

doc
CA1
EA533
92P01
FRE

Affaires extérieures et
Commerce extérieur Canada

GROUPE DE LA PLANIFICATION DES POLITIQUES

DOCUMENT NUMÉRO 92/1

LA POLITIQUE JAPONAISE DE SÉCURITÉ NATIONALE : AUTRES INTERPRÉTATIONS, AUTRES RÉPONSES

Stewart Henderson
Groupe de la planification des politiques

Les documents du Groupe de la planification des politiques ont pour but d'encourager, parmi les responsables de la politique étrangère, les échanges sur les tendances et sur les questions particulières de la scène internationale. Les opinions exprimées dans ces documents ne représentent pas nécessairement celles du gouvernement du Canada ou du ministère des Affaires extérieures et Commerce extérieur du Canada. ISSN : 1188-5041.

Prière d'adresser vos observations et vos questions concernant le présent document au Groupe de la planification des politiques (CPD), Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada, 125, promenade Sussex, Ottawa (Ontario) K1A 0G2, (téléphone:(613)990-0388, télécopieur:(613)952-1134. Des exemplaires peuvent être obtenus auprès du centre d'InfoExport (BPTE) du ministère, (téléphone (613)944-4000 ou 1-800-276-8376; télécopieur:(613)996-9709) en mentionnant le code SP8A.

(Also available in English)



Canada

LA POLITIQUE JAPONAISE DE SÉCURITÉ NATIONALE

AUTRES INTERPRÉTATIONS, AUTRES RÉPONSES

Sommaire

Le Japon établit ses plans stratégiques dans le cadre de l'Article IX de la Constitution, du Traité de coopération et de sécurité mutuelles nippo-américain de 1960 et de la Convention d'accompagnement sur le statut des forces. Les récentes augmentations de son budget de défense (ceci pour participer davantage, en sa qualité de nation hôte, au soutien des forces américaines déployées sur son territoire) ont été critiquées par la Chine, la Corée du Sud et celle du Nord. En outre, les débats, à Tokyo, au sujet d'une éventuelle participation japonaise aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies suscitent la méfiance de nombreux pays d'Asie-Pacifique ainsi que des propos désobligeants de leur part.

Le démantèlement de l'Union soviétique et la disparition d'une menace stratégique dans l'avenir plus ou moins rapproché font que la politique de défense japonaise n'a plus sa raison d'être. Sous l'oeil suspicieux et craintif de ses voisins, le Japon va devoir élaborer une politique de sécurité nationale susceptible de contribuer à la sécurité et à la stabilité dans la région, tout en faisant comprendre clairement aux observateurs, chez lui aussi bien que sur la scène internationale, qu'il n'a nullement l'intention de devenir, à la place des États-Unis, le garant de la stabilité dans la région.

Dept. of External Affairs
Min. des Affaires extérieures

DEC 8 1992

RETURN TO DEPARTMENT OF AFFAIRS
RETOURNER A LA BIELLO. DES. DES AFFAIRES

43-261-312
CONSULTER POUR PLUS

Introduction

En Asie-Pacifique, la situation stratégique a connu des changements aussi spectaculaires et gros de conséquences qu'en Europe. La disparition de la menace soviétique et le redéploiement des forces américaines qu'elle a entraîné, la résurrection politique de la Chine, le règlement du conflit cambodgien et les signes de progrès apparus dans les relations inter-coréennes ont amené les dirigeants de nombreux États d'Asie-Pacifique à repenser leurs intérêts politiques et stratégiques et à donner les réponses politiques appropriées.

Certes, aucun autre pays d'Asie-Pacifique n'est capable de jouer un rôle stabilisateur aussi bien que le Japon, mais une Pax Nipponica dans la région risquerait de comporter des éléments contraires aux intérêts occidentaux. Homogène sur le plan racial et souvent méfiant à l'égard des étrangers, lié par ses propres règles et uni par ses propres mythes, le Japon n'est pas du tout prédisposé, par tradition, à avoir des associations et des relations culturelles avec ses voisins.¹

Un demi-siècle plus tard, les Japonais continuent encore à voir dans les événements qui ont entraîné la guerre du Pacifique une conspiration des grandes puissances visant à les priver de la liberté de manoeuvre économique nécessaire à un développement durable. Le peuple japonais n'a jamais eu le sentiment que l'armée s'était comportée avec brutalité en Asie-Pacifique pendant la guerre, et les regrets exprimés officiellement par Tokyo n'ont apporté aucun réconfort aux populations des pays envahis, conquis ou annexés par les forces impériales japonaises. Grâce à ses prouesses économiques, le Japon s'est maintenant emparé des marchés de l'Asie-Pacifique. Le «capitalisme prédateur» a réussi là où les baïonnettes avaient échoué, et voici le résultat : un Japon envié, respecté, craint et, parfois, haï dans toute la région.

