

L'avenir des relations de sécurité entre le Japon et l'Australie

Interview avec Akiko Fukushima



Akiko Fukushima, PhD, Senior Fellow, Fondation de Tokyo pour la recherche politique

Question 1 : Comment les relations de sécurité entre le Japon et l'Australie contribuent-elles à la stabilité régionale dans la région Indo-Pacifique et au-delà ?

Dans la région Indo-Pacifique, on constate une diversification des menaces, qui vont du développement des armes de destruction massive/chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires de la Corée du Nord aux actions de plus en plus agressives de la Chine dans les mers de Chine orientale et méridionale, en passant par le renforcement de la coopération militaire entre la Chine, la Russie et la Corée du Nord sur une base bilatérale, et les menaces dans de nouveaux domaines tels que la cybernétique et l'espace. Après l'attaque du Hamas contre Israël et la contre-attaque israélienne depuis octobre 2023, la sécurité maritime de l'Indo-Pacifique est encore plus menacée, par exemple dans le golfe d'Aden avec l'attaque des navires marchands par les Houthis et la contre-attaque américano-britannique contre leurs bases, qui pourrait étendre les conflits au Moyen-Orient. Compte tenu de l'instabilité dans le Golfe, la plupart des navires marchands en provenance et à destination de l'Indo-Pacifique sont contraints d'éviter la mer Rouge, ce qui affecte les chaînes

d'approvisionnement. Les menaces qui se développent en Ukraine, à Gaza, en Iran et peut-être dans l'Indo-Pacifique, ainsi que leurs ramifications, sont plus interconnectées que jamais. Elles renforcent les inquiétudes concernant la stabilité de la région Indo-Pacifique et concernent de plus en plus directement la sécurité nationale des pays de la région.

Face à ces menaces et défis sécuritaires croissants, les États-Unis jouent un rôle central grâce à leurs déploiements avancés et à leurs capacités de dissuasion étendues et intégrées dans la région Indo-Pacifique. Les alliés des États-Unis dans la région renforcent également leur préparation en matière de sécurité en coopérant étroitement avec les États-Unis. Au cours des deux dernières décennies, le rôle du Japon et de l'Australie dans la stabilité de la région s'est encore accentué. Cela se reflète dans les changements apportés à leurs politiques de sécurité respectives et dans leurs relations bilatérales en matière de sécurité. En 2015, le Japon a révisé son interprétation de l'article 9 de la Constitution concernant la défense collective avec les États-Unis et ses alliés et a décidé de se doter de capacités de contre-attaque dans sa stratégie de sécurité nationale publiée en 2022. De son côté, l'Australie a réduit son délai d'alerte officiel, qui est « le calcul par le gouvernement de la fenêtre dont dispose le pays avant une éventuelle attaque significative » – de dix ans à un délai immédiat.

En réalité, le Japon et l'Australie coopèrent au niveau régional depuis 1978. Le Premier ministre japonais de l'époque, Ohira Masayoshi, avait proposé une coopération économique régionale dans la région du Pacifique. La réunion de suivi s'est tenue à Canberra, en Australie, en 1980. Cela a conduit aux réunions du Conseil de coopération économique du Pacifique (CCEP) au niveau 1,5. Capitalisant sur l'expérience du PECC, le Japon et l'Australie ont lancé la coopération économique Asie-Pacifique (APEC) au niveau 1 après la fin de la Guerre froide, au mois de novembre 1989, lorsque le mur de Berlin s'est effondré. Depuis lors, les deux pays ont mené et promu la coopération régionale dans l'Asie-Pacifique en impliquant les États-Unis dans la coopération économique.

La coopération en matière de sécurité est venue ensuite. Le Japon et l'Australie avaient des perceptions différentes de la sécurité en raison de leur éloignement géographique par rapport aux menaces régionales. Toutefois, ces différences se sont récemment atténuées en raison des préoccupations croissantes en matière de sécurité dans la région, en dépit de la géographie, et en raison de la frontière de plus en plus floue entre menaces militaires et non militaires. C'est ce qui a conduit le Japon et l'Australie à coopérer sur le plan de la sécurité. Après le 11 septembre 2001, le Japon et l'Australie ont coopéré avec les États-Unis dans le cadre de l'opération *Enduring Freedom* en Afghanistan. Les deux forces de défense, c'est-à-dire les forces d'autodéfense japonaises et les forces de défense australiennes, ont travaillé côte à côte à Samawah, en Irak, lorsqu'elles ont toutes deux envoyé des forces pour la consolidation de la paix et la reconstruction. Ces efforts en tant qu'alliés des États-Unis ont ensuite conduit à la déclaration conjointe Japon-Australie sur la coopération en matière de sécurité en 2007.

