

2m11. 25/8.1

Université de Montréal

**La renationalisation de la politique étrangère
du Japon et de l'Allemagne dans le cadre
de la Nouvelle problématique de la sécurité**

par

Mathieu Thomas

Département de science politique
Faculté des Arts et des Sciences

Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures
en vue de l'obtention du grade de
Maître ès Sciences (M. Sc.)
en science politique

Décembre 1996

© Mathieu Thomas, 1996



Université de Montréal
Faculté des études supérieures

Ce mémoire intitulé :

**La renationalisation de la politique étrangère
du Japon et de l'Allemagne dans le cadre
de la Nouvelle problématique de la sécurité**

présenté par

Mathieu Thomas

a été évalué par un jury composé des personnes suivantes :

*Michel Duquesne
Michel Fortmann
Pierre Martin*

Mémoire accepté le*17.01.97*.....

Sommaire

CE MÉMOIRE PORTE SUR UN SUJET dont il est de plus en plus question depuis la fin de la Guerre froide : le processus de renationalisation de politique étrangère que traverseraient depuis cinq ans deux pays en particulier, le Japon et l'Allemagne. L'objectif poursuivi est de démontrer à quel point il est possible d'affirmer que ces deux pays sont en processus de renationalisation (la redéfinition de la politique étrangère d'un pays sur des bases plus autonomes, moins axées sur la multilatéralité), et d'en expliquer les raisons. Ces raisons sont reliées au concept de la Nouvelle problématique de la sécurité, qui illustre la nouvelle « donne » internationale depuis la chute de l'URSS, et qui peut se définir comme étant la situation résultant de l'émergence de nouvelles menaces (de nature surtout non étatique) à la sécurité des États. Ces deux éléments constituent la base de l'hypothèse de ce mémoire, selon laquelle le Japon et l'Allemagne traversent depuis le début des années 1990 (moment correspondant au début de la Nouvelle problématique de sécurité) une période de redéfinition de leur rôle dans le monde et de l'attitude qu'ils devraient adopter pour affronter ce nouvel environnement. Selon l'hypothèse, cette « perte de repères » explique les actions parfois contradictoires de ces pays : rapprochées ou éloignées d'une renationalisation, selon le cas.

La méthode est fondamentalement comparative : les débats et décisions présents à l'intérieur de ces deux pays sont comparés, et ce dans quatre domaines précis de politique étrangère : la question des limites à la souveraineté de ces pays (il est ici surtout question du débat entourant l'envoi de militaires à l'étranger), le débat entourant l'éventuelle accession de ces pays au statut de membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU, la question des alliances et des organisations multilatérales et la

question militaire. Un va-et-vient entre les deux pays sur chaque question favorise l'analyse en évitant autant que possible de sombrer dans des conclusions contextuelles.

La fin de chaque chapitre et la conclusion générale incluent les résultats du travail ; la principale conclusion démontre que si ces deux pays sont en effet en processus de renationalisation, en réponse aux exigences de la Nouvelle problématique de la sécurité, ce n'est que modérément, voire timidement, et ce dans certaines instances seulement. Les critiques interprétant les actions « renationalisantes » relativement isolées de l'Allemagne et le Japon comme étant des preuves de leur volonté de retourner à leur ancien statut de grande puissance politique sont donc ici à leur tour critiqués. L'impact de la Nouvelle problématique est cependant apprécié à sa juste mesure, et représente l'explication du désir de ces pays de devenir des pays « normaux », et non perpétuellement semblables à ce à quoi ils ressemblaient dans le demi-siècle suivant la Seconde Guerre mondiale, ce qui les a, dans certains cas, poussés à emprunter des voies rapprochées d'une renationalisation.

Table des matières

Page d'identification du jury	i
Sommaire	ii
Liste des acronymes	vi
Introduction	1
<i>La Nouvelle problématique de la sécurité</i>	2
<i>Le Japon et l'Allemagne</i>	4
<i>Les nouvelles menaces à la sécurité du Japon et de l'Allemagne</i>	5
<i>L'Hypothèse</i>	7
<i>La renationalisation de la politique étrangère</i>	8
<i>La méthode</i>	9
<i>L'Allemagne et le Japon comme exemple d'analyse</i>	11
Chapitre 1	
La question des limites à la souveraineté	13
<i>Les contraintes institutionnelles</i>	14
<i>Les contraintes structurelles</i>	16
<i>Les contraintes sociétales</i>	21
<i>La Nouvelle problématique de la sécurité</i> <i>et le débat sur les interventions militaires : la guerre du Golfe</i>	23
<i>Les débats</i>	27
<i>Les décisions</i>	29
<i>Les implications des débats publics en Allemagne et au Japon</i>	31

Chapitre 2	
La demande d'un siège permanent au Conseil de sécurité	33
<i>Le Conseil de sécurité aujourd'hui</i>	33
<i>La réforme du Conseil de sécurité</i>	34
<i>Les débats en Allemagne et au Japon</i>	36
<i>Les décisions</i>	40
<i>Le Japon et l'Allemagne face à la Nouvelle problématique de la sécurité et le Conseil de sécurité</i>	41
Chapitre 3	
Alliances et organisations multilatérales	43
<i>Les tensions</i>	44
L'Allemagne	44
Le Japon	48
<i>Les débats</i>	51
Le Japon	51
L'Allemagne	53
<i>Les décisions</i>	55
Le Japon	55
L'Allemagne	58
<i>Conclusion : Les implications</i>	61
Chapitre 4	
La Nouvelle Problématique de la sécurité et la politique militaire	64
<i>La restructuration de l'armée</i>	65
La projection de la puissance	66
La reconnaissance	68
<i>La question technologique</i>	69
<i>Les relations entre les sphères civile et militaire</i>	71
<i>Conclusion</i>	74
Conclusion	76
Bibliographie	78

Liste des acronymes

- ALENA :** Accord de libre-échange nord-américain (*NAFTA*)
- APEC :** *Asia Pacific Economic Cooperation*
(Coopération économique Asie-Pacifique)
- ASEAN :** *Association of Southeast Asian Nations*
(Association des nations de l'Asie du Sud-Est)
- CE :** Communauté européenne
(avant 1995, CEE : Communauté économique européenne)
- CEI :** Communauté des États indépendants
- CDU :** Union chrétienne-démocrate (Allemagne)
- CSCE :** Voir OSCE
- CSU :** Union chrétienne-sociale (Allemagne)
- EAEC :** *East Asian Economic Caucus*
(Caucus économique d'Asie de l'Est)
- FAD :** Forces d'autodéfense
(ou *SDF, Self Defence Forces*) (Japon)
- FDP :** Parti des démocrates libres (Allemagne)
- GATT :** *General Agreement on Tariffs and Trade*
(Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce)
- IDS :** Initiative de Défense stratégique
- JPS :** Parti social-démocrate japonais

- LDP : Parti libéral-démocrate (Japon)
- MITI : *Ministry of International Trade and Industry*
(Ministère du Commerce international et de l'Industrie) (Japon)
- UE : Union européenne (depuis 1995)
- UEO : Union d'Europe occidentale
- ONG : Organisation non gouvernementale
- ONU : Organisation des Nations Unies
- OSCE : Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
(depuis 1995, CSCE : Conférence pour la sécurité
et la coopération en Europe)
- OTAN : Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (NATO)
- PCJ : Parti communiste japonais
- PKK : Parti kurde des travailleurs (Allemagne)
- SPD : Parti social-démocrate (Allemagne)
- TMDS : *Theater Missile Defense System*
(Système antimissile de théâtre)
- UNCLOS : *United Nations Conference on the Law Of the Sea*
(Conférence des Nations Unies sur la Loi de la mer)

Introduction

LA CHUTE DE L'URSS ET DE SON « EMPIRE » représente sans nul doute le changement le plus radical qu'ait connu le système international depuis quarante ans, en ce sens que sa structure même a été totalement modifiée¹. L'opposition entre les deux blocs n'est plus ; nombre d'observateurs ont par conséquent annoncé (ou décrété ?) le début d'une ère nouvelle, qui serait si différente de celles qui l'ont précédée qu'elle représenterait un nouveau départ dans l'histoire de l'humanité. Selon l'initiateur de ce débat (et aussi le plus connu), Francis Fukuyama, nous aurions atteint la « fin de l'histoire² ».

Il était en effet souvent question, dans l'euphorie de la fin de la Guerre froide, de la possibilité d'entrevoir à court terme un monde pacifique, où l'antagonisme et la compétition feraient place à la coopération et à la compréhension. Le moins qu'on puisse dire, c'est que le réveil fut brutal : guerre du Golfe, nettoyages ethniques en ex-Yougoslavie, massacres intertribaux en Afrique, la liste est longue. Ce « nouveau monde » n'est donc pas aussi paisible qu'on le pensait en 1989-1990 ; la sécurité des pays occidentaux, en particulier, ne s'est pas nécessairement améliorée depuis cette époque. En fait, elle est plus difficile à évaluer que jamais, car les éléments qui la menacent sont maintenant multiformes, multidirectionnels et surtout ils sont bien souvent d'une nature autre que simplement militaire. C'est ici qu'entre en jeu ce que j'appellerai la « Nouvelle problématique de la sécurité », ou l'« après-Guerre froide ».

1. James N. ROSENAU, *Turbulence in world politics*, Princeton, Princeton University Press, 1990.
2. Francis FUKUYAMA, « The end of history ? », *The National Interest*, n° 16, été 1989,

La Nouvelle problématique de la sécurité

Qu'est-ce que la Nouvelle problématique de la sécurité ? Ce concept fait référence au nouvel état de faits présent au sein du système international depuis le début des années 1990. Il se rapporte ainsi à toutes les nouvelles menaces à la sécurité des États ayant fait surface depuis cette époque. Il est bien évident que pour plusieurs d'entre elles, la fin du conflit Est-Ouest n'a fait qu'attirer l'attention générale sur quelque chose qui existait depuis bien longtemps. Mais la nature omniprésente de l'opposition capitalisme/États-Unis – communisme/URSS avait comme effet de subordonner toutes les menaces possibles et imaginables à ce conflit ; il était toujours possible d'établir un lien (si mince fût-il) entre l'URSS et ce qui nuisait aux États-Unis ou à leurs intérêts. La disparition (temporaire ?) de ce rival planétaire de l'« Ouest » a donc provoqué une remise en question profonde des politiques de sécurité de tous les pays y étant auparavant opposés. Tout d'un coup, on se rendit compte que tout ce qui était néfaste n'était pas nécessairement d'origine soviétique.

Cela signifie donc que tout ce qui menace directement ou indirectement la sécurité d'un pays ou de ses habitants peut être considéré comme faisant partie de la Nouvelle problématique de la sécurité. Des éléments aussi disparates que le terrorisme, la pollution, l'arrivée massive d'immigrants/réfugiés ou la vulnérabilité énergétique ont ainsi soudain pris tant d'importance qu'on les considère maintenant souvent comme étant aussi, sinon davantage, dangereux que l'URSS et son arsenal nucléaire.

La Nouvelle problématique de la sécurité et ses nombreuses facettes ont été analysés dans un grand nombre d'articles et d'ouvrages³. On peut sans nul doute affirmer qu'un débat fondamental sur la question de l'avenir du système mondial fait rage depuis la fin des années 1980, opposant des « camps » diamétralement opposés : en simplifiant, les optimistes et les pessimistes. Parmi les optimistes figurent bien entendu F. Fukuyama⁴ ainsi que d'autres auteurs moins idéalistes, tels R. Keohane⁵ et

3. De nombreux auteurs se sont penchés sur la question des nouvelles menaces à la sécurité depuis la fin de la Guerre froide : citons notamment l'immigration, Myron WEINER, « Security, stability and migration », dans R. BETTS, *op. cit.*, p. 394-412 ; la crise de l'énergie, Paul McDONALD, « Japan : energy security to the fore », *The World Today*, vol. 49, n° 1, janvier 1993, p. 17-20 ; l'environnement, Thomas HOMER-DIXON, « Environmental changes as causes of acute conflicts », *International Security*, vol. 16, n° 2, automne 1991 ; et le fondamentalisme religieux, B. LEWIS, « The roots of muslim rage », *The Atlantic Monthly*, n° 266, septembre 1990, p. 47-60, entre autres.

4. Francis FUKUYAMA, *op. cit.*

5. Robert. O. KEOHANE et Joseph S. NYE, *Power and interdependence : World politics in transition*, Boston, Little, Brown, 1977.

R. Rosenau⁶ penchant vers des idées « mondialistes » (*globalization*). Toutefois, les auteurs traitant des différents aspects de la Nouvelle problématique de la sécurité se trouvent davantage du côté des pessimistes. Deux de ces commentateurs ont en particulier donné le ton à la discussion portant sur l'avenir de l'ordre mondial ; avec eux, le terme « problématique » revêt son véritable sens.

John Mearsheimer est le premier de ces auteurs. Dans son article « Why we will soon miss the Cold War⁷ », il met de l'avant l'argument selon lequel la paix (relative) qu'a connue le monde et l'Europe en particulier depuis 1945 reposait sur l'existence d'un régime bipolaire, basé sur l'opposition d'arsenaux nucléaires importants et de capacités militaires équivalentes. L'URSS ayant disparu, Mearsheimer affirme que l'ordre régnant depuis 50 ans sera remplacé par une géométrie multipolaire (tel le XVIII^e siècle européen), fondamentalement fluide et incertaine. L'asymétrie militaire (par opposition à l'équilibre) entraînant l'instabilité et le système de dissuasion nucléaire n'existant plus, chaque dispute risquera de prendre des proportions impensables il y a à peine 10 ans. L'article de Mearsheimer incarne en soi l'argument selon lequel le futur ne nous réserve rien de rose en raison d'un changement dans la structure de puissance mondiale. Il discute donc de la Nouvelle problématique de la sécurité dans son ensemble, sans s'attarder sur ses particularités.

Dans son article « The clash of civilizations⁸ », Samuel Huntington, par opposition à Mearsheimer, porte son attention sur un aspect précis de la Nouvelle problématique de la sécurité. De par son importance, cette « particularité » fait de son article l'un des plus représentatifs de la Nouvelle problématique de la sécurité : il s'agit du remplacement graduel des différences idéologiques par des différences culturelles et religieuses comme sources principales de conflit. À la base de l'argument de Huntington figure l'affirmation selon laquelle la modernisation (liée à la « mondialisation ») a comme conséquence de pousser les gens à se rapprocher de leur véritable identité culturelle, à refuser le multiculturalisme. Le monde étant plus petit, les conflits prendront de plus en plus un aspect « tribal », basés davantage sur des différences de fait

6. James N. ROSENAU, *op. cit*

7. John MEARSHEIMER, « Why we will soon miss the Cold War », dans R. BETTS, *Conflict after the Cold War*, New York, MacMillan Publishing, 1994, p. 44-61.

8. Samuel HUNTINGTON, « The clash of civilizations ? », *Foreign Affairs*, vol. 72, n° 3, été 1993, p. 22-49.

que sur des différences d'opinion (on ne naît pas communiste, mais on naît musulman ou hutu). Les conflits ne se feront plus nécessairement sur des lignes étatiques, ce qui décuplera leur complexité et les moyens qui devront être mis en oeuvre pour les régler.

Chacun à leur façon donc, ces deux auteurs ont décrit la Nouvelle problématique de la sécurité. En établissant que le monde pré-1989 était plus stable que celui dans lequel nous allons vivre et que les sources de cette instabilité n'auront plus nécessairement une source étatique, Mearsheimer et Huntington ont donné une direction claire au débat sur l'après-Guerre froide ; leurs opinions empruntent d'ailleurs le même chemin en ce qui concerne le côté complexe et incertain de la nouvelle donne internationale.

L'aspect le plus troublant du concept de la Nouvelle problématique de la sécurité est sa nature diffuse, hétérogène, voire déroutante. Il est en effet très difficile de s'assurer une protection complète contre ces nouvelles menaces (quand on a réussi à les identifier !), beaucoup plus difficile de toute façon que d'amasser des milliers de soldats à la frontière avec le pays voisin ou de s'assurer de pouvoir l'annihiler avec des armes nucléaires s'il s'avisait de déclencher une invasion. De nombreuses stratégies et politiques ont néanmoins été envisagées pour se protéger des innombrables éléments de cette nouvelle donne ; parmi elles, le renseignement, le développement de nouvelles technologies d'information ou la collaboration internationale. Toutes des allées pouvant être empruntées par tout État souverain. Ce qui nous amène au cas de deux pays au statut particulier, le Japon et l'Allemagne.

Le Japon et l'Allemagne

Les parallèles pouvant être établis entre ces deux pays sont innombrables ; ces deux anciens alliés de l'Axe ont connu l'occupation après la défaite, se sont transformés en démocraties et ont connu un boom économique sans précédent dans le demi-siècle qui a suivi. Mais un autre parallèle peut aussi être établi : ces deux États subissent en quelque sorte encore aujourd'hui les conséquences de leur défaite de 1945 par l'existence de contraintes institutionnelles et mentales à leur souveraineté ; en d'autres termes, ils ne sont pas encore redevenus des États « normaux » (sans statut particulier), même si beaucoup de chemin a été parcouru depuis les années 1940 (la présence de clauses antimilitaires/pacifistes dans leur constitution reste l'exemple le plus

frappant de l'héritage de la défaite de 1945). Une conséquence connexe de la guerre fut que pendant les quarante années qui suivirent, ces deux pays gardèrent un profil plutôt bas en politique étrangère ; on évita les coups d'éclat, en se concentrant plutôt sur les questions économiques. Les politiques étrangères allemande et japonaise étaient en fait sur un espèce de « pilotage automatique »⁹. Mais la fin de la bipolarité et l'émergence de « nouvelles menaces » (et ainsi d'un nouvel environnement régional et global) modifia radicalement les paramètres de politique étrangère de ces États. Ainsi, Tokyo et Bonn se retrouvent-elles, depuis l'année 1990 environ, dans une situation de « flottement », dans une « zone grise » où les repères ne sont plus les mêmes et où les solutions pertinentes utilisées par le passé ne le sont plus nécessairement¹⁰. Dans quelle direction s'orienteront les politiques étrangères de ces pays particuliers (à la souveraineté ambiguë), dans le contexte de cette Nouvelle problématique de la sécurité ? Cette question constitue la base de ce mémoire.

Les nouvelles menaces à la sécurité du Japon et de l'Allemagne

On pourrait penser que la Nouvelle problématique de la sécurité n'affecte pas véritablement ces deux pays. L'Allemagne et le Japon ne semblent-ils pas être des exemples de stabilité et de sécurité ? Pour dissiper tout doute, il semble nécessaire d'établir une liste de toutes les menaces potentielles associées à la Nouvelle problématique. Nous reviendrons au cours du texte sur quelques-unes d'entre elles, en particulier celles ayant directement provoqué un débat intérieur ou un changement de politique, les détailler une à une étant une tâche qui pourrait facilement constituer l'unique sujet d'un autre mémoire.

Liste des menaces potentielles à la sécurité du Japon et de l'Allemagne

Japon : — prolifération des armements dans la région (Chine, Corée du Sud, etc.)
 — terrorisme (Secte Aum)
 — disputes territoriales avec certains voisins (îles Kouriles)

9. Voir notamment les articles sur le Japon et l'Allemagne dans l'ouvrage de Douglas J. MURRAY, Paul R. VIOTTI, *The defense policies of nations*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1994, [3^e édition] se concentrant sur la transformation de leur politique de sécurité.

10. *Ibid.*

- approvisionnements menacés de matières premières (poisson, pétrole)
- instabilité politique dans plusieurs pays de la région (Chine)
- danger de retombées radioactives de guerre nucléaire à proximité (guerre civile coréenne, guerre Chine continentale-Taïwan)
- perte de la protection américaine si 1) les conflits entre alliés persistent ou 2) les isolationnistes prennent le pouvoir aux États-Unis
- arrivée massive d'immigrants fuyant la guerre sur le continent (improbable)
- menaces économiques : protectionnisme, instabilité des approvisionnements en matières premières, etc.

Allemagne : — Instabilité en Europe de l'Est = arrivée massive de réfugiés

= guerre nucléaire impliquant d'anciennes républiques soviétiques

= « poudrière » balkanique (guerre civile en ex-Yougoslavie)

- prolifération des armements
- problèmes environnementaux (pollution radioactive provenant de l'Est, notamment)
- présence d'Allemands d'origine en ex-URSS ayant droit à la citoyenneté allemande (règle basée sur le sang et non sur la terre)
- risque d'affrontements entre groupes d'extrême droite et immigrants
- présence de groupements constitués d'immigrants opposés à certaines positions gouvernementales allemandes (Kurdes radicaux du PKK)
- « menaces provenant du Sud » : fondamentalisme religieux, terrorisme, etc.
- menaces économiques : protectionnisme, instabilité des approvisionnements en matières premières, etc.

La Nouvelle problématique de la sécurité est donc bien réelle et son existence a été admise par les dirigeants des deux pays. Une illustration de ce fait nous est fournie par le ministre de la Défense allemand, Volker R  he, qui expose ainsi certaines des menaces planant au-dessus de son pays :

Now [...] there is a growing international consensus that suppression of ethnic minorities and violations of human rights within states borders can no longer be tolerated [...]. This is not only a humanitarian issue ; above all, it is a security necessity [...]. At the same time, we must reduce the pressure of migration that is bearing down on Western Europe and, in the long term, poses a threat to the internal stability of our democracies¹¹.

Other global challenges to our common interests are the proliferation of weapons of mass destruction and the ballistic missiles needed to carry them, international terrorism and threats to the economy and the environment¹².

Cela dit, il toutefois important de rappeler    quel point la Nouvelle problématique de la sécurité n'affecte pas le Japon et l'Allemagne de la même façon, comme il a été suggéré dans la liste des menaces potentielles (p. 5-6). En fait, la nature même de la Nouvelle problématique varie grandement d'un contexte régional à l'autre. Dans le cas du Japon, les menaces à la sécurité se rapprochent davantage du type militaire classique, avec l'existence d'une course aux armements régionale, d'une tension nucléaire (Corée du Nord) et de conflits territoriaux. Si certaines menaces semblent appartenir à un nouveau « genre », comme par exemple la compétition pour des ressources naturelles, il ne faut pas passer sous silence le fait qu'elles ont revêtu ce statut en étant associées à d'autres menaces qui, tout en étant rattachées à la Nouvelle problématique de la sécurité (car faisant partie de ce nouveau contexte de l'« après Guerre froide »), restent de nature fondamentalement classique.

Contrairement à ce qui se passe au Japon, les menaces présentes dans le contexte allemand appartiennent dans l'ensemble à une catégorie beaucoup plus diffuse. Ici, peu ou pas de menaces militaires classiques. La Nouvelle problématique de la sécurité est plutôt incarnée par des phénomènes tels l'arrivée massive d'immigrants en provenance du Sud ou d'Europe Orientale ou encore par les risques de pollution venant de l'Est. Ainsi les deux pays font chacun face à une Nouvelle problématique « différente », ce qui cependant ne nous empêche pas d'établir des parallèles entre les

11. Volker R  HE, « Shaping Euro-Atlantic Policies : A Grand Strategy for a new era », *Survival*, vol. 35, n   2, été 1993, p. 133-134.