Le rétablissement de l'armée japonaise

Après sa reddition, en 1945, le Japon fut entièrement démilitarisé par les États-Unis, qui se chargèrent d'assurer sa défense nationale. En 1950, comme la plupart des garnisons américaines du Japon étaient envoyées en Corée, les autorités d'occupation en place à Tokyo constituèrent une police nationale de réserve de 75 000 hommes pour aider à maintenir l'ordre public. L'année suivante, le Japon et les États-Unis signèrent un traité bilatéral de sécurité prévoyant que les forces américaines prêteraient leur concours au Japon pour repousser toute attaque étrangère importante. En 1952, on créa les forces paramilitaires de sécurité nationale (Terre) et de sécurité côtière, mais comme elles ne possédaient ni l'une ni l'autre des effectifs et du matériel en quantité suffisante, on ne tarda

pas à s'apercevoir, à Washington comme à Tokyo, que le Japon serait incapable de se défendre contre une agression extérieure sérieuse.

En 1954, on créa l'Agence de défense japonaise (JDA). Afin d'instituer un commandement civil sur les militaires, on confia au directeur général de la JDA (le ministre de la Défense de facto) un poste au sein du Cabinet, poste qui relevait du premier ministre.² Conjointement à cet organisme, on mit sur pied les forces terrestres, aériennes et navales d'autodéfense (GSDF, ASDF et MSDF).

C'est le Cabinet Kishi qui adopta, en 1957, la politique de défense de base du Japon. Celle-ci demandait l'accroissement de la sécurité nationale grâce à la stabilité politique intérieure, la création progressive d'un potentiel de défense efficace et le maintien des arrangements mis en place en matière de défense sur la base du traité de sécurité nippo-américain. En 1968, le Japon modifia sa politique de défense de base en adoptant les «trois principes non nucléaires», ce qui lui interdisait de posséder et de fabriquer des armes nucléaires, et d'en faire entrer dans le pays. Ces principes amenèrent le Japon à signer, deux ans plus tard, le Traité sur la non-prolifération.

En 1976, le gouvernement japonais, cédant aux pressions des États-Unis qui lui demandaient d'accroître ses dépenses de défense, adopta son «Esquisse de programme de défense nationale» (NDPO), qui prévoyait le développement et la modernisation systématiques des forces d'autodéfense sur une période de cinq ans. S'attendant à des critiques dans les partis de l'opposition et sur la scène internationale, le Cabinet annonça simultanément qu'il limiterait les dépenses de défense à un pour cent du PNB. L'instauration de cette limite se fit au détriment des politiques d'achat du NDPO et elle donna lieu à de nouvelles critiques de la part des Américains au sujet des engagements pris par le Japon en vue d'une participation équitable aux charges. En 1985, le premier ministre Nakasone adopta le Plan de défense à moyen terme (MTDP), qui visait à donner aux forces, dans les cinq ans, le niveau prévu par le NDPO. En 1987, après un long débat au sein de la Diète, le budget de la défense fut porté à un peu plus d'un pour cent du PNB. La JDA continua à bénéficier d'un financement préférentiel par rapport à d'autres ministères gouvernementaux et, avec la montée spectaculaire du yen à la suite de l'Accord du Plaza signé par le Groupe des cinq, le Japon ne fut pas long à parvenir au troisième rang mondial des budgets de défense, calculés en dollars.

Restrictions apportées par la Constitution à l'élaboration de la politique de défense

L'Article IX de la Constitution japonaise stipule ce qui suit :

«Aspirant sincèrement à l'établissement d'une paix internationale basée sur l'ordre et la justice, le peuple japonais renonce pour toujours à la guerre en tant que droit souverain de la nation, et à la menace de recourir à la force pour régler des conflits internationaux.

Afin d'atteindre le but fixé par le paragraphe précédent, le Japon n'entretiendra jamais de forces terrestres, navales et aériennes, ni aucun autre potentiel de guerre. L'État ne se verra reconnaître aucun droit de belligérance.»

Comme la Constitution de l'après-guerre avait été rédigée par les autorités d'occupation, sa légitimité fut parfois contestée par des parlementaires japonais au pouvoir ou dans l'opposition. Le Parti démocrate et libéral (LDP) s'est fait officiellement l'avocat d'une réforme constitutionnelle, mais il a peu d'appuis politiques réels pour mener à bien son projet et il sèmerait tout particulièrement la discorde en faisant réviser l'Article IX. Au cours des quarante ans qu'il a passés au pouvoir, le gouvernement LDP a interprété de plus en plus largement l'Article IX afin de tenir compte des nouvelles exigences de la défense et de l'évolution des relations avec les États-Unis.³

Il y a diverses façons d'interpréter l'Article IX, depuis l'interdiction faite au Japon d'avoir une puissance militaire, réelle ou potentielle, jusqu'à l'autorisation de posséder des armes, et même des armes nucléaires, en vue d'assurer la défense nationale.⁴ L'actuelle Administration Miyazawa ne verse ni dans un extrême ni dans l'autre, mais elle continue d'imposer les restrictions ci-dessous, afin de s'assurer que les forces d'autodéfense resteront non nucléaires et que leurs rôles opérationnels se limiteront à la défense nationale :

