée et Pékin affirme avec force qu'un tel mécanisme ne pourrait être soumis à l'influence dominante d'une seule puissance. Consciente de son incapacité à s'imposer comme puissance leader dans la région, la RPC privilégie l'émergence d'un système mixte, alliant équilibre des forces entre grandes puissances et coopération.

L'évolution très graduelle du format bilatéral au multilatéral, concernant notamment les sujets les moins sensibles, se traduirait donc par une « cohabitation » pragmatique de formats multiples existants. L'objectif demeurant de construire et préserver un cadre de stabilité qui autorise la poursuite du développement de la puissance chinoise dans toutes ses dimensions.

### ***LA NECESSAIRE MODERNISATION DES FORCES***

Le discours sur la modernisation des forces, en dépit des efforts consentis, fait apparaître un fossé difficile à combler en matière de capacités. Le cadre militaire du Forum de Xiangshan contribue également à la mise en avant corporatiste de besoins toujours perçus comme insatisfaits. En période de crise économique naissante, on sent également la volonté de défendre une politique budgétaire peu restrictive, volonté qui sera écoutée puisque le budget de la défense 2009 sera en augmentation de plus de 14 % alors que dans le même temps la croissance prévue du PNB selon les chiffres du FMI pourrait ne pas dépasser 6 % annuels.

L'APL doit en effet répondre à des missions toujours plus complexes de sécurité intérieure, alors que la situation sociale tend à se dégrader en raison de la crise, tout en se dotant progressivement des moyens de faire respecter le principe de souveraineté et d'intégrité territoriale tel qu'il est défini par les autorités chinoises. Ceci passe également par l'accent mis sur la poursuite du renforcement des armes techniques.

## **LE DEBAT SUR LA DOCTRINE NUCLEAIRE ET LA NON-PROLIFERATION**

En ce qui concerne la stratégie nucléaire de la République populaire de Chine, il existe un débat sur le principe de non-usage en premier, même si, pour des raisons politiques et de positionnement moral le principe est officiellement maintenu. Les exemples des nouvelles armes de précision, inconnues en 1961 lorsque la Chine a adopté le principe du non-usage en premier, ou même l'exemple historique du massacre de Nankin, sont mis en avant pour justifier une évolution de la doctrine.

La position de Pékin se veut relativement pessimiste sur la question de la non-prolifération. En raison de l'émergence de nouveaux acteurs, décrits comme moins "responsables" que les puissances nucléaires officielles dont la Chine fait partie, les analystes chinois reprenant certaines analyses occidentales, s'inquiètent de la fin possible du « tabou nucléaire ». Cette inquiétude semble plus concerner toutefois, si l'on en croit les exemples cités, le sous-continent indien et notamment le « soutien » apporté par Washington à l'Inde, que la nucléarisation de la Corée du Nord toujours majoritairement décrite par les stratèges chinois comme le résultat du sentiment de vulnérabilité de la Corée du Nord.

Au-delà, en matière de désarmement et de réduction des capacités, Pékin s'en tient à une position traditionnelle qui est de refuser toute éventuelle évolution tant que de « réels » progrès n'auront pas été accomplis tant par la Russie que par les États-Unis. Les accords de Moscou sont dénoncés comme insuffisants et réversibles et la Chine ne se sent pas concernée. De même en ce qui concerne la question du CTBT (Traité d'interdiction complète des essais nucléaires), Pékin affirme aujourd'hui très clairement que sa position ne pourra évoluer qu'en fonction de la position des États-Unis.

Dans un contexte stratégique incertain, et tant que la RPC ne se sera pas dotée d'une capacité conventionnelle plus « dissuasive », notamment en ce qui concerne les armes de précisions, les experts chinois considèrent donc que la Chine doit conserver et renforcer toutes ses capacités de dissuasion, y compris en n'acceptant aucune contrainte concernant la production de matériel fissile.

# LES DEMOCRATES AU POUVOIR : L'ALLIANCE NIPPO-AMERICAINE EN DEBAT

**Céline Pajon**

Janvier 2010

L'arrivée au pouvoir des administrations démocrates aux États-Unis puis au Japon constitue une nouvelle donne dans la gestion de l'alliance, traditionnellement marquée par les facteurs de politique intérieure.

L'alternance politique, quasi inédite au Japon, a été observée avec inquiétude à Washington, la rhétorique de « rupture » et de distanciation vis-à-vis de l'allié américain et l'inexpérience gouvernementale du parti démocrate japonais ayant laissé présager quelques frictions. L'administration Obama n'a toutefois pas considéré que l'allié japonais poserait des problèmes majeurs, comme le révèle la nomination de John Roos – proche du président, mais peu versé dans les affaires nippones – comme ambassadeur, aux dépens de l'expert Joseph Nye.

