

Valérie Niquet

Maître de recherche, Fondation pour la recherche stratégique

FONDATION
pour la RECHERCHE
STRATÉGIQUE

Multilatéralisme : le cadre privilégié de l'action extérieure du Japon

Cet article a été rédigé à la suite de la conférence web annuelle du Programme Japon de la FRS intitulée « [The future of multilateralism and the role of "like-minded countries": Japan and the European Union](#) », qui s'est tenue le 19 mars 2021 et est [disponible en podcast](#).

La perception du multilatéralisme au Japon a connu des phases différentes. Pour des raisons historiques, après 1945 et avec le rejet du militarisme et du nationalisme comme valeurs légitimes, la relation privilégiée a été celle avec les Etats-Unis, à la fois puissance occupante, moteur de transformation politique et vecteur du retour progressif du Japon sur la scène internationale – à la faveur de la Guerre froide.

Le processus est proche de ce que l'Allemagne de l'Ouest a connu, sans toutefois l'accompagnement qu'a constitué l'intégration à une Union européenne en construction. Le Japon était seul dans sa zone, et seul dans cette relation essentielle avec Washington. Le réseau des alliances bilatérales en Asie demeure très éloigné du système OTAN mis en place pour assurer la défense de l'Europe. Au Japon, la doctrine Yoshida¹ a théorisé cette situation particulière : à l'abri des garanties de sécurité offertes par l'allié américain, concrétisées dans un premier accord de défense en 1951, renouvelé selon des termes plus équilibrés en 1960, le Japon se concentrait sur sa propre renaissance économique. C'est également par l'économie que passait son action internationale, longtemps limitée à son environnement proche, de la République populaire de Chine à l'Asie du Sud-Est².

¹ Shigeru Yoshida, Premier Ministre du Japon d'après-guerre de 1948 à 1954.

² Le Japon établira des relations diplomatiques avec la République populaire de Chine dès 1972, un an après le voyage surprise du président américain Nixon à Pékin.

Un multilatéralisme centré sur l'économie

C'est aussi une conception économique qui a longtemps dominé les réflexions publiées au Japon sur le multilatéralisme. Bien sûr, le rôle de l'ONU, où le Japon a été admis en 1956, est reconnu, mais, comme l'Allemagne, le Japon ne fait pas partie du club fermé, directement issu de la victoire de 1945, des membres permanents du Conseil de sécurité, dotés du droit de veto³.

Dans les années 2000, la question du multilatéralisme est abordée au Japon par l'intermédiaire des accords commerciaux – GATT d'abord puis OMC. Pour le Japon, ce système commercial multilatéral est le cadre qui permet l'affirmation de la puissance économique japonaise, à l'époque deuxième dans le monde derrière les Etats-Unis, sur la scène internationale. Pour Tokyo, face aux formats « minilatéraux », régionaux ou bilatéraux, il est urgent de renforcer la dimension multilatérale de l'élaboration des règles globales. Au cours des années 2000 toutefois, le Japon a également multiplié les formats et mis en place des réseaux qui se sont développés aux côtés d'autres accords et formats parallèles ou concurrents, incluant notamment la Chine⁴.

La fin de la Guerre froide et la montée en puissance de la Chine

La fin de la Guerre froide et, surtout, la montée en puissance de la Chine sont venues transformer en profondeur le cadre d'action de la politique extérieure du Japon. Le poids des questions de sécurité, auxquelles le Japon ne peut répondre seul par des moyens militaires, s'est accru. Cette tendance s'est accélérée après la crise économique de 2008, l'importance accordée au G20 et l'arrivée au pouvoir, en Chine, d'un dirigeant favorable à une stratégie extérieure beaucoup plus agressive.