- la défense collective (autorisée en vertu de la Charte des Nations Unies) est déclarée illégitime, et c'est grâce au concept de la «sécurité mutuelle» que le traité de sécurité nippo-américain reste légal;

- étant donné que les Russes et la Communauté des États indépendants (CEI) continuent de déployer une puissance stratégique écrasante, que personne n'a oublié les horreurs d'Hiroshima et de Nagasaki et que l'acquisition d'armes nucléaires provoquerait certainement de l'indignation dans le pays et sur la scène internationale, les Japonais continuent d'être très favorables aux trois principes non nucléaires. Comme la politique des

États-Unis est d'éviter de confirmer sans pour autant nier la présence d'armes nucléaires et que le gouvernement japonais est d'avis que les États-Unis n'enfreindront pas sa politique, lesdits principes n'ont aucun effet nuisible sur les relations bilatérales en matière de sécurité;

- l'envoi de forces d'autodéfense à l'étranger à des fins militaires (y compris pour participer aux opérations de maintien de la paix de l'ONU et à des secours en cas de catastrophes) continue de faire l'objet d'une interdiction généralisée. Ceux qui sont en faveur de l'interdiction craignent qu'avec ce genre d'affectations, les forces d'autodéfense ne soient amenées à combattre et que leur envoi à l'étranger ne les entraîne à «exercer une puissance militaire hors du pays», ce qui est interdit autant par la Constitution que par la législation qui régit lesdites forces. Il n'est pas certain que le gouvernement réussisse à arracher à la Diète, comme il s'y emploie continuellement, l'autorisation de participer aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies et que le récent envoi dans le Golfe de dragueurs de mines des MSDF se reproduise.

Les relations stratégiques entre le Japon et les États-Unis

La stabilité et la prospérité dont jouit le pays depuis la fin de la guerre du Pacifique sont dues principalement au bon fonctionnement du **Traité de paix** signé avec le Japon et du **Traité de sécurité** conclu par celui-ci avec les États-Unis (appelé l'ancien traité de sécurité). Ce dernier a été conclu en 1951, pendant le conflit de Corée, alors que le Japon avait des intérêts limités à l'étranger et que les États-Unis jouissaient, grâce à leurs forces aériennes, à leur marine et à leur potentiel terrestre de qualité, d'une écrasante supériorité à l'échelle mondiale et régionale.

L'ancien traité de sécurité insistait sur le droit qu'avaient les États-Unis de déployer des forces en territoire japonais. À la fin des années 50, le Japon proposa d'y apporter des remaniements, afin d'aligner les clauses du traité sur les circonstances du moment, ce qui aboutit, en janvier 1960, à la signature du **Traité de coopération et de sécurité mutuelles nippon-américain**. Ce nouveau traité, qui entra en vigueur en juin 1960, reste, malgré quelques remaniements, la base et le cadre juridiques de la coopération en matière de défense.

Un des éléments importants du nouveau traité est l'Article Cinq, qui stipule que les États-Unis sont tenus de porter assistance au Japon dans les cas où sa sécurité nationale serait menacée, mais que ce dernier n'est nullement dans l'obligation de venir en aide aux forces américaines stationnées sur son territoire ni de réagir de quelque manière que ce soit à une attaque lancée sur le territoire américain. Ce n'est donc pas un traité de défense collective, mais de coopération pour assurer la protection et la sécurité du Japon.⁵

Le retrait des troupes américaines du Viet Nam, la «détente» et la doctrine nixonienne du début des années 70 ont conduit de nombreux observateurs japonais à parler de ce que l'on percevait alors comme un «fossé séparant les stratégies» des deux pays. Tandis que le Japon mettait l'accent sur les aspects politiques et économiques des relations Est-Ouest, les États-Unis, eux, insistaient auprès de leurs alliés sur la nécessité d'accroître l'état de préparation militaire. Il faut dire également que le traité de sécurité bilatéral était mal compris des publics américain aussi bien que japonais : de nombreux Américains estimaient que le Japon en retirait des avantages sur le plan de la sécurité, sans donner grand-chose en retour, tandis que pour beaucoup de Japonais, les forces militaires stationnées sur leur territoire servaient simplement à promouvoir les intérêts américains dans la région et n'avaient qu'accessoirement pour but de contribuer à la défense nationale.⁶

Le porte-avions insubmersible

Au début des années 80, quelques hauts fonctionnaires de l'Administration Reagan se mirent à critiquer le Japon, non seulement parce que sa participation aux charges était insuffisante, mais aussi à cause de son refus apparent d'adopter une attitude intransigeante (ou réaliste) devant l'aventurisme et l'expansionnisme militaire des Soviétiques. Le premier ministre Nakasone réussit à apaiser quelque peu les doutes des Américains en annonçant, lors de sa visite en 1981, que le Japon ferait fonction de «porte-avions insubmersible» dans la coopération avec Washington au maintien de la stabilité dans la région.