Bien au contraire, la synergie entre les priorités des deux administrations, notamment sur l'élargissement de l'alliance aux domaines de coopération de sécurité non-militaire, était censée favoriser une nouvelle dynamique dans la relation. Toutefois, il n'est pas certain que les inévitables turbulences liées à la transition politique puissent être rapidement surmontées afin de procéder à la réorientation de l'alliance de sécurité qui fêtera son 60<sup>e</sup> anniversaire en 2010.

## L'ALLIANCE NIPPO-AMERICAINE SELON LE PARTI DEMOCRATE JAPONAIS (PDJ)

Le PDJ n'a pas été élu sur un programme de politique étrangère. Les orientations diplomatiques figurent à la toute fin du manifeste du parti pour les élections du 30 août 2009 et sont présentées en quatre points. La construction d'une relation étroite et équitable (対等性 – *taitôsei*) avec les États-Unis passe par le développement des relations économiques (par la négociation d'un accord de libre-échange) mais aussi par une plus grande autonomie diplomatique (主体性- *shutaisei*) et la remise en cause du statut et du positionnement des forces américaines au Japon. La distanciation avec les États-Unis doit s'effectuer au profit d'un recentrage de la diplomatie japonaise vers Asie et l'ONU.

Dans un document de 2005 interne au parti intitulé « *Toward Realization of Enlightened National Interest – Living harmoniously with Asia and the World* »<sup>24</sup>, le PDJ présentait déjà la philosophie qui constitue la base de son approche actuelle vis-à-vis des États-Unis : redéfinition de l'alliance pour en assurer la longévité, recentrage de la relation de sécurité sur la zone Asie-Pacifique et rééquilibrage.

Il s'agit d'un pas en arrière par rapport aux déclarations conjointes<sup>25</sup> de 2005 qui confirmaient l'évolution stratégique de l'alliance dont le champ d'action devenait global, comme en témoignaient les contributions japonaises aux opérations américaines en Afghanistan et en Irak. La feuille de route de mai 2006 sur le redéploiement des troupes américaines au Japon traduisait également l'intégration croissante du pays dans la stratégie globale de Washington, à travers le transfert à Tokyo du commandement stratégique du 1<sup>er</sup> corps d'armée (1<sup>st</sup> Corp Army), les efforts pour accroître l'interopérabilité des troupes américaines et des forces d'autodéfense, ainsi que l'utilisation conjointe de certaines bases militaires.

Le PDJ cherche aujourd'hui à désengager les troupes japonaises des opérations sous commandement américain. La mission des forces d'autodéfense (FAD) dans l'océan Indien en appui à l'opération Liberté immuable (*Enduring freedom*) doit ainsi prendre fin en janvier 2010 (le Japon propose, en échange, une contribution de 5 milliards de dollars sur cinq ans destinée à la reconstruction de l'Afghanistan). Les FAD devront

---

<sup>24</sup> Katsuya Okada, President, Democratic Party of Japan, "Toward Realization of Enlightened National Interest–Living Harmoniously with Asia and the World–", May 18, 2005.

<sup>25</sup> Déclaration conjointe du 19 février 2005 et rapport intérimaire sur la « transformation et le réaligement de l'alliance nippon-américaine pour l'avenir » du 29 octobre 2005.

par ailleurs participer plus largement aux activités de la communauté internationale, mais uniquement sous mandat onusien. Dans cette perspective, les principes d'intervention des forces d'autodéfense dans les opérations onusiennes pourront être élargis et s'aligner sur les normes internationales en vigueur. Ce dernier point est toutefois loin d'être acquis auprès d'une opinion publique qui demeure frileuse devant toute véritable prise de risque.

L'alliance doit par ailleurs être rééquilibrée entre les partenaires : la dépendance diplomatique et stratégique du Japon vis-à-vis des États-Unis doit cesser. Tokyo doit « relayer les attentes de la population japonaise ainsi que le point de vue des autres pays asiatiques auprès de Washington », qui de son côté doit favoriser le multilatéralisme. Le Japon doit également faire valoir de manière proactive ses propres intérêts de défense. Cela doit passer par la révision de l'accord qui règle le statut juridique des forces américaines au Japon (le SOFA - Status of Forces Agreement) et le réexamen de la feuille de route de 2006 sur le redéploiement des troupes américaines, qui a été établie sans considération des vœux de la population.

Enfin, la coopération entre les deux alliés doit être approfondie et élargie aux domaines non-militaires, tels que les échanges commerciaux (négociation d'un accord de libre-échange), la protection de l'environnement et la non-prolifération.

