



UMIFRE 19 CNRS- MAEE

INSTITUT DE RECHERCHE - RESEARCH INSTITUTE- 研究センター

Le Japon face aux dilemmes de la coopération internationale

par Guibourg DELAMOTTE (Asia Centre, ScPo)

Conférence à la Maison Franco Japonaise, le 2 juin 2009.

**Working paper - Série C : Conférences
WP-C-14-IRMFJ- Delamotte-09-06.pdf**

Conférence de la lauréate du Prix Shibusawa-Claudé, Paris 2008.

Le Japon face aux dilemmes de la coopération internationale

Guibourg DELAMOTTE

Docteur, Chercheur à Asia Centre, SciencesPo, Paris

I. Les modalités actuelles de la coopération internationale japonaise

Une politique active en matière d'aide publique au développement : 550 milliards de yens en dons (essentiellement bilatérale ; 60 milliards aux agences de l'ONU et 25 milliards aux institutions financières internationales) et 150 milliards en prêts.

Cette aide est en baisse : le Japon était le premier donateur en valeur absolue de 1991 à 2000, puis est passé deuxième en 2001 quand les Etats-Unis ont accru leur aide, troisième en 2006 derrière le Royaume-Uni, et cinquième en 2008 (derrière la France). En proportion de son revenu national brut, le Japon se classe 13^e en 2008¹, l'Australie, première, et les pays d'Europe du nord sont en haut du classement, ainsi que le Canada, la Commission européenne et la France.

Cette politique (remise en cause par le contexte économique) se complète d'une aide économique internationale considérable. Tout récemment, un prêt de 100 milliards consenti au FMI en février ; en mai, 38,4 milliards de dollars pour un fond créé dans le cadre de l'initiative de Chiang Mai et 60 milliards de dollars mis à disposition pour des accords swaps monétaires en Asie.

Autre volet de la coopération internationale, le déploiement des Forces d'autodéfense est limité et difficile.

Le déploiement d'hommes sur le terrain est d'abord permis en 1987 en cas de catastrophes naturelles². Plus de 350 déploiements ont eu lieu depuis sur le fondement de cette loi, amendée en 1992, en même temps qu'était votée la loi PKO, afin que les FAD de faire partie des équipes de sauveteurs (*Nihon kinkyûenjotai*).

Par la suite, la participation des FAD au maintien de la paix a été permise par la loi « PKO » (juin 1992). Des lois *ad hoc* (2001, 2003) ont ensuite été adoptées pour permettre le déploiement des FAD en accompagnement d'opérations internationales (Océan indien, Irak), les FAD restant en marge des conflits – ce qui semblait déjà trop proche aux critiques de M. Koizumi, alors Premier ministre.

Le contrôle parlementaire est conçu de manière rigoureuse (la Diète doit valider le plan de déploiement et être informée de l'évolution de la situation) strict. L'absence de loi générale contribue à renforcer ce contrôle parlementaire.

¹ Classement DARA : <http://hri.daraint.org/donorprofile>

² Loi sur le déploiement des secours d'urgence internationale [*Kokusai kinkyû enjotai no haken ni kansuru hô*] n°93 du 16 septembre 1987.

Très peu de membres des FAD sont déployés sur le fondement de ces lois qui aboutissent à ce paradoxe que la vie des FAD est moins mise en danger que celle des civils, cf. proposition du Minshutô, en 2008, d'envoyer des organisations non-gouvernementales en Afghanistan.

II. Ses ambiguïtés

Cette politique est qualifiée, depuis la guerre du Golfe de 1991, de « diplomatie du chéquier », expression lancée par le secrétaire d'Etat américain James Baker en novembre 1991 qui pointe à l'absence de partage des dangers d'un déploiement humain par le Japon.

Elle présente en outre l'inconvénient de produire une diplomatie peu lisible : selon quels critères le Japon déploie-t-il ses forces ? Que fait le Japon de son armée ? Une évolution « rampante » de la doctrine de défense mal comprise d'observateurs peu informé du contexte intérieur japonais et de la sensibilité de l'opinion aux questions touchant à la défense (ainsi la restriction sur l'exportation des armes a-t-elle été levée en faveur de pays comme l'Indonésie participant à la lutte contre le terrorisme).

L'incrémentalisme des décisions japonaises dans le domaine de la défense entretient le doute dans les esprits asiatiques ou occidentaux quant à ses supposées aspirations à redevenir une grande puissance militaire.

Les déclarations des gouvernements japonais, destinées à valoriser la participation japonaise aux opérations internationales (dans l'Océan indien ou en Irak), induisent en erreur qui les prend pour argent comptant : le gouvernement Koizumi a déclaré soutenir la guerre en Irak ; en réalité les FAD n'ont été déployées qu'après la fin de la guerre et l'adoption d'une nouvelle résolution par le Conseil de sécurité des Nations unies. Il a dit vouloir s'associer au commandement international établi après l'intervention de la force des volontaires conduite par les Etats-Unis, ce qu'il ne fera en réalité jamais (il conservera le commandement de ses troupes).