Par la Déclaration de Williamsburg sur la sécurité⁷, qui intervint en 1983, le Japon s'associa même encore plus aux politiques de sécurité des États-Unis et de l'OTAN. Cette déclaration mit Nakasone et le parti LDP au pouvoir en grande difficulté dans la Diète. L'opposition accusait Nakasone d'avoir entraîné le Japon à participer encore plus à la nouvelle stratégie américaine d'endiguement global, et à étendre son rôle militaire en Asie-Pacifique. Pour impopulaire qu'ait été cette déclaration au Japon, elle fut, en revanche, appréciée par les représentants de l'Administration Reagan et elle permit de prouver à de nombreux Américains que les Japonais étaient prêts à acquérir le potentiel militaire qu'il leur fallait pour se défendre contre la menace soviétique.⁸

Dans l'optique américaine, on peut dire qu'avec ses budgets de défense récemment majorés et l'adhésion plus vigoureuse de ses groupes d'intérêts aux causes occidentales, le Japon s'aligne davantage sur Washington en ce qui concerne l'évaluation, sur le plan stratégique, de la situation en Asie-Pacifique et continue, par conséquent, de jouer un rôle stratégique important. Sur le plan pratique, il y a eu une extension de la planification mixte nippo-américaine dans plusieurs domaines, mais ce dont on a le plus

parlé est la défense, jusqu'à 1 000 milles marins des côtes, des Lignes de communication maritimes (SLOC) d'importance vitale pour le Japon.

Le Japon a donc toujours une importance primordiale dans la stratégie élaborée par Washington pour l'Asie-Pacifique, stratégie qui continue à mettre l'accent sur l'intervention lointaine (bien qu'à des niveaux réduits) et sur la nécessité de disposer de bases sûres, surtout devant l'instabilité qui règne dans la péninsule coréenne, l'incertitude que l'on connaît en Chine, l'influence grandissante de l'Inde et la question des bases navales et aériennes américaines des Philippines auxquelles il faut trouver un substitut valable.

Bien que la coopération nippo-américaine en matière de défense soit fondée actuellement sur une concordance de vues à l'égard de données stratégiques en perpétuel changement, la participation aux charges pose au Japon des problèmes à plus long terme et il y a, en plus, la question du rôle à jouer par les forces d'autodéfense en Asie-Pacifique. C'est de la réponse que le Japon donnera à ces questions que dépendra dans une large mesure sa position en matière de défense et sa mission militaire dans les années à venir.

L'étude des relations nippo-américaines en matière de sécurité montre que même dans les périodes de tension dues à leurs dimensions politiques ou économiques, jamais le Japon n'a envisagé d'alternative à la couverture de sécurité américaine. Depuis le début des années 80 jusqu'à la création de la Communauté des États indépendants, il y a eu peu de divergences dans la manière dont Japonais et Américains évaluaient la menace pesant sur le Japon et la sécurité dans la région.⁹

Menaces pesant sur la sécurité nationale

Pour les spécialistes des plans de défense japonais, c'est maintenant la Russie qui constitue la principale menace militaire pour le Japon et l'Asie de l'Est. La JDA estime qu'un quart à un tiers des missiles stratégiques de la Fédération de Russie et la Communauté des États indépendants¹⁰, un sixième de leurs forces terrestres, un quart de leurs aéronefs et plus d'un quart de leurs forces navales se trouvent en Extrême-Orient. En outre, il y a eu, dans la région, des déploiements de bombardiers Backfire capables de transporter des missiles de croisière nucléaires à lanceur aérien (MCLA). La JDA considère qu'en raison de sa position stratégique, à cheval sur les lignes aériennes et maritimes reliant la Russie orientale à l'Asie du Nord et de l'Est et barrant à la flotte russe du Pacifique l'accès à la haute mer, le Japon occupe une situation géographique qui l'expose à une possible confrontation militaire avec les Russes.¹¹

Devant les réactions extrêmement négatives que l'ancienne Union soviétique suscite dans l'opinion publique japonaise et, étant donné le niveau actuel des ressources dans le monde, le peu d'intérêt que les milieux d'affaires portent au développement de la Sibérie, les pressions en faveur d'une amélioration des relations bilatérales ne peuvent être que faibles (bien que croissantes). Les premières initiatives prises par Gorbatchev en matière de réduction des armements ont eu relativement peu de crédibilité devant les forces conventionnelles et nucléaires massivement déployées par les Soviétiques à proximité du Japon. Mais au coeur de ce mouvement d'hostilité du Japon à l'égard des Soviétiques, il y a le litige apparemment insoluble des Territoires du Nord.¹²