Il s'agit de renverser la tendance à « l'hypermilitarisation » de l'alliance depuis l'accord de 1996, mais surtout revenir sur la pratique suivie depuis 2001 par le couple Koizumi-Bush.

La posture de distanciation vis-à-vis des États-Unis résulte de diverses influences au sein du PDJ. On trouve notamment l'héritage des socialistes pacifistes, originellement hostiles à l'alliance avec les États-Unis et toujours réticents au renforcement militaire japonais, et surtout l'influence de Ozawa Ichiro et de sa doctrine de « normalisation », qu'il développe en 1993 et qui prône la participation normalisée du Japon dans les opérations de sécurité collective des Nations Unies. Cette normalisation implique également une diplomatie déterminée par la prise en compte des intérêts nationaux, et non dictée par les États-Unis. En dépit d'un ralliement au manifeste politique de 2009, le PDJ n'est donc pas homogène sur les questions sensibles touchant à la diplomatie et à la posture de défense.

## UNE GESTION CATASTROPHIQUE DE LA RELATION QUI ACCROIT LES DISSENSIONS

S'il était important pour le nouveau gouvernement démocrate de recadrer rapidement sa relation avec Washington afin de se différencier d'emblée des pratiques du PLD, la gestion confuse du cabinet Hatoyama l'a contraint à accorder plus d'énergie et d'attention qu'il n'aurait voulu au dossier américain.

La personnalité du Premier ministre Hatoyama, peu charismatique et qui a développé un intérêt et des affinités avec le modèle européen plutôt qu'américain, a contribué à brouiller le message politique de son gouvernement. Ses critiques à l'encontre du « fondamentalisme de marché » et de l'unilatéralisme américains, formulées dans son essai politique paru fin août dans la revue *Voice* et reproduit en partie dans le *New York Times*, avaient soulevé des inquiétudes quant à son éventuel antiaméricanisme, inquiétudes relayées et grossies par l'opposition politique et les médias japonais.

Suite à l'annonce attendue du retrait des FAD de l'océan Indien, le feuilleton du transfert de la base de Futenma, dossier hautement symbolique, a débuté dans la plus grande cacophonie alors que Tokyo s'était engagé à régler le dossier dans les cent jours.

Le transfert de la très dangereuse base aérienne de Futenma (Ginowan, Okinawa) est en effet en souffrance depuis quatorze ans. Les alliés s'étaient mis d'accord après de rudes négociations sur la construction d'une base de remplacement dans la baie de Henoko dans la municipalité de Nago, relativement peu peuplée et située au nord-est de l'île d'Okinawa. Des oppositions locales avaient toutefois engendré des retards dans la mise en application de l'accord de 2006, qui n'a pris force de loi qu'en février 2009. Le transfert effectif de la base de Futenma est au cœur du plan de redéploiement puisqu'il conditionne une grande partie des mouvements de troupes, notamment le départ de 8 000 Marines d'Okinawa pour Guam.

Or, sur cette question cruciale, des points de vue différents s'affrontent et s'expriment au sein de l'administration japonaise, ce qui accroît la confusion, crée de nouvelles tensions, et met en question la capacité d'Hatoyama à s'affirmer véritablement comme le chef du gouvernement. Les déclarations contradictoires, démentis, volte-face et rétropédalages se sont enchaînés à un rythme effréné entre le ministre de la Défense Kitazawa, qui défend plutôt le maintien du plan initial de 2006, le ministre des Affaires étrangères Okada, dont la proposition d'intégration des installations de Futenma à la base aérienne de Kadena sur Okinawa a été retirée suite à de vives critiques des communautés locales, et le Premier ministre Hatoyama qui répète sur tous les tons qu'il est urgent d'attendre.

En outre, le PDJ est contraint par la coalition qu'il a mise en place avec le Nouveau Parti du Peuple et le Parti social-démocrate et qui lui assure la majorité à la Diète. Ces deux partis sont intransigeants sur une révision effective du SOFA et un transfert de Futenma hors d'Okinawa : le manquement à l'une de ces promesses entraînerait la fin de la coalition.

L'incapacité du gouvernement à trancher la question a provoqué de vives critiques et tensions, tant à Okinawa qu'à Washington.

À Okinawa, si l'opposition politique locale au transfert de Futenma dans la baie de Henoko s'est vue renforcée après les élections générales du 30 août (les cinq élus s'opposent en effet au projet), les édiles de la municipalité de Nago, qui avaient accepté le transfert après en avoir âprement négocié les gains, se retrouvent en porte-à-faux. La ville de Nago accuse Tokyo de ne tenir aucun compte des sacrifices consentis pour permettre l'adoption d'un accord bilatéral en 2006 et réduire l'insécurité autour de Futenma. Le 8 novembre 2009, 20 000 personnes ont manifesté à Okinawa pour demander le départ des bases militaires américaines de l'île. Le gouvernement qui tient un discours ferme sur la défense des intérêts japonais vis-à-vis de Washington, est ainsi accusé de donner de faux espoirs aux habitants d'Okinawa concernant la réduction des forces militaires américaines.