Une première réponse de Tokyo, au-delà de la prise en compte des intérêts des entreprises japonaises, et de la réaffirmation constante des liens avec l'allié américain, qui était aussi le premier partenaire commercial de l'archipel, a été de développer des accords de libre-échange avec les pays d'Asie du Sud-Est. Le premier de ces accords a été signé avec Singapour en 2002, puis avec l'ensemble de l'ASEAN en 2004. Ces accords correspondaient aussi à la mise en œuvre de la « doctrine Fukuda », énoncée dès 1977, qui amorçait le retour du Japon, « puissance pacifique » sur la scène internationale, mais d'abord en Asie du Sud-Est, qui sera un important récipiendaire de l'aide au développement du Japon.

Dès 2016, en soutenant le TPP (*Trans-Pacific Partnership*), le Japon répondait aussi à l'émergence de la puissance chinoise en proposant un autre système de normes démocratiques, transparentes et libérales. Loin des interrogations sur l'affaiblissement du cadre multilatéral au niveau global, y compris dans le domaine commercial, le Japon s'engageait dans une stratégie de rééquilibrage mêlant les deux dimensions – économique et stratégique⁵. En 2021, la justification de l'adhésion du Japon au RCEP (*Regional Comprehensive Economic Partnership*) soutenu par Pékin est encore la volonté d'équilibrer la puissance chinoise dans une vaste zone de libre-échange Asie-Pacifique aux côtés de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et de la Corée du Sud.

³ La Chine faisait partie des pays alliés et la République de Chine, réfugiée à Taïwan, a occupé le siège jusqu'en 1971 avant de le céder à la République populaire de Chine établie à Pékin depuis 1949.

⁴ Yohei Kono, « Myth and Reality : why Japan Strives for Multilateralism », <http://www.mofa.go.jp>, 2001.

⁵ Ellis S. Krauss, « Japan, the US and the Emergence of Multilateralism in Asia », *The Pacific Review*, vol. 13, n° 3, 2000.

Un multilatéralisme polarisé

On assiste ainsi progressivement à une polarisation, moins rigide que pendant la Guerre froide face à l'URSS, mais qui met en présence des puissances qui revendiquent et partagent les mêmes valeurs, et plus encore la même inquiétude et les mêmes doutes face aux ambitions et aux stratégies plus agressives mises en œuvre par le régime chinois, et des régimes autoritaires qui lui sont proches.

Pékin ne trace pas de frontières entre les théâtres d'action économique, militaire, stratégique, scientifique, légale, bilatéraux ou multilatéraux, qui peuvent servir les intérêts définis par le Parti communiste. La conception japonaise du multilatéralisme – de même que celle d'autres puissances comme l'Union européenne – a évolué en s'adaptant à cette stratégie tous azimuts du régime chinois.

En intégrant l'OMC avec des conditions spécifiques, jouant de son double statut de deuxième puissance économique dans le monde et de pays en développement, la Chine a tenté de se servir de règles qui l'avantagent, tout en ne respectant pas celles qui limitent sa marge de manœuvre et en imposant son propre « multilatéralisme » concurrent, dont le projet des « nouvelles routes de la soie » est le symbole.

Une vision pragmatique du multilatéralisme

En 2021, un an après le début de la crise de la Covid-19, c'est un sentiment d'urgence et le pragmatisme qui l'emportent dans la conception japonaise du multilatéralisme. Les questions de sécurité s'ajoutent, et parfois l'emportent sur les enjeux strictement commerciaux. Le brouillage des limites s'accroît entre les questions économiques et stratégiques, les risques non traditionnels, tels les pandémies, et plus traditionnels, comme les atteintes unilatérales à la souveraineté des Etats, notamment sur mer. Dans ce contexte, le Japon – comme l'Europe – est confronté aux défis posés par les limites de sa puissance. Le Japon est un Etat souverain, mais, n'étant pas intégré à une alliance comme l'OTAN ou à une organisation comme l'Union européenne, comme l'est l'Allemagne, sa marge de manœuvre en matière d'action militaire est limitée. Le Japon se revendique comme une puissance civile normative, qui se distingue des puissances « unilatérales » dures (*hard power*) que sont la Chine, les Etats-Unis et la Russie. Pour Tokyo, c'est ce qui le rapproche de l'Union européenne.