Les initiatives prises à la fin des années 80 par les Japonais et les Soviétiques pour tenter de résoudre ce litige territorial étaient destinées à convaincre l'opinion publique japonaise que des progrès étaient possibles. Elles profitaient autant aux Soviétiques, qui continuaient à solliciter les investissements et l'aide des Japonais, qu'aux gouvernements des premiers ministres Takeshita, Uno et Kaifu, qui s'étaient fait fort de récupérer ces îles.¹³

Ce litige frontalier était, toutefois, directement lié à l'équilibre stratégique des forces entre les États-Unis et l'U.R.S.S., domaine sur lequel les Japonais avaient très peu d'emprise (et qui détermine encore aujourd'hui la manière dont Moscou, Washington et Tokyo abordent la question). Les Territoires du Nord continuent de fournir à la Russie les installations navales et aériennes nécessaires à la défense des bastions soviétiques de sous-marins lance-missiles balistiques, déployés dans la mer d'Okhotsk et dans la mer du Japon.¹⁴

Mais l'Union soviétique n'existe plus et il y a maintenant au Japon un petit nombre, sans cesse croissant, de responsables qui sont d'avis que l'Asie-Pacifique ne fait peser aucune menace militaire directe sur leur pays. Ils voient dans ces bastions de sous-marins lance-missiles balistiques entretenus par la Russie et la CEI des installations défensives qui feront un jour l'objet de négociations sur la limitation des armements stratégiques. Quant aux Territoires du Nord, Tokyo en réclame maintenant énergiquement le retour, et les derniers obstacles sont d'ordre politique et économique, et non stratégique. La raison d'être de l'alliance contractée avec les États-Unis a disparu aussi brutalement et radicalement que l'ancienne menace soviétique, et il reste encore à remplir le vide politique qui en est résulté.

L'avenir de la politique japonaise de sécurité nationale

Il est peu probable que le Japon modifiera de façon radicale sa politique de sécurité dans un avenir plus ou moins rapproché. Nombreux sont ceux qui, au sein du LDP, de la JDA et du ministère des Affaires extérieures, sont très sceptiques à propos de M. Eltsine. Pour eux, la fin officielle de l'Union soviétique ne change rien au fait géopolitique qui veut que la Russie restera le principal adversaire potentiel des États-Unis, de l'Europe et du Japon. Les Japonais continueront de concevoir leur stratégie en fonction de la nécessité absolue d'entretenir de solides liens en matière de défense avec les États-Unis. Ces liens sont importants non seulement parce que le Japon perçoit ou craint une menace militaire, mais aussi en tant que moyens de soulager toutes les tensions apparues dans les relations nippo-américaines au cours de la dernière décennie.

Les Japonais sont très conscients de l'importance stratégique que l'Asie-Pacifique continue d'avoir pour les États-Unis et ils jugent inconcevable que ceux-ci décident de retirer du Japon une part importante de leurs forces conventionnelles ou de leur couverture nucléaire.

Cédant aux pressions américaines, les Japonais ont augmenté leur budget de défense, et ils ont récemment accepté d'accroître encore leur participation aux frais d'entretien des troupes américaines stationnées sur leur territoire.¹⁵ Cette démarche a, dans une certaine mesure, soulagé les tensions bilatérales, mais elle ne constitue pas une réponse à la question fondamentale suivante : jusqu'à quel point le Japon doit-il assurer lui-même la sécurité de son territoire et de la région.

L'Administration Bush et le Congrès - ou les Japonais, savent fort bien que les États-Unis doivent emprunter de l'argent au Japon pour pouvoir assurer leur sécurité, situation difficile à supporter à la longue. Cependant, les antécédents historiques et les sentiments antimilitaristes latents de l'électorat japonais sont également des réalités stratégiques. Ces tendances contradictoires font que les relations nippo-américaines sur le plan de la sécurité, bien qu'indispensables aux deux pays, vont gagner en complexité à mesure qu'augmenteront les frictions dans les relations commerciales bilatérales, et que l'on se rendra compte (encore qu'à regret) que l'instabilité régnant en Asie-Pacifique a changé de nature et d'origine.¹⁶

Il n'y a aucune raison de croire que le Japon va beaucoup renforcer sa position militaire et étendre son champ d'opération en Asie-Pacifique. Le concept de «la défense pour la défense» continuera de présider à ses déploiements et achats militaires. Il est probable que les États-Unis le verraient d'un bon oeil accroître ses engagements militaires dans la région (encore que les critiques ne manqueraient pas non plus), mais il

y aurait, en contre-partie, les réactions hostiles des autres pays de la région, surtout de ceux qui ont souffert de l'invasion et de l'occupation par les troupes impériales japonaises. D'ailleurs, les États de la région accueilleraient avec inquiétude toute réduction sérieuse du potentiel militaire américain en Asie-Pacifique, du fait que Washington n'aurait plus alors la même influence «modératrice» sur la puissance japonaise.