Face à ce désordre, l'impatience américaine grandit. Le 11 novembre 2009, le *New York Times* présente les relations bilatérales actuelles comme « les plus conflictuelles depuis les disputes commerciales des années 1990 ». Si les Américains s'annoncent prêts à faire plusieurs concessions (l'intégration d'une clause environnementale dans le SOFA, le déplacement de certains exercices d'entraînements aériens bruyants dans la préfecture de Shizuoka et une modification de l'emplacement de la future base de Nago – 50 mètres plus au large), ils n'ont aucune intention<sup>26</sup> de renégocier l'accord de 2006. La validité de l'accord est également un facteur indispensable sur le plan intérieur pour sécuriser le vote par le Congrès des fonds nécessaires au redéploiement des troupes. Début novembre, le Sénat a en effet menacé de diminuer de 70 % le budget initialement prévu pour permettre le transfert des Marines à Guam<sup>27</sup>.

Mi-novembre, en l'absence d'une proposition japonaise, les dirigeants nippons et américains avaient décidé de taire leurs différends et faire bonne figure lors de la

---

<sup>26</sup> Le secrétaire à la Défense Robert Gates assène qu'il n'existe pas pour Washington d'alternative au plan de 2006 (20 octobre 2009). Le Conseil de Sécurité National américain s'est même réuni en séance spéciale pour examiner la question japonaise le 30 octobre, signe de l'inquiétude grandissante à Washington.

<sup>27</sup> Le congrès américain adopte finalement début décembre un budget quasi-équivalent au montant initial.

visite du Président Obama au Japon. Toutefois lorsque Hatoyama – sous l'influence d'Ozawa, pour qui gagner « la bataille des sénatoriales » en juillet 2010 est la priorité – a annoncé le report de la décision finale sur Futenma au mois de mai afin de ménager sa coalition, Tokyo a un peu plus perdu en crédibilité et la frustration américaine s'est muée en profonde insatisfaction.

## **UNE VISION INCOHERENTE DE L'ALLIANCE ?**

Malgré ces maladresses et les confrontations qui en ont résulté, l'alliance avec Washington reste toutefois bien la pierre angulaire de la diplomatie japonaise, comme l'a rappelé Hatoyama à plusieurs reprises. L'objectif ultime demeure de la renforcer en l'adaptant au nouveau contexte international, tout en faisant valoir plus fermement les intérêts japonais.

Alors qu'il cherche à s'en distancer, en multipliant notamment les avances auprès de la Chine, dans le but d'équilibrer ses relations avec Washington et Pékin, Tokyo cherche aussi paradoxalement des garanties de réassurance de la part de son allié, dont il craint l'abandon. Dans un environnement de sécurité complexe et menaçant, le Japon reste très dépendant de Washington pour sa défense : la formation des forces d'autodéfense bénéficie notamment d'entraînements conjoints avec les forces américaines et le parapluie nucléaire américain est considéré comme un élément essentiel de dissuasion vis-à-vis de Pyongyang. Si l'administration Hatoyama a bien accueilli la nouvelle stratégie américaine en matière de non-prolifération et de désarmement nucléaire, elle a donc également exprimé des inquiétudes concernant une possible réduction de la dissuasion nucléaire américaine étendue au Japon.

Le rapprochement entre Washington et Pékin, avec l'émergence au moins rhétorique d'un G2, duopole parfois présenté comme indispensable pour régler les problèmes du monde, est également considéré comme un possible facteur de délaissement américain vis-à-vis de son allié japonais.

Tokyo a donc cherché des signes de réassurance, que l'administration Obama a tenté d'apporter lors de sa visite en Asie, le président américain choisissant l'archipel nippon comme première étape de sa tournée, et prononçant, à Tokyo, son discours fondateur sur sa politique asiatique. De même, réaffirmant l'intention de son gouvernement de faire disparaître, à terme, les armes nucléaires, Obama a adroitement rappelé l'engagement

ferme des États-Unis à maintenir une dissuasion nucléaire « forte et effective » pour garantir la défense de leurs alliés, tant que de telles armes existeraient.

Les derniers événements montrent les contradictions inhérentes de l'approche du PDJ vis-à-vis de l'alliance avec Washington, qui repose sur de grands principes, mais dont les implications concrètes n'ont pas été envisagées. Le gouvernement Hatoyama n'a ainsi toujours pas avancé d'alternative crédible au transfert de la base de Futenma à Nago.