Afin de rendre leur coopération opérationnelle, le Japon et l'Australie ont conclu en mars 2013 un [accord sur la sécurité de l'information](#) portant sur le partage d'informations classifiées. La coopération bilatérale en matière de sécurité vise à assurer la stabilité de la région Indo-Pacifique, comme cela a été explicitement mentionné lors de l'accord sur le

partenariat stratégique spécial en 2014, qui reflète les intérêts des deux pays. L’Australie a identifié l’Indo-Pacifique comme une région directement liée à sa sécurité dans son Livre blanc de 2012, tandis que cette région est un élément clé de la politique étrangère du Japon depuis 2017.

En outre, dans la dernière déclaration conjointe sur la coopération en matière de sécurité en 2022, le Japon et l’Australie ont défini les modalités de leur coopération en vue d’un Indo-Pacifique libre et ouvert (FOIP). La même année, le Japon et l’Australie ont également signé l’accord d’accès réciproque (RAA) qui établit des procédures pour les forces en visite et accélère la coopération entre les deux forces de défense. Le RAA allège le fardeau de la formation et des exercices militaires conjoints dans chaque pays en assouplissant les contrôles d’immigration pour les troupes et en simplifiant les procédures de transport d’armes et de munitions. Il permet également aux deux forces de s’entraider en cas de catastrophe naturelle. Le Japon et l’Australie ont aussi organisé des exercices bilatéraux, trilatéraux et multilatéraux plus sophistiqués et promu l’utilisation mutuelle des installations militaires, y compris la maintenance et la protection de ces installations. Ces opérations contribuent à renforcer l’interopérabilité, les liens personnels et la confiance entre les deux forces de défense. La coopération bilatérale s’étend au renseignement, à la surveillance et à la reconnaissance ; elle s’exprime également dans le cadre de l’assistance au renforcement des capacités des partenaires régionaux.

Le Japon et l’Australie sont pleinement conscients que toute faille dans leur solidarité ou un manque d’attention à l’égard des risques potentiels pour la sécurité dans la région inciteraient les acteurs désireux de modifier le *statu quo* à agir. Compte tenu de l’interconnexion des risques sécuritaires mentionnée ci-dessus, les relations de sécurité entre le Japon et l’Australie contribuent à renforcer la stabilité dans la région et au-delà.

« Au cours des deux dernières décennies, le rôle du Japon et de l’Australie dans la stabilité de la région s’est encore accentué. Cela se reflète dans les changements apportés à leurs politiques de sécurité respectives et dans leurs relations bilatérales en matière de sécurité. »

Question 2 : De quelle manière les efforts de collaboration entre le Japon et l’Australie en matière de sécurité renforcent-ils leur capacité à relever des défis communs, tels que l’aide humanitaire, la sécurité maritime et les cybermenaces ?

Bien qu’il existe toute une série de défis communs, le Japon et l’Australie ont commencé leurs efforts de collaboration par l’assistance humanitaire et les secours en cas de catastrophe (HADR), comme l’illustrent les cas du tsunami indonésien en 2004, du grand tremblement de terre de l’est du Japon en 2011, du typhon Haiyan/Yolanda aux Philippines en 2013 et des feux de brousse en Australie en 2019/2020. Dans le cadre des opérations antiterroristes, l’Australie et le Japon ont coopéré au sein de la mission des Nations unies en République du Sud-Soudan (UNMISS), où les forces de défense australiennes ont envoyé des officiers de liaison pour rejoindre les forces d’autodéfense japonaises envoyées auprès de la

mission de 2012 à 2018. La coopération a rendu les participations respectives plus efficaces grâce à l'effet de synergie, comme j'ai pu le constater personnellement au Soudan du Sud.