Pour contribuer à la stabilité et à la sécurité de la région, le Japon mettra l'accent sur l'Aide publique au développement, en privilégiant les pays qui sont indispensables à la stabilité de la région et en soutenant et protégeant ses propres intérêts économiques. Il veillera également à ce que ses plans et budgets de défense restent aussi transparents que le lui permettent ses pratiques politiques. En adoptant une telle politique et en acceptant de débattre de questions de sécurité avec d'autres États d'Asie-Pacifique dans le contexte du Dialogue post-ministériel de l'ASEAN¹⁷, le Japon réussira à atténuer la suspicion dans laquelle le tiennent ses voisins, ce qui sera déjà, en soi, une mesure propre à accroître la confiance d'une valeur inestimable et d'une portée considérable pour la région.

NOTES

1. Ce qui différencie sans doute le plus le Japon et l'Allemagne dans les rapports qu'ils entretiennent l'un et l'autre avec leurs anciens adversaires, c'est cette «habitude du dialogue» que les peuples européens cultivent depuis des siècles et qui, malgré toute la barbarie guerrière qu'ils ont connue, a permis à l'Allemagne de réintégrer plus facilement l'Europe.
2. L'élaboration de la politique de défense n'est pas seulement l'affaire de l'Agence de défense japonaise (JDA). En réalité, elle se fait au sein du ministère des Affaires étrangères, du ministère des Finances et, dans une plus ou moins large mesure, selon le tenant du titre, du bureau du premier ministre. Grâce au grand nombre de personnes qu'ils détachent à la JDA, les ministères des Affaires étrangères et des Finances s'assurent un rôle déterminant dans l'élaboration et la mise sur pied de la politique de défense (souvent même longtemps avant que l'Agence n'en soit arrivée à un stade où des discussions interministérielles officielles deviennent nécessaires).

À leurs débuts, les forces d'autodéfense (SDF) avaient eu à souffrir de l'antipathie, et plus tard, de l'apathie du public et des médias, la raison avancée étant que leur création violait l'Article IX de la Constitution. La plupart des observateurs extérieurs admettraient, cependant, que cette antipathie des débuts venait, en réalité, de la rancœur du public contre les forces impériales, qui étaient blâmées pour leur conduite d'avant 1945 et tenues pour responsables de l'humiliation infligée par la suite aux Japonais par la reddition et l'occupation.
3. La façon qu'a le gouvernement d'interpréter l'Article IX lui interdit de fournir du matériel de guerre ou une aide militaire à d'autres pays. La Convention sur le statut des forces, signé entre le Japon et les Nations Unies, prévoit néanmoins que, dans le cas où la situation instaurée par le cessez-le-feu en Corée se détériorerait au point de nécessiter un renforcement sensible des activités des Nations Unies, on ferait appel, pour soutenir les opérations de maintien de la paix en Corée, à certaines bases américaines du Japon, appelées Bases (arrières) sous le commandement des Nations Unies.
4. Avec le courant d'opinion qui se manifeste au Japon contre les armes nucléaires, cette éventualité est quasiment exclue dans un avenir prévisible. La Cour suprême du Japon a refusé de donner de l'Article IX une interprétation faisant foi, préférant laisser ce soin aux autorités législatives et administratives du gouvernement.

5. Pur produit de la politique d'endiguement de l'après-guerre, le traité a reçu une interprétation qui autorise le déploiement des forces américaines stationnées au Japon en d'autres endroits en vue de renforcer la sécurité dans la région (il s'agit en l'occurrence de l'Article Six, que l'on a mis très récemment en application en envoyant des unités américaines de *Marines* basées sur l'île d'Okinawa participer aux opérations Bouclier du désert et Tempête du désert).
6. La présence physique des forces américaines stationnées au Japon est impressionnante. Il existe 188 installations militaires de tailles diverses, dont sept sont placées sous les auspices conjugués des forces américaines et du Commandement (arrière) des Nations Unies, avec des effectifs d'environ 54 000 personnes. Les forces américaines sont composées comme suit :

Armée de terre : effectifs de 2 400 personnes, basés principalement dans le quartier général du *9th Corps* à Camp Zama;

Armée de l'air : éléments de la *Fifth Air Force* (16 000 personnes), y compris le quartier général de cette force (base aérienne de Yokota), un groupe de transport aérien tactique (base aérienne de Yokota), une escadre de chasse tactique et une escadre aérienne stratégique sur l'île d'Okinawa, ainsi que deux escadrons d'appui tactique à la base aérienne de Misawa. Ces forces sont équipées d'intercepteurs F-15 et F-16, d'avions RF-4C, C-130 et HC-130 de soutien logistique et d'avions d'alerte avancée;

Marines : effectifs de 26 000 personnes, dont deux groupements aériens à Iwakuni, et un groupement aérien, un groupement de soutien logistique et la *Third Marine Amphibious Force* sur l'île d'Okinawa;

Forces navales : les effectifs stationnés au Japon sont de 7 400 personnes, dont le quartier général à Yokosuka et un groupement de patrouilleurs de l'aéronautique navale à Atsugi, avec des détachements à Misawa et sur l'île d'Okinawa (Kadena).