Ces atterroissements ont mis en difficulté une alliance pourtant ancienne et solide. La cause principale de cette apparente faiblesse de l'alliance nippo-américaine est principalement due aux attentes contradictoires des deux protagonistes (*expectation gap*), qui se sont éloignées ces dernières années.

Le principal désaccord concerne la notion de « rééquilibrage » de la relation. Pour les États-Unis, un rééquilibrage de l'alliance signifie une participation japonaise plus importante à sa défense. Ce rééquilibrage doit donc passer par l'assouplissement des normes antimilitaristes japonaises, et la participation de Tokyo à des mécanismes de défense collective. Au mois d'octobre, Washington pressait donc Tokyo d'accepter d'exporter un nouveau missile intercepteur développé conjointement (le SM3 Block 2A) à des pays tiers, notamment en Europe.

Pour leur part, les Japonais entendent par partenariat équilibré la reconquête de la souveraineté nationale en matière de politique étrangère et de prise en charge de la défense du territoire, mais aussi souveraineté juridique, à travers une révision du SOFA. Il s'agit enfin de renforcer la souveraineté populaire, avec la prise en considération dans les orientations de l'alliance des préférences de l'opinion publique.

Face aux positionnements du PDJ, Washington a soufflé le chaud et le froid, partant du principe qu'une large majorité de la population et des décideurs japonais soutenaient l'alliance. Pourtant, ces attentes divergentes révèlent une faiblesse intrinsèque de l'alliance, qui ne sera résolue que par une réflexion commune sur son objet et son évolution, ainsi que sa redéfinition.

## **VERS UNE NECESSAIRE REDEFINITION DE L'ALLIANCE**

Dans cette perspective, on ne peut nier la légitimité des revendications du gouvernement Hatoyama. La révision de la feuille de route de 2006, et plus fonda-

mentalement de la question des bases américaines au Japon doit s'accompagner d'une réflexion plus générale sur le rôle et l'avenir de l'alliance, d'un débat public et de propositions positives du Japon, ce qui n'avait pas été le cas lors des négociations de 2005-2006. En cela, le gouvernement PDJ a raison de demander une réouverture du dossier et de faire valoir ses propres priorités face à l'allié américain. Washington devrait donc montrer plus de patience et respecter les priorités japonaises, même si cela doit aboutir à une transformation importante du mode de gouvernance de l'alliance. L'examen commun des menaces auxquelles font face les alliés, et une réflexion sur le rôle du Japon sur la scène internationale, sont les conditions d'une redéfinition positive de l'alliance.

Si on peut espérer que des synergies se dégagent entre les administrations Obama et Hatoyama, dans les premiers mois de l'administration du PDJ c'est la volonté d'autonomisation du Japon par rapport aux États-Unis qui l'a emporté. La crispation du nouveau gouvernement sur la mise en œuvre de ses promesses électorales qui a contribué à dégrader les relations nippo-américaines au moment même où ces dernières devaient être redéfinies et relancées a été sévèrement critiquée. Même le très progressiste Asahi Shimbun a déploré ce qu'il qualifie comme l'« incompétence » du gouvernement Hatoyama responsable de la défiance de l'allié américain<sup>28</sup>.

La réflexion autour de la politique de défense au Japon va s'intensifier dans les prochains mois, les nouvelles orientations pour les cinq prochaines années devant être publiées en octobre. Début 2010, la priorité pour le PDJ sera de remporter une majorité à la chambre haute de la Diète, lors des élections du mois de juillet, ce qui devrait lui permettre de se défaire de ses encombrants alliés politiques. Il devra pour cela satisfaire les attentes des Japonais en termes d'économies budgétaires (annonce d'une réduction du budget alloué à l'entretien des bases américaines à travers la baisse des salaires des employés japonais de ces bases, suspension de la mise en place du bouclier antimissiles jusqu'en avril 2011), de mesures sociales, mais aussi de leadership. La popularité du gouvernement a en effet chuté à 47 % fin décembre, près de 70 % des sondés critiquant la procrastination de Hatoyama concernant le transfert de la base de Futenma.

Pour l'heure la prudence domine dans l'attente des élections municipales à Nago, au mois de janvier. Le dossier Futenma, qui concentre énormément de passif et conditionne le reste du redéploiement américain doit dans tous les cas être résolu pour que l'alliance puisse évoluer.

---

<sup>28</sup> Éditorial du 1<sup>er</sup> janvier 2010.

La nouvelle volonté américaine de participer aux institutions régionales en Asie est également un défi pour le discours de l'administration Hatoyama, qui soutient une politique de fraternité dans la région devant déboucher sur l'établissement d'une communauté de l'Asie orientale.

Les prochains mois devraient donc être décisifs pour l'avenir de l'alliance.