12. *Ibid.*, p. 136.

deux contextes; la comparaison à la base de ce texte ne portant pas sur la nature exacte de la Nouvelle problématique en cause, mais plutôt sur les réactions du Japon et de l'Allemagne à cette nouvelle situation.

L'hypothèse

Le Japon et l'Allemagne sont, de par leurs particularités, deux acteurs internationaux ayant été parmi les plus affectés par la transformation de la structure du système international et par l'arrivée des nouvelles menaces à la sécurité. On peut affirmer qu'ils ont été plongés (bien malgré eux) depuis quelques années dans une réflexion sur leur rôle au sein de la communauté mondiale et sur les stratégies qu'ils devraient adopter pour s'assurer d'être protégés face à ces nouveaux dangers. La réflexion n'exclut cependant pas l'action et, depuis 1990, Tokyo et Bonn ont pris plusieurs décisions très importantes en matière de politique étrangère et de sécurité. Analyser les débats internes sur les questions de politique étrangère et les actions diplomatiques japonaises et allemandes nous permettra de déceler une orientation générale de la politique étrangère de ces deux acteurs et d'ainsi observer si l'Allemagne et le Japon se dirigent vers une renationalisation de leur politique étrangère ou vers un multilatéralisme plus poussé. De là l'hypothèse de ce mémoire :

Le Japon et l'Allemagne sont, depuis 1989, en période de réflexion sur leur politique étrangère, à la suite des changements survenus dans la structure du système mondial et en particulier devant l'apparition de la Nouvelle problématique de la sécurité. Dans de nombreux cas, le fait d'avoir perdu leurs repères traditionnels poussera ces deux États à procéder à une renationalisation de leur politique étrangère.

La renationalisation de la politique étrangère

Avant de passer à l'exposé de la méthode qui sera utilisée pour analyser les situations allemandes et japonaises depuis 1990, il nous faut discuter brièvement d'une question de vocabulaire, nécessaire pour éviter toute ambiguïté. Le terme « renationalisation » ne doit pas être nécessairement considéré comme négatif ; il ne se rapporte qu'à la volonté d'un État de maîtriser davantage sa destinée et de ne pas toujours devoir dépendre des autres ou de leur approbation. Il s'agit donc de la recherche d'une politique autonome qui se distingue des politiques des alliés traditionnels et des orga-

nisations internationales, d'un éloignement du multilatéralisme¹³. Dans cette optique, toute action visant ou résultant dans un accroissement de l'autonomie du Japon ou de l'Allemagne en matière de politique étrangère peut être considérée comme un exemple de renationalisation. La renationalisation de la politique étrangère peut aussi être encouragée par un État ami, par exemple les États-Unis, ayant besoin d'initiative de la part de tous leurs alliés. Cela implique donc qu'une renationalisation n'équivaut pas obligatoirement à une perte de confiance totale dans la coopération ou dans les alliances et à un retour à l'unilatéralisme ou à l'isolationnisme. L'élément intéressant à remarquer ici consiste dans le fait qu'en procédant à une renationalisation, l'Allemagne et le Japon se détachent graduellement des dernières attaches les gardant à leurs statuts de pays « quasi souverains ». Bien évidemment, des nuances doivent être établies ; il y a longtemps que ces deux pays ont réintégré la communauté internationale et il est certain qu'à première vue ils ne semblent pas moins « souverains » que leurs voisins. Cependant, et les réactions de la communauté internationale aux diverses actions diplomatiques de ces États le prouvent, l'Allemagne et le Japon se révèlent être des pays dans une « classe à part », plus « souverains » qu'ils ne l'étaient il y a 30 ou 40 ans, mais moins que d'autres pays de leur stature, puissances moyennes appartenant au G7. C'est ainsi qu'en redevenant totalement « souverains », ils redevennent « normaux ». Ce mouvement vers une renationalisation n'est cependant pas général ; la période de « flottement » est loin d'être terminée.

La méthode

Ce travail sera axé sur la comparaison. Le phénomène qui nous intéresse ici, soit le remaniement de la politique étrangère d'un pays en réponse aux exigences d'une nouvelle situation, ne peut pas s'expliquer uniquement par des facteurs « particuliers », comme « la mentalité allemande » ou « la culture japonaise ». Par la comparaison constante entre deux pays ayant certes des ressemblances, mais étant tout de même situés aux antipodes l'un de l'autre, nous pourrions éviter de tomber dans ce piège. Des ouvrages comme *Les origines sociales de la dictature et de la démocratie*¹⁴, de Barrington Moore, fondés sur une comparaison de différentes variables à l'intérieur de pays parti-

13. Voir à ce sujet l'introduction du texte de Wolfgang F. SCHLÖR, « German security policy », *Adelphi Paper*, n° 277, juin 1993, p. 3-74

14. Barrington MOORE Jr., *Les origines sociales de la dictature et de la démocratie*, Paris, La Découverte/Maspero, 1983.

culiers, démontrent clairement l'utilité de choisir une telle méthode. Affirmer que les Allemands renationalisent leur politique étrangère « parce que les Allemands sont comme ça » est peu convaincant lorsqu'on se rend compte des parallèles qui peuvent être établis avec d'autres pays comme le Japon. C'est pourquoi la méthode comparative semble la plus appropriée dans ce cas.

L'explication comparative de l'évolution de la politique étrangère de ces deux pays depuis le début des années 1990 en rapport avec la Nouvelle problématique de la sécurité se fera de façon systématique, par l'examen de quatre domaines particuliers de politique étrangère pour les deux pays. Un va-et-vient entre l'Allemagne et le Japon nous permettra ainsi d'attirer l'attention sur les parallèles significatifs. Chaque « domaine » de politique étrangère fera l'objet d'un chapitre.

Chapitre 1 : Cette section portera sur le processus ayant fait le plus de bruit dans le monde et ayant le plus attiré l'attention sur les « véritables » intentions de l'Allemagne et du Japon depuis 1990. Il s'agit de la révision de certaines clauses constitutionnelles restreignant ou interdisant l'usage de la force par le pays en question. En se redonnant le droit de se servir à nouveau de leurs forces armées, l'instrument le plus convaincant de toute politique étrangère (la guerre n'est-elle pas la continuation de la politique par d'autres moyens ?), ces États procéderaient à une renationalisation indéniable. En effet, le but premier et incontournable de toute politique extérieure étant la défense du pays, le contrôle des moyens militaires assurant cette protection constitue le fondement du principe de souveraineté tel que nous le concevons. Beaucoup, en Allemagne et au Japon, semblent penser qu'ils n'ont pas assez de maîtrise sur cet aspect de leur destinée, et désirent changer les règles du jeu. Il sera donc question dans ce chapitre du processus et des circonstances entourant le projet de réforme de ces constitutions (la réforme des « contraintes » institutionnelles), en particulier dans le contexte des missions onusiennes de maintien de la paix (*Casques bleus*). Je toucherai aussi brièvement à deux types de « contraintes » connexes, les contraintes structurelles et les contraintes sociétales ; la question des modifications des constitutions ne peut être analysée sans mentionner ces deux éléments. La question militaire (budget, structure, recherche et développement, etc.) fera quant à elle l'objet du chapitre 4.

Chapitre 2 : Dans ce chapitre une notion ambiguë qui se rattache au principe d'« élimination des contraintes » désiré par nombre de Japonais et d'Allemands sera analysée : il s'agit de la demande en vue d'obtenir un siège permanent au Conseil de sécurité de l'ONU. Cette requête constitue en soi davantage que l'émancipation du

statut de puissance « vaincue » ; elle représente un « défi » lancé aux grandes puissances, bien que ce mot semble un peu fort. Demander la réforme d'une des bases de la structure du monde d'après-guerre (une structure que les Cinq Grands n'ont pas nécessairement envie de modifier) est pour plusieurs un signe d'une nouvelle confiance en soi, un désir de ne plus attendre et de procéder à l'amélioration de sa position, quitte à déplaire à des alliés de 50 ans. Dans le cas des deux pays, la Nouvelle problématique de la sécurité est souvent considérée comme exigeant des solutions radicales, la présence permanente au Conseil de sécurité étant l'une d'elles.

Chapitre 3 : Le troisième chapitre étudiera toute la question des alliances et organisations internationales. On peut remarquer depuis quelques années un plus grand désir d'autonomie de la part de ces deux pays, que ce soit dans leurs relations avec leurs alliés (par exemple, les nombreux conflits commerciaux opposant le Japon à leur allié principal, les États-Unis) ou par rapport aux ONG auxquelles ils appartiennent (ou voudraient appartenir). Affirmer que ces États traversent une phase de renationalisation de leur politique étrangère ne signifie pas qu'ils songent automatiquement à laisser tomber tous leurs liens avec l'extérieur ou à remettre en question leurs alliances. Cela veut plutôt dire qu'ils tentent aujourd'hui, en réponse aux aléas de la Nouvelle problématique de la sécurité, d'avoir davantage leur mot à dire qu'à l'époque de la Guerre froide, en ce qui concerne leurs relations extérieures ; l'Allemagne et le Japon, depuis cinq ans, ne se contentent plus de « subir », ils veulent décider et faire valoir leurs intérêts d'une autre façon que par des moyens indirects. Les décideurs nippons et allemands ne font plus seulement ce que leurs alliés ou les organisations non gouvernementales leur disent de faire ; ils vont jusqu'à vouloir décider qui seront leurs alliés et de quelles organisations ils veulent devenir membre. Il s'agira donc de démontrer à quel point la Nouvelle problématique de la sécurité a transformé l'environnement diplomatique de ces deux pays et a ainsi provoqué une modification de leurs attitudes en ce qui a trait à leurs relations extérieures ; une modification prenant dans bien des cas la forme d'une renationalisation, d'un retour à la définition de la politique sur des bases plus autonomes.

Chapitre 4 : La dernière partie de ce mémoire traitera de l'aspect militaire de la réorientation de la politique étrangère à l'intérieur de ces deux pays. Certaines restructurations récentes y ayant eu lieu (ou étant prévues) dans le domaine militaire, que ce soit du côté budgétaire ou « sur le terrain » ont un rapport direct avec une volonté de « reprendre en main leur défense » et de ne plus nécessairement dépendre des alliés

ou des ONG pour leur sécurité. Bien entendu, certains aspects auront déjà été mentionnés dans les chapitres précédents ; cependant, une section entièrement consacrée au domaine militaire semble nécessaire pour pouvoir traiter de questions bien précises, comme les transferts de technologie militaire, domaine privilégié, on le verra, pour juger de l'influence de la Nouvelle problématique dans la nouvelle direction prise par la politique extérieure de ces deux pays. Le scepticisme doit être de rigueur lorsqu'on entend parler de remilitarisation dans ces deux pays ; cependant, un examen détaillé de leurs politiques militaires nous permettra de démontrer à quel point un nouvel état d'esprit existe depuis 1990.

L'Allemagne et le Japon comme exemple d'analyse

Pour beaucoup d'observateurs, un retour de l'Allemagne et du Japon à un statut de pays « normal » ne constitue pas un processus positif, loin de là. Ces deux pays ont souvent suscité l'admiration depuis le début de leur boom économique, au cours des années 1950, en particulier du fait de la nature pacifique et coopérative de leur politique étrangère ; ils représentaient pour beaucoup un modèle en tant que « puissances civiles¹⁵ », ou puissances commercantes (*trading states*). Il est donc compréhensible qu'un certain malaise soit décelable dans les propos des observateurs. Le monde a-t-il vraiment besoin de deux autres puissances « classiques » ou « normales » ? Cela dit, il nous a paru nécessaire, au cours de la rédaction de ce mémoire, de ne pas sombrer dans la nostalgie d'une Allemagne et d'un Japon en tant qu'« ex-puissances civiles », sans toutefois tomber dans l'autre extrême, celui de l'approbation complète et inconditionnelle de certains des nouveaux développements en cours. De toute façon, la réflexion en cours en ce moment à l'intérieur de ces pays est loin d'être achevée, l'Allemagne (encore plus radicalement depuis sa réunification) et le Japon ne faisant que commencer à s'adapter aux exigences de la nouvelle situation. La recherche d'une orientation claire de politique étrangère répondant aux exigences créées par la Nouvelle problématique de la sécurité prendra du temps et ne sera achevée qu'après beaucoup de tâtonnements. Une chose est certaine : depuis 1990, ces pays ont commencé à se poser des questions sur leur politique étrangère (ce qu'ils évitaient en général de faire depuis 1945), et cette réflexion a bien souvent provoqué une renationalisation de celle-ci.

15. Hanns W. MAULL, « Germany and Japan : the new civilian powers », *Foreign Affairs*, vol. 69, n° 5, hiver 1990-1991, p. 91-106.

Chapitre I

La question des limites à la souveraineté

LE DÉBAT ENTOURANT TOUTE LA QUESTION du retour de l'Allemagne et du Japon dans la catégorie des pays « normaux » a pris une telle ampleur depuis le début des années 1990 qu'il a bien souvent fait oublier la véritable nature des questions en cause. Il est en effet courant, lorsqu'il est question de ces deux pays, d'assister à des échanges ressemblant à des dialogues de sourds ; les souvenirs de la Seconde Guerre mondiale ont à y voir, certes, mais aussi le fait que beaucoup sont jaloux du succès économique de ces États et craignent leur domination. Malgré leur réussite certaine, le Japon et l'Allemagne ne bénéficient pas de toutes les libertés et facilités dont ils devraient normalement jouir étant donné leur richesse et leur expertise ; cette situation est actuellement considérée par nombre d'observateurs, que ce soit dans ces pays ou à l'étranger, comme dangereuse et nécessitant des changements rapides, compte tenu des risques inhérents à la Nouvelle problématique de la sécurité¹⁶.

Ce chapitre traitera tout d'abord des limites à la souveraineté qu'ont actuellement à supporter l'Allemagne et le Japon, des contraintes avant tout institutionnelles. Il s'agit, en effet, de la présence de clauses antimilitaires ou pacifistes au sein de leur constitution respective. L'analyse de ces contraintes sera suivie d'un (bref) exposé portant sur deux autres types de contraintes, dont on parle moins souvent, mais qui

16. La grande majorité des sources utilisées dans la rédaction de ce mémoire traitent de cette question d'« adaptation » à la nouvelle structure internationale. Citons parmi les textes les plus complets : Takashi INOBUCHI, « Japan in search of a normal role », *Adelphi Paper*, n° 275, mars 1993, p. 58-68 ; W. F. SCHLÖR, *op. cit.*, p. 3-74 et les articles sur l'Allemagne et le Japon dans D. J. MURRAY, P. R. VIOTTI, dir., *op. cit.*, p. 160-189 et 351-377.

ne peuvent néanmoins être passées sous silence, soit les limitations structurelles et sociétales. Suivront une analyse de l'impact de l'arrivée de la Nouvelle problématique de la sécurité et des débats qu'elle a provoqués dans ces deux États. Le chapitre se terminera sur un examen des décisions prises jusqu'ici au Japon et en Allemagne en ce qui concerne ces limites à la souveraineté, ce qui nous permettra de voir si la fin de la Guerre froide a autant suscité la confusion à Tokyo et Bonn qu'elle a provoqué une renationalisation de la politique étrangère dans ce domaine précis.

Les contraintes institutionnelles

Le Japon et l'Allemagne, en tant que puissances de l'Axe vaincues en 1945, furent traités à l'époque de façon comparable ; sans s'éterniser sur ces questions historiques, il faut remarquer que, dans les deux cas, la méthode utilisée par les vainqueurs (URSS exceptée) pour éviter tout autre expansionnisme de ces pays passa tout d'abord par une implantation de régimes démocratiques forts, une aide à la reconstruction (plan Marshall, pour l'Allemagne), par un encouragement du commerce et finalement par une volonté de ne pas mettre ces pays « au ban des nations » pour trop longtemps. En d'autres termes, on voulut étouffer toute nouvelle menace de ces pays en leur faisant apprécier les avantages inhérents aux démocraties libérales¹⁷.

Mais tout cela n'était pas considéré comme suffisant pour empêcher d'autres débordements belliqueux. Furent donc enchâssées dans les constitutions de ces deux pays des clauses restrictives sur le plan de la défense (ou « pacifistes »). En Allemagne, certains éléments de la Loi fondamentale ne laissent planer aucun doute quant à sa nature : l'article 87a (ajouté après le réarmement des années 1950, considéré comme nécessaire étant donné la menace soviétique) affirme que les forces armées servent uniquement à des fins de défense, et ne peuvent être utilisées que dans des cas explicitement décrits par la loi fondamentale ; l'article 25 subordonne la loi nationale à la loi internationale ; l'article 115 prescrit l'action du Gouvernement dans une situation de défense, c'est-à-dire lorsque le territoire fédéral est attaqué ; et l'article 26 interdit les actions visant à mettre en danger les relations pacifiques entre nations, en particulier une guerre d'agression¹⁸.

17. H. W. MAULL, *op. cit.*, p. 94.

18. Clay CLEMENS, « Opportunity or obligation ? Redefining Germany's role outside of NATO », *Armed Forces and Society*, vol. 19, n° 2, hiver 1993, p. 232-233.

Au Japon, l'attention se porte principalement sur le fameux article 9 de la Constitution de 1946, considéré par beaucoup, de par sa nature antimilitaire, comme l'âme de la démocratie au Japon¹⁹. Dans cet article, le Japon renonce à la guerre comme un droit souverain de la nation et refuse l'usage de la force comme manière de régler les disputes internationales. Bien entendu, cela n'empêcha pas le Japon de se réarmer (sous les pressions des États-Unis) au cours des années 1950 ; en 1954, les « Forces d'autodéfense » (FAD ou *jietai* en japonais) virent le jour. Cette appellation permettait de respecter l'article 9 de la Constitution (qui ne dénie pas le droit à l'autodéfense) et l'article 51 de la Charte des Nations Unies, qui oblige chaque pays à assurer sa propre sécurité²⁰.

Toutes ces limitations de la liberté d'action sur la question de la défense prennent pleinement leur signification dans un domaine particulier : le rôle des forces armées de ces pays *en dehors du territoire national*. L'aspect des alliances sera discuté au chapitre 3, mais on peut dès maintenant attirer l'attention sur le fait que les forces armées de l'Allemagne et du Japon ont trouvé leur véritable expression dans les structures de sécurité auxquelles elles appartenaient, l'OTAN pour l'Allemagne, l'alliance américaine pour le Japon et (depuis les années 1980 en particulier) l'ONU dans les deux cas. En raison de l'absence de conflit armé impliquant directement un de ces deux États depuis 1945, jamais le besoin ne s'y était fait sentir de définir une position militaire autre que celle de la défense du territoire et le respect des exigences des alliances et structures multilatérales de sécurité. Mais, depuis la multiplication des Opérations du maintien de la paix (*Casques bleus*) et des appels à la participation des deux pays qui nous intéressent, les limitations institutionnelles concernant ce genre d'opérations sont devenues plus évidentes.

Au Japon, l'interprétation en vigueur de l'article 9 en ce qui touche le déploiement à l'étranger des Forces d'autodéfense affirme qu'il est inconstitutionnel de dépêcher du personnel militaire japonais dans tout territoire étranger (terrestre, maritime ou aérien) dans le but d'utiliser la force ; cela n'exclut donc pas l'envoi de forces armées dans ces endroits pour d'autres raisons²¹. En Allemagne, l'interprétation de la

19. Peter J. KATZENSTEIN, Nobuo OKAWARA, « Japan's national security », *International Security*, vol. 17, n° 4, printemps 1993, p. 103.

20. Michel PENSEREAU, « Le Japon et sa défense », *Défense nationale*, octobre 1994, p. 114.

21. Aurelia GEORGE, « Japan's participation in UN peacekeeping operations », *Asian Survey*, vol. 33, n° 6, juin 1993, p. 562.

loi fondamentale a eu le même résultat : depuis la création de la *Bundeswehr* (armée allemande) dans les années 1950, jamais des troupes combattantes ne se sont retrouvées ailleurs que dans la zone couverte par l'OTAN ; en fait, l'envoi de personnel dans des missions de logistique ou humanitaires de l'ONU dans les dernières années (en Somalie, par exemple) a à lui seul provoqué beaucoup de controverses, comme il en sera question plus loin.

Ces limites institutionnelles enchâssées dans la Constitution sont ainsi clairement la cause première du malaise ressenti par nombre de Japonais et d'Allemands ; elles représentent l'obstacle le plus évident au retour de ces deux pays vers un état de souveraineté absolu. Mais un autre type de contrainte propre à l'Allemagne et au Japon peut aussi laisser croire que ces États ne sont pas « totalement » souverains : les contraintes structurelles. Bien qu'elles constituent une limite à la souveraineté moins évidente que l'existence de clauses constitutionnelles antimilitaires, leur impact ne peut être négligé parce qu'il a une influence directe sur la réussite d'une réforme de ces mêmes clauses.

Les contraintes structurelles

Le Japon et l'Allemagne ne sont pas des pays particuliers uniquement parce que des clauses restrictives militairement figurent dans leurs constitutions. La forme même de leurs régimes et institutions politiques explique pour beaucoup leur timidité en matière de politique extérieure depuis les années 1950. On peut même affirmer que ces « limites invisibles » sont à la base même de leur situation actuelle, car elles empêchent une réforme profonde des « limites visibles », c'est-à-dire les clauses constitutionnelles.

À première vue, la structure des systèmes politiques allemands et japonais ne laisse pas supposer qu'ils sont mal préparés pour faire face aux défis de la Nouvelle problématique de la sécurité. Cependant, en analysant le cas qui nous intéresse, celui des limites institutionnelles à la souveraineté, on se rend compte de l'obstacle structurel qu'ont à surmonter les réformateurs japonais et allemands.

Le cas du Japon est caractéristique. Sans tomber dans une analyse systématique de la structure politique japonaise, on ne peut passer sous silence les accusations selon lesquelles le Japon ne serait pas une véritable démocratie. Selon de nombreux com-

mentateurs souvent appelés les « révisionnistes » (Karel Van Wolferen étant la plus connue d'entre eux), la puissance de la bureaucratie face aux politiciens empêcherait toute initiative allant à l'encontre de ses intérêts²². Cela signifie que les politiciens élus ne sont pas véritablement ceux qui « mènent la barque » au Japon :

Japan is ruled through highly informal structures of governance and bureaucratic authority, which dovetail with the so-called jinmyaku (personal network) relations and transactions, unregulated by law, among clusters of the elite [...]. Elections in Japan do not help shape or change concrete policies²³.

Cette maîtrise de la destinée du pays par les bureaucrates constitue sans nul doute un désavantage pour le Japon. Dans le domaine de la politique étrangère et des questions constitutionnelles, le fait que des politiciens élus ne puissent à toutes fins utiles que difficilement mettre en vigueur les politiques qu'ils préconisent (étant donné la puissance des bureaucrates, souvent hostiles au changement) constitue un obstacle de taille à la réorientation nécessitée par l'arrivée de la Nouvelle problématique de la sécurité. De plus, le Japon mène une politique étrangère dite *réactive*, en ce sens qu'elle ne peut, dans sa structure de décision actuelle, que difficilement faire preuve d'initiative²⁴ ; elle est plutôt caractérisée par la poursuite d'objectifs clairs et fixes, et par une forte volonté de conserver une certaine stabilité. Le ministère des Affaires étrangères n'a qu'une voix limitée, et change de toute façon souvent de dirigeants, au gré des changements de gouvernements (fréquents au Japon), ce qui ne favorise pas un véritable contrôle de la bureaucratie en place (qui évidemment reste la même, peu importe le gouvernement). Les illustrations de l'inefficacité d'un tel système sont innombrables ; par exemple, la délégation japonaise aux sommets du Conseil pour la coopération économique Asie-Pacifique (*Asia-Pacific Economic Cooperation Council* ou APEC Council) est constituée de représentants du ministère des Affaires étrangères et de celui de l'Industrie et du Commerce international (*Ministry of International Trade and Industry*, ou MITI), deux ministères qui suivent des principes souvent opposés. La délégation du Japon est donc bicéphale lors de ces rencontres, ce qui arrive il est vrai

22. Voir notamment ses articles « The Japan problem revisited », *Foreign Affairs*, vol. 69, n° 4, automne 1990, p. 42-55, et « Japan's non-revolution », *Foreign Affairs*, vol. 72, n° 4, septembre-octobre 1993, p. 54-65.

