

De la coupe aux lèvres : la pénible transformation de la politique étrangère japonaise après la guerre froide

Alex Macloed

Numéro 24, automne 1993

La politique étrangère des grandes puissances après la guerre froide

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/040320ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/040320ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Société québécoise de science politique

ISSN

1189-9565 (imprimé)

1918-6592 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Macloed, A. (1993). De la coupe aux lèvres : la pénible transformation de la politique étrangère japonaise après la guerre froide. *Revue québécoise de science politique*, (24), 75–103. <https://doi.org/10.7202/040320ar>

Résumé de l'article

Traditionnellement la politique étrangère du Japon a été, pour les uns, celle d'un « État réactif », content de répondre aux actions des autres, ou, pour d'autres, notamment Susan Pharr, celle d'un « État défensif », cherchant à minimiser les risques et à maximiser les bénéfices. Cet article opte plutôt pour cette dernière interprétation, mais en se demandant si le Japon a été capable d'adopter une politique étrangère plus proactive dans la période d'après-guerre froide et plus à la mesure de son poids réel sur le plan international. Il met l'accent sur les difficultés internes et externes que le Japon doit surmonter avant qu'une telle nouvelle politique étrangère ne devienne réalité.

DE LA COUPE AUX LÈVRES : LA PÉNIBLE TRANSFORMATION DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE JAPONAISE APRÈS LA GUERRE FROIDE

Alex Macleod

Université du Québec à Montréal

Traditionnellement la politique étrangère du Japon a été, pour les uns, celle d'un «État réactif», content de répondre aux actions des autres, ou, pour d'autres, notamment Susan Pharr, celle d'un «État défensif», cherchant à minimiser les risques et à maximiser les bénéfices. Cet article opte plutôt pour cette dernière interprétation, mais en se demandant si le Japon a été capable d'adopter une politique étrangère plus proactive dans la période d'après-guerre froide et plus à la mesure de son poids réel sur le plan international. Il met l'accent sur les difficultés internes et externes que le Japon doit surmonter avant qu'une telle nouvelle politique étrangère ne devienne réalité.

La fin de la guerre froide et la recherche d'un «nouvel ordre international» ne sont pas arrivées à point nommé pour le Japon. Bien au contraire. Sous la pression de ses alliés occidentaux, le Japon avait déjà commencé à revoir plusieurs aspects de sa politique étrangère avant la chute du mur de Berlin. L'effondrement du communisme soviétique, la disparition de l'URSS et la recomposition des rapports de force qui en résulta introduisirent de nouvelles données dans

Alex Macleod, département de science politique, Université du Québec à Montréal,
C.P. 8888, Succ. Centre-Ville, Montréal (Québec), H3C 3P8

Revue québécoise de science politique, no 24, automne 1993.

cette réflexion, lesquelles provoquèrent une véritable crise de la politique étrangère japonaise.

Pour plusieurs analystes, sauf pendant les années 1930, le Japon a toujours suivi une politique étrangère essentiellement «réactive», qui répond aux actions et aux pressions du contexte international plutôt que de prendre l'initiative¹. Selon cette optique, après la Seconde Guerre mondiale, les lignes directrices d'une politique réactive ont été établies par le premier ministre Shigeru Yoshida, qui mit l'accent sur la nécessité d'assurer le développement économique du pays, en laissant sa sécurité militaire entre les mains des États-Unis². Cette interprétation de la politique étrangère japonaise est largement partagée par le ministère des Affaires étrangères du Japon. Comme nous le verrons, ce dernier prétend que le Japon est en train de sortir de l'ère de la politique réactive.

Cette thèse ne fait cependant pas l'unanimité. Aux États-Unis, le courant dit «révisionniste» présente la politique étrangère japonaise comme une nouvelle forme d'impérialisme où la logique de la politique actuelle du Japon «crée un sol fertile pour cristalliser le consensus presque inévitable selon lequel le Japon doit convertir l'empire économique qu'il a obtenu en un empire politique et militaire³». D'autres prétendent que le Japon n'est déjà plus un «État réactif» et

1. Pyle, Kenneth B., «The Burden of Japanese History and the Politics of Burden Sharing», dans Makin, John H. et Donald Helmann (sous la direction de), *Sharing World Leadership? A New Era for America and Japan*, Washington, D.C., American Enterprise Institute, 1989, p. 41-77, et Calder, Kent E. «Japanese Foreign Economic Policy Formation : Explaining the Reactive State», *World Politics*, vol. 50, n° 4, juillet 1988, p. 517-541.

2. Voir Dower, John W., *Empire and Aftermath. Yoshida Shigeru and the Japanese Experience, 1878-1954*, Cambridge, Mass., Council on East Asian Studies, Harvard University, 1979, p. 428-436, et Pyle, Kenneth B., «In Pursuit of a Grand Design: Nakasone Between the Past and the Future», dans Pyle, Kenneth B., (sous la direction de), *The Trade Crisis: How Will Japan Respond?*, Seattle, Society for Japanese Studies, 1987, p. 9.

3. Burstein, Daniel, *YEN! Japan's New Financial Empire and its Threat to America*, New York, Fawcett Columbine, 1990, p. 27. Pour une version extrémiste de cette thèse, voir le roman à grand succès de Crichton, Michael, *Rising Sun*, New York, Ballantine Books, 1992.

qu'il est devenu une superpuissance économique qui est en train de mener une politique étrangère beaucoup plus activiste⁴. Susan Pharr, pour sa part, rejette ces modèles en faveur de celui de l'«État défensif». Selon cette interprétation, la politique étrangère du Japon serait une «stratégie peu coûteuse, peu risquée, cherchant à maximiser les bénéfiques⁵». Dans cette optique, la politique étrangère du Japon est demeurée fondamentalement la même après la fin de la guerre froide.

Si l'on peut accepter l'idée qu'il existe une certaine continuité dans la politique étrangère du Japon, ce qui est d'ailleurs le cas de la plupart des pays où il n'y a pas eu rupture de régime, il n'en reste pas moins qu'un grand débat sur les orientations et les objectifs de la politique étrangère se déroule au Japon depuis le milieu des années 1980. Ce débat touche la nature même de la politique étrangère japonaise, du moins aux yeux des décideurs, et le rôle que le Japon doit jouer sur la scène mondiale. La fin de la guerre froide n'a pas mis un terme à cette réflexion, mais a dévoilé les obstacles internes auxquels le gouvernement, et en particulier le ministère des Affaires étrangères, doit faire face. Dans ce long processus de transformation de la politique étrangère japonaise, la crise, puis la guerre du Golfe ont représenté un point tournant qui a révélé les profondes divisions sur les orientations de cette politique à tous les niveaux de la société japonaise et les difficultés inhérentes à une remise en cause, même partielle, d'une politique qui a convenu si longtemps à la plupart des Japonais.

Cette tentative pour changer la politique étrangère japonaise et les difficultés qu'elle rencontre dans le système politique feront l'objet principal de cet article. Cette analyse permettra enfin d'évaluer la justesse des interprétations contradictoires que l'on fait de la nature de la politique étrangère japonaise et la réalité ou l'irréalité des changements

4. Voir, par exemple, Vogel, Ezra F., «Pax Nipponica?», *Foreign Affairs*, vol. 64, n° 4, printemps 1986, p. 752-767.

5. Pharr, Susan, «Japan's Defensive Foreign Policy and the Politics of Burden Sharing», communication présentée à la 33^e conférence annuelle de l'International Studies Association, Atlanta, mars 1992, p. 2-3.

que cette politique aurait subis. Une discussion sur les transformations de cette politique doit commencer par une interrogation plus générale sur le processus menant à la décision de changer de politique étrangère.