# LE RETOUR DU JAPON EN ASIE : UNE DIPLOMATIE DE PUISSANCE MOYENNE ?

**Céline Pajon**

Janvier 2010

La volonté du gouvernement Hatoyama de se distancer des États-Unis n'a d'égalé que son désir de se rapprocher de ses voisins asiatiques, et d'intégrer plus fortement le Japon au sein de l'Asie orientale, nouveau pôle de croissance mondiale.

L'actuel retour diplomatique du Japon en Asie s'inscrit dans la continuité des précédentes administrations PLD qui se sont employées à restaurer les liens avec la Chine et la Corée du sud, mis à mal par les démonstrations nationalistes du premier ministre Koizumi (2001-2006). La philosophie sous-jacente diffère toutefois. L'approche du gouvernement Hatoyama apparaît en effet en rupture avec la « diplomatie des valeurs » des Premiers ministres Abe et Aso. La construction de relations cordiales avec Pékin et Séoul allait alors de pair avec une stratégie plus large visant implicitement à contenir la Chine par la constitution d'une coalition des démocraties régionales, alliées des États-Unis<sup>29</sup>. Il s'agit pour les démocrates japonais d'équilibrer leurs relations entre les puissances chinoises et américaines, tout en démontrant le leadership du Japon dans la construction d'une région multipolaire. À l'« arc de liberté et de prospérité » s'est substituée la Communauté de l'Asie orientale (東アジア共同体- *higashi ajia kyodotai*) projet phare du PDJ pour la diplomatie asiatique du Japon.

---

<sup>29</sup> À travers notamment l'initiative quadrilatérale – aujourd'hui lettre-morte – qui réunissait les États-Unis, le Japon, l'Inde et l'Australie pour un dialogue stratégique et qui a été l'occasion d'exercices navals communs fin 2007.

## LA COMMUNAUTE DE L'ASIE ORIENTALE : CHEVAL DE BATAILLE DES DEMOCRATES JAPONAIS

À l'instar de l'ancien Premier ministre Yasuo Fukuda, (septembre 2007-septembre 2008) et adoptant une philosophie proche, Hatoyama poursuit l'œuvre inachevée de son grand-père Ichiro, qui à travers la notion de *yuai* (友愛- fraternité) souhaitait à la fin des années 1950 instituer une diplomatie japonaise fondée sur la coexistence pacifique avec ses voisins asiatiques.

S'il est vrai qu'Hatoyama a remis l'idée de la Communauté de l'Asie orientale (CAO) à l'honneur, celle-ci n'est cependant pas une idée neuve. Le projet d'établir une communauté est-asiatique a émergé, aux lendemains de la crise économique de 1997-1998, de la nécessité de renforcer les mécanismes de consultation et de coopération afin de prévenir les crises et protéger les intérêts des pays asiatiques. Les turbulences depuis 2008 ont conforté les tenants de cette évolution dans leur approche.

La Communauté de l'Asie orientale peut également apparaître comme le dernier avatar, pacifique et multipolaire, de la « sphère de coprosperité asiatique » poursuivie par le Japon jusqu'en 1945. La future CAO, présentée comme l'objectif à terme du Sommet de l'Asie de l'est, devrait prendre la forme d'une zone régionale de libre-échange entre les pays de l'ASEAN+3 ou de l'ASEAN+6 (le débat n'est pas tranché)<sup>30</sup>. Le Japon soutient pour sa part la seconde solution, l'inclusion de l'Inde, l'Australie et la Nouvelle-Zélande permettant de diluer l'influence chinoise dans un groupe plus large et plus favorable aux démocraties.

Hatoyama hisse toutefois le concept de Communauté de l'Asie orientale à un niveau plus ambitieux, en rattachant sa philosophie au modèle européen et en relançant l'idée d'une monnaie unique dans la région. La CAO devrait non seulement être un espace économique intégré et connecté, mais également un espace de coopération commun traitant des questions politiques et de sécurité. Le projet japonais de communauté régionale a soulevé un intérêt considérable tant en Asie qu'en Europe ou aux États-Unis. L'administration Hatoyama est toutefois en peine d'en expliciter les détails. La CAO reste en effet une vision à long terme et vague, un « château de cartes » comme la qualifient certains Japonais, dont l'identité ne s'affirmera qu'à

---

<sup>30</sup> L'ASEAN+3 comprend outre les dix pays de l'ASEAN (Indonésie, Malaysia, Philippines, Singapour et Thaïlande, Brunei, Vietnam, Birmanie, Laos et Cambodge) la Chine, le Japon et la République de Corée.

mesure de sa construction progressive. Hatoyama en a précisé les étapes à l'occasion d'un discours le 15 novembre à Singapour : la Communauté de l'Asie orientale doit d'abord se construire à partir d'un réseau dense d'accords de libre-échange, pour se poursuivre au travers d'une coopération régionale sur le développement durable, la sécurité humaine, notamment les questions de santé publique, et la sécurité maritime.