23. Karel VAN WOLFEREN, « The Japan problem revisited », *ibid.*, p. 47.

24. Yoichi FUNABASHI, « Japan and the new world order », *Foreign Affairs*, vol. 70, n° 5, hiver 1991-1992, p. 72.

à beaucoup de pays ; rarement cependant, les deux têtes démontrent des opinions aussi souvent contradictoires que dans le cas japonais. Ce qui occasionne un ralentissement du processus de décision et ne favorise évidemment pas les intérêts du Japon²⁵.

Cette faiblesse inhérente au système politique japonais ne l'a toutefois pas handicapé abusivement jusqu'ici, surtout en raison de l'héritage laissé par la doctrine Yoshida. Cette doctrine (nommée d'après le premier ministre en poste deux fois entre 1946 et 1954) consistait pour le Japon à rester discret sur les questions internationales (potentiellement conflictuelles) et à concentrer les énergies de la nation vers les questions économiques. On y retrouve la base à la fois du pacifisme et de la vision économique du Japon actuel :

If political and military engagement were equated with conflict, suffering, and humiliation, economic undertakings seemed to provide a legitimate and peaceful channel for Japanese talents [...]. For two generations of Japanese, foreign policy has been virtually synonymous with foreign economic policy²⁶.

Il nous faut bien reconnaître le succès que connut le Japon dans les 30 années qui suivirent l'adoption de cette doctrine ; on peut, en ce sens, comprendre l'acharnement des bureaucrates japonais à défendre cette orientation et à refuser d'entrevoir d'autres avenues, la plus importante étant évidemment un accroissement du rôle militaire global du Japon par le biais d'une révision des clauses antimilitaires de la Constitution. La Nouvelle problématique de la sécurité a cependant brouillé bien des cartes, comme on le verra un peu plus loin. Discutons auparavant du cas de l'Allemagne.

L'Allemagne, pour des raisons historiques et géographiques évidentes, est plus rapprochée de l'Ouest et de ses traditions. Elle fut aussi assez rapidement englobée dans un réseau d'alliances (OTAN), d'organisations internationales (CE) et de relations bilatérales fortes (avec la France et les États-Unis, notamment). Elle démontre en conséquence beaucoup moins d'éléments ambigus quant à sa structure politique. Cependant, il subsiste certains aspects nous permettant d'affirmer que l'Allemagne est elle aussi, comme le Japon, handicapée par la présence de limites « structurelles » ou « invisibles ».

25. Kishore MAHBUBANI, « Japan adrift », *Foreign Policy*, n° 88, automne 1992, p. 138.

26. Eugene BROWN, « The debate over Japan's strategic future », *Asian Survey*, vol. 33, n° 6, juin 1993, p. 543-544.

Il doit cependant d'abord être clair qu'on ne peut parler de l'Allemagne comme étant une « fausse démocratie » comme les « révisionnistes » décrivent le Japon. La stabilité du gouvernement (Helmut Kohl est le chef d'État en exercice depuis le plus grand nombre d'années en Europe), favorisée par la puissance du CDU-CSU (chrétiens-démocrates) n'exclut pas les grands débats nationaux, comme celui entourant le projet d'Ostpolitik de W. Brandt dans les années 1970, contrairement au Japon. On comprend donc que le débat sur les missions de Casques bleus, bien qu'il n'intéresse pas beaucoup les Allemands comme d'ailleurs la politique extérieure en général²⁷, ait touché d'autres groupes que les bureaucrates et quelques rares politiciens.

Il subsiste tout de même certains problèmes structurels en Allemagne qui ne favorisent pas une réponse claire aux exigences de la Nouvelle problématique de la sécurité. Figure parmi ceux-ci la question du FDP. Le contrôle du ministère des Affaires étrangères par le petit *Frei Demokratische Partei* (FDP) ces 30 dernières années (en raison des exigences des politiques de coalition) a poussé quelques observateurs à affirmer que certaines décisions de politique étrangère furent prises dans le but non avoué d'assurer au FDP le 5 % d'électorat nécessaire pour figurer au Parlement, davantage que pour servir les intérêts de tous les Allemands²⁸ ; la décision quasi unilatérale de reconnaître l'indépendance de la Croatie, prise en 1991 pourrait dans cette optique être considérée comme ayant été prise, entre autres, pour démontrer à l'électorat (qui soutenait en majorité cette option²⁹) que le FDP défendait des idées rapprochées des siennes. Le fait qu'un si petit parti puisse contrôler un ministère aussi important constitue donc clairement une limite structurelle présente en Allemagne.

Mais l'incarnation de la politique étrangère allemande de l'après-guerre fut moins celle d'un parti que d'un homme, Hans-Dietrich Genscher. Ministre des Affaires étrangères pendant 18 ans, il fut pendant 25 ans une figure dominante de la politique allemande. Il institutionnalisa ce qui est maintenant appelé le « Genscherisme », ou la politique du *sowohl-als-auch* (« as-well-as »), visant à garder et à améliorer ses relations avec un grand nombre de pays différents, allant même jusqu'à changer de

27. Robert G. LIVINGSTON, « United Germany : bigger and better », *Foreign Policy*, n° 88, été 1992, p. 165.

28. Sur cette question, se référer à l'article de Jochen THIES, « Germany I : into turbulent waters », *The World Today*, vol. 48, n° 8-9, août-septembre 1992, p. 151.

29. Hanns W. MAULL, « Germany in the Yugoslav crisis », *Survival*, vol. 37, n° 4, hiver 1995-1996, p. 102.

discours selon les circonstances et les lieux³⁰. Cette politique mettait de l'avant les questions économiques, tout comme la doctrine Yoshida, et servit bien l'Allemagne durant les années pendant laquelle elle était en place. Le Genscherisme était, il est vrai, basé sur certains principes très clairs et quasi immuables, comme la participation au processus d'Union européenne et à la conservation d'un lien fort avec les États-Unis ; cependant, son côté « pilotage automatique » (à rapprocher donc de la doctrine Yoshida) décourageait bien souvent la prise d'une orientation définie, le gouvernement préférant éviter les extrêmes et emprunter des voies de compromis. L'héritage du Genscherisme (qui encourage l'abstention, la nébulosité (le « fudge » des Américains) ou les deux à la fois) constitue donc ainsi une autre barrière structurelle pour l'Allemagne ; en effet, à un moment où le « pilotage automatique » n'est plus aussi adéquat (les repères ayant changé), Bonn aurait besoin de choisir une orientation définie, ce que ne favorisent pas 30 ans de tradition genscheriste.

D'autres éléments structurels jouent en défaveur de l'Allemagne dans sa tentative de réorienter sa politique extérieure. La Cour constitutionnelle de Karlsruhe et la Bundesbank constituent notamment des institutions limitant la marge de manœuvre du gouvernement. Le cas de la Banque fédérale illustre bien la complexité du processus de réorientation : la Bundesbank semble en effet parfois être presque indépendante du gouvernement. Bruce N. Goldberger va même jusqu'à affirmer que sa loyauté va davantage à elle-même qu'au gouvernement³¹. Cette liberté d'action lui a permis à quelques reprises de prendre des décisions qui, même si elles servaient certains intérêts en Allemagne, avaient pour conséquence de mettre en colère des alliés et donc de compliquer la tâche du gouvernement en matière de politique étrangère ; l'exemple le plus frappant reste sa décision unilatérale d'augmenter les taux d'intérêt en 1991 (voir le chapitre 3)³².

On peut aussi mentionner l'engagement solennel de l'Allemagne de transférer ses responsabilités à un niveau supérieur (donc européen), comme il est statué à l'article 24 de la Loi fondamentale, qui constitue une autre limite structurelle (à base écrite)

30. Sur le « Genscherisme », voir Timothy G. ASH, « Germany's choice », *Foreign Affairs*, vol. 73, n° 4, juillet-août 1994, p. 65-81 et W. F. SCHLÖR, *op. cit.*, p. 6-10 et 63-70.

31 Bruce N. GOLDBERGER, « Why Europe should not fear the Germans », *German Politics*, vol. 2, n° 2, août 1993, p. 291.

32. Philippe MOREAU DEFARGES, « L'Allemagne change-t-elle ? », *Défense nationale*, mars 1992, p. 71.

à la souveraineté de l'État³³. Finalement, n'oublions pas l'élément discordant que représentent les 16 länder, dont les pouvoirs étendus ont plus d'une fois restreint la liberté de manœuvre du gouvernement fédéral³⁴.

Les contraintes sociétales

Toute analyse de la question des limites institutionnelles à la souveraineté du Japon et de l'Allemagne ne saurait se faire sans mentionner un certain type de variable, graduellement modelée pendant 50 ans : les valeurs sociétales. Ces variables « particulières » ne correspondent pas à des facteurs culturels, qui expliqueraient des phénomènes par la « spécificité allemande » ou les « traditions japonaises ». Toutefois, les trajectoires plus ou moins parallèles qu'ont suivies ces deux pays dans l'après-guerre ont fait qu'il y existe maintenant certaines normes ou façons de procéder ayant un impact semblable : ralentir le processus de réforme de la Constitution. En Allemagne, les deux valeurs ayant le plus d'impact sur la question de la réforme des limites constitutionnelles sont une forte tendance au multilatéralisme et à une certaine « culture de la retenue » (*culture of restraint*³⁵), selon les termes de Klaus Kinkel, l'actuel ministre des Affaires étrangères ; au Japon, il s'agit plutôt d'un fort sentiment populaire de méfiance envers les politiciens et d'une tendance à la fragmentation du pouvoir.

La défaite de 1945 a laissé d'énormes séquelles au Japon ; parmi elles, l'une des plus importantes est la perte de confiance de la population envers ses dirigeants³⁶. La loyauté aux groupes auxquels les Japonais appartiennent (entreprise, école, religion, services gouvernementaux) ne saurait être mise en cause ; c'est la loyauté envers les politiciens, ceux qui disent représenter l'ensemble de la population, qui est faible. Cela est en partie causé par la propagande antipoliticiens dans les médias³⁷, mais la cause profonde reste le désastre provoqué par les décisions des politiciens/militaires au pouvoir avant et durant la guerre³⁸. Les conséquences sont claires : les Japonais sont

33. B. N. GOLDBERGER, *op. cit.*, p. 290

34. *Ibid.*, p. 292.

35. Voir Franz-Josef MEIERS, « Germany : the reluctant power », *Survival*, vol. 37, n° 3, automne 1995, p. 82-84.

36. Karel VAN WOLFEREN, « Japan's non-revolution », *op. cit.*, p. 59-63.

37. *Id.*

38. Thomas U. BERGER, « From sword to chrysanthemum », *International Security*, vol. 17, n° 4, printemps 1993, p. 132-138.

maintenant en grande majorité pacifistes et voient d'un mauvais œil tout ce qui se rapproche, même légèrement, de l'autoritarisme ; les chefs de gouvernement ne peuvent ainsi se permettre de démontrer un sens du leadership trop poussé. Ce sentiment général de méfiance envers les politiciens (des individus se définissant d'abord comme des leaders) explique en partie la tendance à la fragmentation du pouvoir et du processus de décision que l'on retrouve au sein du gouvernement japonais, « limite » structurelle dont nous avons déjà parlé. Ce n'est donc pas un hasard si les Japonais démontrent en général si peu de volonté à s'excuser des atrocités commises pendant les années 1930-1940, les politiciens (ou militaires) en place à l'époque étant considérés comme les véritables responsables³⁹.

La nécessité de passer par le compromis pour en arriver à une décision, reliée à la tendance à vouloir éviter les abus de pouvoir en minimisant l'importance des politiciens constituent ainsi des caractéristiques de la société japonaise qui ne favorisent pas une modification des orientations prises par le gouvernement, tout spécialement lorsqu'il s'agit d'une question sensible comme le rôle des *jietai*. De plus, on peut raisonnablement craindre que si finalement un débat réussit à s'amorcer, il y a de fortes chances qu'il s'éternise ; l'épisode de la guerre du Golfe est instructif à cet égard (voir plus loin).

La remise en question que vécut l'Allemagne dans les années suivant la guerre transforma en profondeur deux éléments propres à la société allemande. Le premier concerne le nationalisme : étant donné les conséquences dramatiques du nazisme, les Allemands renièrent en bloc les aspects les plus nationalistes de leur culture. Ainsi, disparurent notamment les concepts de *Reich* (empire) et de *Sonderweg* (destinée particulière du peuple allemand⁴⁰). Au contraire, l'Allemagne et ses dirigeants mirent leur énergie dans la construction d'une structure multilatérale forte, incarnée par la CE et l'OTAN. En s'alliant avec les autres, l'Allemagne s'assurait d'empêcher tout autre aventurisme hitlérien, s'assurait d'être défendue face à la menace soviétique (dans le cas de la RFA) et favorisait son retour éventuel dans le club des nations « normales », ce qui l'aiderait à atteindre un de ses buts les plus chers, la réunification. Cette tendance au « multilatéralisme attritionnel » (« la poursuite discrète et patiente de

39. *Ibid.*, p. 135-136.

40. Ben W. Angelo LOMBARDI, « *Security Community : a study of the concept, Hegemonic stability and Post-Cold War Europe* », Thèse de doctorat, Kingston, Queen's University, 1993, p. 231 et 243.

buts nationaux à travers des institutions et des négociations multilatérales⁴¹ »), comme on le nomme souvent, allait former la base de la politique étrangère allemande de l'après-guerre.

L'autre élément social digne de mention est, selon les dires du successeur de Genscher, Klaus Kinkel, la « culture de la retenue », c'est-à-dire la propension à éviter d'utiliser la force armée pour d'autres usages que la défense de la nation. Cette forte tendance pacifiste constitue une autre limite à la liberté d'action du Gouvernement, accrue par l'influence indéniable de l'opinion publique. L'idéal de la population allemande est, en fait, incarné par la Suisse :

Public support for an international leadership role is still defined in terms of « Switzerlandisation ». Switzerland is the preferred role model for many Germans, demonstrating their twin desires to promote the values of a civilian power and strict military abstinence⁴².

On comprend ainsi qu'il soit difficile, pour le gouvernement allemand, d'envisager une réforme de clauses controversées comme celles portant sur le rôle de la Bundeswehr ; la « culture de la retenue » ayant si bien servi les intérêts allemands, pourquoi tenter d'aller dans une direction contraire ? Accepter une Allemagne plus « confiante » et autonome, par le biais de la transformation de la Bundeswehr à un statut se rapprochant davantage d'une armée d'un pays « normal » par exemple, ne risquerait-il pas de pousser les Allemands à se servir de leur armée comme leurs alliés, c'est-à-dire dans un cadre multilatéral, mais avec une (trop ?) grande place pour les initiatives nationales, ou, pire encore, de favoriser le réveil de « vieux démons⁴³ » ? Toutes ces questions furent discutées pendant le long débat sur la réforme de la Constitution.

La Nouvelle problématique de la sécurité et le débat sur les interventions militaires : la guerre du Golfe

La Nouvelle problématique de la sécurité ne devint véritablement « nouvelle » qu'avec la disparition de l'URSS ; mais c'est par le biais d'un autre événement que l'Allemagne et le Japon firent leur entrée dans cette fameuse « zone grise » pour leur politique étrangère : la guerre du Golfe. En effet, l'effort énorme déployé pour libérer

41. T. G. ASH, *op. cit.*, p. 71.

42. F.-J. MEIERS, *op. cit.*, p. 84.

43. B. W. A. LOMBARDI, *op. cit.*, p. 264.

le Koweït nécessitait l'appui du plus grand nombre de pays possible ; ces deux pays, étant donné leurs ressources, furent aussi mis à contribution. Mais pour la première fois depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, les repères traditionnels de leur politique étrangère ne s'appliquaient plus. Cela fut d'une grande conséquence en ce qui concernait un nouveau type de contribution, la contribution « sur le terrain », celle impliquant l'envoi de troupes.

La guerre du Golfe constituait le premier véritable test au « Nouvel Ordre mondial » annoncé par le président Bush. Les réponses de l'Allemagne et du Japon aux demandes américaines furent du même type : lentes, mal assurées et, en fin de compte, décevantes pour tous, que ce soit à l'intérieur du pays et auprès des alliés. Cette crise marque cependant le début de la réflexion sur l'orientation de leur politique étrangère. Plus précisément, c'est en grande partie dans le contexte de cet épisode que s'amorcèrent sérieusement les débats sur le rôle international des forces militaires de ces pays.

Au Japon, l'invasion du Koweït par l'Irak provoqua un choc qui plaça les dirigeants du pays devant un dilemme : devait-on continuer à suivre les préceptes de la doctrine Yoshida, recommandant une position diplomatique modérée et le rejet de solutions « radicales » (comme celle préconisée par Washington, impliquant la guerre) ou accéder aux demandes des États-Unis, de peur d'essuyer des critiques ? Pour plusieurs raisons, incluant l'absence d'un leadership efficace incarné par le très hésitant premier ministre Kaifu⁴⁴, le Japon ne put faire mieux qu'une contribution monétaire, tout de même considérable, de 13 milliards de dollars, ce qui le place au 4^e rang derrière les États-Unis, l'Arabie Saoudite et le Koweït⁴⁵. La principale cause de l'immobilisme japonais reste toutefois le statut incertain des Forces d'autodéfense en ce qui concerne leur envoi en territoire étranger.

Même si la Constitution ne prohibait pas textuellement l'envoi de forces militaires japonaises à l'étranger pour des motifs autres que l'usage de la force (comme débarrasser le golfe de mines irakiennes, par exemple), aucune loi concernant directement les Forces d'autodéfense ne mentionnait qu'une telle action était légale ; de là une certaine impression de flou⁴⁶. Cette déficience de la structure légale gouvernant

44. E. BROWN, *op. cit.*, p. 545.

45. *Ibid.*, p. 545.

46. A. GEORGE, *op. cit.*, p. 562.

les activités des Forces d'autodéfense ne causa pas de problèmes jusqu'à ce que la crise du Golfe l'expose au grand jour. En effet, ce défaut fut si bien exploité par les opposants aux demandes américaines (il leur permit d'avancer des arguments légaux convaincants) qu'il fit échouer la seule véritable tentative d'envoyer des troupes japonaises dans la région pendant le conflit, soit la « Loi de paix et de coopération des Nations Unies » (*United Nations Peace Cooperation Bill*), qui aurait permis à des volontaires de différentes agences gouvernementales (incluant les FAD) d'être assignés à des fonctions non combattantes à l'arrière des lignes, comme encourager la signature d'une trêve, offrir des services médicaux, de communication ou de transport, assister les réfugiés dans leurs efforts de reconstruction, etc.⁴⁷.

Les opposants au projet de loi (incluant tous les partis d'opposition et la majorité des membres du parti au pouvoir, le LDP) firent valoir qu'une telle coopération avec les forces multinationales, même limitée à des actions de support et de logistique, constituait un usage de la force ; de plus, seulement de 20 à 30 % de la population le supportait⁴⁸. En novembre 1990, le projet de loi fut abandonné, sans avoir été soumis au vote de la Diète. Le Japon ne tenterait plus d'envoyer des soldats dans la région jusqu'à la fin de la guerre, ne se limitant qu'à suivre l'exemple de l'Allemagne en y envoyant des dragueurs de mines une fois les hostilités terminées.

Les conséquences de ces développements ne se firent pas attendre : le Japon fut vivement critiqué à l'Ouest (et en particulier aux États-Unis), pour son apparente réticence à « payer le vrai prix » de la stabilité, c'est-à-dire en envoyant des hommes sur le terrain. Le secrétaire d'État américain James Baker déclara en 1991 que le Japon devait davantage au Nouvel Ordre mondial qu'une « *Checkbook Diplomacy* » (diplomatie du chéquier)⁴⁹. De plus, le Japon, malgré son importante contribution financière, se vit ignoré des Koweïtiens lorsque furent octroyés les importants contrats de reconstruction après la guerre⁵⁰. Toutes ces attaques touchèrent une corde sensible au Japon et ouvrirent la porte à des gestes concrets dans un avenir rapproché. La crise du Golfe représente ainsi pour le Japon le véritable tournant en ce qui concerne sa réalisation de l'existence concrète de la Nouvelle problématique de la sécurité.

47. P. J. KATZENSTEIN, N. OKAWARA, *op. cit.*, p. 109.

48. *Id.*

49. A. GEORGE, *op. cit.*, p. 564.

50. Michel PENSEREAU, « Prélude à l'émergence de la diplomatie japonaise », *Défense Nationale*, août-septembre 1993, p. 140.

En Allemagne, la question du rôle de la Bundeswehr à l'extérieur de la zone de l'OTAN fut aussi mise pour la première fois à l'avant-plan dans le contexte de la guerre du Golfe. Pour la première fois depuis le début de la Guerre froide, l'Allemagne ne put suivre sa politique de retenue en matière militaire ; le multilatéralisme n'impliquait plus les mêmes réponses. Comme l'explique W. Schlör :

In the past, Germany adopted a policy of multilateralism to transcend its limited sovereignty in security issues. Multilateralism allowed it to avoid choosing between conflicting aims, and to postpone taking up national positions. However, the multilateral course that served Germany well during the Cold War has changed with the international environment. Multilateral institutions are now looking towards military involvement in international and civil conflicts [...] (Germany's) policy of military abstinence no longer complements its commitment to multilateral security institutions⁵¹.

C'est ainsi que comme au Japon, la guerre du Golfe prit l'Allemagne par surprise. Mais le fait qu'un allié appartenant à l'OTAN (la Turquie) soit voisin de l'Irak, et donc sujet à être attaqué, plaça Bonn dans une situation encore plus complexe que celle concernant le Japon⁵². Le résultat fut cependant semblable : même si de nombreuses opérations de logistique se déroulèrent en sol allemand et que l'Allemagne versa 10,6 milliards de dollars, son incapacité à envoyer des troupes dans la région lui valut de très acerbes critiques⁵³. Comme au Japon, le débat sur la question de la légalité de l'envoi de personnel militaire à l'étranger (dans ce cas-ci, hors de la zone OTAN) divisait l'opinion et ralentit tant le processus que la guerre était terminée quand les premiers dragueurs de mines allemands arrivèrent dans le golfe Persique⁵⁴.