Le choix d'une nouvelle politique étrangère : esquisse d'un cadre théorique

Les changements de politique étrangère ne résultent pas tous d'une option claire de la part des gouvernants. Dans beaucoup de cas, la transformation de cette politique se fait de façon graduelle, au fur et à mesure que les décideurs adaptent leur politique pour tenir compte de nouvelles circonstances internes ou externes, sans qu'il y ait une décision délibérée de changer de cap. Dans d'autres cas, un pays se verra forcé de chercher de nouveaux alliés ou d'autres partenaires commerciaux à la suite d'un changement de politique à son égard de la part d'un allié ou d'un partenaire important. Enfin, à la suite d'une défaite militaire, le pays vaincu se verra souvent imposer une nouvelle orientation de sa politique étrangère par la puissance victorieuse. Comme nous tentons d'évaluer la possibilité de la mise en place intentionnelle d'une nouvelle politique étrangère japonaise, nous limiterons notre analyse à la recherche délibérée d'un changement de politique de la part d'un gouvernement.

L'élaboration d'un cadre théorique permettant de cerner les éléments principaux du choix d'une nouvelle politique étrangère soulève au moins trois questions : que veut-on dire par changement en politique étrangère? Quels sont les facteurs internes et externes qui favorisent ou provoquent le changement? Quels sont les obstacles internes et externes au changement?

Selon Charles F. Hermann, il y aurait au moins quatre niveaux de changement délibéré dans le domaine de la politique étrangère⁶. Le premier se définit par une modification de l'effort exercé pour atteindre des objectifs qui,

6. Hermann, Charles F., «Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy», *International Studies Quarterly*, vol. 34, n° 1, mars 1990, p. 6-7.

par ailleurs, demeurent inchangés. Il l'appelle des «changements d'ajustement» et l'écarte de la liste des véritables changements de politique étrangère. Le deuxième niveau comprend des «changements de programme», c'est-à-dire des modifications dans les moyens utilisés pour poursuivre des objectifs qui restent essentiellement les mêmes. C'est le type de remaniement auquel on procède le plus fréquemment quand la marge de manœuvre des gouvernements sur le plan de la politique étrangère est limitée, ce qui est le cas de la plupart des pays industrialisés. À un troisième niveau se situent les «changements d'objectif» ou de «problème». Enfin à un quatrième niveau se rangent les changements d'envergure, soit les «changements d'orientation internationale»; il s'agirait alors d'une transformation fondamentale du rôle et des activités d'un pays sur le plan international.

Ce dernier cas représente sans aucun doute la situation la plus nette d'un changement profond dans la politique étrangère. Cependant, si l'on prenait à la lettre la définition de Hermann, on pourrait citer peu d'exemples de vrais changements au quatrième niveau parmi les démocraties libérales entre 1945 et 1989. Même celui de l'«Ostpolitik» du gouvernement Brandt du début des années 1970, ou celui de la politique gaulliste dans les années 1960 présentent beaucoup plus d'éléments de continuité que d'éléments de rupture par rapport à la politique des gouvernements antérieurs. Pour rendre utile le concept de changement d'orientation internationale, il faudrait donc le définir plus largement et tenir compte des modifications significatives qu'un pays apporte à l'orientation de sa politique étrangère, lesquelles traceraient une ligne de démarcation entre l'ancienne politique et la nouvelle, même sans qu'il s'agisse d'une transformation complète de la politique étrangère. Si le changement signale une expansion notable du réseau des relations internationales d'un pays, une transformation qualitative de la nature des relations avec ses partenaires ou ses adversaires, ou une modification significative dans un domaine de première importance pour la politique extérieure d'un pays, on peut parler alors d'un changement au quatrième niveau. Par exemple, ni l'«Ostpolitik» ni la décision de la

France de quitter l'organisation militaire de l'OTAN n'ont remis en cause l'appartenance des deux pays concernés à l'Alliance atlantique, mais selon la plupart des commentateurs, elles ont annoncé un changement de nature qualitative dans les relations internationales de l'Allemagne occidentale et de la France et une nouvelle politique dans un domaine important. De la même façon, la décision américaine de reconnaître la Chine communiste, bien qu'elle n'ait pas modifié toute la politique asiatique des États-Unis, représente un changement profond dans la perception américaine du monde extérieur et mérite de figurer dans les changements au quatrième niveau.

Les transformations presque totales de politique étrangère qui ont souvent accompagné les changements de régime, comme dans le cas de la révolution iranienne, sont par définition inexistantes dans les pays industrialisés qui font partie des démocraties libérales. Dans ce dernier cas, le passage d'un parti au pouvoir à un autre ne peut être assimilé à un changement de régime, même si la nouvelle équipe déclare son intention de mener une autre politique étrangère. L'avènement de la V^e République française reste tout de même un cas isolé parmi les démocraties libérales⁷.

Sans doute parmi les facteurs internes les plus importants qui contribuent à créer des conditions propices à l'émergence d'une nouvelle politique étrangère, on doit compter la nature des institutions responsables de la prise de décision finale. Charles Hermann et son équipe de recherche ont réduit ce qu'ils appellent les «unités de décision ultime» à trois modèles principaux : le «leader prédominant», le

7. K. J. Holsti utilise un concept très proche du quatrième niveau de changement de politique étrangère de Hermann, celui de la «restructuration de la politique étrangère» dans son article «Restructuring Foreign Policy: A Neglected Phenomenon in Foreign Policy Theory», dans Holsti, K. J., *Change in the International System. Essays on the Theory and Practice of International Relations*, Vermont, Edward Elgar, Aldershot et Brookfield, 1991, p. 83-100. Holsti reconnaît lui aussi que ce concept s'applique surtout aux pays en voie de développement et ne trouve que deux exemples de «restructuration» parmi les pays industrialisés depuis 1945, la France et le Canada. Il qualifie d'ailleurs le cas de ce dernier de «discutable», *ibid.*, p. 88.

«groupe unique» et les «groupes multiples autonomes⁸». Pour ces auteurs, le «processus de décision à l'intérieur de chaque type d'unité de décision façonne et canalise l'impact, plus large, de l'environnement interne et international sur le comportement en politique étrangère⁹». La nature de l'unité en question la rend plus ou moins sensible à des pressions en faveur du changement de la politique étrangère. Ainsi, le leader prédominant, qui est insensible à l'information venant de l'extérieur, sera peu enclin à recevoir de l'information contraire à ses vues sur le monde, et changera donc peu ou ne changera pas du tout sa politique à la suite de pressions externes. Dans le cas de groupes multiples autonomes, s'ils sont dans une relation à somme nulle où chacun perçoit la perte de l'un comme un gain pour l'autre, alors le résultat le plus probable est l'impasse, à moins qu'un groupe ne réussisse à prendre nettement le dessus, auquel cas des solutions radicales sont possibles. Par contre, s'ils se trouvent dans une relation à somme positive où il n'y a ni gagnants ni perdants, un accord sur la politique étrangère est plus envisageable, mais forcément sous la forme d'un compromis aboutissant à des modifications prudentes et parfois incohérentes.

Selon Hermann, les changements de politique étrangère issus de l'appareil gouvernemental ont essentiellement deux sources. D'une part, un décideur jouissant d'une certaine autorité peut réussir à imposer sa propre vision de la nouvelle orientation que doit prendre la politique étrangère du pays, et, d'autre part, un groupe à l'intérieur du gouvernement, souvent à l'échelon moyen de la bureaucratie, peut réclamer un changement de direction dans la politique étrangère¹⁰.