La construction d'un tel cadre régional doit assurer le maintien de la croissance économique japonaise dépendante des exportations, largement tirées par le marché chinois et les autres émergents asiatiques. Tokyo cherche donc à densifier son réseau d'accords de libre-échanges (ALE) avec les acteurs de la zone. La Chine, la Corée du sud et Tokyo se sont mis d'accord en octobre pour étudier la faisabilité d'un accord de libre-échange trilatéral. Tokyo souhaite en parallèle finaliser rapidement des ALE avec l'Inde et l'Australie.

Le Japon cherche également à sécuriser son environnement régional : le gouvernement Hatoyama espère se prémunir d'éventuelles menaces en désamorçant les tensions grâce à une politique de fraternité et de rapprochement. Dans cette perspective, le Premier ministre japonais a annoncé sa volonté d'aboutir à un compromis avec Moscou concernant le différend territorial des Kouriles Sud afin de conclure un traité de paix. Dans le même temps, le gouvernement démocrate reconnaît que la stabilité régionale est largement dépendante de la présence militaire américaine dans la région.

Toute entreprise de construction régionale demeurant cependant conditionnée à l'établissement de relations de confiance avec le voisin chinois.

## **AVEC LA CHINE : UN RAPPROCHEMENT CRUCIAL MAIS FRAGILE**

Le rapprochement entre Tokyo et Pékin, qui, depuis le Premier ministre Abe, relève pour l'essentiel d'une opération rodée de communication publique, va-t-il connaître un nouveau souffle avec l'arrivée des démocrates ?

Dès sa première rencontre avec le Président Hu le 21 septembre dernier, Hatoyama s'est efforcé de gagner l'adhésion de Pékin à son projet de Communauté de l'Asie de l'est. À l'exemple du couple franco-allemand en Europe, la réconciliation entre la Chine et le Japon doit permettre la mise en place de ce cadre inédit de coopération régionale.

Le rapprochement bilatéral a pour condition l'aplanissement des différends d'ordre historique et territorial. Dans cette optique, le PDJ propose que le Japon reconnaisse pleinement ses erreurs passées et s'excuse auprès de ses voisins. Hatoyama a ainsi déclaré que son gouvernement resterait fidèle aux excuses officielles prononcées par le Premier ministre Murayama en 1995. Ichiro Ozawa a présenté ses excuses à Séoul pour les atrocités commises par son pays durant l'occupation de la Corée. Les membres du PDJ se sont également engagés à ne pas se rendre au controversé sanctuaire Yasukuni et le parti soutient la mise en place d'un mémorial alternatif. Ces différents gestes ont suscité un véritable intérêt en Chine et en Corée. Par ailleurs, Hatoyama espère régler la querelle territoriale de mer de Chine orientale pour transformer cette dernière « mer de la fraternité » à travers la coopération bilatérale sur l'exploitation des hydrocarbures. Le Premier ministre japonais a proposé la mise en place d'un traité pour mettre en application de l'accord signé en juin 2008.

Les rencontres de haut niveau se sont multipliées démontrant la volonté commune de rapprochement. Ozawa Ichiro, secrétaire général du PDJ, a notamment montré la pleine mesure de son attachement à la Chine et son influence dans ce pays lors de son déplacement en décembre à Pékin avec une impressionnante délégation de plus de 640 participants. Ozawa a été reçu comme un invité de marque et un « ami de longue date de la Chine ». Lors de sa rencontre avec le Président Hu, les deux hommes ont réaffirmé leur volonté d'approfondir et de développer la relation stratégique nippo-chinoise. Évoquant leurs relations avec les États-Unis, ils auraient émis le souhait commun d'équilibrer les relations trilatérales, à l'image d'un « triangle équilatéral ».

En retour, le vice-président chinois Xi Jinping, successeur possible de Hu Jintao, a bénéficié d'un traitement de faveur lors de sa visite à Tokyo, Ozawa et Hatoyama ayant fait pression sur la Maison impériale afin que soit accordée à Xi une audience avec l'Empereur Akihito dans des délais contrevenant à l'étiquette<sup>31</sup>.

Pékin a accueilli de manière très chaleureuse la bonne volonté du PDJ à son égard. Les officiels chinois ont donc multiplié les déclarations favorables à Tokyo. Le vice-président Xi a ainsi, de manière inédite, offert des remerciements officiels au Japon pour son aide financière, dont il a reconnu le rôle crucial pour le développement économique de son pays. Cette reconnaissance était particulièrement attendue des autorités japonaises.