La guerre du Golfe marqua donc le véritable début, autant en Allemagne qu'au Japon, d'un débat intérieur sur la clarification du statut des forces militaires nationales à l'étranger. Les doctrines ou stratégies suivies durant la Guerre froide (« multilatéralisme attritionnel » ou « genscherisme » en Allemagne, « doctrine Yoshida » au Japon) se révélaient en effet être de plus en plus inadaptées au nouveau contexte mondial, bien que tous ne furent pas de cet avis. Examinons donc les arguments avancés par les différents participants au débat dans les deux États.

51. W. F. SCHLÖR, *op. cit.*, p. 4.

52. C. CLEMENS, *op. cit.*, p. 232.

53. Thomas KIELINGER, Max OTTE, « Germany : the pressured power », *Foreign Policy*, n° 91, été 1993, p. 53.

54. *Ibid.*, p. 53.

Les débats

Il est possible dans les deux pays d'identifier les différentes écoles de pensée sur la question en examinant les plates-formes des principaux partis politiques. Il est intéressant de remarquer que la position du parti au pouvoir se rapproche, dans les deux cas, d'un encouragement vers un rôle accru pour les forces militaires nationales. Le fait que ces partis forment le gouvernement et essuient donc directement les critiques des alliés constitue sûrement une partie de l'explication.

En Allemagne, la position la plus favorable à une diminution des « obstacles » gênant la liberté d'action de la Bundeswehr est ainsi tenue par l'union des partis CDU-CSU. À l'intérieur de ces partis existe un consensus général pour appuyer la participation de l'Allemagne à des opérations à l'étranger (« hors zone »), dans un contexte strictement multilatéral — mais pas nécessairement sous un mandat de l'ONU. On y croit de plus qu'une modification constitutionnelle n'est pas nécessaire pour permettre de telles actions⁵⁵. À l'opposé du spectre politique, les verts et le parti des ex-communistes de l'Est, le PDS, opposent toute forme d'opérations hors zone pour la Bundeswehr. Mais dans le camp des opposants se trouve surtout le SPD, qui accepterait uniquement ce type d'opérations dans un contexte de missions de maintien de la paix (Casques bleus), donc sous contrôle direct de l'ONU. Comme bien souvent, une position hybride est adoptée par le petit FDP, qui donnerait son accord à de telles opérations, mais seulement dans le contexte de l'ONU. Le FDP permettrait cependant autre chose que des missions de Casques bleus ; une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU à cet effet serait vue comme suffisante pour légitimer ce genre d'entreprise. Cela signifie que le FDP, contrairement au SPD, aurait appuyé une participation de la Bundeswehr à l'Opération *Desert Storm*⁵⁶.

Le débat prit une autre dimension avec les événements en ex-Yougoslavie. L'Allemagne — souvent considérée en partie responsable de la tournure des événements par sa reconnaissance hâtive de l'indépendance de la Slovénie et de la Croatie —, étant, par son histoire, particulièrement sensible aux atrocités reliées aux « nettoyages ethniques », et accueillant chez elle nombre de réfugiés de l'ex-Yougoslavie, se sentait

55. Christoph BLUTH, « Germany : defining the national interest », *The World Today*, vol. 51, n° 3, mars 1995, p. 52.

56. *Id.*

particulièrement concernée par ce conflit⁵⁷. Les positions des partis tout d'abord critiques de l'attitude du gouvernement se modérèrent sensiblement avec le temps, et le destroyer *Bayern* fut envoyé en 1992 dans la mer Adriatique pour faire appliquer les sanctions contre la Serbie⁵⁸. De nombreux autres épisodes (surtout légaux, impliquant des injonctions formulées à la Cour constitutionnelle fédérale) marquèrent cette période, en fait trop nombreux et complexes pour être expliqués en détail. Le fait principal à se rappeler est que toutes les tractations, débats et autres disputes légales n'empêchèrent pas le gouvernement allemand de procéder à plusieurs actions inédites impliquant des troupes de la Bundeswehr à l'étranger. Le fait que le débat se soit déroulé pendant une période aussi instable en Europe eut certainement à voir avec les décisions finales qui en ont émané. Avant de s'y attarder nous devons cependant aborder la question de ce débat au Japon.

Au Japon, la question d'étendre le rôle global du pays en matière de sécurité faisait l'objet de débats depuis le premier mandat du président Reagan (période coïncidant avec la présence de Yasuhiro Nakasone au poste de premier ministre), pendant lequel Tokyo, sous les pressions de Washington, acquit de nouvelles responsabilités, comme une participation au programme « Guerre des étoiles » (IDS), par exemple⁵⁹. Le débat concernait toutefois seulement l'Alliance avec les États-Unis et l'opposition à l'URSS ; c'est pourquoi la mauvaise expérience du Japon pendant la guerre du Golfe suscita des réactions beaucoup plus sérieuses, l'enjeu étant le statut international du Japon.

La voix la plus forte du côté du groupe favorable à une plus grande participation du Japon aux opérations militaires à l'étranger fut celle d'Ichiro Ozawa⁶⁰. Cet ancien secrétaire-général du LDP, leader de la faction réformatrice qui, en 1993 a provoqué l'interruption des 38 ans de pouvoir du parti, ne cache pas son admiration pour les réformateurs de l'époque Meiji qui, à la fin du siècle dernier, firent entrer le Japon dans le monde moderne. Dans son best-seller *Blueprint for a new Japan* (1993), Ozawa, parmi les recommandations touchant à la politique intérieure visant à guérir le Japon

57. Voir à ce sujet l'article de Hanns W. MAULL, « Germany in the Yugoslav Crisis », *Survival*, vol. 37, n° 4, hiver 1995-1996, p. 99-130.

58. C. BLUTH, *op. cit.*, p. 53

59. T. INOBUCHI, *op. cit.*, p. 61.

60. Sur Ichiro Ozawa, voir l'article de Edward W. DESMOND, « Ichiro Ozawa : reformer at bay », *Foreign Affairs*, vol. 74, n° 5, septembre-octobre 1995, p. 117-131.

de sa « paralysie systémique⁶¹ », discute notamment de l'importance que revêt la participation militaire du Japon dans le nouveau contexte mondial. Pour lui et un certain nombre de membres dirigeants du LDP, le principal objectif pour le Japon était d'accéder à la « normalité » internationale et de pouvoir en conséquent déployer ses soldats à l'étranger⁶². Cependant, pour d'autres membres du LDP, la principale raison derrière un éventuel accroissement du rôle militaire japonais à l'étranger se trouvait dans le désir d'accéder au désir des Américains et d'ainsi éviter d'autres crises comme celle de la guerre du Golfe.

Les opposants à l'envoi de troupes des Forces d'autodéfense à l'étranger faisaient surtout partie de partis de gauche tels les sociaux-démocrates (JSP), les communistes (JCP) ou d'autres partis mineurs tel le Parti bouddhiste du gouvernement propre⁶³ ; leur opposition avait aidé à stopper le premier projet de loi sur les Opérations du maintien de la paix, pendant la guerre du Golfe. Un an plus tard (à la mi-1992), le LDP, grâce à des tactiques de « politiques de majorité » (dans un pays où les « politiques de consensus » et le maintien du *statu quo* sont davantage la norme⁶⁴), et malgré la démission spectaculaire de 141 membres de l'opposition, réussit à faire passer à travers les deux chambres de la Diète une version édulcorée du premier projet de loi. Le débat avait été coupé court, le LDP considérant la situation assez urgente (on suivait ce débat avec beaucoup d'intérêt aux États-Unis) pour nécessiter des solutions radicales.

Les décisions

Dans les deux pays, les décisions concernant cette situation inconfortable prirent la même allure : celle de compromis ouvrant la porte à une extension éventuelle de « ce qui est permis ». Au Japon, la loi de juin 1992 fut rapidement soumise à un semblant de plébiscite : le résultat des élections de la Chambre Haute de juillet 1992, où le LDP obtint selon ses termes une « victoire », semble démontrer le support populaire à cette « nouvelle version » de la première loi⁶⁵.

61. *Ibid.*, p. 117.

62. A. GEORGE, *op. cit.*, p. 565.

63. T. U. BERGER, *op. cit.*, p. 137-138.

64. Karel VAN WOLFEREN, « Japan's non-revolution », *Foreign Affairs*, vol. 72, n° 4, septembre-octobre 1993, p. 56-57.

65. John E. ENDICOTT, « Japan », chap.13 dans D. J. MURRAY, P. R. VIOTTI, dir., *op. cit.*, p. 362.

La principale différence entre cette nouvelle version et le projet de loi initial réside dans le fait que dans ce cas-ci on se limitait à permettre la participation des Forces d'autodéfense à des opérations humanitaires ou du maintien de la paix onusiennes, quand les parties en présence ont accepté un cessez-le-feu et le déploiement de la force japonaise. Bien évidemment, les forces japonaises ne pouvaient participer à des Opérations du maintien de la paix impliquant un rôle de combat⁶⁶. En résumé, la loi permet de clarifier le statut des FAD, sans passer par une longue réforme de la Constitution, en particulier de l'article 9.

Les conséquences du passage de cette loi sont multiples : depuis 1992, le Japon a participé à des opérations de ce genre en différents endroits, notamment au Mozambique en 1993 et surtout au Cambodge ; le gouvernement ne prit donc pas de temps à mettre en pratique ce qu'il prêchait. La conséquence principale de ce changement d'orientation reste cependant le fait que, pour la première fois, une réforme de certaines clauses de la Constitution est à l'ordre du jour politique. Comme l'explique Aurelia George,

Japan's transition from mere peacekeeper to active peacemaker, however, is on a direct collision course with the long standing interpretation of the Japanese Constitution that bans the overseas dipatch of the SDF for the purpose of using force, and even Article 9 itself that prohibits use of force to settle international disputes. The result is that a reinterpretation of Article 9 and even a revision of the Constitution is now on the public agenda in Japan. Once taboo, this is now a live political issue⁶⁷.

Le résultat des débats au Japon fut, toutes proportions gardées, comparable à celui qui prit place en Allemagne, à une différence près. Étant donné les nombreux recours de l'opposition devant les tribunaux, la décision finale ne vint que plus tard ; entre-temps, le gouvernement allemand procéda à ce que plusieurs appellent une stratégie de « petits pas » (*inch by inch*⁶⁸) visant à établir la participation allemande à des opérations à l'étranger comme un « fait accompli ». C'est ainsi que le *Bayern* s'est retrouvé en Adriatique, mais aussi de cette façon que des soldats de la Bundeswehr ont pu, entre autres, offrir un support médical au personnel de l'ONU au Cambodge

66. P. J. KATZENSTEIN, N. OKAWARA, *op. cit.*, p. 109-110.

67. A. GEORGE, *op. cit.*, p. 571.

68. Karl-Heinz KAMP, « The German Bundeswehr in out-of-area operations : to engage or not to engage ? », *The World Today*, vol. 49, n° 8-9, août-septembre 1993, p. 166.

(depuis mai 1992) et d'autres aider à la logistique des Casques bleus en Somalie (juin 1993)⁶⁹. Le jugement final de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe en juillet 1994 vint couronner toute cette démarche. De ce long jugement (142 pages), il ressort que disparaissent les principales objections constitutionnelles à la participation allemande aux opérations onusiennes du maintien de la paix (même si cela implique un recours à la force), mais que l'accord d'une majorité du Bundestag reste obligatoire. Ce jugement représente donc une sorte de « liberté conditionnelle » pour le gouvernement allemand dans ce domaine⁷⁰.

Les implications des débats publics en Allemagne et au Japon

Les situations inconfortables devant lesquelles étaient placés le Japon et l'Allemagne à la fin de la Guerre froide ont donc été modifiées. Depuis bientôt cinq ans, des soldats de ces deux pays prennent part à des missions de l'ONU impliquant leur personnel militaire. Les opérations « hors zone » ne constituent plus l'exception ; en Allemagne, les *Guides de planification de la Défense* (novembre 1992) et le *Weissbuch* (Livre blanc, avril 1994) définissent le rôle principal de la Bundeswehr en situations de crise et de gestion des conflits comme se jouant au-delà de la zone OTAN actuelle⁷¹. Ces États se sont donc lentement mais clairement donné des pouvoirs qu'ils ne possédaient pas auparavant. En ce sens, une renationalisation de la politique étrangère en réponse aux exigences de la Nouvelle problématique de la sécurité a eu lieu.

Cependant, et ceci est particulièrement vrai au Japon étant donné l'aspect non constitutionnel de la loi, ces deux pays n'ont en fait que timidement remis en question leurs anciennes orientations face au rôle de leurs forces armées. Malgré les décisions légales, les troupes de ces deux pays n'ont pas encore fait face au véritable test : les situations de combat. En dépit du fait qu'elle semble légalement et constitutionnellement plus prête à faire face à une telle situation que le Japon, l'Allemagne a toujours refusé d'envoyer des troupes sur le terrain en Bosnie, par exemple.

Il faut ajouter à cela le fait que les Constitutions présentent encore des obstacles importants à la liberté d'action des forces armées de ces pays ; les articles les plus

69. K.-H. KAMP, *op. cit.*, p. 166.

70. Foulques DE LA MOTTE DE BROONS, « L'Allemagne, la Bundeswehr et les interventions extérieures », *Défense Nationale*, octobre 1994, p. 85.

71. Cité dans F.-J. MEIERS, *op. cit.*, p. 83.

clairement pacifistes sont toujours en place. En fait, ce que les récentes décisions ont accompli est davantage une clarification des lois et articles régissant cette question (motivée principalement par une volonté d'éviter un autre épisode comme la crise du Golfe, comme je l'ai mentionné plus haut) qu'une réforme en profondeur. Il ne serait pas étonnant qu'une prochaine crise mette au grand jour les faiblesses et la précarité de telles solutions⁷² (après tout, les autres limites à la souveraineté de ces pays (structurelles ou sociétales) sont toujours en place). On pourrait même affirmer que la participation à ces opérations « militaires » ne fut admise que parce qu'elles ne semblaient pas impliquer trop de « risques », n'étant pas de « véritables » opérations militaires ; cette prise de position est notamment illustrée par les propos du porte-parole du ministère des Affaires étrangères japonais :

Peacekeeping operations are not military operations in the traditional sense [...] peacekeeping operations [are] peaceful operations for the maintenance of peace executed by the United Nations and under the authority of the United Nations. So to brand all this with terms like « military cooperation », « military action », or « Japan sending troops into a combat area » or « Japan sending troops for military action » is totally erroneous⁷³.

La renationalisation de la politique étrangère de ces pays dans ce domaine ne fut donc finalement que partielle, ce qui est compréhensible lorsque l'on considère qu'on se trouvait dans les deux pays en pleine période de « flottement », mais elle a eu le mérite de préparer l'opinion publique à d'autres futurs changements en amorçant le débat⁷⁴. Ces changements se matérialiseront-ils, considérant l'évidence des coûts et l'aspect flou des bénéfices en cause ? On peut se permettre d'en douter, à moins qu'une autre crise majeure ne vienne brouiller les cartes.

72. Josef JOFFE, « After bipolarity : Germany and European security », *Adelphi Paper*, n° 285, février 1994, p. 43.

73. Provenant du « Foreign Ministry Special Briefing on Bill on cooperation in United Nations Peacekeeping Operations » du 5 juin 1992, p. 4-5, cité dans A. GEORGE, *op. cit.*, p. 566-567.

74. F. DE LA MOTTE DE BROONS, *op. cit.*, p. 83 et Richard P. CRONIN, *Japan, the United States and prospects for the Asia-Pacific century*, Institute of Southeast Asian Studies, 1992, p. 94.

Chapitre 2

La demande d'un siège permanent au Conseil de sécurité

LA NOUVELLE STRUCTURE INTERNATIONALE a sans nul doute provoqué une réévaluation par les Japonais et les Allemands de leurs orientations de politique étrangère. On l'a vu, leur position face aux questions de limites « structurelles » et surtout « institutionnelles » a évolué, et, même si le résultat fut jusqu'ici timide, on ne peut nier que la Nouvelle problématique de la sécurité a poussé ces deux pays à maîtriser davantage leurs « outils » diplomatiques qu'auparavant. Dans ce court chapitre, nous avancerons que c'est cette même logique qui a poussé l'Allemagne et le Japon à demander officiellement dans les dernières années un siège permanent au Conseil de sécurité de l'ONU. Nous tenterons de démontrer que cette requête constitue assurément un autre exemple de l'impact énorme qu'a eu la Nouvelle problématique de la sécurité sur les orientations diplomatiques de ces deux États. Il me faut toutefois d'abord analyser brièvement le Conseil de sécurité en tant que tel.

Le Conseil de sécurité aujourd'hui

Le Conseil de sécurité de l'ONU semble bénéficier depuis quelques années d'un statut encore plus élevé que durant la Guerre froide. En effet, les consensus deviennent plus accessibles depuis la fin de l'opposition Est-Ouest ; le veto de l'URSS ayant été remplacé par celui d'une Russie plus conciliante, cet organe décisionnel dominant

peut enfin prétendre jouer son rôle de « policier mondial⁷⁵ ». Ses récentes décisions concernant la guerre du Golfe, Haïti ou la Somalie, si elles ne se soldent pas toujours par un succès, démontrent son efficacité en partie retrouvée.

Cependant, si son rôle s'est accru depuis quelques années, les critiques dirigées vers le Conseil se sont faites de plus en plus virulentes. Celles-ci concernent surtout la composition du Conseil, et en particulier l'existence des 5 sièges permanents (sur 15 en tout) détenteurs d'un veto (détenus par les États-Unis, la France, la Grande-Bretagne, la Russie et la Chine). La légitimité d'une telle structure est devenue difficile à défendre ; le monde d'aujourd'hui ne ressemble plus à celui de 1945.

De nombreux pays du Tiers Monde, étant donné leur population et leur puissance, ont ainsi fait savoir leur désir de faire eux aussi partie de ce « club sélect » : le Brésil, l'Inde et l'Afrique du Sud, notamment. Le désir de ces pays d'avoir une voix politique d'importance (les « décideurs ») et de ne pas seulement faire partie des pays qui envoient des soldats sur le terrain (« les besogneurs ») pousse aussi le Tiers Monde à favoriser une réforme du Conseil de sécurité⁷⁶. Toutefois, les deux pays étant en meilleure position pour provoquer une réforme (et du même coup décrocher ce « prix » tant convoité que sont des sièges permanents) sont le Japon et l'Allemagne.

La réforme du Conseil de sécurité

Il semble que la question de la réforme du Conseil de sécurité de l'ONU ait pris une nouvelle dimension depuis la fin de l'opposition Est-Ouest. En effet, jamais auparavant les voix demandant une modification de la structure du Conseil ne s'étaient fait entendre aussi clairement. C'est dans ce contexte qu'en 1992 l'Assemblée générale des Nations Unies adopta une résolution demandant aux pays membres de soumettre pour la session suivante (en 1993) des propositions écrites énonçant leurs idées de réforme de la structure du Conseil de sécurité. Les réponses à cette requête allèrent massivement dans le même sens : la composition actuelle du Conseil ne reflète pas les réalités du Nouvel Ordre mondial⁷⁷.

75. Paul LEWIS, « West acts to defer issue of new UN Council seats », *New York Times*, 3 janvier 1992.

76. Barbara CROSSETTE, « At the UN, a drive for diversity », *New York Times*, 24 octobre 1994.

77. Paul LEWIS, « Japan and Germany show no zeal for Council seats », *New York Times*, 28 septembre 1993.

À la base même des critiques réside le fait que l'Allemagne et le Japon, des pays se classant parmi les superpuissances économiques du globe, ne bénéficient pas de siège permanent. Nous reviendrons plus loin sur les raisons avancées par ces pays pour justifier cette demande. Toutefois, les principales critiques ne portent pas sur le fait que certains pays ne fassent pas partie du groupe des membres permanents, mais plutôt sur la structure même du Conseil. Actuellement, celui-ci est composé des cinq membres permanents et de dix membres en place pour deux ans ; les membres permanents possèdent un veto. Mentionnons les deux propositions de réforme les plus importantes.

La proposition de base, celle n'impliquant que la création de deux nouveaux sièges permanents pour l'Allemagne et le Japon, n'a jamais été vraiment discutée, étant impossible à réaliser. Le même sort semble destiné à la possible création d'un siège « européen », remplaçant les sièges britannique et français⁷⁸. Plus sérieuse est la proposition dite « brésilienne » (parce que proposée par le ministre des Affaires étrangères brésilien Celso Lafer)⁷⁹ : l'Allemagne et le Japon obtiendraient des sièges permanents sans veto, tout comme le Brésil, l'Inde, l'Égypte et le Nigeria. La création de ces nouveaux sièges permanents entraînerait la mise en place de d'autres sièges non permanents, ce qui résulterait en un Conseil de sécurité de 25 membres environ. Plus récemment, l'Italie a avancé sa propre solution⁸⁰. Sachant que les 5 membres permanents n'accepteraient pas de voir leur puissance réduite, l'Italie a proposé de créer de 8 à 10 sièges non permanents (sans veto), qui seraient occupés par des pays provenant d'un groupe de 24 à 30 États, en particulier du Tiers Monde. Les 10 autres sièges seraient encore partagés par tous les autres pays du globe. En ce qui concerne la question ambiguë du veto, la proposition recommande deux choses : une limitation des occasions de son utilisation et l'institution d'une règle selon laquelle les vetos de deux pays (plutôt qu'un) seraient requis, ce qui aiderait à raréfier les « blocages ».

Plusieurs obstacles aux réformes expliquent le fait qu'en 1996, aucun changement concret n'ait encore pris place au Conseil de sécurité. Tout d'abord, la procédure imposerait un amendement à la Charte des Nations Unies, ce qui nécessiterait le

78. W. F. SCHLÖR, *op. cit.*, p. 58.

79. Paul LEWIS, « Germany tells the UN it wants a permanent seat on the Council », *New York Times*, 24 septembre 1992.

80. Sur la proposition italienne, voir Barbara CROSSETTE, « Italy offers plan to expand the UNSC by 8 seats », *The New York Times*, 3 septembre 1995.

support des deux tiers de l'Assemblée générale et l'accord des cinq membres permanents actuels. Ceux-ci, en particulier la France et la Grande-Bretagne, sont en général opposés à rouvrir la Charte, ce qui à leurs yeux équivaldrait à « ouvrir une boîte de Pandore » de requêtes⁸¹. Douglas Hurd, secrétaire d'État britannique aux Affaires étrangères, répondit notamment en 1993 aux propositions de réforme du Conseil de sécurité en affirmant que « si ce n'est pas cassé, ne le réparez pas » (« *If it ain't broke, don't fix it* »)⁸². Londres et Paris justifient d'ailleurs souvent leur hantise de réforme en avançant que leur principal intérêt est de s'assurer que le Conseil conserve son efficacité actuelle⁸³. Un autre obstacle est représenté par l'attitude des États-Unis, qui se sont lancés depuis le début du mandat de Bill Clinton dans une campagne pour faire admettre le Japon et l'Allemagne comme membres permanents ; ils refuseraient toute solution ne satisfaisant pas cette exigence⁸⁴.

Ainsi donc, au-delà de toute autre considération, les demandes de l'Allemagne et du Japon en ce qui concerne le Conseil de sécurité doivent être vues dans un contexte global ; les débats sur la réforme de cet organe institutionnel si prestigieux incarne peut-être le mieux l'effet de l'arrivée de la Nouvelle problématique de la sécurité. Cela dit, il est maintenant possible de passer à l'examen des positions japonaises et allemandes sur la question, en commençant par les débats provoqués par cette question.