La sécurité maritime a été identifiée comme un autre défi commun, les mers et les océans étant une caractéristique dominante de l'Indo-Pacifique. Les accidents maritimes, la piraterie, les vols à main armée, le contournement des sanctions par des transferts de navire à navire et la pêche illégale sont des préoccupations que partagent le Japon et l'Australie. En 2012, le Premier ministre japonais Abe Shinzo a publié un article intitulé « Asia's Democratic Security Diamond » dans la revue *Project Syndicate*. Dans cet article, M. Abe recommande à l'Australie, à l'Inde, au Japon et aux États-Unis de former un diamant de sécurité pour sauvegarder les biens communs maritimes de l'océan Indien au Pacifique occidental. Le premier ministre Abe était préoccupé par les activités de la Chine en mer de Chine méridionale, qui occupait des îlots et construisait des installations militaires dans les zones contestées des îles Spratleys.

Afin de renforcer la sécurité maritime, le Japon et l'Australie organisent des exercices conjoints, bilatéraux, trilatéraux impliquant les États-Unis, et multilatéraux. Par exemple, en 2023, l'Australie a participé à l'exercice *Yamazakura 85*, organisé par le Japon et les États-Unis depuis 1982. Le Japon envoie également, depuis 2023, des F35 à Darwin et Tindal, en Australie, sur la base d'une rotation régulière pour des exercices conjoints. Le Japon participe également à *Talisman Saber*, un exercice multilatéral auquel 13 pays ont participé en 2023. Ces opérations renforcent la capacité collective à maintenir la sécurité maritime et à répondre aux situations d'urgence.

Le Japon et l'Australie ont fourni une aide au renforcement des capacités aux pays d'Asie du Sud-Est et du Pacifique Sud afin d'améliorer les capacités de leurs garde-côtes respectifs. En outre, les deux pays, dans le cadre de la Quad, améliorent la connaissance du domaine maritime (MDA), qui est essentielle au maintien de la sécurité des voies de communication. Lors de leur sommet à Tokyo en 2022, les dirigeants de la Quad ont annoncé la création du partenariat Indo-Pacifique pour la connaissance du domaine maritime (IPMDA) visant à renforcer les capacités existantes en matière de connaissance du domaine maritime en partageant des informations et en améliorant la formation. Grâce à cette initiative, l'Indo-Pacifique devrait être en mesure de détecter les activités maritimes illicites telles que la pêche illégale, les événements climatiques et les crises humanitaires, et d'y répondre.

Un autre défi transfrontalier auquel le Japon et l'Australie s'attaquent est celui des cybermenaces, qui ne peuvent être traitées par un seul pays. Les deux pays organisent un dialogue annuel sur la politique sur le cyber depuis 2015 (sauf pendant l'interruption due à la pandémie), sur la base de l'accord conclu entre les Premiers ministres Abe et Abbott. Le Japon et l'Australie ont pour objectif de faire respecter le droit et les normes internationaux dans le cyberspace, notamment en augmentant les coûts pour les responsables de menaces qui rendent le cyberspace moins sûr. Dans la déclaration conjointe de 2022, les deux pays ont inclus la cybernétique afin de construire une résistance structurelle à la cyberactivité malveillante, lutter contre la cybercriminalité, protéger les infrastructures d'information critiques et renforcer la cybersécurité dans la région. Le Japon aide le Centre de renforcement des capacités de cybersécurité de l'ANASE (Association des nations d'Asie

du Sud-Est) en Thaïlande et fournit une formation et une assistance technique par l'intermédiaire de la JICA (Agence japonaise de coopération internationale).

Question 3 : Quel rôle les partenariats stratégiques et les accords de sécurité entre le Japon et l'Australie jouent-ils dans la promotion des intérêts mutuels et la lutte contre les menaces géopolitiques potentielles par le biais d'une coopération multilatérale et minilatérale dans la région Indo-Pacifique ?