---

<sup>31</sup> Cet épisode n'a pas manqué de provoquer l'ire des conservateurs japonais, accusant le PDJ d'instrumentaliser l'empereur à des fins politiques et de courber l'échine face à la nouvelle puissance chinoise.

Toutefois, à l'exception de l'organisation de manœuvres maritimes communes, les avancées avec la Chine restent pour le moment de l'ordre du symbole. Malgré les déclarations de bonnes intentions, aucun progrès n'a été enregistré en matière de coopération en mer de Chine orientale. La question taïwanaise pourrait également être source de tensions. Si Tokyo soutient le *statu quo* en la matière, il n'a pas précisé sa position concernant l'inclusion de Taïwan dans une future Communauté de l'Asie orientale. Enfin, le Japon continue de réclamer à Pékin davantage de transparence concernant ses dépenses militaires.

Le rapprochement sino-japonais ne signifie pas non plus la fin de la compétition pour le leadership régional. Le premier sommet réunissant le Japon et les cinq pays de la région du Mékong s'est ainsi tenu en novembre à Tokyo. Cette initiative révèle la volonté japonaise de rattraper les investissements chinois massifs dans cette région riche en matières premières. Tokyo a notamment promis un important montant d'aide au développement ainsi qu'un plan d'assistance au développement durable.

Pour sa part, Pékin reste intéressé par le projet régional japonais tant qu'il ne prendra pas une forme plus précise. La Chine soutient en effet une intégration régionale fondée sur le format plus restreint de l'ASEAN+3, dans lequel son influence serait plus importante et celle des alliés des États-Unis relativement marginale.

Pour le moment, le maintien de bonnes relations avec le Japon sert les intérêts chinois : il participe à son image d'émergence pacifique et permet d'approfondir la coopération dans certains domaines clés, comme le développement des technologies vertes.

## PERSPECTIVES

Le retour du Japon en Asie participe du nouveau positionnement stratégique de la diplomatie nippone, à la recherche d'un équilibre entre son allié américain et ses voisins régionaux. Cette nouvelle orientation a pour objectifs de résoudre l'actuel problème stratégique japonais qui est de réussir à faire valoir ses intérêts nationaux face aux deux superpuissances américaines et chinoises. La modernisation militaire chinoise serait ainsi contrebalancée par l'alliance de sécurité avec Washington, et le libéralisme américain, atténué par l'intégration économique asiatique. Dans cette perspective, le Japon ambitionne d'équilibrer les deux pôles, en servant de « pont ».

Le Japon cherche également à préserver son indépendance stratégique en diversifiant ses partenaires diplomatiques. Dans ce contexte d'équilibre des puissances entre Chine et États-Unis, le Japon déploie une diplomatie de puissance moyenne, ouvrant la voie à un rapprochement avec les autres « middle powers » de la région. Certaines analyses entrevoient d'ailleurs l'émergence d'un réseau des puissances moyennes qui partagent le même intérêt stratégique : préserver leur marge de manœuvre et faire valoir leurs intérêts face aux deux grands<sup>32</sup>. Des liens forts ont d'ores et déjà été tissés avec l'Australie et l'Inde, notamment par la conclusion d'accords de coopération en matière de défense, inédits pour le Japon. Il existe en outre des synergies fortes entre les visions Indiennes, australiennes et japonaises en matière de construction régionale. Tokyo partage enfin de nombreux intérêts communs avec son voisin sud-coréen. La relation bilatérale, soumise à des aléas dus aux différents territoriaux et historiques, devrait s'approfondir avec la conclusion d'un accord de libre-échange bilatéral.

Si le projet asiatique du Japon offre plusieurs clés pour préserver les intérêts du pays, il n'apporte toutefois pas d'éléments de réponse aux problématiques taïwanaise et nord-coréenne. Tokyo devra également prendre en compte la volonté américaine de se réengager dans la construction régionale asiatique. Or, le projet japonais ne prévoit pas la participation des États-Unis comme membre fondateur. Washington pourrait alors exercer des pressions pour y être associé ou à défaut pourrait favoriser le développement de cadres régionaux alternatifs ou complémentaires<sup>33</sup>. Enfin, le resserrement des relations avec la Chine entraînera inévitablement des frictions et ajustements que Tokyo devra habilement gérer pour qu'elles n'hypothèquent pas son projet régional.

---

<sup>32</sup> Voir les travaux de Soeya Yoshihide, Directeur des études est-asiatiques à l'Université Keio.

<sup>33</sup> À cet égard, il sera intéressant d'analyser l'agenda politique du Japon qui présidera cette année la conférence de l'APEC (organisation de Coopération économique pour l'Asie Pacifique).