Les débats en Allemagne et au Japon

Avant d'expliquer les différentes opinions en vigueur dans ces deux pays sur la question du Conseil de sécurité, il faut remarquer à quel point ce sujet, en apparence si primordial, ne constitue qu'une partie du débat de fond en cours dans ces deux États. En effet, cette question et celle de la participation aux Opérations onusiennes du maintien de la paix sont fortement reliées. C'est ainsi que les tenants d'une participation à ces opérations sont en général les mêmes qui favorisent l'accession de leur pays au statut de membre permanent. Aussi, tous les participants à ce débat sont conscients du fait qu'il serait difficile de justifier la présence de leur pays au sein du Conseil, tout en étant incapables de participer pleinement aux activités de l'ONU, en

81. Paul LEWIS, « US backs Council seats for Bonn and Tokyo », *The New York Times*, 30 janvier 1993.

82. *Id.*

83. Paul LEWIS, « US to push Germany and Japan for UN Council », *The New York Times*, 13 juin 1993.

84. Christopher S. WREN, « Revising the UN Security Council : all agree they don't agree », *The New York Times*, 15 novembre 1995.

particulier aux opérations militaires. Les lignes du débat sur le Conseil de sécurité se confondent donc à peu de choses près avec celles de celui portant sur les Opérations du maintien de la paix, et ce au Japon comme en Allemagne.

La situation n'est cependant pas exactement la même dans les deux pays. Le Japon discute de ce projet depuis plus de 20 ans ; en fait, et ceci constitue une preuve du sérieux de leur requête, le gouvernement américain supporte officiellement l'obtention d'un siège permanent par le Japon depuis 1972, soit pendant le mandat de Richard Nixon⁸⁵. Il est ainsi possible de remarquer l'existence de différentes « écoles de pensée » en ce qui concerne la question du Conseil de sécurité⁸⁶. Se retrouve tout d'abord l'école « négative », composée surtout de socialistes et de communistes (donc une minorité), qui attire l'attention sur la possibilité de contrevenir à la nature pacifiste de la Constitution et qui craint la transformation du Japon en acteur majeur, au-delà de ses capacités et de ses responsabilités. Selon un sondage, cette opinion serait partagée par 11 % de la population⁸⁷. Vient ensuite l'école « positive », ayant dans ses rangs les membres du Gouvernement (surtout du ministère des Affaires étrangères), les spécialistes de l'ONU et nombre d'intellectuels. Les partis supportant cette option sont la majorité du LDP et des Sociaux-démocrates. Cette position jouit donc du support d'occupants de postes clés, ainsi que de 47 % de la population selon le sondage déjà mentionné plus haut.

Les membres de la troisième école, dite « conditionnelle », sont ceux qui brouillent les cartes. Divisée en deux camps, elle accepterait un siège permanent après certaines modifications. La branche « pacifiste », adoptée par un grand nombre de membres de partis comme les Sociaux-démocrates, le Parti du gouvernement propre ou les Nouveaux pionniers (mais aussi par certains libéraux-démocrates), met l'accent sur l'importance de la confiance des autres pays asiatiques ainsi que sur le lien devant être établi entre l'accès du Japon à ce statut et une réforme en profondeur de l'ONU. Les tenants de cette option préféreraient que le Japon se fasse inviter au Conseil de sécurité plutôt qu'il s'y invite lui-même. La branche « Sécurité » reconnaît l'utilité d'une telle démarche, mais attire l'attention sur le manque de préparation du Japon

85. Thomas L. FRIEDMAN, « US asks Japan to wait on reshaping UN role », *The New York Times*, 8 janvier 1992.

86. Sur cette question, voir Kenichiro SASAE, « Rethinking Japan-US relations », *Adelphi Paper*, n° 292, décembre 1992, p. 55-56.

87. *Ibid.*, p. 55.

pour ce nouveau rôle ; ceux y étant favorables élimineraient d'abord les contraintes dont souffre le Japon en matière de sécurité.

Quels arguments sont avancés par les tenants de l'école dite « positive » pour justifier leur position ? Kenichiro Sasae énumère certaines d'entre elles⁸⁸. Les « positivistes » affirment ainsi que le Japon doit utiliser son influence à l'ONU pour favoriser ses intérêts ; l'opinion selon laquelle les membres permanents sont obligés de fournir une contribution militaire est basée sur une mauvaise compréhension de la Charte des Nations Unies et que, conséquemment, le Japon n'a pas à craindre de ne pouvoir remplir ses « obligations » ; la participation aux Opérations de maintien de la paix est un acte volontaire, et les pays sont libres d'y participer ou non ; et finalement qu'il est possible que la contribution principale du Japon se fasse dans des domaines non militaires.

D'autres raisons sont avancées de part et d'autre pour justifier l'obtention d'un tel statut par le Japon. Le secrétaire-général de l'ONU, Boutros Boutros-Ghali, visita le Japon en 1994 et encouragea cette démarche dans l'intérêt des Nations Unies en général ; il mit l'accent sur le fait que 70 % des activités de l'ONU prenaient place dans des domaines impliquant des questions économiques, sociales et de droits de l'Homme⁸⁹ (cette remarque s'insère dans le contexte général d'une réforme en profondeur de l'ONU, qui ne sera pas analysée ici). Les États-Unis ont eux aussi favorisé l'accession du Japon à ce statut, ayant besoin plus que jamais d'appui de l'ONU et de son aura de légitimité dans ses opérations diplomatiques ; c'est ainsi que ce n'est que depuis l'arrivée de Clinton (ce qui correspond environ au début de la Nouvelle problématique de la sécurité) que les Américains procèdent à une véritable campagne en ce sens⁹⁰. Comme l'indique Joseph S. Nye, bien que les États-Unis soient en faveur de ce développement depuis 1972, ils n'ont rien fait de concret pour que cela se concrétise⁹¹ ; cette attitude est donc en train de changer.

Pour bien des observateurs, il semble que la raison principale justifiant ce changement de statut pour le Japon concernerait le fait que ce pays représente la seconde plus grande puissance économique mondiale et qu'il est anormal qu'il ne bénéficie pas d'un statut politique correspondant. Toutefois, s'il est vrai que cette dichotomie

88. Tous ces raisons sont résumées dans le texte de K. SASAE, *ibid.*, p. 56.

89. *Ibid.*, p. 57.

90. Paul LEWIS, « US backs Council seats for Bonn and Tokyo », *The New York Times*, 30 janvier 1993.

91. Joseph S. NYE, « Coping with Japan », *Foreign Policy*, n° 89, hiver 1992-1993, p. 111.

dérange, le principal argument du Japon n'est pas *économique* mais plutôt *financier* : en effet, sa contribution au budget (toujours menacé) de l'ONU est l'une des plus importantes. L'ONU a connu une forte augmentation du nombre et de l'importance de ses actions (des Opérations de maintien de la paix, notamment) dans les dernières années ; cela coûte cher, et la question de « qui paie quoi ? » prend une importance de plus en plus grandissante. Le Japon contribue pour 12,5 % du budget total de l'ONU, ce qui le place au deuxième rang, derrière les États-Unis (25 %) ⁹². Cela pousse ainsi nombre de représentants japonais à faire entendre de nouveau le slogan « *No taxation without representation* ⁹³ ».

Le débat est donc bel et bien lancé au Japon. Qu'en est-il en Allemagne ? La situation y est quelque peu différente. Le fait que la réunification soit récente a pour beaucoup à voir avec la relative discrétion de Bonn sur le sujet ; l'URSS (et la RDA) aurait évidemment refusé un siège permanent pour la RFA. Depuis la réunification, la question a pris beaucoup plus d'importance, après un hiatus de deux ans pour ne pas alarmer inutilement ses voisins ⁹⁴ ; on y voit le sort du Japon comme fortement lié à celui de l'Allemagne, en ce sens que l'octroi d'un siège permanent au Japon entraînerait sûrement la même chose pour l'Allemagne ⁹⁵, deux pays dont les contributions au budget de l'ONU sont maintenant plus importantes que celles de la France, la Grande-Bretagne et la Chine ⁹⁶. L'argument financier est donc aussi présent en Allemagne. Pour ce qui est du débat intérieur sur la question, la relative nouveauté de la situation et la timidité des demandes allemandes expliquent en grande partie le fait que le débat y soit moins généralisé qu'au Japon ; mais, dans les deux cas, il est possible d'établir un parallèle entre les positions sur la question des Opérations du maintien de la paix et celle d'un siège permanent au Conseil ⁹⁷. Il est aussi possible de transposer les arguments utilisés par les Japonais favorables à l'octroi d'un siège permanent à leur pays au cas allemand. Cela dit, nous pouvons nous pencher sur ce qu'ont fait les dirigeants de ces deux pays qui nous intéressent. Quelles furent leurs décisions ?

92. K. SASAE, *op. cit.*, p. 53.

93. *ibid.*, p. 53.

94. Paul LEWIS, « West acts to defer issue of new UN Council seats », *The New York Times*, 3 janvier 1992.

95. W. F. SCHLÖR, *op. cit.*, p. 58.

96. Paul LEWIS, « US backs Council seats for Bonn and Tokyo », *The New York Times*, 30 janvier 1993.

97. Paul LEWIS, « Germany tells the UN it wants a permanent seat on the Council », *The New York Times*, 24 septembre 1992.

Les décisions

Malgré tous les appuis dont ils ont bénéficié et de tous les arguments de poids qu'ils possèdent, l'Allemagne et le Japon n'ont finalement que timidement demandé à obtenir un siège permanent au Conseil de sécurité. Peut-être par peur d'effrayer des voisins déjà anxieux de voir ces anciennes puissances expansionnistes commencer à se détacher de certaines de leurs limites à la souveraineté, le Japon et l'Allemagne n'ont jusqu'ici pas tenté d'obtenir cet objectif par tous les moyens. Néanmoins, le peu qui a été fait jusqu'ici (demander officiellement un siège) a déjà provoqué d'intenses réactions ; en ce sens, ces « tentatives » ont ouvert le débat.

Dans le cas du Japon, les déclarations de Michio Watanabe en 1991 et 1992 (il était alors ministre des Affaires étrangères) figurent parmi les premières instances officielles de volonté d'obtenir un siège. Il avait alors mentionné que le Japon considérait que son importance économique devrait lui mériter un siège permanent pour 1995, pour le 50^e anniversaire des Nations Unies⁹⁸. L'actuelle position officielle fut détaillée dans une lettre à l'ONU en juillet 1993 et dans le discours du premier ministre de l'époque, Morihiro Hosokawa, devant l'Assemblée générale en septembre de la même année ; on y supportait l'élargissement du Conseil de sécurité, tout en affirmant vouloir s'assurer que son efficacité serait conservée⁹⁹. Ainsi, pendant son discours, Hosokawa resta très modéré : « *If other countries recommend it, Japan is ready to take up the challenge [...]. We will not press our way through. We will not conduct a campaign*¹⁰⁰. »

Hosokawa promit de plus que le Japon « participera de façon constructive à la discussion portant sur la réforme du Conseil de sécurité ». Ainsi, les demandes officielles japonaises furent plutôt timides, reflétant visiblement une tendance à la prudence. La même conclusion s'impose dans le cas de l'Allemagne.

La principale déclaration officielle de l'Allemagne, bien que loin d'être radicale, fit la première page des journaux tellement elle semblait représenter un « nouveau départ » pour l'Allemagne, un signe que ce pays se décidait à « jouer un rôle politique

98. *Ibid.*

99. K. SASAE, *op. cit.*, p. 54.

100. Paul LEWIS, « Japan and Germany show no zeal for Council seats », *The New York Times*, 28 septembre 1993.

à la mesure de sa puissance économique¹⁰¹ ». Cette déclaration fut faite par le ministre des Affaires étrangères, Klaus Kinkel, devant l'Assemblée générale le 23 septembre 1992. M. Kinkel prit, à cette occasion, la peine de dire que l'Allemagne n'avait toujours pas l'intention de prendre les devants pour obtenir un siège permanent. « *We will not take the initiative in this respect* », affirma-t-il. Mais il nota qu'un débat sur un élargissement du Conseil de sécurité était en cours et que « si un changement dans la composition du Conseil est véritablement considéré, nous aussi chercherons à obtenir un siège permanent¹⁰² ». Depuis, l'Allemagne n'a pas changé l'essence de cette déclaration. Les discussions sur la réforme du Conseil de sécurité ont fait que l'Allemagne, tout comme le Japon, s'est vue non comme un cas particulier, mais plutôt comme faisant partie d'un groupe assez étendu d'États désirant revoir leur statut au sein de cet organe décisionnel de l'ONU.

Le Japon et l'Allemagne face à la Nouvelle problématique de la sécurité et le Conseil de sécurité

Les positions de Tokyo et de Bonn en ce qui concerne leur statut au sein du Conseil de sécurité furent-elles provoquées par l'avènement de la Nouvelle problématique de la sécurité ? En quelque sorte, on peut répondre par l'affirmative. La fin de la Guerre froide semble avoir créé une situation par laquelle l'ONU a vu son importance et ses responsabilités augmenter. Le désir de ces deux pays de bénéficier de positions de choix au sein de cette organisation, de plus en plus appelée à jouer le rôle de « gardien de la paix dans le monde », est donc un développement logique. Peut-on cependant affirmer que faire entendre ses demandes constitue une instance de renationalisation de politique étrangère ? On peut répondre oui à cette question, mais de deux façons totalement opposées. Tout d'abord, on ne peut nier que désirer un statut « supérieur » pour soi-même représente un exemple de renationalisation, en ce sens qu'on semble considérer qu'avec les contributions importantes (monétaires, et de plus en plus militaires) viennent les « récompenses », les « avantages », ici sous la forme d'un siège permanent. C'est cette attitude de « demandeur » qui rend toute cette démarche si suspecte pour tant d'observateurs et qui les fait inclure la demande d'un siège permanent comme un autre exemple du processus de renationalisation en cours dans ces

101. Paul LEWIS, « Germany tells the UN... », *op. cit.*

102. *Ibid.*

pays, même si dans ce cas cela prend place dans le contexte d'une organisation multilatérale. Par contre, on peut aussi répondre à cette question en expliquant l'apparente timidité démontrée par les « demandeurs » par leur désir d'éviter les obligations qui iraient de pair (selon l'opinion mondiale) avec ce statut. Cette « opinion mondiale » se retrouve dans les propos de K. Mahbubani :

Finally, the (fifth) pillar requires Japan to become a good global citizen. Japan's efforts to gain a permanent seat on the U.N. Security Council reflect that desire. However, its method of trying to gain that seat is a classic case of putting the cart before the horse. Without an established track record of managing international conflicts, what would Japan do on the Security Council? Japan's case for a permanent seat would clearly be enhanced if Tokyo could demonstrate [...] that it can take the lead in resolving international conflicts¹⁰³.

Dans cette optique, ces pays éviteraient donc de trop « pousser » pour un siège qui les forcerait à participer à des opérations qu'ils ont jusqu'ici tenter d'éviter. Les difficultés qu'ont eu ces pays à clarifier le statut de leurs forces militaires et les décisions très modérées qui furent prises peuvent aussi être vues de cette façon.

On peut le voir, la Nouvelle problématique de la sécurité a provoqué un changement d'attitude à Tokyo et à Bonn en ce qui concerne la question du Conseil de sécurité. Sans nul doute, les messages ambigus qui ont été reçus à travers le globe (ces pays veulent-ils réellement un siège permanent ? Pourquoi ne font-ils pas plus d'efforts pour l'obtenir ?, etc.) témoignent de l'état de « flottement » dans leur orientation de politique étrangère dont nous avons parlé dans l'introduction. En fait, toutes ces ambiguïtés peuvent nous permettre de penser que si la Nouvelle problématique de la sécurité a provoqué une renationalisation de la politique étrangère de ces pays dans ce domaine précis, c'est de façon imprécise et mal assurée.

103. K. MAHBUBANI, *op. cit.*, p. 143.

Chapitre 3

Alliances et organisations multilatérales

SI L'ARRIVÉE DE LA NOUVELLE PROBLÉMATIQUE DE LA SÉCURITÉ a coïncidé au Japon et en Allemagne avec le début réel de réflexions sur le rôle de leurs forces armées et sur leur place au sein de la hiérarchie de l'ONU, elle a aussi eu une influence sur la façon dont ces pays sont liés avec d'autres acteurs du système international, en particulier leurs alliés et les organisations multilatérales auxquelles ils appartiennent. Ce chapitre traitera des développements (ou de leur absence) ayant eu lieu dans ce « domaine » de politique étrangère depuis le début des années 1990. Aussi, à la suite de certaines initiatives et orientations choisies par les dirigeants japonais et surtout allemands, certaines critiques se sont fait entendre ; ce chapitre tentera d'établir si les événements et discours des dernières années donnent raison à ceux qui les ont formulées.

Il sera d'abord question des problèmes existant dans la relation qu'ont ces États avec ces alliances et organisations multilatérales ; suivra une discussion des options offertes à ces pays. Le tout se terminera par un examen des décisions qui furent prises et de leur signification. La Nouvelle problématique de la sécurité provoqua-t-elle réellement une réévaluation de l'orientation de ces pays dans le domaine des alliances et des organisations multilatérales ? Si oui, prit-elle la forme d'une renationalisation ?

Les tensions

Analyser les principaux événements ou situations ayant poussé tant d'observateurs à dénoncer l'attitude de l'Allemagne et du Japon constitue un bon point de départ pour comprendre l'impact de la Nouvelle problématique de la sécurité. Ces tensions prirent place dans des contextes différents, et selon le pays : au Japon, les accusations furent surtout formulées dans le cadre de l'alliance avec les États-Unis ; en Allemagne, ce fut l'attitude en regard des pays membres d'une organisation multilatérale, l'Union européenne, qui créa les plus grandes tensions. Dans les deux cas, les problèmes pouvaient pousser à penser que la renationalisation de la politique étrangère de ces pays était bel et bien une réalité.

L'Allemagne

En Allemagne, les critiques portèrent surtout sur trois phénomènes, dont un événement précis : la reconnaissance par l'Allemagne en 1991 de l'indépendance de la Croatie, la politique monétaire de la Bundesbank (en particulier sa décision de 1991 de relever ses taux d'intérêt) et ses « ouvertures » vers l'Europe de l'Est. Le premier de cette courte liste est aussi le plus connu et le plus cité en exemple. D'abord portée à suivre sa stratégie habituelle visant à privilégier les solutions multilatérales, l'Allemagne changea radicalement d'orientation dès le début des combats en Slovénie et en Croatie¹⁰⁴. Le ministre des Affaires étrangères de l'époque, Hans-Dietrich Genscher, était convaincu de la nécessité de reconnaître l'indépendance de ces républiques, ce qui amènerait une internationalisation du conflit et permettrait ainsi de mettre un frein à ce qu'il voyait comme étant une agression serbe. Après que les tentatives d'en arriver à une solution négociée sous les auspices de la Communauté européenne eurent échoué, l'Allemagne entreprit donc, vers la fin de juillet 1991, de convaincre les membres de la CE de reconnaître l'indépendance de ces deux républiques. L'intensification de la violence contribua à rapprocher les positions des opposants à cette option de celle des Allemands ; néanmoins, il semble que l'indépendance de ces républiques n'aurait pas été reconnue si l'Allemagne n'avait pas poursuivi ses pressions. Le chancelier Kohl alla jusqu'à promettre au président Tudjman de

104. Voir à ce sujet l'article de Hanns W. MAULL, « Germany in the Yugoslav Crisis », *Survival*, vol. 37, n° 4, hiver 1995-1996, p. 99-130.

Croatie que son pays reconnaît l'indépendance de la Croatie avant Noël 1991¹⁰⁵. Le 23 décembre, l'Allemagne remplissait sa promesse et elle fut imitée par les autres membres de la Communauté européenne le 15 janvier 1992.

L'attitude de l'Allemagne lors de cette période de crise provoqua de nombreuses réactions. Comme l'explique Hanns W. Maull,

Germany had triumphed and the Community had formally held together, give or take a few minor disagreements. In pushing this policy through, however, Bonn had defied strong opposition not only from France and the UK, but also from Lord Carrington and Cyrus Vance, the UN representative on Yugoslavia, as well as from UN Secretary-General Perez de Cuellar, US Secretary of State James Baker and US President George Bush himself [...]. Although recognition was not a unilateral, but a common EC decision, nor was it unqualified, Germany's tactics left a bad aftertaste. Bonn's assertive new foreign-policy behaviour produced a backlash of international criticism, which resulted in something of a trauma for German diplomacy¹⁰⁶.

Le « traumatisme » dont aurait souffert la politique étrangère allemande à la suite de cet épisode de la crise yougoslave expliquerait l'attitude beaucoup plus réservée qui fut adoptée par la suite. Les tensions existant avec les alliés européens subsistèrent cependant, car les positions de l'Allemagne dans un autre domaine, celui de la politique monétaire, contribuèrent à provoquer d'autres accusations de « renationalisation ».

L'unification a été jusqu'ici un processus évidemment très coûteux et susceptible de menacer la stabilité économique dont ont joui les Allemands de l'Ouest depuis les années 1950. Parmi les moyens utilisés par le gouvernement et la Bundesbank pour financer cette réunification figurait, en 1991, le relèvement du taux d'escompte de 7,5 % à 8 %. Les réactions en Europe furent négatives. Philippe Moreau Defarges affirme qu'à ce moment « l'Allemagne apparaît comme un mauvais partenaire, faisant supporter la charge de son unification par les autres États européens et entravant un peu plus la reprise économique¹⁰⁷ ». Le fait que cette initiative ait provoqué un tel tollé est symptomatique d'un malaise beaucoup plus profond, relié au poids économique considérable de l'Allemagne en Europe. La méfiance se retrouva dans les deux camps ; les Allemands tenaient à la stabilité de leur monnaie, symbole de leur réussite

105. *Ibid.*, p. 104.

106. Hanns W. MAULL, « Germany in the Yugoslav crisis », *op. cit.*, p. 104-105.

107. P. MOREAU DEFARGES, *op. cit.*, p. 71.

son appui à Maastricht) et rechigne à envisager maintenant un élargissement. L'Allemagne, sans refuser l'approfondissement, est au contraire favorable à l'entrée de nouveaux membres (surtout des pays de l'Est) dans des organisations telles que la CE et l'OTAN. La logique derrière cette prise de position se comprend aisément : plus ces pays seront stables politiquement et en santé économiquement, moins l'Allemagne risquera de subir les conséquences de leur situation, en se voyant forcée de recevoir chez elle des réfugiés, par exemple.

L'opposition de pays comme la France à l'entrée de pays de l'Europe de l'Est dans les organisations multilatérales de l'Ouest semble se fonder en partie sur la hantise de voir l'Allemagne placée au centre de cette nouvelle Europe : le pouvoir français serait dilué. L'Allemagne profiterait, selon elle, de façon trop importante de cette nouvelle distribution d'intérêts. Le danger d'une Europe de l'Est instable est cependant trop élevé et les arguments des opposants souvent trop intéressés pour que Bonn reste inactive ; ce point de vue se reflète dans une remarque de Helmut Kohl qui affirmait que les Républiques baltes avaient autant leur place dans l'Union européenne que les pays méditerranéens¹¹¹. Parlant des structures multilatérales militaires, le ministre des Affaires étrangères, Volker Rühle, va plus loin en affirmant que :

We must not exclude our neighbours in the East from Euro- Atlantic security structures. Eastern Europe must not become a conceptual no-man's-land [...]. The Atlantic Alliance must not become a « closed shop ». I cannot see one good reason for denying future members of the European Union membership in NATO¹¹².