8. Hermann, Margaret, Charles F. Hermann et Joe D. Hagan, «How Decision Units Shape Foreign Policy Behavior», dans Hermann, Charles F., Charles Kegley Jr. et James N. Rosenau (sous la direction de), *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Winchester, Mass., Allen and Unwin, 1987, p. 309-336.

9. *Ibid.*, p. 335.

10. Hermann, Charles F., «Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy», p. 11-12.

Un renouvellement de gouvernement semble quelquefois entraîner des modifications de programme ou d'objectifs, d'autant plus que la politique étrangère devient parfois un enjeu électoral dans les démocraties libérales. C'est souvent le cas aux États-Unis, en France et en Grande-Bretagne, mais les changements proposés concernent la plupart du temps des questions de style beaucoup plus qu'elles ne sont des remises en cause fondamentales de la politique suivie jusqu'alors. Parfois, l'arrivée d'un nouveau chef de gouvernement, un rééquilibrage du rapport des forces à l'intérieur du parti gouvernemental ou de la composition de la coalition au pouvoir suffisent pour déclencher le processus menant au changement. Normalement, cependant, les raisons pour changer la politique étrangère se situent à un niveau plus profond et sont moins liées à l'actualité; elles n'ont rien à voir en tout cas avec le personnel dirigeant en place.

Enfin, l'évolution de l'économie peut inciter à changer la politique étrangère en bouleversant l'ordre des priorités de l'État. Elle favorise souvent la montée de nouveaux groupes de pression ou de catégories sociales qui pèseront directement ou indirectement dans la formulation de la politique étrangère. Par exemple, le développement économique affecte le rapport de force entre les divers secteurs de l'économie, notamment avec l'émergence d'industries manufacturières et de services qui émettront des demandes très différentes de celles du secteur agricole. Il peut créer aussi de nouveaux problèmes, tels que ceux de l'environnement, qui suscitent la naissance de groupes de pression réclamant une action au niveau international. Surtout une forte croissance de l'économie peut rendre les décideurs plus conscients de la capacité du pays à intervenir sur le plan international.

Les facteurs internes créent les conditions qui favorisent l'émergence d'une nouvelle politique étrangère, mais à moins que l'orientation de la politique étrangère n'ait fait l'objet d'une lutte pour le pouvoir, ce sont surtout les facteurs externes qui entraînent un changement de cap dans les démocraties libérales.

L'impact des facteurs externes sur les orientations de la politique étrangère dépendra en partie de la perméabilité du

pays en question. Dans le cas de pays à système politique très ouvert et appartenant à des réseaux diplomatiques, sécuritaires ou commerciaux assez étendus, cette perméabilité est très grande. Elle l'est moins quand un État vit en autarcie, dans un système idéologique étanche ou qu'il a opté délibérément pour l'isolement diplomatique.

Ce sont surtout les «chocs externes», résultant d'«événements internationaux dramatiques¹¹», qui provoquent une réflexion sur la politique étrangère et poussent au changement. La restructuration du système international représente le cas le plus spectaculaire de ce genre de «choc». La fin de la guerre froide est l'exemple le plus récent d'une telle restructuration.

Les chocs externes sont des facteurs objectifs de changement de politique étrangère, qui obligent tous les acteurs concernés à ajuster leur comportement international et leurs alliances, que leur système politique soit perméable ou non. Les sources externes de changement de politique étrangère ne revêtent, cependant, pas toutes des formes aussi radicales. Le plus souvent un pays subira des pressions plus ou moins subtiles de la part d'un allié ou d'un voisin l'incitant à modifier son comportement international. Ainsi en est-il de l'Allemagne que les États-Unis et ses alliés de l'OTAN, surtout depuis l'unification, essaient de plus en plus de convaincre de participer activement à des opérations internationales de maintien de la paix. Quant au Japon, il y a déjà longtemps que les Américains et les Européens insistent pour qu'il assume des tâches internationales conformes à sa puissance économique.

Le changement se met rarement en marche sans provoquer des résistances à l'intérieur du système politique ou de la société. Au sein de l'appareil gouvernemental, il y a toujours des groupes qui considèrent que le *statu quo* sert mieux leurs intérêts ou ceux des clientèles qui les soutiennent. L'enjeu des luttes entre partisans et adversaires du renouveau peut toucher la répartition du budget, notamment dans le domaine de la défense, ou la mise en relief d'un ministère qui bénéficie d'une modification dans les priorités de la politique

11. *Ibid.*, p. 11.

étrangère aux dépens d'un autre ministère qui se considère perdant. La capacité de résistance à l'innovation est particulièrement forte là où des groupes multiples autonomes exercent une prédominance dans le processus de prise de décision.

L'appréhension de modifications dans la politique extérieure peut éveiller l'hostilité de clientèles électorales ou de groupes de pression puissants, surtout si leur poids politique et économique risque de diminuer avec l'évolution de l'économie. Ces derniers sont souvent mieux organisés et mieux équipés pour intervenir politiquement que les groupes montants qui réclament des changements. On peut penser à l'influence politique des agriculteurs français et leur capacité de peser sur la politique commerciale de la Communauté économique européenne (CEE).

Sous certaines conditions, l'opinion publique peut freiner aussi l'émergence d'une nouvelle politique étrangère. Le point de vue traditionnel selon lequel l'opinion publique n'a que peu d'influence sur la politique étrangère a été sérieusement remis en question¹². Thomas Risse-Kappen a démontré que les structures internes et les processus de construction des coalitions ont une grande influence sur le rôle de l'opinion publique dans les démocraties libérales. L'auteur conclut que cette opinion représente une contrainte, difficilement contournable, dans la formulation de la politique étrangère du Japon à cause de la nature du système politique¹³. Si une nouvelle politique étrangère bouleverse des principes profondément ancrés, le gouvernement doit ou bien passer outre et prendre le risque de provoquer des remous graves et même de se faire battre aux prochaines élections, ou bien entreprendre une campagne d'éducation suivie auprès du public.

12. Voir Holsti, Ole R., «Public Opinion and Foreign Policy: Challenges to the Almond-Lippmann Consensus», *International Studies Quarterly*, vol. 36, n° 4, décembre 1992, p. 439-466, et Risse-Kappen, Thomas, «Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies», *World Politics*, vol. 43, juillet 1991, p. 479-512.

13. Risse-Kappen, T., *loc. cit.*, p. 508-509.

Enfin, l'annonce de changements en politique étrangère de la part d'un pays peut aussi soulever des craintes chez ses voisins ou chez ses partenaires. Ces craintes peuvent se traduire en pressions qui auront un impact, selon le degré de perméabilité ou de sensibilité du pays concerné, en faveur du maintien du *statu quo*. Le Japon et l'Allemagne, à cause de leur comportement avant et pendant la Seconde Guerre mondiale, se sentent particulièrement faibles devant ce type de pression.

Vers l'adoption d'une nouvelle politique étrangère japonaise

Le débat sur les changements dans la politique étrangère japonaise persiste depuis le milieu des années 1980. Pour certains observateurs¹⁴, ces changements sont très réels. Ils soulignent les efforts du premier ministre Yasuhiro Nakasone pour promouvoir une approche plus activiste. Ils citent, entre autres, sa décision de dépasser la limite de un pour cent du PNB pour les dépenses de défense, au budget de 1987, ses déclarations plus « musclées » en faveur du rôle du Japon dans l'alliance occidentale et les débuts d'une politique dite d'internationalisation visant à rendre le Japon plus sensible au monde extérieur sur tous les plans.