Cette politique présente encore l'inconvénient d'offrir une faible visibilité à l'aide japonaise, l'aide financière recevant une attention de courte durée de la part des médias internationaux, par comparaison avec le suivi de l'actualité d'une opération internationale.

Cette politique atteste enfin de ce que le Japon se refuse à avoir un « destin mondial » (une nation qui se veut puissance n'intervient pas que pour défendre ses intérêts et dans son arrière-cour seulement, cf. Livre blanc de la Défense, 2008). Comme la Chine, le Japon fait partie du groupe de contact établi sur le fondement de la résolution 1846 de décembre 2008 pour lutter contre la piraterie dans le golfe d'Aden³. Le gouvernement a pris la décision d'envoyer des destroyers et P3C en Somalie pour protéger les seuls cargos, biens ou nationaux japonais. En 2001, le gouvernement Koizumi avait envoyé les gardes-côtes dans

³ La Chine a annoncé qu'elle enverrait des troupes le 18 décembre 2008 et les destroyers ont effectivement quitté Hainan le 26 décembre. Le Japon a envoyé ses destroyers le 1^{er} avril 2009 (après avoir annoncé le 15 janvier que ce déploiement aurait lieu sur le fondement de l'art 82 de la loi sur les FAD : « Kaiji, 3gatsu ni mo somaria he », *Yomiuri*, 16 janvier 2009).

de le détroit de Malacca⁴ : la Somalie a semblé vraiment trop loin des côtes japonaises pour que ses gardes-frontières y soient cette fois déployés.

III. L'alternative qui se présente au gouvernement japonais est-elle entre plus de coopération et moins de pacifisme d'une part, moins de coopération dans le maintien du pacifisme, de l'autre ?

Le « dilemme japonais » peut être résumé ainsi : comment devenir plus influent ? Comment devenir membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies, statut que le Japon estime (et beaucoup d'arguments viennent appuyer ses prétentions) mériter ?

Est-ce en révisant la Constitution ? Cela lui permettrait en théorie de déployer plus facilement ses FAD, à supposer que le gouvernement sache les convaincre de s'y résoudre (elles ne sont pas toujours partantes en effet et ont contribué à faire échec à la volonté du gouvernement japonais, exprimée dès 2005, d'envoyer des troupes au Soudan).

Est-ce en affirmant plus fort son identité pacifiste ? L'image du Japon d'ami de la paix, qui s'appuie non seulement sur sa Constitution mais sur sa politique en faveur du désarmement et son rejet du nucléaire (à l'abri, il est vrai, du parapluie nucléaire américain), lui a acquis l'estime d'une part importante des Etats de l'Assemblée générale qui l'ont élu 10 fois au Conseil.

Mais la Constitution, l'isolationnisme pacifiste qu'elle a produit, sont-ils compatibles avec les ambitions japonaises ?

IV. Une voie japonaise – à découvrir

Une voie japonaise, qui reste à tracer, verrait :

- un déploiement des FAD plus facile
- des normes claires et compatibles avec les réalités du terrain régissant le droit pour les FAD de se servir de leurs armes (le déploiement en Irak offrant un exemple a contrario des difficultés produites par les normes actuelles)
- le maintien du pacifisme, dans une interprétation nouvelle, compatible avec la coopération internationale.

Cette évolution a été entamée par Koizumi (il s'est appuyé sur le préambule pour affirmer la vocation du Japon à contribuer à la paix internationale) qui a parallèlement accéléré le débat sur la révision de la Constitution, aujourd'hui suspendu.

⁴ http://www.mofa.go.jp/%5Cmofaj/gaiko/kaiyo/kaizoku_gai.html : 「2001年11月、小泉総理（当時）がアジアの海賊問題に有効に対処すべく地域協力促進のための法的枠組み作成を提案。我が国主導の下、本協定の作成交渉が開始され、2004年11月に採択。2006年9月発効。」

Elle pourrait pourtant s'effectuer indépendamment d'une révision constitutionnelle dès lors que l'on conviendrait que les activités de coopération internationale ne seraient pas de celles que la Constitution interdit (un usage de la force en vue de régler un conflit international), le Japon n'étant pas partie à ce conflit, mais partie prenante à sa résolution...

60 années de 改革改正 précautionneuse et les habitudes de travail, l'habitude d'élaborer des raisonnements juridiques et des argumentations politiques complexes l'ont pour l'instant emporté.

Pourtant, la Constitution serait compatible avec un déploiement plus fréquent et plus massif de FAD (cf. déclaration de Koizumi au sujet de l'absence de contradiction entre la prétention à un siège de membre permanent du Conseil de sécurité et l'article 9, en réponse à Colin Powell, notamment), sous réserve cependant que cette évolution soit transparente et expliquée à l'opinion et aux voisins asiatiques.

Il s'agit pour les dirigeants japonais d'établir un nouveau consensus, ce qu'ils ont déjà fait à deux reprises au moins par le passé (à partir de 1868 et de 1945).