Les forces navales et les *Marines* stationnés au Japon font partie de la *Seventh Fleet* américaine, qui est chargée de patrouiller à travers le Pacifique Ouest et l'océan Indien. Leur équipement se compose de trois porte-avions (transportant 250 aéronaves), 23 bâtiments de guerre de surface, 18 navires de soutien, sept navires d'attaque amphibie de haute mer et environ huit sous-marins. En outre, la *Fifth Army*, basée en Corée, possède dans la baie de Sagami un dépôt multiservice contenant d'importantes réserves d'approvisionnements de guerre et des stocks destinés à des projets d'action pratique.

7. La Déclaration sur la sécurité du Sommet de Williamsburg dit, entre autres, ce qui suit :

«En notre qualité de chefs de nos sept pays, nous avons pour première mission de défendre la liberté et la justice sur lesquelles sont fondées nos démocraties. À cette fin, nous entretiendrons des effectifs militaires suffisants pour décourager tout attaquant, parer à toute menace et assurer la paix. Nous n'aurons jamais recours à nos armes, sauf pour répondre à une agression.

Notre désir est de réduire notre armement au moyen de négociations sérieuses en matière de contrôle. Par la présente, nous affirmons à nouveau notre volonté de nous consacrer à l'établissement de la paix et à d'authentiques réductions des armements. À cette fin, nous sommes prêts à collaborer avec l'Union soviétique et nous demandons à cette dernière d'en faire autant avec nous.»

8. La loyauté dont le Japon fait preuve à l'égard des politiques américaines de contrôle des armements et de désarmement a eu des effets tangibles, tout particulièrement dans l'insistance avec laquelle les États-Unis ont réclamé (dans l'esprit de ce qui avait été dit à Williamsburg) que le Traité FNI américano-soviétique prévoit l'élimination des missiles SS-20 basés, à l'époque, en Asie soviétique à distance de tir du Japon.
9. Selon les Administrations et les Congrès, il est arrivé que les États-Unis reprochent au Japon d'avoir un budget de défense relativement faible. Les critiques venant du Congrès associaient également les questions commerciales à la défense. Il est certain que les deux gouvernements se sont efforcés de ne pas mêler le commerce à la sécurité, mais le scandale survenu en 1987 entre Toshiba et COCOM, l'imbroglie du FSX et les entretiens en cours concernant les Initiatives sur les obstacles structurels laissent entrevoir qu'il ne sera plus possible de séparer les deux domaines. La récente augmentation des budgets de défense japonais et la participation accrue aux frais d'entretien des forces américaines stationnées au Japon ont été bien accueillies par Washington, et les deux pays continuent maintenant à oeuvrer tranquillement (et en collaboration étroite) au renforcement de leur coopération pour la sécurité du Japon et de la région.
10. Aux fins du présent document, nous considérons la Fédération de la Russie comme étant l'État qui a succédé à l'Union soviétique pour toutes les questions intéressant l'Asie-Pacifique.
11. Avant la dissolution de l'U.R.S.S., les effectifs des forces terrestres soviétiques d'Extrême-Orient étaient de 390 000 personnes (500 000 en comptant les troupes

déployées le long de la frontière sino-russe). Leur matériel n'avait cessé de gagner en qualité : chars, véhicules blindés de combat d'infanterie, missiles surface-surface, hélicoptères d'assaut et rampes de lancement à roquettes multiples. Plus de 2 300 des 8 840 avions de combat soviétiques (bombardiers, chasseurs et avions patrouilleurs stratégiques et tactiques,) étaient déployés en Extrême-Orient. La flotte du Pacifique, avec ses 908 navires, dont 95 bâtiments de guerre de surface et 140 sous-marins, était la plus importante de la Marine soviétique et elle est maintenant la principale flotte de la Fédération de Russie et des forces de la CEI.

12. Dans les derniers jours de la Deuxième Guerre mondiale, les forces soviétiques occupèrent les «Territoires du Nord» japonais, à savoir les îles de Kunashiri, Shikotan, Etorofu, ainsi que les îles Habomai. Au début de l'année 1990, on estimait que les effectifs des forces terrestres basées dans les Territoires du Nord étaient de l'ordre d'une division (15 000 personnes), avec des chars, des transports amphibies de troupes, des hélicoptères (ramenés d'Afghanistan) et une artillerie à longue portée (des pièces de 130 mm). De plus, 40 MIG 23 «Flogger» furent déployés sur l'île d'Etorofu.
13. Malgré les consultations officielles qui ont lieu régulièrement dans un certain nombre de domaines, le litige concernant ces Territoires du Nord continue à faire obstacle à une amélioration générale des relations politiques. Après le retour de l'île d'Okinawa en 1970, c'est le dernier grand litige territorial de la Deuxième Guerre mondiale à ne pas encore avoir trouvé de solution (un traité de paix serait le dernier enjeu politique, bien que le démantèlement de l'Union soviétique puisse avoir des effets imprévisibles sur les négociations).
14. La doctrine militaire soviétique considérait l'Asie-Pacifique comme une zone où les risques de conflits étaient particulièrement importants. Les plans soviétiques exigeaient la mise en place d'un dispositif défensif conçu pour défendre l'U.R.S.S. et permettre la concentration de forces dans d'autres régions à des fins offensives. Les Soviétiques avaient pour objectifs militaires secondaires de :
 - . protéger les moyens de frappe stratégiques (en particulier les sous-marins lance-missiles balistiques;
 - . lancer des attaques stratégiques et des attaques nucléaires de théâtre;
 - . neutraliser le Japon et la Corée du Sud, afin de les empêcher d'appuyer les forces américaines;
 - . contrôler les zones océaniques contiguës à l'U.R.S.S.;
 - . éviter toute offensive de la part des forces navales américaines, repérer et détruire ces forces en mer;
 - . endiguer la Chine;