D'autres, à l'instar de Susan Pharr, soulignent surtout la continuité de la politique étrangère du Japon, même après la guerre froide et la guerre du Golfe. Selon Pharr, une analyse serrée de l'évolution de la politique étrangère du Japon démontre clairement que les caractéristiques de cette politique, ses objectifs et sa stratégie n'ont guère changé. Nous assistons toujours au comportement d'un État défensif. Le Japon a continué ses tentatives pour minimiser les risques, pratiquer l'auto-endiguement (*self-containment*), rationaliser son incapacité d'en faire plus, substituer une politique de contribution financière à des concessions sur le plan de la défense et ritualiser ses conflits avec les États-Unis. Cette

14. Voir, par exemple, Vogel, Ezra F., *loc cit.* et Saito Shiro, *Japan at the Summit : Japan's Role in the Western Alliance and Asian Pacific Co-operation*, The Royal Institute of International Affairs, Londres, Routledge, 1990.

politique l'a bien servi dans le passé, et il a tout avantage à la maintenir¹⁵.

Les arguments de Pharr décrivent de façon assez convaincante l'évolution réelle de la politique étrangère du Japon d'avant 1989, mais devons-nous conclure que des changements profonds dans cette politique ne sont pas en train de se mettre en place? Les deux derniers niveaux de changements proposés par Hermann nous semblent les plus appropriés pour déterminer le degré des véritables transformations de la politique étrangère d'un État. Le problème est de trouver des indices fiables de ces changements. En principe, on doit pouvoir détecter de nouveaux objectifs de la politique étrangère à la fois à partir du discours sur cette politique, du moins en ce qui concerne les intentions manifestes, et du comportement d'un pays sur le plan international.

Si la volonté du gouvernement japonais d'adopter une nouvelle politique étrangère est relativement facile à démontrer, la nature des changements effectués ou recherchés demeure discutable. Depuis le milieu des années 1980, le gouvernement japonais ne cesse de déclarer qu'il est nécessaire d'acquiescer aux demandes venant de la communauté internationale pour que le Japon y joue un rôle plus actif. Aux sommets des sept plus grands pays industrialisés, depuis 1990, il a réussi à faire accepter sa position sur la reprise des relations économiques avec la Chine et son refus d'aide massive à l'URSS/Russie tant que persistera le différend sur les îles Kouriles. Cependant, ces changements correspondent essentiellement à ceux des deux premiers niveaux proposés par Hermann, c'est-à-dire des changements d'ajustement et de programme. Ils ne contredisent donc pas la thèse de Pharr. Avec la fin de la guerre froide, l'urgence de changer de politique s'est exprimée avec beaucoup plus d'insistance et a soulevé un débat au sein de l'appareil gouvernemental non seulement sur les moyens de cette politique, mais aussi sur ses objectifs.

Selon l'histoire officielle, la politique étrangère du Japon est passée par deux étapes principales depuis la Seconde

15. Pharr, Susan, *loc. cit.*, p. 27-42.

Guerre mondiale. La première, qui prit fin au début des années 1970, aurait été consacrée à la reconstruction économique et au retour du Japon au sein de la communauté internationale. Pendant la seconde, qui s'étend sur les deux décennies suivantes, le Japon se serait efforcé d'exercer ses responsabilités internationales et de remplir son rôle de «démocratie industrialisée occidentale¹⁶». Toujours selon cette version officielle, les notions d'Occident et de démocraties industrialisées perdent de plus en plus leur sens et la «coordination de la politique internationale par le Japon doit augmenter son étendue¹⁷», mais cela ne suffit plus. Le Japon ne peut plus se permettre de mener une «politique étrangère passive en prenant l'ordre international pour acquis¹⁸». La politique japonaise serait à un point tournant et devrait aller au-delà des limites d'une simple politique de coordination. Le Japon d'aujourd'hui est «dans une position d'influer sur presque toutes les questions liées à la construction d'un nouvel ordre international¹⁹».

Il n'y a pas, au Japon, de dissension majeure à propos de cette analyse. Le débat tourne autour des leçons que le pays doit en tirer et de la nouvelle orientation de la politique étrangère qui en découlerait. On peut réduire ce débat à deux courants principaux, celui des «régionalistes», partisans d'une politique axée surtout sur le *leadership* de l'Asie de l'Est ou de la région de l'Asie-Pacifique, et celui des partisans du «bilatéralisme» qui réclament une politique continuant à

16. Voir *Diplomatic Bluebook 1991*, Ministère des Affaires étrangères du Japon, Tokyo, 1992, p. 25-26, et Satoh, Yukio, «Le nouveau courant de la diplomatie japonaise. À la recherche d'une identité japonaise au sein de la communauté internationale», *Politique étrangère*, vol. 56, n° 3, automne 1991, p. 665.

17. *Diplomatic Bluebook 1991*, p. 27.

18. Kuriyama, Takakazu, «New Directions for Japanese Foreign Policy in the Changing World of the 1990s. Making Active Contributions to the Creation of a New World Order» (ronéo), traduction du ministère des Affaires étrangères du Japon d'un article paru dans la revue *Gaikō Forumu*, 20, mai 1990, p. 14.

19. *Ibid.*, p. 28.

mettre l'accent sur la relation avec les États-Unis²⁰. Au niveau gouvernemental, surtout au ministère des Affaires étrangères, la contradiction entre les deux positions n'est pas fondamentale, car on insiste sur le fait que le Japon jouit d'une situation unique comme membre de deux communautés internationales, ce que le ministre des Affaires étrangères, Tarô Nakayama, a appelé la «double position d'une nation de l'Asie-Pacifique et d'une démocratie industrielle²¹».

Avec la fin de la guerre froide, le Japon dut ajuster sa perception du monde extérieur. Il avait déjà constaté un certain déclin dans la position relative des États-Unis et devait se rendre à l'évidence de sa propre puissance économique. La fin de la guerre froide, aux yeux des Japonais, donnait encore plus d'importance à la valeur de la puissance économique et ouvrait de nouvelles voies à la diplomatie japonaise. Le premier ministre Kaifu s'exprimait ainsi :

Quand la confrontation de la puissance régnait sur l'ordre mondial, le Japon ne pouvait faire une contribution basée sur la force; mais maintenant que l'on a commencé les démarches pour créer un nouvel ordre mondial de coexistence pacifique fondé sur le dialogue et la coopération, le Japon a un rôle positif à jouer²².

20. Pour une bonne synthèse de ce débat, voir Brown, Eugene, «Japan's Search for Strategic Vision: The Contemporary Debate», communication présentée à la 33^e conférence annuelle de l'International Studies Association, Atlanta, 1992, p. 12-31.

21. «Statement by Foreign minister Tarô Nakayama at the 45th Session of the General Assembly of the United Nations», dans *Diplomatic Bluebook 1991*, p. 410.

22. «Policy Speech by Prime Minister Toshiki Kaifu to the 118th Session of the National Diet», dans *Diplomatic Bluebook 1990*, Ministère des Affaires étrangères du Japon, Tokyo, s.d., p. 274.