Le soutien de Tokyo au multilatéralisme passe par le concept de « valeurs communes ». Les partenariats multilatéraux doivent permettre de consolider ces normes positives, notamment pour la défense d'espaces communs de plus en plus nombreux, de l'espace maritime à l'espace intersidéral en passant par le cyberspace. Le soutien à un multilatéralisme fondé sur ces valeurs communes permet également au Japon de renforcer des partenariats avec les pays – dont les pays européens mais pas uniquement – qui partagent les mêmes valeurs.

Pour un multilatéralisme des valeurs et de combat

On retrouve désormais associés, d'une manière revendiquée, les enjeux économiques et stratégiques qui ne peuvent être traités séparément face à une puissance idéologiquement « globale » comme la Chine. La question du « découplage » de l'économique et du stratégique avec la République populaire de Chine se pose à Tokyo dans des termes de plus en plus difficiles à résoudre, même sous la protection du traité de défense et de sécurité avec les Etats-Unis.

En signant avec l'Union européenne un accord de partenariat économique (EPA) en 2018, doublé d'un accord de partenariat stratégique (SPA), une première entre ces deux puissances « douces », Tokyo reconnaît l'importance des défis auxquels le monde est confronté, qui remet en partie en question la conception classique d'un multilatéralisme apaisé.

Le concept d'Indo-Pacifique libre et ouvert (FOIP), qui trouve un écho en Europe, et notamment en France, permet d'affirmer comme fondement du multilatéralisme un ensemble de valeurs favorable à la stabilité et à la sécurité, dont le refus de l'usage de la force, de la remise en cause du *statu quo*, du non-respect des règles internationales, de la remise en cause du libre-échange soit par décision unilatérale, comme avec l'administration Trump, ou lorsque la Chine impose des « embargos » officieux, soit par manipulation des règles existantes.

Pour Tokyo, la multiplication des formats et des échelles, l'implications de groupements comme l'Union européenne ou le QUAD, l'élargissement du domaine des accords de l'économique au stratégique constituent le moyen, pour une puissance « *soft* » comme le Japon, de jouer un rôle au service de la promotion d'un ordre global fondé sur le respect du droit international, qui est la seule véritable garantie à terme de sa sécurité.

Au-delà des valeurs, pour Tokyo, le multilatéralisme passe aussi par un soutien accru, notamment financier et humain, aux organisations multilatérales dont les actions posent problème, comme l'Organisation mondiale de la santé (OMS), dont la réforme est attendue. Les organisations multilatérales sont devenues des enjeux de pouvoir, dont la Chine a su s'emparer en contrôlant la direction de 4 des 15 organisations internationales sous l'égide de l'ONU. La Chine peut exercer également une influence indirecte, par l'intermédiaire des Etats membres dont elle est proche et de leurs dirigeants.

Les critiques adressées à l'OMS aux origines de la pandémie de Covid-19, et la proximité remarquée avec Pékin, ont toutefois pesé sur l'opinion publique japonaise, qui semble aujourd'hui tentée par un repli sur soi et une forme de désintérêt pour le multilatéralisme. Pour Tokyo, seuls les formats multilatéraux peuvent contribuer à maîtriser des risques non conventionnels comme les maladies infectieuses, la prolifération des armes de destruction massive, ou le changement climatique. En défendant un multilatéralisme « de valeurs », le Japon cherche aussi à consolider une « niche » de politique étrangère fondée sur la mobilisation de capacités non militaires, même si, dans ce domaine également, Tokyo a connu des évolutions majeures depuis le début des années 2010.

Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité de leur auteur.

WWW.FRSTRATEGIE.ORG

4 BIS RUE DES PÂTURES 75016 PARIS TÉL : 01 43 13 77 77 FAX 01 43 13 77 78

ISSN : 2273-4643

© FRS—TOUS DROITS RÉSERVÉS