Ainsi, les tensions sont bel et bien réelles sur le sujet de l'Europe de l'Est et sur un éventuel élargissement des structures multilatérales ; l'Allemagne est décidée à assurer sa sécurité en stabilisant l'Est, comme le prouve son importante contribution monétaire à la reconstruction de cette région (la plus importante de tous les pays d'Europe de l'Ouest, c'est-à-dire 25 milliards de dollars pour l'Europe de l'Est et 52 milliards de dollars pour la Russie et les membres de la CEI entre 1989 et 1993¹¹³), et le fait que ses alliés ne semblent pas accepter cette idée révèle en partie l'état d'esprit régnant autour de cette question. Les trois principales pommes de discorde (l'initiative diplomatique en Yougoslavie, la politique monétaire et l'ouverture à l'Est)

111. W. R. SMYSER, « Dateline Berlin : Germany's new vision », *Foreign Policy*, n° 97, hiver 1994-1995, p. 146.

112. V. RÜHE, *op. cit.*, p. 134-135.

113. W. R. SMYSER, *op. cit.*, p. 146.

ont donc contribué à semer le doute un peu partout sur les véritables intentions de l'Allemagne. Le Japon eut toutefois lui aussi sa part de problèmes dans sa relation avec les États-Unis.

Le Japon

Il est tout d'abord intéressant de remarquer que, dans le dernier siècle, le Japon est devenu plus puissant et prospère lorsqu'il était membre d'une alliance impliquant une puissance maritime dominante : la Grande-Bretagne au début du siècle et les États-Unis depuis les années 1950. Les résultats d'une indépendance stratégique furent désastreux¹¹⁴. Cela explique donc assez bien l'attachement général des Japonais au lien les reliant à Washington. Cependant, de nombreux nuages ont récemment assombri l'entente existant entre ces deux alliés ; on n'a jamais autant parlé d'une éventuelle interruption de l'alliance que depuis les bouleversements de la fin des années 1980 et du début des années 1990, bouleversements coïncidant avec un relatif déclin de la puissance des États-Unis.

À la base du malaise existant au sein de l'alliance se trouve le fait que celle-ci n'a jamais été de type égalitaire. Le traité de Coopération mutuelle et de sécurité de 1960 est clair sur le point que si les États-Unis doivent défendre le Japon, le Japon n'est pas obligé de défendre son allié¹¹⁵ (et ne pourrait de toute façon que difficilement le faire, étant donné les clauses restrictives militairement de sa Constitution, comme nous l'avons vu au chapitre 1). L'alliance semblait de plus avoir deux faces : l'une concernant la « haute politique » (*high policy*, c'est-à-dire les questions politiques et stratégiques, surtout centrées sur l'opposition à l'URSS), qui était le domaine privilégié des Américains, et l'autre touchant à la « basse politique » (*low policy*, concernant des questions bilatérales surtout reliées au commerce), où le Japon pouvait davantage faire entendre sa voix¹¹⁶. Les principales oppositions entre les deux alliés concernèrent ainsi principalement des questions de *low policy* ; cependant, comme l'explique Richard Holbrooke, jamais ces tensions ne placèrent réellement la coopération stratégique en danger durant la Guerre froide :

114. Robert A. MANNING, « Futureshock or renewed partnership ? The US-Japan Alliance facing the millenium », *The Washington Quarterly*, vol. 18, n° 4, automne 1995, p. 95.

115. *Ibid.*, p. 88.

116. Richard HOLBROOKE, « Japan and the United States : ending the unequal partnership », *Foreign Affairs*, vol. 70, n° 5, hiver 1991-1992, p. 46.

*If a trade negotiation appeared to be headed for collapse, the leaders of both nations would often step in [...] to make a deal that could be justified on grounds that the only beneficiary from any crisis in Japanese-American relations would be the Soviet Union*¹¹⁷.

Les implications de la disparition de la menace soviétique sont donc claires ; les désaccords existant entre les deux pays, notamment sur les questions économiques, peuvent maintenant menacer le lien stratégique les unissant. La liste de ces frictions potentielles est étendue : le déséquilibre commercial, la libéralisation des marchés, la dépendance américaine face à la technologie japonaise, l'investissement croissant des Japonais aux États-Unis, etc.¹¹⁸. La conséquence de ce phénomène coule de source : l'accroissement du nationalisme économique des deux côtés de l'océan, qui a sans aucun doute contribué à empoisonner à maintes reprises l'entente entre les deux alliés ; par exemple, certaines remarques de politiciens japonais concernant la productivité limitée des ouvriers américains ainsi que leur mauvaise éthique de travail favorisèrent la montée d'un mouvement *Buy American* aux États-Unis¹¹⁹. Les critiques américaines eurent aussi un écho au Japon : le fait que l'ouvrage de Shintaro Ishihara, *Le Japon qui peut dire non* (où l'auteur affirme notamment que « les préjugés raciaux sont derrière les frictions commerciales entre les deux pays » et « constituent la base du « Japan-bashing¹²⁰ ») devienne un best-seller en dit beaucoup sur l'état d'esprit qui règne depuis quelques années, tout comme l'apparition de nouveaux mots dans le vocabulaire japonais, comme *Gaiatsu* (signifiant « pression extérieure », en référence aux incessantes demandes des Américains) ou *Kenbei* (« aversion pour les États-Unis »).

Toutes ces tensions commerciales ont semblé avoir pris tant d'importance que s'élevèrent, autant à Washington qu'à Tokyo, des voix remettant en question les liens stratégiques entre les deux pays. Par exemple, le coût de la présence américaine en Extrême-Orient est souvent considéré trop élevé par les États-Unis ; le critique du Japon, Pat Choate, voudrait notamment voir le Japon « payer pour sa propre défense », en dépensant jusqu'à 3 % de son PNB sur la défense, comme c'est le cas pour l'Allemagne, et non le 1 % actuel (Choate ne mentionne pas le fait que le Japon

117. *Ibid.*, p. 47.

118. Yoichi FUNABASHI, « Japan and America : global partners », *Foreign Policy*, n° 86, printemps 1992, p. 27.

119. K. SASAE, *op. cit.*, p. 37.

120. Cité dans R. HOLBROOKE, *op. cit.*, p. 45.

s'acquitte déjà des deux tiers des coûts de la présence américaine sur le territoire et qu'une telle mesure ne ferait économiser que peu de fonds aux États-Unis)¹²¹. Qu'un fait divers isolé comme le viol d'une jeune Japonaise par trois soldats américains près de leur base d'Okinawa ait provoqué une chaîne d'événements entraînant d'importantes manifestations, demandant la fin de la coopération militaire entre les deux pays, constitue une autre illustration du statut actuel de l'alliance¹²².

Le mécontentement face aux sacrifices nécessaires pour garder l'alliance en état ont aussi fait surface en ce qui concerne les organisations multilatérales. Le Japon a notamment mal accepté l'attitude américaine lorsque fut proposée la création d'un Caucus économique de l'Asie de l'Est (*East Asian Economic Caucus*, ou EAEC) par le premier ministre Mahathir de Malaisie ; les Américains s'opposèrent fortement au plan (surtout parce qu'il excluait les États-Unis) et acceptèrent mal l'apparente indifférence du Japon face à leurs objections. Du côté du Japon, même si plusieurs se refusent à exclure les États-Unis d'une telle organisation, on reste conscient de l'appartenance des États-Unis à une organisation qui les exclut, soit l'ALENA¹²³. Le sentiment est que les États-Unis ont dans ce cas une politique de « deux poids, deux mesures ».

Comme on peut le voir, la relation américano-japonaise, au sein de l'alliance, semble avoir atteint un nouveau stade ; des deux côtés du Pacifique, les bases mêmes du lien les unissant sont de plus en plus remises en question. Un débat est bel et bien amorcé sur ce sujet. La Nouvelle problématique de la sécurité, en plaçant notamment les questions économiques à l'avant-scène au sein de l'alliance, a créé une importante menace à son existence. Les conflits principaux à l'intérieur des alliances ou organisations multilatérales auxquelles appartiennent le Japon et l'Allemagne ayant maintenant été abordés, passons aux débats provoqués par ces tensions.

121. J. S. NYE, *op. cit.*, p. 101.

122. Nicole-Lise BERNHEIM, « Okinawa, arrière-cour du Japon, avant-poste des États-Unis », *Le Monde Diplomatique*, novembre 1995, p. 24.

123. Yoichi FUNABASHI, « Japan and America : global partners », *Foreign Policy*, n° 86, printemps 1992, p. 33.

Les débats

Dans ces deux pays, la prise de conscience voulant que leur environnement stratégique ait changé a occasionné des débats quant à savoir comment le pays réagirait à cette nouvelle donne. Résumer les options ouvertes aux gouvernements japonais et allemand semble nécessaire pour comprendre l'essence des décisions qui furent prises jusqu'à maintenant.

Le Japon

Au Japon, le débat oppose deux camps : les régionalistes et les bilatéralistes¹²⁴. Bien que les deux paradigmes puissent être combinés, il est indéniable qu'une des deux options se verra éventuellement préférée pour l'orientation générale que prendra la politique étrangère japonaise à l'avenir. Les bilatéralistes considèrent comme indispensable la continuation du lien existant avec les États-Unis. Étant donné les accomplissements du Japon dans les dernières quarante années, il n'est pas étonnant que nombre de membres de l'élite ne puissent concevoir la fin de l'alliance. C'est notamment le cas de Toshinori Shigeie, ancien directeur de la Division des affaires de la sécurité nationale, qui déclarait, en 1990, que « *The US must stay in the Pacific. Nobody can replace it. Japan must educate its people and support the US and the basic structure in Asia, whose main pillar is the US presence*¹²⁵. »

Ichiro Ozawa lui-même, celui qui est reconnu comme étant le plus farouche partisan de l'accession du Japon à un statut de puissance « normale », ne cesse de répéter à quel point un lien fort doit être conservé avec les États-Unis, mais que ce lien devrait être modifié. Comme l'explique Edward W. Desmond,

*Ozawa, who places immense importance on continued security links with the United States and believes trade friction endangers the alliance, sees no reason to draw out talks and turn them into a hostile dispute, especially when american negotiators have a point [...] At the same time, Ozawa is sure to be an outspoken, even critical ally of the United States, not an unquestioning follower of US initiatives, as the old LDP leadership was. Ozawa's Japan would lobby Washington to play a strong role in Asian security while keeping a more constructive, critical distance than in the past*¹²⁶.

124. Sur l'opposition bilatéralistes-régionalistes, voir E. BROWN, *op. cit.*, p. 543-559.

125. *Ibid.*, p. 554.

126. E. W. DESMOND, *op. cit.*, p. 130-131.

Il est ainsi clair que l'option bilatéraliste reste pour l'instant incontournable au Japon ; l'importance du marché américain pour l'économie japonaise et l'isolement stratégique dans lequel se trouverait un Japon délaissé par les États-Unis constituent deux puissants atouts pour celle-ci. L'option régionaliste a cependant pris beaucoup de place ces dernières années, profitant des ratés au sein de l'alliance et s'inspirant de l'émergence de groupements économiques en Amérique et en Europe.

Les partisans de l'option régionaliste sont moins issus des cercles du gouvernement que les bilatéralistes. Parmi eux, l'influent leader commercial Yotaro Kobayashi, qui encourage une « réasiatisation » (*re-Asianization*), l'Asie étant selon lui le foyer naturel du Japon (« *Japan's natural home*¹²⁷ »). Parmi les arguments des régionalistes figure de plus la réalisation de la nécessité de placer l'orientation diplomatique japonaise parallèlement à la réalité économique ; par exemple, l'investissement direct japonais en Asie du Sud-Est entre 1988 et 1990 a atteint le montant de 17,6 milliards de dollars, alors que l'investissement américain n'y totalisait que 4,6 milliards de dollars, ce qui pousse les régionalistes à se demander comment le Japon devrait faire sentir son influence dans la région pour y défendre ses intérêts¹²⁸. Cela pourrait être accompli en favorisant l'émergence d'une structure de sécurité asiatique, un des buts poursuivis par les régionalistes, ce qui réduirait la dépendance japonaise vis-à-vis des États-Unis¹²⁹.

Si les arguments des régionalistes peuvent à priori sembler valables, l'éventualité d'un plus grand rôle diplomatique japonais dans la région pose cependant un problème de taille : la question militaire. Les souvenirs des actions japonaises durant la dernière guerre n'ont pas encore totalement disparu, et cela complique les projets des régionalistes. Comment le Japon pourrait-il jouer un plus grand rôle diplomatique régional, si une plus grande autonomie militaire est mal acceptée par ses voisins ? Cela constitue une des faiblesses de l'option régionaliste. Le Japon ne semble pas être membre d'organisations multilatérales régionales assez dominantes pour faire accepter cette orientation ; contrairement à l'OTAN ou la CE dans le cas allemand, l'APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation*) et le EAEC de Mahathir ne représentent pas encore des acteurs susceptibles de faciliter la réussite de cette option. Néanmoins, le régionalisme constitue un fort courant d'opinion au Japon.

127. E. BROWN, *op. cit.*, p. 547.

128. *Id.*

129. *Ibid.*, p. 550.

L'Allemagne

On peut déceler en Allemagne la présence de trois courants de pensée dominants en ce qui a trait au débat sur l'orientation diplomatique du pays. Il n'est évidemment pas rare de voir les partisans d'un des courants adopter des éléments d'un autre, ce qui fait que les « frontières » entre les options sont plutôt floues. Néanmoins, décrire chacune des trois visions de ce que devrait être l'Allemagne nous donnera une bonne idée du débat en cours. Les trois conceptions de l'Allemagne du futur sont : l'Allemagne « normale », l'Allemagne comme puissance « civile » et l'Allemagne « allemande »¹³⁰.

La première conception, celle d'une Allemagne « normale », est favorisée par les membres du CDU/CSU et du ministère de la Défense. Dans l'optique de ses partisans, le monde de l'après-Guerre froide inclut un grand nombre de nouvelles menaces à la sécurité (la Nouvelle problématique de la sécurité) qui peuvent aisément se propager au-delà des frontières nationales. Pour cette raison, l'Allemagne doit non seulement accéder aux demandes et aux attentes de ses alliés (car elle est consciente de la futilité d'une politique uniquement unilatéraliste), mais aussi être prête à agir seule si le besoin s'en fait sentir, que ce soit par le biais des moyens politiques, économiques ou même militaires (les tenants de cette vision sont d'ailleurs en grande partie favorables à un plus grand rôle pour la Bundeswehr (comme nous l'avons vu au chapitre 1)¹³¹. L'attitude des partisans de cette option face aux alliés et aux organisations multilatérales semble donc se rapprocher de celle des gouvernements des autres pays européens : un attachement au multilatéralisme ajouté à une volonté d'agir seul dans certaines situations, ou, en d'autres termes, une attitude « normale ».

La seconde conception de l'orientation de l'Allemagne est celle de l'Allemagne comme une puissance « civile ». Le professeur allemand Hanns W. Maull a notamment inclus l'Allemagne et le Japon dans ce « club » dans l'un de ses articles¹³². La perspective d'une Allemagne comme puissance « civile » est surtout adoptée par des membres de partis comme les verts ou le SPD. L'Allemagne refuserait le rôle de « gendarme du globe » (en association avec ses alliés ou seule) et se concentrerait

130. Sur les trois conceptions de l'Allemagne, voir Catherine KELLEHER, Cathleen FISHER, « Germany », dans D. J. MURRAY et P. R. VIOTTI, dir., *op. cit.*, p. 160-189.

131. *Ibid.*, p. 171.

132. Hanns W. MAULL, « Germany and Japan : the new civilian powers », *Foreign Affairs*, vol. 69, n° 5, hiver 1990-1991, p. 91-106.

davantage sur des objets « antitraditionnels » de politique, comme la reconstruction économique, les projets écologiques ou le support aux organisations internationales et à la loi internationale¹³³.

L'adoption d'une telle orientation de politique étrangère en Allemagne signifierait une participation sérieuse et centrale au sein d'organisations multilatérales comme la CE mais plutôt timide, voire conditionnelle, à des organismes comme l'OTAN. L'Allemagne prendrait ici ses distances face à toute situation risquant de l'entraîner dans une action militaire. Sans doute cette attitude risquerait de détériorer les relations qu'entretient l'Allemagne avec ses alliés, principalement la France et les États-Unis ; étant donné les réactions mondiales négatives face à l'attitude allemande pendant la crise du Golfe et l'actuel manque de fonds qui pourraient être consacrés à de telles opérations¹³⁴, la *Checkbook Diplomacy* et les autres solutions dites « civiles » à des problèmes de sécurité sont des options qui, si elles sont poursuivies, semblent montrer l'Allemagne comme étant en cours de renationalisation de sa politique étrangère.

La troisième et dernière conception dont discutent Catherine Kelleher et Cathleen Fisher est celle d'une Allemagne « allemande¹³⁵ ». Cette Allemagne serait principalement préoccupée par des questions intérieures et refuserait ou serait incapable d'assumer de plus grandes responsabilités en Europe ou dans le monde. Provenant de l'extrême droite (le Parti républicain) comme de la gauche, les tenants de cette option aux multiples facettes voient avec appréhension les conséquences économiques et politiques d'une Allemagne comme « leader », et ce de façon des plus divergentes : si certains craignent un plus grand afflux d'immigrés en Allemagne à la suite de sa contribution en Europe de l'Est, d'autres refuseraient cette même participation parce qu'ils considèrent que l'Allemagne ne devrait pas bénéficier de trop de puissance et d'influence¹³⁶. La position allemande en ce qui concerne sa politique monétaire trouve ainsi sa source dans ce courant d'opinion. Il est aussi possible de comprendre l'existence de celui-ci en observant les réactions internationales aux (relativement) rares initiatives diplomatiques allemandes. Wolfgang F. Schlör résume ainsi cet argument :

133. C. KELLEHER, C. FISHER, *op. cit.*, p. 172.

134. W. F. SCHLÖR, *op. cit.*, p. 21.

135. C. KELLEHER, C. FISHER, *op. cit.*, p. 172.

136. *Id.*

politique dénotant d'un certain sens de l'autonomie au Japon se sont multipliés depuis l'arrivée de la Nouvelle problématique de la sécurité.

On peut tout d'abord remarquer l'influence du courant régionaliste dans les propos du premier ministre Kaifu lors de son voyage en Asie du Sud en avril 1990. Durant un discours devant le Parlement indien, il affirma notamment que le Japon pouvait et se devait de jouer un rôle positif dans la mise sur pied d'un « Nouvel Ordre international » étant donné ses capacités économiques et technologiques. Ce discours fut largement interprété comme un signal de l'expansion de l'horizon géopolitique du Japon en Asie. Durant un voyage subséquent en avril-mai 1991, Kaifu alla encore plus loin en faisant directement référence à la Nouvelle problématique de la sécurité (la fin de la Guerre froide aurait vu l'émergence de nouvelles menaces potentielles à la paix et à la sécurité, émanant de causes religieuses, ethniques, territoriales et autres) et en mettant l'accent sur le désir du Japon de jouer un rôle majeur pendant cette période transitoire. Comme l'indique Richard P. Cronin, « *Kaifu unabashedly indicated Japan's intention to focus primarily on its own region, and he positioned Tokyo in qualified support of regional cooperation*¹³⁸ ».

Le Japon fut aussi influencé par le courant régionaliste dans ses tentatives de créer une structure de sécurité fonctionnelle en Asie. Sa première tentative fut prise en juillet 1991, quand le ministre des Affaires étrangères proposa d'inclure des discussions sur des questions de sécurité pendant les Conférences postministérielles de l'ASEAN (*Association des Nations d'Asie du Sud-Est*). Au cours des années qui suivirent, les questions de sécurité prirent une place de plus en plus grande dans l'ordre du jour de cette organisation ; cependant, la création d'une organisation formelle du type de l'OTAN ou de l'OSCE en Europe n'est pas encore envisageable, en grande partie à cause de la tendance asiatique à favoriser la méthode pragmatique et pas-à-pas de création de consensus¹³⁹.

Le régionalisme comme courant d'opinion a donc clairement influencé le pouvoir japonais dans ses récentes décisions. La participation récente aux activités de l'ONU au Cambodge semble confirmer ce désir de jouer un plus grand rôle en Asie. Toutefois, si le régionalisme fait maintenant partie du paysage politique japonais, nul ne saurait

138. Richard P. CRONIN, *Japan, the United States and prospects for the Asia-Pacific century*, Institute of South Asia Studies, 1992, p. 64.

139. K. SASAE, *op. cit.*, p. 28.

mettre en doute l'attachement japonais au lien les reliant aux États-Unis. Malgré tous les problèmes ayant fait surface au sein de l'alliance, la possibilité de voir se terminer cette association serait considérée comme un désastre par l'élite japonaise ; le discours du 24 janvier 1992 devant la Diète par le premier ministre Miyazawa, (qui comportait de nombreux nouveaux éléments de politique) démontre cette volonté d'assurer le futur de l'Alliance du côté de Tokyo. Miyazawa affirma notamment que

Japan-US relations are the cornerstone of Japanese foreign policy. It would be no exaggeration to say that Japan could not have achieved its postwar prosperity had it not been for the good-hearted support of the United States [...]. Having Japan and the United States join hands and fulfill their shared global responsibilities for the creation of a new global order for global peace-to me is the real global partnership between our two countries¹⁴⁰.

Dans cette optique, il semblerait que le régionalisme *peut* être combiné avec un lien fort avec les États-Unis. Lors de son discours, Miyazawa mit d'ailleurs de l'avant les points suivants : le Japon s'efforcera notamment d'améliorer ses liens avec les pays de l'ASEAN, d'Asie du Sud et d'Océanie ; de travailler de pair avec les Nations Unies et d'autres organisations internationales dans le domaine de l'environnement, des réfugiés, des narcotiques, de la population et du terrorisme ; d'améliorer ses relations et celles du reste du monde avec les deux Corées, la Chine communiste et le Cambodge ; et de trouver une solution au conflit des îles Kouriles avec la Russie¹⁴¹. Ajoutant à cette longue liste des références à la réforme de l'ONU, du GATT et des Opérations du maintien de la paix, Miyazawa semble avoir défini les nouvelles lignes de la politique étrangère japonaise dans le contexte de la Nouvelle problématique de la sécurité, et ses successeurs (il perdit les élections de 1993) ont jusqu'ici suivi la voie qu'il avait tracée¹⁴².

Les décisions japonaises quant à leur attitude face aux organisations multilatérales et à leurs alliés démontrent ainsi qu'une direction définie n'a pas été adoptée ; nous analyserons les implications de ces décisions dans la prochaine section. Passons auparavant au cas de l'Allemagne.

140. J. E. ENDICOTT, *op. cit.*, p. 361.

141. Sur le discours de Miyazawa, voir *ibid.*, p. 360-361.

142. *Ibid.*, p. 361.