Plus d'un an plus tard, et *après* la guerre du Golfe, Kaifu tenait encore un discours semblable. Il parlait d'un glissement de la bipolarité vers la multipolarité, tendance qui accroissait l'importance du Japon et de l'Europe occidentale sur la scène internationale et qui présageait le remplacement de la puissance militaire par la «somme totale de la force économique, de la prouesse scientifique et technologique, la stabilité et l'ordre sociaux et toute la gamme d'autres facteurs qui constituent l'influence d'un pays²³». Ce n'est pas un hasard si ce portrait correspond dans tous ses traits à la situation du Japon. La fin de la guerre ne présentait pas seulement une belle occasion pour ce pays de se faire valoir sur le plan international. Elle apportait aussi des sujets d'inquiétude, en particulier une augmentation de l'instabilité, surtout en Asie de l'Est, et ne changeait rien à la menace que représentait l'URSS devenue Russie. Sur ce dernier point, on peut noter l'insistance de l'Agence de défense, c'est-à-dire le ministère de la Défense, sur la persistance de la «menace soviétique/russe» pour le Japon. Son discours sur ce sujet a à peine changé. Certes on peut expliquer ce refus de rajuster la perception de la Russie en partie par la lutte pour maintenir le budget militaire, mais il reflète aussi la méfiance historique des Japonais à l'égard de la grande voisine du Nord, qui se manifeste toujours dans les sondages d'opinion.

Un autre changement, indépendant de la fin de la guerre froide, apporte un nouvel élément à l'environnement international, qui met le Japon sur la défensive et l'oblige à chercher des solutions de rechange, c'est-à-dire l'émergence de blocs commerciaux en Europe et en Amérique du Nord qui semblent le viser directement. Lui qui se voulait le champion du libre-échange et qui a fondé toute sa politique économique étrangère sur le libre accès aux marchés les plus riches du monde se trouve acculé à ajuster sa stratégie commerciale et à s'interroger, manifestement à contre-cœur, au sujet d'un

23. «Policy Speech by Prime Minister Toshiki Kaifu during His ASEAN Visit», dans *Diplomatic Bluebook 1991*, p. 425.

repli possible sur l'Asie de l'Est pour y jouer le rôle de leader économique régional que plusieurs pays attendent de lui²⁴.

Dans ce contexte caractérisé principalement, du moins aux yeux du Japon, par l'incertitude, quelle forme peut prendre une nouvelle politique étrangère japonaise? En quelques mots, on peut dire que le Japon aspire à la diplomatie d'une grande puissance «sans avoir le visage d'une telle puissance²⁵». Autrement dit, le Japon cherche le moyen d'influencer les événements externes sans remettre en cause sa renonciation à une vocation de puissance militaire. Il souhaite faire reconnaître sa nouvelle importance sur le plan international par l'obtention d'un siège permanent au Conseil de sécurité des Nations-Unies. On peut interpréter cet objectif général tout simplement comme une autre forme de ce que Pharr appelle la politique de substitution, mais il indique tout de même une volonté d'être plus actif sur le plan international, dans les limites permises par l'article 9 de la Constitution, volonté suffisamment nouvelle pour se qualifier comme un changement au troisième niveau (changements d'objectif).

La crise du Golfe : un point tournant de la politique étrangère japonaise?

Il est vrai que le débat sur les orientations que devrait prendre la politique étrangère du Japon a commencé bien avant la crise du Golfe, mais n'a pas touché les orientations fondamentales de cette politique. Cette crise est devenue aussi celle de la politique étrangère japonaise dans la mesure où elle a démontré, d'une part, que le Japon ne pouvait plus continuer à mener la même politique qu'auparavant, et, d'autre part, qu'il ne disposait d'aucune vision claire de ce que cette politique devrait être. Elle a révélé aussi le chemin que

24. Voir Pons, Philippe, «Tokyo, catalyseur de l'Asie», *Le Monde*, 19 janvier 1993 et Misaki, Hisane, «Japan adopts a new Asian policy», *The Japan Times* (édition internationale), 11-17 janvier 1993.

25. «Discussions on Japanese Diplomacy, as Experienced by Takakazu Kuriyama», *Chūō Kōron*, novembre 1991, traduit dans *Summaries of Selected Japanese Magazines*, Ambassade des États-Unis, Tokyo, avril 1992, p. 24.

ce pays devrait parcourir avant qu'une nouvelle politique étrangère ne devienne une réalité convaincante pour ses partenaires.

À travers le «choc irakien²⁶», le Japon est devenu conscient que le monde attendait beaucoup plus de lui qu'une simple participation financière et qu'il était totalement incapable de répondre à cette demande. Au cours des sept mois de crise et de guerre, le Japon a apporté une contribution de 13 milliards\$ à la force multinationale, mais n'a pu se résoudre à envoyer des ressources humaines dans quelque domaine que ce soit pour la soutenir. Pendant deux mois et demi, le gouvernement Kaifu a tenté de faire adopter une loi qui aurait permis au Japon de dépêcher un détachement des Forces d'autodéfense japonaise pour participer, mais sans combattre, aux opérations de l'ONU; il a dû y renoncer à la suite des réactions défavorables de l'opinion publique, de la défection du Kômeitô, parti d'opposition d'inspiration bouddhiste dont l'appui était essentiel à la Chambre haute de la Diète, et de dissensions à l'intérieur du parti gouvernemental, le Parti libéral-démocrate (PLD). Pour le monde extérieur, et en particulier les Américains, le Japon n'était toujours pas prêt à assumer ses responsabilités internationales sous une autre forme qu'une contribution monétaire. La décision d'envoyer des dragueurs de mine dans la région du Golfe après la guerre fit peu pour diminuer l'image extrêmement négative qu'avait projetée le Japon pendant toute la période de la crise.

Dans le pays même, les tergiversations du gouvernement Kaifu déclenchèrent un débat, pendant et après la crise de la guerre du Golfe, sur son rôle international et sur les façons de le remplir. Le Parti communiste et le Parti socialiste restèrent sur leurs positions. Pour ces deux partis, qui nient toujours la légitimité des Forces d'autodéfense, le Japon devait respecter à la lettre sa constitution et n'envoyer aucun militaire, armé ou non, en dehors du territoire national pour des missions de l'ONU. Le vrai débat eut lieu à

26. Purrington, Courtney, «Tokyo's Policy Responses During the Gulf War and the Impact of the "Iraqi Shock" on Japan», *Pacific Affairs*, vol. 65, n° 2, été 1992, p. 161-181.

l'intérieur du PLD et des partis centristes, d'une part, et au sein de l'appareil gouvernemental, d'autre part. Il tournait autour de deux points principaux: le manque de préparation du gouvernement pour faire face à une crise de l'envergure de celle du Golfe, et le rôle international futur du Japon et les moyens de le remplir.

Pendant la crise du Golfe, plusieurs leaders influents du PLD, dont son secrétaire général, Ichirô Ozawa, ont réclamé une réponse claire du Japon aux demandes des alliés de la force multinationale concernant l'engagement de ressources humaines, afin que le Japon assume de nouvelles responsabilités internationales. L'échec de ces efforts a entraîné une série de récriminations entre le ministère des Affaires étrangères, le gouvernement et la direction du PLD. Celle-ci blâma le ministère pour son excès de prudence et l'absence de tout mécanisme permettant de faire face aux crises. De son côté, le ministère reprocha au gouvernement son manque de *leadership* et son incapacité de faire adopter la loi sur la coopération concernant les opérations de paix de l'ONU. Il accusa le gouvernement d'avoir cédé aux pressions du PLD et de l'Agence de défense, ce qui l'obligea à remanier à l'excès son projet initial. En fait, le ministère des Affaires étrangères a servi de bouc émissaire commode dans la faillite de la politique gouvernementale. Ces critiques, qui provoquèrent la mutation du vice-ministre administratif, son plus haut fonctionnaire, Takakazu Kuriyama, créèrent un malaise profond au sein d'un ministère déjà éprouvé par son manque relatif de prestige par rapport aux ministères des Finances et du Commerce international et de l'Industrie.