Outre le déploiement avancé des États-Unis dans l'Indo-Pacifique, leurs alliés et partenaires structurent depuis longtemps une architecture de sécurité en étoile. Si les États-Unis restent un acteur central dans la région, le Japon et l'Australie ont, comme nous l'avons vu, renforcé leur partenariat de sécurité. L'architecture en étoile est ainsi complétée par des rayons qui créent un réseau de sécurité régional. La déclaration conjointe de 2022 stipule : « *notre partenariat bilatéral renforce également nos alliances respectives avec les États-Unis, qui constituent des piliers essentiels pour notre sécurité, ainsi que pour la paix et la stabilité de la région Indo-Pacifique. L'approfondissement de la coopération trilatérale avec les États-Unis est essentiel pour améliorer notre alignement stratégique, la coordination de nos politiques, l'interopérabilité et la capacité conjointe* ».

Toutefois, le partenariat de sécurité entre le Japon et l'Australie n'est pas considéré comme une alliance, certains le qualifient de « quasi-alliance », car il ne va pas aussi loin qu'un traité de sécurité bilatéral. Toutefois, ce partenariat est désormais soutenu par de nombreux accords de sécurité, comme indiqué ci-dessus, et constitue un élément important de la mise en place d'une coalition dans la région.

Dans la région Indo-Pacifique, nous avons assisté à une vogue du minilatéralisme pour la constitution de coalitions, avec les nombreux formats trilatéraux (États-Unis-Japon-Corée, États-Unis-Japon-Australie et États-Unis-Japon-Philippines) ou quadrilatéraux (Quad). Ces formats minilatéraux se concentrent sur un programme spécifique et sont rapidement adaptables à l'évolution de l'environnement de sécurité. Ils ne sont pas en concurrence les uns avec les autres, mais forment une architecture à plusieurs niveaux pour la sécurité régionale.

En attendant, je crains que l'Indo-Pacifique ne soit pas prêt pour une organisation de sécurité régionale de type OTAN. Dans le passé, la région n'a pas réussi à construire une architecture de sécurité collective. Je pense à l'Organisation du Traité de l'Asie du Sud-Est (OTASE), qui s'est effondrée avec l'escalade de la guerre du Viêt Nam et a pris fin en 1977. Étant donné que la région comprend des pays dont le niveau de préparation militaire varie, dont les problèmes frontaliers ne sont toujours pas résolus, dont la perception des menaces à la sécurité relative à la Chine, la Corée du Nord et la Russie ne sont pas les mêmes, dont les orientations de politique étrangère sont très différentes, dont les relations entre eux et les niveaux d'autonomie stratégique varient tout autant, il est peu probable qu'une organisation régionale de sécurité soit mise en place dans un avenir prévisible. De plus, les pays de l'Indo-Pacifique entretiennent des relations économiques importantes avec la Chine, qui est le principal, voire le premier, partenaire commercial de nombreux pays de la région, en dépit des préoccupations sécuritaires largement partagées. Comme l'affirme Barry Buzan,

ces différences empêchent la région d'opter pour un complexe de sécurité régional¹. Toutefois, je voudrais évoquer l'article de Michael Green, directeur général du Centre d'études sur les États-Unis de l'Université de Sydney, intitulé « *Never Say Never to an Asian NATO* »². Il considère que les États-Unis et les gouvernements partenaires n'ont peut-être pas l'intention de créer une OTAN asiatique aujourd'hui, mais que cette éventualité est plus plausible que par le passé, car « *les États-Unis ont perdu leur prépondérance en matière de puissance militaire dans le domaine maritime* » et « *les menaces militaires directes de la Chine et de la Corée du Nord se sont accrues* ». Michael Green observe que si les préoccupations en matière de sécurité l'emportaient sur celles relatives au commerce, à la cohésion régionale ou au maintien de l'autonomie stratégique, la région pourrait opter pour une institution de sécurité collective.

Alors qu'une organisation régionale de sécurité pourrait être envisagée à l'avenir, le Japon et l'Australie, en tant que partenaires dans l'Indo-Pacifique, doivent aujourd'hui coopérer davantage pour assurer la stabilité de la région, tant pour eux-mêmes que pour l'Indo-Pacifique. La présence d'un maillon faible dans les partenariats et la perception d'un déficit d'attention dans la région pourraient encourager les pays qui voudraient changer le *statu quo* dans l'Indo-Pacifique et augmenter les risques géopolitiques.

Février 2024

¹ Barry Buzan and Ole Wæver, *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge Studies in International Relations, Cambridge University Press, 2003.

² Michael Green, « *Never Say Never to an Asia Nato* », *Foreign Policy*, 6 septembre 2023.