L'Allemagne

Les décisions qui ont jusqu'ici été prises en Allemagne, en ce qui concerne les alliances et les organisations multilatérales auxquelles elle appartient, ne démontrent pas qu'une prise de position unique ait été adoptée ; certaines décisions ont en effet porté à penser que l'Allemagne poursuivait plusieurs objectifs opposés à la fois. Cependant, il est indéniable que l'héritage de quarante ans de multilatéralisme est toujours présent et que Bonn n'a pas « renationalisé » sa politique étrangère dans le sens d'un abandon total d'une préférence envers des stratégies de type « genscheriste ».

Il est vrai que l'Allemagne a mis de l'avant, depuis 1990, davantage d'initiatives qu'auparavant au sein des organisations multilatérales dont elle est membre. L'impact de l'émergence de la Nouvelle problématique de la sécurité est le plus évident dans l'attitude de l'Allemagne envers l'OTAN. Le nouveau concept stratégique de l'Alliance, qui fut adopté à Rome en 1991 et qui continuait sur la lancée de la déclaration de Londres de 1990, fut le résultat d'efforts soutenus de la part des Allemands, qui figurèrent parmi ses plus ardents défenseurs. Ainsi, grâce notamment aux pressions de Bonn, l'OTAN changea d'orientation ; on passa des doctrines de confrontation et de dissuasion nucléaire à une nouvelle position mettant davantage l'accent sur la stabilité et la capacité à rassurer¹⁴³ :

Par la recherche active du dialogue et de la coopération [...], l'Alliance entend faciliter la gestion des crises mettant en cause la sécurité des alliés, et augmentant les possibilités d'un véritable partenariat entre tous les pays d'Europe face aux problèmes communs en matière de sécurité¹⁴⁴.

L'Allemagne ne s'est toutefois pas limitée à s'efforcer de modifier les principes directeurs de l'OTAN ; elle a aussi officiellement fait savoir son intention d'étendre à l'Est non seulement cette organisation, mais aussi d'autres structures multilatérales comme l'Union européenne, étant donné les menaces potentielles (liées à la Nouvelle problématique de la sécurité) provenant de cette région. Le Livre blanc de 1994 est clair sur ce point :

143. C. KELLEHER, C. FISHER, *op. cit.*, p. 165.

144. Extrait du nouveau concept stratégique de l'OTAN, adopté à Rome en 1991, dans MINISTÈRE FÉDÉRAL DE LA DÉFENSE ALLEMAND, *Le Livre blanc sur la sécurité de la République fédérale d'Allemagne et la situation et l'avenir de la Bundeswehr*, 1994, p. 51.

En Europe, la meilleure politique de prévention en matière de sécurité consiste à préserver la stabilité et à l'étendre à l'Europe centrale et orientale [...]. L'approfondissement de l'intégration européenne va de pair avec son extension¹⁴⁵.

À la longue, la prospérité à l'Ouest est compromise, si les voisins orientaux de l'Allemagne restent dans la misère. Trouver à l'Est de nouveaux partenaires stables, démocratiques, efficaces et de même poids profiterait donc à toute l'Europe. Aussi est-il dans l'intérêt même de l'Allemagne que soit étendue la zone de prospérité et de stabilité occidentale à ses voisins à l'Est, au-delà de la frontière allemande, ce qui coïnciderait d'ailleurs avec le désir exprimé par plusieurs pays, non seulement de joindre l'Union européenne et l'UEO, mais aussi d'adhérer à l'Alliance atlantique¹⁴⁶.

Même si ses efforts dans le domaine de la sécurité ont surtout touché une organisation comme l'OTAN, l'Allemagne a de plus tenté, dans sa volonté de contrer les effets de la Nouvelle problématique de la sécurité, de promouvoir des alternatives institutionnelles à cette organisation. Parmi celles-ci, mentionnons le support allemand à des organismes comme l'UEO (*Union de l'Europe occidentale*), qui deviendrait l'organe de sécurité de la Communauté européenne, et l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, ex-CSCE), favorisée par Genscher pour devenir l'organisation de sécurité dominante de l'après-Guerre froide. Pour l'instant cependant, l'OSCE ne joue qu'un rôle complémentaire à l'OTAN et à la CE¹⁴⁷.

Le fait que Bonn encourage la création et l'expansion d'organisations multilatérales de sécurité comme celles-ci démontre une volonté de garder une trajectoire axée sur la coopération, et qui semble donc l'éloigner d'une renationalisation. Le seul élément nouveau serait ici le plus grand sens de l'initiative que semble démontrer l'Allemagne. En ce qui concerne les alliés, les liens avec les États-Unis et la France, en particulier, ont conservé leur aspect central.

Cet apparent attachement aux solutions multilatérales ne doit cependant pas masquer le fait que l'Allemagne a aussi adopté plusieurs politiques fondamentalement *nationales* (allemandes avant d'être européennes), si ce n'est unilatérales, depuis l'apparition de la Nouvelle problématique de la sécurité. Étant donné l'importance majeure que prend l'Europe de l'Est dans le contexte de cette Nouvelle problématique, il n'est

145. *Ibid.*, p. 53, alinéa 418.

146. *Ibid.*, p. 53, alinéa 419.

147. C. KELLEHER, C. FISHER, *op. cit.*, p. 167.

pas étonnant de remarquer l'accent mis sur cette région dans de nombreuses initiatives allemandes, qu'elles soient gouvernementales ou non. Notamment, de nombreux traités bilatéraux furent signés avec des capitales comme Prague, Budapest et Varsovie. Des liens d'une autre nature furent aussi établis, commerciaux (l'achat de Skoda par Volkswagen) autant que culturels et institutionnels : des juristes allemands aidèrent les Estoniens à rédiger leur constitution et les Hongrois à adopter le code civil allemand dans son intégrité ; leurs Églises, autant catholiques que protestantes, influèrent sur les hiérarchies religieuses de l'Est ; et nombre de programmes d'échange, concernant bien souvent le fameux Goethe Institut, virent le jour¹⁴⁸. Le gouvernement allemand tenta aussi de réduire les barrières de la Communauté bloquant l'entrée de produits est-européens (notamment des textiles, de l'acier et de la nourriture), initiative qui lui fit des amis à l'Est et des ennemis chez certains alliés¹⁴⁹.

Ces développements, souvent directement motivés par la hantise de voir cette région menacer la sécurité de l'Allemagne, ont dans bien des cas provoqué des réactions négatives chez certains alliés de Bonn ; on y accusa notamment l'Allemagne de rééditer, sous une autre forme, sa « poussée vers l'Est » (*drang nach Osten*) de 1941. Il ne faut cependant pas perdre de vue le fait que ces pays ont été soumis à l'influence du voisin allemand pendant toute leur histoire (la Guerre froide restant une exception) et voient généralement d'un très bon œil l'engagement croissant de ce géant économique chez eux. Comme le dit la fameuse blague tchèque, « la seule chose pire que d'être dominé par l'économie allemande est de ne pas être dominé par elle¹⁵⁰ ».

Ainsi donc, les décisions allemandes ont à la fois reflété un attachement continu aux organisations multilatérales (avec toutefois une attitude plus autonome, revendicatrice et confiante à l'intérieur de celles-ci, par exemple dans sa revendication récente visant à faire de l'allemand une langue de travail de même statut que le français et l'anglais à l'intérieur de la CE¹⁵¹) et une tendance à favoriser des solutions bilatérales dans certains cas. Le fait que ces récentes dérogations aux principes de base du Genscherisme aient eu lieu dans le contexte de l'Europe de l'Est, région la plus associée en Allemagne à la Nouvelle problématique de la sécurité, reste une indication de la réflexion maintenant en cours sur ce sujet en Allemagne.

148. Elizabeth POND, « Germany in the new Europe », *Foreign Affairs*, vol. 71, n° 2, printemps 1992, p. 126.

149. W. R. SMYSER, *op. cit.*, p. 147.

150. R. G. LIVINGSTON, *op. cit.*, p. 168.

151. *Ibid.*, p. 169.

Conclusion : les implications

Quelle est la signification des décisions qui ont été prises jusqu'ici en Allemagne et au Japon ? La réponse est que, sans aucun doute, la Nouvelle problématique de la sécurité a occasionné une remise en question profonde des bases des politiques étrangères de ces deux pays en ce qui concerne leurs alliés et les organisations multilatérales dont ils sont membres ; cependant, si leur attitude a changé et leurs positions diplomatiques ont plus ou moins été modifiées, on ne peut réellement parler de renationalisation complète. La véritable renationalisation qu'ont connue ces États se retrouve surtout dans leur nouvelle capacité à juger de ce qui sert le mieux leurs intérêts, ce qui entraîne nécessairement certaines politiques controversées étant donné l'important changement que cela représente.

En Allemagne, c'est cette nouvelle capacité de jugement qui a permis ces actions autonomes envers l'Europe de l'Est. Le sentiment était que, dans ce cas précis, le multilatéralisme n'était pas nécessairement la voie la plus efficace. Comme l'expliquent Jeffrey J. Anderson et John B. Goodman,

[...] Bonn policymakers believed that the reestablishment of sound trading relations with these countries could not wait for the cumbersome assembly of multilateral aid packages [...] [furthermore] certain issues such as environmental safety and pollution lacked effective multilateral regimes, and the urgency attached to these problems prompted the Germans to pursue bilateral initiatives¹⁵².

Cette prise en compte que le multilatéralisme peut, dans certains cas, être mal adapté à des exigences telles la sécurité de l'Allemagne constitue en soi une certaine forme de renationalisation. Il est à noter que cette nouvelle hésitation à supporter sans compromis les stratégies de type genschériste se retrouve aussi dans l'attitude qu'ont de plus en plus d'Allemands face au processus d'unification européenne. À rapprocher de la vision d'une Allemagne « allemande », cette position est reflétée dans les propos de Wolfgang F. Schlör :

152. Jeffrey J. ANDERSON, John B. GOODMAN, « Mars or Minerva ? A United Germany in a Post-Cold War Europe », dans Robert KEOHANE, Joseph S. NYE et Stanley HOFFMAN, dir., *After the Cold War, international institutions and state strategies in Europe, 1998-1991*, Cambridge, Harvard University Press, 1993, p. 39-40.

To a large extent, the multilateral instinct is still alive and the goal of european integration is still firmly embedded in the political elite. However, years of progress on integration have taken place without the necessary feedback from the public. The Maastricht process has suddenly exposed european integration to the harsh light of public scrutiny : business and financial leaders in Germany now warn against the impact of monetary union on Germany ; and public-opinion polls reflect increasing scepticism about the merits of European political union¹⁵³.

Au Japon aussi, une certaine renationalisation a eu lieu, en ce sens que l'alliance avec les États-Unis, si elle constitue toujours la base de la politique étrangère japonaise, ne représente plus la même chose qu'avant la fin de la Guerre froide ; de nouvelles avenues diplomatiques sont explorées, certaines impliquant un éloignement de l'alliance comme on l'a connu jusqu'ici. C'est ainsi que le régionalisme, et tous les éléments qui lui sont rattachés (relations bilatérales plus fortes avec les voisins, création d'une architecture de sécurité régionale, etc.), fait maintenant partie intégrante du Japon et, s'il n'a pas encore supplanté la tendance au bilatéralisme, prouve par sa nouvelle popularité que le Japon a bel et bien amorcé sa transformation en puissance politique. En fait, le paradoxe inhérent aux revendications japonaises face aux États-Unis a enfin émergé : il est ardu de demander à la fois l'égalité et la protection. Cependant, comme dans le cas de l'Allemagne, l'heure est au compromis, à la recherche d'une direction plus définie. Cette tendance à « garder toutes les portes ouvertes » se reflète dans les recommandations du *Prime Minister Advisory Commission Report* en ce qui concerne les questions de sécurité :

It is necessary to build a coherent and comprehensive security policy [...] which consists of promotion of multilateral security cooperation on a global and regional scale, enhancement of the functions of the US-Japan security relationship, and possession of a highly reliable and efficient defense capability¹⁵⁴.

Cette poursuite simultanée de trois buts qui auraient pu sembler incompatibles il y a quelques années est une bonne indication de l'impact de la Nouvelle problématique de la sécurité : le sentiment semble être que se lancer dans une seule voie ne peut assurer à long terme la sécurité et la prospérité du Japon et de l'Asie en général. Un personnage haut placé de l'Agence de défense japonaise a résumé cette vision en affirmant que « la stabilité future de l'Asie sera améliorée par la combinaison du

153. W. F. SCHLÖR, *op. cit.*, p. 65.

154. R. A. MANNING, *op. cit.*, p. 93.

concept de Sphère de coprosperité de l'Asie de l'Est (*Greater East Asia co-prosperity sphere*) et du traité de sécurité américano-japonais¹⁵⁵ ».

Dans les deux cas donc, la renationalisation a été prudente, prenant la forme d'ouvertures timides vers d'autres options que celles en place durant la Guerre froide plutôt que de changements radicaux dans la politique étrangère ; les instances de « renationalisation brusque » (comme l'attitude allemande au début de la crise yougoslave) n'étant que des exceptions. Le processus de renationalisation en cours dans ces pays est beaucoup plus évident dans le domaine de la politique militaire, ce qui fera l'objet du prochain chapitre.

155. Y. FUNABASHI, *op. cit.*, p. 32.

Chapitre 4

La Nouvelle problématique de la sécurité et la politique militaire

LE DERNIER DOMAINE DE POLITIQUE ÉTRANGÈRE que nous pouvons analyser pour vérifier l'existence ou l'absence d'une volonté de renationalisation due à la Nouvelle Problématique de la sécurité est celui de la politique militaire. Les questions des alliances militaires et des opérations du maintien de la paix ayant été abordées dans les chapitres précédents, nous pourrions ici nous concentrer sur des considérations telles que les restructurations matérielles, la technologie et la question du contrôle civil de l'armée. Le premier objectif de ce court chapitre sera de démontrer que même si l'éventualité d'un conflit armé impliquant l'Allemagne ou le Japon n'a jamais été aussi faible depuis un demi-siècle, les dirigeants de ces deux États ont résolument décidé de modifier leur politique militaire, en particulier dans les cinq dernières années ; vérifier si ces changements sont dus à la Nouvelle problématique de la sécurité et s'ils prennent la forme d'une renationalisation constituera le second objectif.

Il est évident qu'à la base, parler de solutions militaires à une situation amenée par la Nouvelle problématique de la sécurité (une situation qui implique dans la grande majorité des cas des menaces non militaires à la sécurité) peut sembler un exercice futile. Cependant, comme nous l'avons vu dans l'introduction, ces menaces potentielles peuvent être contrées par certaines stratégies ; parmi celles-ci figurent quelques-unes directement liées à l'appareil militaire, comme le renseignement. Ainsi, les solutions éventuelles à la Nouvelle problématique de la sécurité ne peuvent qu'être reliées à la sphère militaire.

La restructuration de l'armée

La structure de la Bundeswehr et des FAD (Forces d'autodéfense japonaises) répondait à des besoins liés à la Guerre froide ; la fin de celle-ci, en plus de provoquer une remise en question de leur rôle, a principalement entraîné une restructuration matérielle. Cette volonté d'adaptation à la nouvelle situation a des bases officielles : par exemple, on peut lire dans le Résumé de la Défense nationale japonais de 1976 (*National Defense Outline*, ou *Taiko*), cœur de la politique de défense japonaise, que la taille et la composition des FAD resteraient fixes tant que cinq critères seraient valides ; parmi ceux-ci, trois concernaient l'Union soviétique¹⁵⁶. Celle-ci disparue, la forme des Forces d'autodéfense doit, selon ce document, être modifiée. Cette « remise en question des effectifs » a pris la forme de coupures importantes ; cette tendance est d'ailleurs apparue dans de nombreux pays. Au Japon, la situation économique plus difficile et l'arrivée au pouvoir d'une coalition menée par les socialistes contribuèrent à faire de l'année fiscale 1994-1995 celle où les dépenses militaires augmentèrent le moins en 35 ans¹⁵⁷. Furent également décidées des réductions dans des domaines tels l'acquisition de nouveau matériel militaire, les réparations et remplacements d'équipements et les exercices d'entraînement. Dans les chiffres, les Forces d'autodéfense furent réduites de 30 000 hommes (dans les 3 services, armée de terre, air et mer), ce qui plaça le nouveau plafond à 240 000 hommes (ce nouveau plafond correspond aussi à la réalité des difficultés de recrutement des FAD, dont le nombre n'a pas atteint ce niveau depuis des années)¹⁵⁸. Notons que le fait que les dépenses militaires augmentent, même timidement, malgré ces coupures est une tendance générale en Asie depuis 15 ans. On y assiste en effet à une véritable course aux armements : les dépenses totales du Japon et des 6 « dragons » sont passées de 31,7 milliards de dollars en 1979 à 51,4 milliards de dollars en 1989, une augmentation de 62 %¹⁵⁹. Cette hausse s'est poursuivie depuis le début des années 1990¹⁶⁰.

156. J. E. ENDICOTT, *op. cit.*, p. 363.

157. Michael BLAKER, « Japan in 1994 », *Asian Survey*, vol. 35, n° 1, janvier 1995, p. 7-8.

158. *Ibid.*, p. 8.

159. Michael T. KLARE, « The next great arms race », *Foreign Affairs*, vol. 72, n° 3, été 1993, p. 138.

160. *Ibid.*, p. 142-143.

nature de la Nouvelle problématique étant imprévisible, multidirectionnelle et souvent non militaire. Dans le nouveau contexte international, ce qui compte le plus n'est plus la quantité de soldats que l'on a à sa disposition, mais la variété de situations auxquelles ils peuvent être assignés. Le Livre blanc de la défense allemand est clair sur ce point :

Aujourd'hui, il est impossible de planifier exactement les opérations de défense. Dès lors, il importe d'assurer la mobilité des forces disponibles et un commandement souple pour être en mesure d'intervenir à endroit déterminé au moment voulu. Cela exige une reconnaissance précoce [voir plus loin], la capacité de projection de forces et la faculté de déployer et de transporter les unités sur de longues distances¹⁶⁴.

C'est ainsi qu'après les changements apportés aux doctrines de l'OTAN en 1991, l'Allemagne mit davantage l'accent sur la mobilité, sur un armement relativement léger et sur un commandement souple pour pouvoir réagir rapidement. D'après le « Programme de restructuration des forces », les forces de l'OTAN furent transformées en forces plus petites, légères et flexibles et organisées en trois catégories : les forces de réaction rapide, les forces de reconstitution et les forces de mobilisation à long terme. Seules les forces de réaction rapide sont formées sur une base multinationale¹⁶⁵. En ce qui concerne le matériel, la transition vers cette nouvelle doctrine a déjà été amorcée ; l'exemple de la marine allemande est intéressant :

*The German navy will shift its emphasis from coastal defense to protecting its sea lines of communication and providing a presence in potential crisis areas at the periphery of the alliance. Thus, the Navy will give up many of its smaller vessels operating in coastal waters*¹⁶⁶.

La question de la sécurité des voies de communication maritime est encore plus représentative de l'impact de la Nouvelle problématique de la sécurité dans le cas du Japon. Extrêmement dépendant de ses exportations, Tokyo veut s'assurer que la sécurité de ces voies de communication n'est pas mise en danger par la nouvelle situation, entre autres par un éventuel retrait américain. À ces considérations s'ajoutent les disputes territoriales concernant certains îlots du Pacifique, rapprochés de ressources naturelles comme le pétrole ou le poisson, disputes tout particulièrement importantes

164. MINISTÈRE FÉDÉRAL DE LA DÉFENSE ALLEMAND, *op. cit.*, p. 92, alinéa 521.

165. C. KELLEHER, C. FISHER, *op. cit.* p. 566.

166. W. F. SCHLÖR, *op. cit.*, p. 42.

depuis qu'ont été promulguées les Zones économiques exclusives de 200 milles à la Troisième Conférence de l'ONU sur la Loi de la mer (UNCLOS III)¹⁶⁷. Il est à noter qu'une acquisition de capacité de la projection de la puissance par le Japon ne laisse personne indifférent dans la région. Comme l'explique M. Klare,

While the total strength of the Japanese self-defense-forces is likely to remain quite modest (under 250,000 soldiers), [...] the SDF is acquiring increasingly capable equipment and [...] has extended its maritime defensive screen to 1,000 nautical miles from the main islands.

Also worrisome to some neighbors is Japan's planned procurement of large tank-transport ships and long-range transport aircraft- acquisitions that suggest an interest in power projection capabilities of a sort the Japanese have not possessed since 1945¹⁶⁸.

La reconnaissance

En plus d'acquérir des capacités de projection de la puissance, ces pays se sont efforcés, dans le contexte de la Nouvelle problématique de la sécurité, de se doter de capacités de reconnaissance nationales. Cela fut principalement le cas au Japon, où on se sent de plus en plus inconfortable de devoir s'en remettre aux États-Unis pour obtenir des informations considérées cruciales ; dans des dossiers chauds, tels la controverse entourant la capacité nucléaire nord-coréenne, les dirigeants japonais ne veulent pas prendre le risque de connaître un nouvel holocauste, simplement parce que les Américains contrôlent l'accès à l'information et décident de se servir de celle-ci selon leurs intérêts. On comprend ainsi la volonté des stratèges japonais de vouloir posséder leur propre satellite espion, ce qui les aiderait à juger eux-mêmes de ce qui pourrait nuire à leur sécurité¹⁶⁹. Dans le cas de l'Allemagne, le contexte différent (appartenance à une alliance de sécurité) a fait que la nécessité d'une capacité de reconnaissance indépendante a été moindre, mais tout de même présente, comme il en sera question dans la section suivante.

167. Desmond BALL, « Arms and affluence », *International Security*, vol. 18, n° 3, hiver 1993-1994, p. 90.

168. M. T. KLARE, *op. cit.*, p. 142-143.

169. E. W. DESMOND, *op. cit.*, p. 129.

La question technologique

La maîtrise par un État d'une technologie avancée demeure l'une des plus grandes assurances pour sa sécurité dans le contexte de la Nouvelle problématique. En effet, de par sa nature particulière, celle-ci décourage le recours à des solutions dites « classiques ». En raison de son histoire, cette tendance à recourir à la technologie pour contribuer à la sécurité d'un pays est tout particulièrement évidente au Japon.

Depuis l'ère Meiji de la fin du XIX^e siècle, pendant laquelle le Japon connut sa propre révolution industrielle, un principe s'est imposé : celui selon lequel la technologie est fondamentale à la sécurité nationale, ou l'idéologie « technonationale¹⁷⁰ ». Dans cette optique, le Japon devait mobiliser tous ses efforts pour « rattraper » l'Ouest et ainsi réduire sa vulnérabilité. Dans le contexte de la Nouvelle problématique de la sécurité, où c'est davantage la recherche d'une sécurité en Asie qu'une compétition avec l'Ouest qui est en cause, le technonationalisme recommande donc plutôt une réponse impliquant le développement de techniques nouvelles. L'influence des idées de gens comme Ichiro Ozawa sur les organes de décision militaire au Japon (et l'importance réduite de l'opposition de gauche) a récemment amené un changement d'orientation de ces derniers. On peut notamment déceler l'impact de la Nouvelle problématique dans la décision de l'Agence japonaise d'autodéfense de considérer sérieusement deux projets cruciaux qui augmenteraient considérablement l'indépendance japonaise en matière de défense¹⁷¹. Un de ceux-ci est le projet de satellite espion ; le second est le TMDS (*theater missile defense system*), un effort de plusieurs milliards de dollars en collaboration avec les États-Unis qui permettrait une meilleure protection contre d'éventuelles attaques de missiles venant du continent. Le Japon pourrait ainsi moins dépendre des États-Unis pour sa défense, ce qui ferait l'affaire des deux alliés.