L'ancien vice-ministre administratif des Affaires étrangères n'exagérait pas quand il écrivait que, pour la diplomatie japonaise, la guerre du Golfe «devint la plus grande épreuve depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale²⁷». Pour le Japon, cette crise était un choc extérieur qui l'obligeait à prendre des décisions et à faire des choix en politique étrangère. Et surtout elle fit prendre conscience de la

27. «Discussions on Japanese Diplomacy, as Experienced by Takakazu Kuriyama», p. 28.

nécessité de changer de politique, non seulement au niveau de l'élite, mais aussi à celui de l'opinion publique.

Après la guerre, le Japon s'engagea dans une série d'initiatives dont il voulait se servir pour démontrer que sa politique étrangère avait pris un véritable virage. Après un long débat, il adopta enfin une loi lui permettant d'envoyer à l'étranger un nombre limité de troupes, et sous des conditions assez restrictives, pour participer à des opérations de maintien de la paix sous l'égide de l'ONU. Les premières furent dirigées vers le Cambodge, ce qui confirmait que le Japon voulait tout particulièrement conserver son influence en Asie du Sud-Est. Ce geste peut être interprété comme un premier pas vers un plus grand engagement sur le plan international et la réalisation de sa demande que l'ONU soit de plus en plus engagée dans la solution des conflits internationaux. Ce n'est peut-être pas la première brèche dans les principes pacifistes de l'État japonais, tels que le célèbre article 9, les trois principes antinucléaires et l'interdiction d'exporter des armes, mais, dans le passé, les entorses à ces principes ont été ou cachées ou rationalisées. Cette fois-ci le gouvernement japonais semble vouloir la présenter comme une décision délibérée qui entre dans le cadre d'une nouvelle politique.

Le Japon se percevant comme une puissance non militaire, il a multiplié les tentatives pour exercer son influence sur le plan international et pour parvenir à mettre son savoir-faire technologique au service de sa politique étrangère. Il a organisé une conférence internationale sur le désarmement et occupé une première place parmi les pays industrialisés qui cherchent à réduire le trafic d'armes, surtout entre les pays du tiers monde, et ce en menaçant d'utiliser son aide au développement pour contrôler ce commerce. Il a proposé la création d'un forum permanent où l'on discuterait de la sécurité de l'Asie du Sud-Est. Et, plus récemment, il s'interrogeait sur le grand rôle économique et politique qu'il pourrait jouer dans la région de l'Asie-Pacifique.

Tout ne change pas dans la politique étrangère japonaise. Le traité de sécurité avec les États-Unis demeure un des axes fondamentaux de sa politique de défense, et la menace russe a remplacé la menace soviétique. Enfin, l'idée de base de la «doctrine Yoshida», soit la nécessité d'assurer

le développement économique du Japon, n'a pas disparu, bien que l'on ne puisse plus prétendre que toute la politique étrangère du Japon soit subordonnée à cet objectif.

La prise de conscience nécessaire à une transformation en profondeur de la politique étrangère japonaise existe plus clairement depuis la crise du Golfe, mais on ne peut prétendre qu'elle s'est déjà traduite en un bouleversement de la politique étrangère suivie par le Japon jusqu'alors. Les changements qui ont eu lieu se situent aux deuxième et troisième niveaux proposés par Hermann. Trop d'obstacles empêchent encore cette prise de conscience de se transformer en un changement radical de quatrième niveau.

Les obstacles à des changements de fond dans la politique étrangère du Japon

Sans doute, à la base du problème de la formulation d'une nouvelle politique japonaise se trouve ce qu'un haut fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères a appelé la «recherche d'une identité japonaise²⁸». Cette absence de vision claire laisse beaucoup de marge de manœuvre aux différentes forces hostiles ou peu préparées à faire face au changement. Mais, au-delà de ce manque d'accord chez les membres de l'élite, tous les sondages effectués pendant la crise ont souligné le fait que l'opinion publique n'était pas encore disposée à appuyer majoritairement une politique comprenant l'engagement de ressources humaines dans la force multinationale qui se formait dans les pays du Golfe²⁹.

On ne doit pas sous-estimer l'effet de rupture du consensus sur les objectifs et les moyens de la politique étrangère japonaise au sein de l'élite après la crise du Golfe.

28. Satoh, Yukio, «Le nouveau courant de la diplomatie japonaise. À la recherche d'une identité japonaise au sein de la communauté internationale», *loc. cit.*

29. Dans un sondage publié dans le journal *Asahi Shimbun*, le 6 novembre 1990, 58 % des répondants se déclaraient contre le projet de loi sur la coopération avec les opérations de paix de l'ONU et seulement 21 % en faveur. Soixante-dix-huit pour cent s'opposaient à l'envoi des Forces d'autodéfense à l'étranger, même moyennant des conditions, lors de crises comme celle du Moyen-Orient; 15 % se disaient d'accord avec cette mesure.

Tant que cette élite restera divisée, on ne peut guère s'attendre à des changements dans l'opinion publique. Dans son étude de l'impact de l'opinion publique sur la politique étrangère dans quatre démocraties libérales, les États-Unis, la France, l'Allemagne et le Japon, Thomas Risse-Kappen note que le «Japon, qui est la société la plus homogène des quatre pays, jouit aussi du consensus le plus stable concernant la politique étrangère³⁰». Tous les sondages faits avant, pendant et après la crise et la guerre du Golfe, ont confirmé la persistance du consensus dans l'opinion publique japonaise autour de la constitution et ses dispositifs pacifistes (le préambule et l'article 9)³¹. Cette constitution peut être considérée encore comme un obstacle majeur à l'adoption d'une politique étrangère qui comprendrait un plus grand engagement sur le plan militaire, puisqu'il faut un vote des deux tiers des membres de chacune des deux chambres de la Diète, suivi d'un référendum. Le rapport des forces au parlement, les divisions dans l'élite dirigeante et l'état de l'opinion publique ne permettent pas d'envisager une telle solution dans un proche avenir. Par contre, les gouvernements antérieurs ont su contourner l'article 9 quand ils ont jugé nécessaire de le faire. Entre 1950 et 1954, le gouvernement, sous la pression des Américains, a créé effectivement une force armée et un ministère de la Défense, malgré le paragraphe de l'article qui proclamait qu'«il ne sera jamais maintenu de forces terrestres, navales ou aériennes, ou tout autre potentiel de guerre». Il suffisait d'appeler les forces armées les Forces d'autodéfense, et le ministère l'Agence de défense et le tour était joué! Aujourd'hui une majorité écrasante de la population japonaise accepte l'existence des forces armées³².

30. Risse-Kappen, Thomas, *loc. cit.*, p. 511.

31. D'après un sondage publié par le *Yomiuri Shimbun*, le 30 septembre 1990, seulement 8 % des répondants acceptaient l'idée d'une révision constitutionnelle pour permettre l'envoi des Forces d'autodéfense à l'étranger.