- contrôler les détroits clés de la région;
- attaquer les Lignes de communications maritimes (SLOC) alliées dans toute la région.

Tous ces objectifs soulignent l'importance stratégique des Territoires du Nord et des îles Kouriles et expliquent pourquoi l'U.R.S.S. les avait placés dans une «zone de contrôle maritime». Cette zone aurait facilité le mouvement des forces navales soviétiques entre la mer d'Okhotsk et la mer du Japon, y compris l'approvisionnement de Petropavlovsk.

En cas d'ouverture des hostilités, on se serait sérieusement disputé les détroits avoisinant le Japon. Les Soviétiques auraient pu fournir des forces navales et aériennes crédibles pour défendre les Territoires du Nord, les îles Kouriles et le Pacifique Ouest. Les planificateurs soviétiques s'étaient rendu compte que les navires américains et japonais auraient été capables de mettre à mal les bâtiments soviétiques dans des zones maritimes exigües et que les sous-marins et bombardiers d'attaque soviétiques auraient pu attaquer les forces navales et aériennes alliées, en particulier les groupes aéronavals, avant que ceux-ci n'aient eu le temps, d'une part, d'arriver à portée de tir de l'U.R.S.S. et, d'autre part, de participer à la bataille aérienne au-dessus des Territoires du Nord, des îles Kouriles et de l'île d'Hokkaido.

15. Certes, le Japon continuera de participer de plus en plus aux frais d'entretien des forces américaines stationnées sur son territoire (ceci afin d'apaiser les craintes exprimées à ce sujet par l'Administration et le Congrès). Quant au montant global des dépenses de défense, il continuera à augmenter à son rythme actuel, mais il subira les contrecoups d'une éventuelle baisse du yen et des recettes fiscales du gouvernement.
16. Voir le Document No 91/8 du Groupe de la planification des politiques, intitulé «La sécurité pour le Canada et l'Asie-Pacifique : Dialogue sur la sécurité coopérative dans le Pacifique Nord - Les tendances», Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada, novembre 1991.
17. Les propositions relatives à la sécurité de l'Asie-Pacifique ont reçu de la part des Japonais un accueil presque toujours négatif. Les initiatives prises par la Mongolie et la Corée ont fait l'objet de commentaires favorables, mais n'ont pas eu de suite. Tokyo a écarté les propositions soviétiques, considérées comme égoïstes et trompeuses, et a critiqué l'Australie et le Canada pour leur naïveté, parce qu'ils semblaient s'aligner sur le programme régional soviétique ou imposer des modèles européens à l'Asie. Or, la démarche révolutionnaire adoptée par l'ASEAN pour la préparation de la réunion de 1991 du Comité de gestion des programmes (PMC) a

obligé le Japon à envisager un changement d'attitude dans l'examen des arrangements en matière de sécurité régionale.

Au moment où il a appris quelles étaient les intentions de l'ASEAN, le Japon avait déjà sérieusement repensé la question. Il a donc décidé de donner suite aux appels visant à créer une instance multilatérale pour débattre des questions de sécurité. Pour s'assurer que l'Union soviétique continuerait à être isolée de la région, il a pris la décision de souscrire aux propositions de l'ASEAN, mais à la condition que l'instance choisie soit le PMC actuel. Cela permettait de restreindre les consultations sur les «moyens de rétablir la confiance dans la région» à des pays de même esprit, tout en remettant à plus tard la participation de l'Union soviétique.

Avec l'«Initiative de Nakayama» qu'il a lancée à la réunion tenue par le PMC de l'ASEAN en 1991, le Japon semble s'être engagé dans la voie d'un dialogue multilatéral sur des questions intéressant la sécurité dans la région. Il reste néanmoins à voir si le ministre des Affaires étrangères Watanabe continuera à appuyer cette démarche.

DOCS

CA1 EA533 92P01 FRE

Henderson, Stewart

La politique japonaise de securite
nationale : autres interpretations
autres reponses

43264312

3 5036 20026555 1



LIBRARY E A/BIBLIOTHEQUE A E