32. Dans un sondage publié par le *Yomiuri Shimbun*, le 2 mai 1991, 63,5 % des répondants considéraient l'existence des Forces d'autodéfense conforme à la Constitution; 14,7 % les croyaient inconstitutionnelles, mais ne remettaient pas en cause leur existence; et 7,4 % réclamaient leur abolition. Selon

Cet exemple démontre que l'opinion publique japonaise n'est nullement immuable, mais qu'elle évolue lentement comme dans la plupart des démocraties libérales. La crise du Golfe a eu cependant l'effet d'une expérience d'apprentissage qui a amené l'opinion, en peu de temps, à envisager l'idée d'une participation des Forces d'autodéfense à des interventions hors du pays. Peu après l'échec du projet de loi sur la participation aux opérations de paix de l'ONU, le 10 novembre 1990, un sondage indiquait une légère majorité (53,2 %) en faveur de l'utilisation des Forces d'autodéfense au service de la coopération internationale et une majorité presque identique (53,8 %) favorable *a posteriori* à l'adoption du projet de loi tel quel ou à la suite de discussions entre le gouvernement et les partis d'opposition³³. Un mois plus tard, un autre sondage confirma que l'idée d'une contribution japonaise aux actions de l'ONU sous la forme de ressources humaines faisait son chemin dans l'opinion, ce que déclarent 65,1 % des répondants³⁴. Pendant la guerre elle-même, l'opinion japonaise était plutôt hostile à l'utilisation de la force contre l'Irak, mais la majorité relative contre cette intervention armée (47,2 % contre, 39,2 % pour) était bien moindre que celle de 69,1 % qui s'était prononcée contre toute solution de force en novembre 1990³⁵. Au cours de 1991 et 1992, d'autres sondages enregistrèrent un appui grandissant à la participation plus active des Forces d'autodéfense à des opérations de l'ONU, bien que la préférence allât toujours à des actions de type humanitaire. En juin 1991, 45 % des répondants à un sondage se déclaraient favorables à une loi qui permettrait une participation japonaise aux opérations de maintien de la paix et 36 % étaient incapables de se

ce même sondage, seulement 33,3 % de la population pensaient qu'il valait mieux réviser la constitution.

33. *Nihon Keizai*, 21 novembre 1990.

34. *Yomiuri Shimbun*, 26 décembre 1990.

35. *Nihon Keizai*, 2 février 1990.

prononcer³⁶. Moins d'un an plus tard, 89 % de la population se disaient en faveur d'une réponse positive à une demande de l'ONU pour une coopération japonaise aux opérations de maintien de la paix au Cambodge et 68 % appuyaient l'envoi des Forces d'autodéfense³⁷. Enfin, aux élections de la Chambre des conseillers de la Diète en juillet 1992, la question de la contribution japonaise à de telles opérations ne fut pas un enjeu majeur, et les partis hostiles à la loi la permettant, notamment le Parti socialiste, subirent une défaite cuisante. L'opinion publique japonaise a certes beaucoup évolué sur cette question depuis 1990, mais elle n'accepte toujours pas que le Japon puisse aller beaucoup plus loin, par exemple jusqu'à participer à des actions de l'ONU impliquant le recours aux armes. Malgré les diverses brèches faites à l'article 9 de la constitution, celui-ci demeure encore une partie fondamentale de la culture politique japonaise.

L'obstacle principal à un changement significatif dans la politique étrangère japonaise demeure le système de prise de décision. Depuis la Seconde Guerre mondiale, le processus japonais tend à ressembler au modèle des groupes multiples autonomes à somme nulle. L'émergence de nouveaux acteurs qui souhaitent participer à l'élaboration de la politique étrangère rend le processus de plus en plus difficile à gérer³⁸. À cause de la place privilégiée accordée à la politique économique internationale depuis la Seconde Guerre mondiale, au point qu'elle était devenue *la* politique étrangère du Japon, le ministère des Affaires étrangères a dû lutter avec le ministère du Commerce international et de l'Industrie pour avoir la maîtrise de la diplomatie japonaise; il devait accepter très souvent de faire figure de bon second. Sur le plan de la politique de sécurité, il se trouvait en concurrence avec

36. *Mainichi Shimbun*, 14 juin 1991.

37. *Yomiuri Shimbun*, 3 mai 1992.

38. Sur les divers problèmes reliés à l'élaboration de la politique étrangère au Japon, voir Fukui, Haruhiro, «Too Many Captains in Japan's Internationalization: Travails at the Foreign Ministry», dans Pyle, Kenneth B., *op. cit.*, p. 154-159 et Dripte, Reinhard, *Japan's Foreign Policy*, The Royal Institute of International Affairs, New York, Council on Foreign Relations Press, 1990, p. 21-24.

l'Agence de défense. Enfin, la tradition japonaise de la fidélité absolue à son ministère, que l'on ne quitte jamais pour en servir un autre, renforce le sentiment de compétition interministérielle. Au niveau du cabinet, la pratique qui consiste à désigner un premier ministre tous les deux ans et celle de changer les portefeuilles en moyenne tous les dix mois réduisent la capacité du cabinet ou du bureau du premier ministre de jouer le rôle de coordinateur, typique du système parlementaire.

La fragmentation du processus de décision est accentuée par l'organisation du parti gouvernemental en factions rivales très bien structurées, qui servent de véhicule, non à des courants idéologiques, mais à des ambitions personnelles. Depuis décembre 1992, il existe six factions du PLD à la Diète, dont une se déclare ouvertement en faveur d'un réalignment des partis politiques japonais et est donc susceptible de faire faux bond à son parti d'origine. En outre, les députés du PLD forment des groupes permanents, connus sous le nom de *zoku* (tribus), qui servent de points de jonction entre les groupes de pression, la bureaucratie et le gouvernement. Compte tenu de la longue durée de la carrière parlementaire au Japon, les *zoku* sont devenus très puissants. La défense et les groupes qui militent en faveur d'un aspect particulier de la politique étrangère, tels que les producteurs agricoles qui veulent maintenir l'interdiction de l'importation du riz au Japon, sont très bien représentés dans les *zoku*. Le ministère des Affaires étrangères, par contre, ne jouit de l'appui d'aucun *zoku*, ce qui le rend particulièrement vulnérable dans ses luttes avec le PLD et ses ministères rivaux. Par ailleurs, le ministère des Affaires étrangères ne possède pas les ressources humaines suffisantes pour gérer convenablement la diplomatie japonaise puisqu'il dispose d'un personnel fixe de seulement 4 300 personnes, y compris les missions diplomatiques, ce qui correspond à la moitié du personnel de la Grande-Bretagne et environ au quart de celui des États-Unis³⁹.

39. Ueda, Takahiko, «Government stymied in times of crisis», *The Japan Times* (édition internationale), 13 et 19 mai 1991.

La crise du Golfe a révélé toutes les faiblesses des mécanismes de prise de décision en matière de politique étrangère. Le gouvernement ne disposait d'aucun instrument pour recueillir des renseignements, et l'absence de toute forme de coopération entre les ministères s'est fait terriblement sentir. Trois jours avant l'échéance du 15 janvier 1991, le ministère des Affaires étrangères prétendait encore que la guerre était peu probable⁴⁰. Il n'est donc pas étonnant que ce ministère fût considéré responsable de la lamentable performance du gouvernement pendant la crise et la guerre du Golfe. Son moral reçut un coup supplémentaire avec la publication, en juillet 1991, du rapport du Conseil sur la réforme administrative (*gyōkakushin*) et, en octobre de la même année, de celui du Conseil sur le renforcement de la diplomatie, créé par le ministère lui-même pour examiner son fonctionnement à la suite de la crise du Golfe. Le rapport du *gyōkakushin* établissait un bilan sévère de la politique étrangère du Japon et demandait la fin de la «diplomatie passive», en déclarant que le «Japon doit présenter ses idées au monde, et doit poursuivre une diplomatie dynamique et responsable pour pouvoir participer à la création et au maintien de l'ordre international⁴¹». Il déplorait également l'absence d'unité dans la politique étrangère du Japon et suggérait une meilleure coordination des politiques externes du Japon à travers le Cabinet, en réclamant que l'on «évite d'apporter la conséquence négative de la fragmentation des compétences administratives dans la poursuite de nos objectifs à l'étranger⁴²». Malheureusement, ce discours sur la nécessité d'une politique étrangère plus claire et plus active était accompagné d'une série de recommandations dont la cohérence et la pertinence n'étaient pas toujours évidentes et qui ne pouvaient que nuire au prestige, déjà très atteint, du ministère. Le rapport du *gyōkakushin* proposait entre autres

40. *Ibid.*

41. *Basic Principles of Japanese External Policy*, extrait du Premier rapport sur la réforme administrative, Bureau du Premier ministre, Tokyo, novembre 1991, p. 10.

42. *Ibid.*, p. 9.

l'abolition de l'examen d'entrée au service diplomatique, la nomination d'ambassadeurs qui n'étaient pas issus du ministère, une restructuration du ministère de même qu'une séparation entre la diplomatie qui resterait entre les mains du ministère des Affaires étrangères et la politique extérieure qui serait exercée conjointement avec d'autres ministères. Le rapport du Conseil sur le renforcement de la diplomatie, qui est devenu un grand sujet de dissension à l'intérieur du ministère, devait contrer les recommandations du *gyôkakushin* en proposant, lui aussi, une restructuration interne. Mais ce plan comprenait la suggestion d'abolir plusieurs bureaux internes du ministère, provoquant ainsi une bataille pour la survie de la part des bureaux les plus menacés⁴³.

Tous les obstacles à l'adoption par le Japon d'une politique étrangère plus active ne viennent pas du système politique japonais. Les pays voisins deviennent toujours très nerveux quand ils voient des signes d'une projection accrue de la puissance japonaise. Le gouvernement se montre sensible à ces craintes et s'efforce de les calmer. Pendant le débat sur le projet de loi qui aurait permis au Japon de participer aux opérations de paix de l'ONU, la Chine, la Corée du Sud et les pays de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est ont fait part au gouvernement japonais de leur opposition à l'envoi de détachements des Forces d'autodéfense outre-mer. Ces pays font preuve d'une attitude plutôt ambiguë à l'égard du Japon. Tout soupçon d'un renforcement du dispositif militaire japonais ou la suggestion que le Japon a l'intention d'envoyer des troupes, même sans armes, à l'étranger réveille les souvenirs de la Seconde Guerre mondiale. En même temps, du moins en Asie du Sud-Est, on accueille avec enthousiasme la notion d'un leadership économique régional de la part du Japon, et, de plus en plus, on est réceptif à l'idée que ce pays joue un rôle important, quoique encore mal défini, sur le plan de la sécurité régionale.

43. «Reform of Foreign Ministry; Wobbling over Continuation/Abolition of Bureaus; "United Nations", "Latin American and Caribbean Affairs"; Offensive/Defensive for Survival», *Nihon Keizai*, 8 décembre 1991, traduit dans *Daily Summary of the Japanese Press*, Ambassade des États-Unis, Tokyo, 12 décembre 1991.

Le Japon ne reste pas indifférent à ces contradictions et semble prêt à assumer des responsabilités plus grandes dans ce domaine⁴⁴. Les réactions de ces voisins continuent d'être un facteur important dans la formulation de la politique étrangère du Japon et représentent une limite volontaire de sa marge de manœuvre.

En fait, le plus grand obstacle extérieur à une politique étrangère japonaise active vient du pays qui réclame avec le plus de vigueur que le Japon assume ses «responsabilités internationales», les États-Unis. Ces derniers tentent par tous les moyens de garder intacte leur politique de sécurité bilatérale dans la région de l'Asie-Pacifique et n'apprécient guère les velléités japonaises de s'engager plus avant dans la sécurité régionale, à l'exclusion des Américains. Quand le Japon suggéra, en juin 1991, la création d'un forum sur la sécurité de l'Asie de l'Est sans les Américains, ceux-ci exercèrent immédiatement leur *veto*. À leurs yeux, le Japon a un rôle précis à jouer, celui de soutien de la politique américaine en Asie-Pacifique, et la stratégie américaine doit décourager «tout développement déstabilisateur d'une capacité de projection de la puissance» de la part du Japon⁴⁵. Les pressions conjuguées des États-Unis et des pays de l'Asie de l'Est assurent le maintien d'un élément fondamental de la politique étrangère traditionnelle du Japon, qui est le traité de sécurité réciproque nippo-américain.

Conclusion

Il est difficile de nier que la politique étrangère du Japon de l'après-guerre froide diffère de celle d'avant 1989. Le Japon a pris un certain nombre de mesures pour s'affirmer plus nettement sur la scène mondiale. À quel niveau ces changements se situent-ils? Les arguments de Susan Pharr sont assez puissants, surtout si l'on accepte sa thèse de l'État

44. Voir Pons, *loc. cit.*, et Handley, Paul, «Japan's clarion call», *Far Eastern Economic Review*, 28 janvier 1993, p. 10-11.

45. Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Looking Toward the 21st Century*, Report to Congress, Washington, D.C., avril 1990, p. 10.

défensif. Celle-ci n'est pas incompatible avec des changements aux deuxième et troisième niveaux, car Pharr sous-entend qu'il n'y a pas eu de modification de fond dans le comportement international du Japon et non qu'il n'y a eu aucun changement.

Ce que l'on perçoit de la politique étrangère japonaise depuis la guerre du Golfe et les questionnements que celle-ci a provoqués nous font déceler dans les tentatives du gouvernement pour s'adapter à sa nouvelle situation les balbutiements d'un changement majeur qui pourrait déboucher sur une transformation au quatrième niveau. Deux aspects fondamentaux de la politique étrangère du Japon demeurent toutefois inchangés : l'attachement au traité de sécurité avec les États-Unis et la méfiance à l'égard de la Russie. Ces deux éléments suffisent-ils à infirmer la possibilité d'un changement au quatrième niveau? Dans le cas de l'«Ostpolitik» ouest-allemande, l'adoption d'une politique d'ouverture envers l'autre Allemagne ne signifiait pas l'abandon de l'appartenance à l'OTAN ni à la CEE, et pourtant il s'agissait, aux yeux de tous les observateurs, d'une rupture avec le passé. De toute évidence, une modification dans la politique étrangère du Japon n'entraînera pas un renversement de ses alliances, mais on peut imaginer que certains choix constitueront un changement de stratégie en politique extérieure et de comportement international, transformation assez profonde pour conclure que ce pays poursuit une politique nettement différente. En ce sens, les signes d'un nouveau départ de la politique étrangère japonaise se dessinent actuellement. Le Japon a réussi à participer à une opération de maintien de la paix sous l'égide de l'ONU et semble prêt à s'engager dans d'autres actions semblables. Il se dirige vers une plus grande coopération avec les pays de l'Asie de l'Est sur le plan de la sécurité.

Manifestement la prise de conscience nécessaire existe, mais la capacité de la transformer en une politique nouvelle et cohérente est moins évidente. Les obstacles internes au changement, surtout dans le système politique, sembleront presque insurmontables tant que l'on refusera des réformes administratives et politiques en profondeur. Le gouvernement Kaifu est tombé parce qu'il a trop insisté sur son programme

de réformes. Son successeur ne semble pas décidé à reprendre ce programme, sauf sur le plan du discours. En ce qui concerne la conduite d'une politique étrangère plus unifiée, on a déjà tenté une expérience peu concluante. En 1986 fut créé le Conseil national de sécurité qui devait réunir tous les ministres responsables de l'élaboration de la politique étrangère. En dépit de ses réunions régulières, ce Conseil n'a pas répondu aux attentes que l'on avait à son sujet. Il est à craindre que d'autres tentatives dans ce sens ne subissent le même sort, ce qui ne veut pas dire qu'une nouvelle politique étrangère japonaise ne verra pas le jour. Cela signifie plutôt que le processus de changement risque d'être long et de ne pas donner une politique aussi claire et nette que les dirigeants le souhaiteraient.