L'importance accordée à la technologie militaire au Japon est aussi reflétée par les ressources accordées par l'Agence de défense à la recherche et au développement (R & D). Chaque année, le montant consacré en R & D augmente graduellement ; il atteignait 2,3 % du budget de la Défense en 1991. Cela va de plus vers la tendance

170. Michael M. MOCHIZUKI, « The past in Japan's future », *Foreign Affairs*, vol. 73, n° 5, septembre-octobre 1994, p. 127.

171. E. W. DESMOND, *op. cit.*, p. 129.

générale au Japon, où en 1990 3,4 % du PNB était consacré en *R & D*, pendant qu'aux États-Unis la proportion était de 2,9 %. Si cette tendance se maintient, cet écart entre les deux alliés continuera à se creuser, ce qui sera reflété dans la sphère militaire¹⁷².

Si le Japon a sur cette question collaboré avec son allié, ce ne fut pas le cas en ce qui concerne le projet du chasseur FS-X. Cette dispute, extrêmement médiatisée, représente bien les tensions au sein de l'alliance que nous avons analysée au chapitre 3. Les deux alliés s'étaient mis d'accord, en 1988, pour développer conjointement un nouveau chasseur de support pour l'aviation des FAD. Toutefois, de nombreuses voix (surtout américaines) se firent entendre dénonçant le fait qu'un des partenaires profitait de façon abusive de l'arrangement. Selon les Américains, « donner » aux Japonais les connaissances techniques permettant la construction d'avions comme le FS-X se retournerait contre eux éventuellement, que ce soit sous la forme d'un *spin-off* (les Japonais se serviraient de cette connaissance pour créer une industrie d'aviation civile moderne, qui concurrencerait Boeing et les autres constructeurs américains¹⁷³) ou, encore plus grave, par la vente de cette technologie à des ennemis des États-Unis. Évidemment, Tokyo a nié ces allégations, ainsi que toutes les autres du même type¹⁷⁴. La Nouvelle problématique de la sécurité semble ainsi clairement contribuer à faire de la technologie une autre source potentielle de discordance entre les deux alliés.

En Allemagne, l'effet de la Nouvelle problématique de la sécurité sur la dimension technologique de la politique militaire est moins évident qu'au Japon. Il est vrai que le fait que les troupes de l'OTAN bénéficient plus ou moins des mêmes équipements ne favorise pas un technonationalisme à la japonaise. Néanmoins, on peut déceler une volonté croissante de recourir davantage à une technologie « allemande », étant donné le contexte économique actuel. De nombreux pays acheteurs ont en effet plus tendance qu'auparavant à privilégier des producteurs nationaux dans leurs acquisitions de matériel militaire, comme aux États-Unis où s'est amplifié le mouvement « *buy american*¹⁷⁵ ». L'importance en *R & D* y est aussi reconnue, en particulier dans

172. J. E. ENDICOTT, *op. cit.*, p. 367.

173. K. SASAE, *op. cit.*, p. 22.

174. Andrew K. HANAMI, « The emerging military-industrial relationship in Japan and the US connection », *Asian Survey*, vol. 33, n° 6, juin 1993, p. 606-607.

175. C. KELLEHER, C. FISHER, *op. cit.*, p. 183.

le domaine du renseignement, des forces de réaction rapide et de la projection de la puissance, associés à la Nouvelle problématique. Comme il est spécifié dans le Livre blanc de la défense,

La Bundeswehr affecte jusqu'à un tiers de ses investissements dans le domaine de la recherche et des technologies militaires à l'étude de moyens de renseignement et de commandement adaptés aux besoins des forces de réaction. L'objectif est de développer, sur la base des technologies de pointe civiles, des systèmes de navigation et de communication performants sur de grandes distances [...]. La capacité de projeter rapidement et à grande distance des forces armées demande des systèmes de transport adéquats. C'est pourquoi le point d'effort « mobilité et transport » prévoit la création de la base technologique nécessaire pour obtenir la mobilité et la capacité de projection tactique et opérationnelle des forces de réaction¹⁷⁶.

La dimension technologique de la politique militaire des deux pays en cause ici n'a donc pas été épargnée par les effets de la Nouvelle problématique de la sécurité. Celle-ci a toutefois aussi eu ses effets dans un autre domaine, celui des relations entre les sphères civiles et militaires au sein des deux sociétés. Cet aspect de la politique militaire a depuis quelques années revêtu une grande importance, l'existence même de la Bundeswehr et des FAD étant bien souvent remise en question.

Les relations entre les sphères civile et militaire

En Allemagne comme au Japon, les forces armées sont plongées en plein processus de redéfinition de leur rôle. L'URSS disparue, quelle est la principale menace à leur sécurité ? Ce sens de désorientation, s'il est présent au Japon, est particulièrement puissant en Allemagne, vu l'apparente absence de menaces claires comme la Corée du Nord ou la Chine populaire en Asie. La tâche de trouver une « nouvelle orientation » à la politique étrangère est donc à placer parallèlement à une recherche d'une « nouvelle voie pour l'armée », ce qui implique de nombreuses complications, étant donné l'état ambigu des relations entre les sphères militaire et civile dans ces pays. Comme le démontre le débat autour des Opérations du maintien de la paix, les exigences de la Nouvelle problématique de la sécurité n'y ont pas encore créé de consensus sur le

176. MINISTÈRE FÉDÉRAL DE LA DÉFENSE, *op. cit.*, p. 106, alinéa 585.

rôle des forces armées et sur la place qu'elles devraient occuper. Cela est particulièrement évident en Allemagne.

En Allemagne fut institué au début des années 1950 le concept de *Innere Führung* ou « leadership de l'intérieur ». Ce concept, qui met l'accent sur la suprématie de la sphère civile, est aussi connu comme celui du « citoyen en uniforme¹⁷⁷ ». Si le relatif succès de cette vision des relations civil-militaire a en grande partie réussi à faire oublier les expériences négatives de la première moitié du siècle, il pose aussi certains problèmes quand vient le moment de préparer l'Allemagne à se protéger des aléas de la Nouvelle problématique de la sécurité, entre autres en améliorant sa structure de décision sur les questions militaires. Un des meilleurs exemples de cette difficulté est l'épisode du *Führungskommando*.

Les forces ouest-allemandes ayant toujours fait partie de l'OTAN, jamais le besoin ne s'était fait sentir de créer une structure de commandement digne de mention à un niveau national. Cette absence d'éléments nationaux permettant la *command and control* constituait une anomalie, ramenée au-devant de la scène par la réunification. Les dirigeants militaires proposèrent donc de créer un petit quartier général (le *Führungskommando der Streitkräfte*), qui serait situé à Koblenz (Coblence) et qui s'occuperait de contrôler et de diriger toutes les forces armées n'étant pas sous l'égide de l'OTAN, comme certaines Opérations de maintien de la paix. Étant conscients qu'un tel projet, si modeste soit-il, allait à l'encontre de la tradition militaire allemande depuis la fin de la guerre, les dirigeants militaires allemands tentèrent de ne pas trop le publiciser. Ils réussirent un certain temps, jusqu'au moment où le réputé magazine *Der Spiegel* (reconnu pour son scepticisme face à l'armée) rendit le tout public, en prenant bien soin de faire remarquer que cela consistait en une tentative de la part des militaires allemands de s'approprier de nouveaux pouvoirs et de réduire l'étendue du contrôle civil. Le résultat ne se fit pas attendre ; Volker Rühle, le nouveau ministre de la Défense, réaffirma publiquement en avril 1992 le contrôle civil sur les militaires et annula le projet controversé¹⁷⁸.

Le malaise au sein de la société allemande en ce qui concerne le rôle des militaires, même s'il s'est quelque peu estompé, est bel et bien toujours présent. L'utilité

177. C. KELLEHER, C. FISHER, *op. cit.*, p. 180.

178. W. F. SCHLÖR, *op. cit.*, p. 56.

de l'armée dans le monde actuel est régulièrement remise en question. Un sondage réalisé en 1992 démontrait que 50 % des Allemands considèrent les officiers comme n'ayant pas d'importance, voire superflus pour la société. Le même sondage nous apprend que 57 % voient les carrières militaires comme ayant une mauvaise ou plutôt mauvaise réputation¹⁷⁹. Dans un tel contexte, la « réhabilitation » des forces armées et leur affranchissement de ce statut « négatif » peut être vu comme l'un des objectifs les plus importants qu'auront à atteindre les dirigeants allemands dans les années à venir. La stratégie des « petits pas », et qui fait référence à la participation croissante des forces de la Bundeswehr à des Opérations du maintien de la paix, constitue une des manières par lesquelles Bonn tente de franchir cette étape, nécessaire si l'Allemagne veut posséder tous les outils possibles pour faire face à la Nouvelle problématique de la sécurité.

Les relations tendues entre les civils et les militaires existent aussi au Japon. Peut-être encore davantage qu'en Allemagne (en raison de la responsabilité particulière des militaires dans le désastre des années 1940), le pouvoir civil reste très méfiant face aux militaires. Par exemple, durant la crise du Golfe, le personnel de l'Agence de défense se vit empêché par le gouvernement Kaifu de communiquer directement avec le Cabinet, de peur que l'influence militaire ne vienne déformer les décisions prises par le Gouvernement. Comme l'affirme T. U. Berger, peu de pays au monde refuseraient les conseils de leurs propres militaires dans le contexte d'une crise aussi importante¹⁸⁰. L'omniprésence du contrôle civil sur la sphère militaire, si elle assure l'impossibilité d'un retour vers le passé, comporte aussi des désavantages, particulièrement évidents depuis l'émergence de la Nouvelle problématique de la sécurité. Déjà en 1978, le général Kurisu Hiroomi, *chairman* à l'époque du *Joint Staff Council*, perdit son poste pour avoir publiquement affirmé que les procédures actuelles concernant les mesures à prendre en cas d'attaque-surprise contre le Japon étaient si lourdes que les FAD seraient obligées de prendre des mesures extralégales si elles voulaient se défendre¹⁸¹.

Certains efforts ont depuis été poursuivis visant à améliorer le système de prise de décision militaire ; notamment, en 1986 fut créé le Conseil de sécurité nationale, chargé de s'occuper des questions de sécurité, de la gestion des crises et des questions

179. *Ibid.*, p. 18.

180. T. U. BERGER, *op. cit.*, p. 146.

181. J. E. ENDICOTT, *op. cit.*, p. 365.

d'urgence militaire, sociale et économique. L'amélioration de la structure de décision a provoqué certaines critiques selon lesquelles le contrôle civil compétent était maintenant amoindri¹⁸² ; cependant, et l'exemple de la crise du Golfe le démontre, le pouvoir civil est toujours dominant : le premier ministre n'est-il pas toujours officiellement le Commandant suprême des Forces d'autodéfense ? Les projets de réforme d'Ichiro Ozawa, dont il fut question au chapitre 1, touchent aussi la question militaire et démontrent que, comme en Allemagne, il existe une volonté de redéfinir la place des militaires dans la société ; des réformes comme celle faite en 1986 constituent un début, mais ne peuvent prétendre préparer le Japon à faire face à la Nouvelle problématique.

Ainsi, la question des relations civil-militaire au Japon et en Allemagne reste encore remplie d'ambiguïtés. Les réformes jusqu'ici tentées ont soit été rejetées, soit été surtout théoriques. Dans ce domaine précis de la politique militaire, une prise de conscience a été faite selon laquelle les militaires se doivent de prendre une place au sein de la société plus adaptée aux besoins de la nouvelle donne internationale. La seule possibilité apparente reste en ce moment la « chance » offerte par les Opérations du maintien de la paix, voie qui n'a été empruntée qu'à reculons jusqu'ici. La mainmise particulièrement importante du civil sur le militaire dans ces deux pays est toujours présente, et s'il y a eu volonté de renationalisation (ou de « reprise en main » de la Défense), ce ne fut qu'en théorie, et non dans les faits.

Conclusion

Cette brève analyse de la politique militaire de l'Allemagne et du Japon nous démontre deux choses : la première est qu'un nouvel état d'esprit existe réellement dans ces deux pays en ce qui concerne les questions militaires, et que celui-ci est en grande partie dû à l'émergence de la Nouvelle problématique de la sécurité. Cette nouvelle façon de penser se reflète dans l'orientation choisie par les dirigeants de ces États sur des questions comme la restructuration matérielle des forces armées ou la question technologique. L'importance d'une capacité de reconnaissance autonome, par exemple, a été reconnue au Japon et a été mise à l'avant-plan au cours de la crise nucléaire nord-coréenne.

182. *Ibid.*, p. 365-366.

Cependant, cette nouvelle attitude motivée par la Nouvelle problématique a-t-elle vraiment pris la forme d'une renationalisation tout azimuts ? La réponse est non ; cela constitue la seconde conclusion de ce chapitre. Si sur certains points qu'une renationalisation soit en cours est indéniable (comme dans le cas de la controverse du chasseur FS-X), dans la majorité des cas nous assistons à une adaptation modérée à la nouvelle situation plutôt qu'à une réelle renationalisation. Quoi qu'en disent ses voisins, le fait que le Japon ait récemment acquis une plus grande capacité de projection de la puissance peut signifier qu'il n'a l'intention de s'en servir que dans un contexte strictement multilatéral, dans le cadre de l'ONU ou non. Néanmoins, le fait que ces deux pays ont laissé deviner leur désir de ressembler davantage à des pays « normaux », qui contrôlent dorénavant plus d'aspects de leur politique militaire, peut être vu comme une certaine renationalisation. Dans cette optique, le Japon et l'Allemagne, même s'ils sont bien éloignés du spectre de l'unilatéralisme, ont bel et bien procédé à une relative renationalisation de leur politique militaire, en réponse au nouvel environnement international ; relative, parce qu'elle est incomplète, timide et toujours conditionnelle à l'approbation de la sphère civile de ces sociétés, toujours majoritairement hostiles à une plus grande autonomie des militaires si minime soit-elle.

Conclusion

L'ALLEMAGNE ET LE JAPON ont-ils renationalisé leur politique étrangère dans le contexte de la Nouvelle problématique de la sécurité ? Après avoir procédé à l'examen des politiques étrangères de ces deux pays dans quatre domaines distincts, on ne peut répondre par l'affirmative qu'en précisant que cette renationalisation, si elle a eu lieu, n'a été jusqu'ici que timide, conditionnelle et limitée à certains domaines de politique étrangère. L'analyse des relations extérieures de Bonn et de Tokyo depuis la chute de l'URSS démontre sans nul doute qu'un nouvel état d'esprit a commencé à émerger, mais que l'attachement aux principes de base suivis pendant la Guerre froide reste toujours très puissant ; les instances de renationalisation « radicale », comme l'attitude allemande au début de la Crise yougoslave ou la supposée croisade de ces pays pour obtenir un siège permanent au Conseil de sécurité de l'ONU constituent davantage des anomalies ou des exagérations médiatiques que de véritables preuves d'un désir de la part de ces pays de s'affirmer comme des grandes puissances.

Certes, il existe une volonté à Bonn et à Tokyo de se rapprocher d'un statut de pays « normaux », comme en témoigne leur attitude en ce qui concerne la participation de leurs soldats à des Opérations onusiennes de maintien de la paix. En ce sens, la renationalisation qui serait en cours dans ces pays ne représenterait qu'une volonté de se détacher des dernières limites les forçant à garder une position constamment conciliante. Leur attachement au multilatéralisme, s'il risquait d'être quelque peu réduit, n'en deviendrait que plus réfléchi, moins « automatique » — et moins vulnérable à des courants d'opinion comme celui incarné par celui d'une Allemagne « allemande », par exemple.

Ainsi, l'Allemagne et le Japon ont graduellement amorcé leur transition vers le XXI^e siècle en se questionnant sur leur politique étrangère. La Nouvelle problématique de la sécurité est un contexte mal compris, difficile à évaluer et pour lequel aucune solution universelle n'est reconnue ; de tous les pays du globe devant s'y adapter, ces deux pays figurent parmi ceux faisant face à la tâche la plus difficile, leurs systèmes politiques et sociaux étant par nature réticents à aborder le sujet presque « tabou » des questions de politique de sécurité.

Changer l'attitude prévalant à l'intérieur de ces deux États en ce qui concerne les questions de sécurité et la place que prennent leur pays dans le monde constituera sans nul doute la tâche la plus ardue à laquelle ils auront à faire face à l'avenir, et qui représente un préalable à toute modification de leur attitude en ce qui concerne leur participation aux Opérations du maintien de la paix, leur place au sein de l'ONU, leurs relations avec leurs alliés ou les organisations multilatérales auxquelles ils appartiennent, ou finalement leur politique militaire.

En d'autres termes, une véritable renationalisation de la politique étrangère de ces pays ne pourra prendre place que lorsque leur société, et non leur gouvernement, acceptera d'aborder ces questions sans malaise. On peut toutefois se demander si ce malaise pourra un jour se dissiper sans qu'un choc radical (relié à la Nouvelle problématique de la sécurité), affectant l'ensemble de la population, comme l'arrivée massive d'immigrants ou une catastrophe écologique majeure, vienne changer les mentalités. Les Allemands et les Japonais ont connu 50 ans de prospérité en évitant de jouer un rôle trop important sur les questions de sécurité et il serait étonnant que cette attitude change moins d'une décennie après que l'URSS eut disparu. Une éventuelle menace à cette prospérité constitue en fait la seule façon plausible par laquelle un mouvement de renationalisation pourrait s'implanter au sein de ces États. Quant à savoir si une renationalisation est à souhaiter, cela dépend de l'opinion que l'on a en ce qui concerne le multilatéralisme ; le sentiment général semble être qu'il constitue de loin la meilleure solution aux problèmes occasionnés par la Nouvelle problématique de la sécurité.

Les années qui viennent nous offriront sans nul doute davantage l'occasion de vérifier cette affirmation et de voir où en sont le Japon et l'Allemagne dans leur transition « renationalisante » vers un statut de pays « normaux ».

Bibliographie

Revue ou périodiques

Japon

- BAKER, Howard H., Jr., FROST, Ellen L., « Rescuing the U.S.-Japan alliance », *Foreign Affairs*, vol. LXXI, n° 2, printemps 1992, p. 97-113.
- BALL, Desmond, « Arms and affluence », *International Security*, vol. XVIII, n° 3, hiver 1993-1994, p. 78-112.
- BERGER, Thomas U., « From sword to chrysanthemum », *International Security*, vol. XVII, n° 4, printemps 1993, p. 119-150.
- BERNHEIM, Nicole-Lise, « Okinawa, arrière-cour du Japon, avant-poste des États-Unis », *Le Monde diplomatique*, novembre 1995, p. 24.
- BETTS, Richard K., « Wealth, power and instability », *International Security*, vol. XVIII, n° 3, hiver 1993-1994, p. 34-77.
- BLAKER, Michael, « Japan in 1994 », *Asian Survey*, vol. XXXV, n° 1, janvier 1995, p. 1-12.
- BOUISSOU, Jean-Marie, « Le Japon face à la CEI », *Défense nationale*, avril 1992, p. 45-56.
- BRIDGES, Brian, « Japan : back to the future », *The World Today* (notes of the month), vol. XLVIII, n°s 8-9, août-septembre 1992, p. 135-136.

- BROWN, Eugene, « The debate over Japan's strategic future », *Asian Survey*, vol. XXXIII, n° 6, juin 1993, p. 543-559.
- BROWN, Eugene, « Japanese security policy in the post-cold war era », *Asian Survey*, vol. XXXIV, n° 5, mai 1994, p. 430-446.
- CALDER, Kent E., « Japan in 1991 », *Asian Survey*, vol. XXXII, n° 1, janvier 1992, p. 32-41.
- DESMOND, Edward W., « Ichiro Ozawa : Reformer at bay », *Foreign Affairs*, vol. LXXIV, n° 5, septembre-octobre 1995, p. 117-131.
- DIBB, Paul, « Towards a new balance of power in Asia », *Adelphi Paper*, n° 295, mai 1995, p. 3-93.
- ELLINGS, Richard J., OLSEN, Edward A., « A new pacific profile », *Foreign Policy*, n° 89, hiver 1992-1993, p. 116-136.
- ESMEIN, Jean, « Le Japon et la Russie », *Défense nationale*, août-septembre 1992, p. 115-124.
- FRIEDBERG, Aaron L., « Ripe for rivalry : prospects for peace on the pacific rim », *International Security*, vol. XVIII, n° 3, hiver 1993-1994, p. 5-32.
- FRIEDMAN, Thomas L., « U.S. asks Japan to wait on reshaping U.N. role », *The New York Times*, 8 janvier 1992.
- FUNABASHI, Yoichi, « Japan and America : global partners », *Foreign Policy*, n° 86, printemps 1992, p. 24-39.
- FUNABASHI, Yoichi, « Japan and the new world order », *Foreign Affairs*, vol. LXX, n° 5, hiver 1991-1992, p. 58-74.
- GEORGE, Aurelia, « Japan's participation in U.N. peacekeeping operations », *Asian Survey*, vol. XXXIII, n° 6, juin 1993, p. 560-575.
- HANAMI, Andrew K., « The emerging military-industrial relationship in Japan and the U.S. connection », *Asian Survey*, vol. XXXIII, n° 6, juin 1993, p. 592- 609.
- HARRISON, Selig S., « Le Japon s'interroge sur ses alliances », *Le Monde diplomatique*, septembre 1995, p. 8.

- HOLBROOKE, Richard, « Japan and the United States : ending the unequal partnership », *Foreign Affairs*, vol. LXX, n° 5, hiver 1991-1992, p. 41-57.
- IENAGA, Saburo, « The glorification of war in japanese education », *International Security*, vol. XVIII, n° 3, hiver 1993-1994, p. 113-133.
- IKLE, Fred Charles, NAKANISHI, Terumasa, « Japan's grand strategy », *Foreign Affairs*, vol. LXIX, n° 3, été 1990, p. 81-95.
- INOGUCHI, Takashi, « Japan in search of a normal role », *Adelphi Paper*, n° 275, mars 1993, p. 58-68.
- INOGUSHI, Takashi, « Japan's role in international affairs », *Survival*, vol. XXXIV, n° 2, été 1993, p. 71-87.
- IVANOV, Vladimir I., « Japan's normal role in the world : challenges and limits », *Adelphi Paper*, n° 275, mars 1993, p. 107-117.
- KATZENSTEIN, Peter J., OKAWARA, Nobuo, « Japan's national security », *International Security*, vol. XVII, n° 4, printemps 1993, p. 84-118.
- KLARE, Michael T., « The next great arms' race », *Foreign Affairs*, vol. LXXII, n° 3, été 1993, p. 136-152.
- LUCK, Edward C., « Layers of security », *Asian Survey*, vol. XXXV, n° 3, mars 1995, p. 237-252.
- MAHBUBANI, Kishore, « Japan adrift », *Foreign Policy*, n° 88, automne 1992, p. 126-144.
- MANNING, Robert A., « Futureshock or renewed partnership ? The U.S. – Japan alliance facing the millenium », *The Washington Quarterly*, vol. XVIII, n° 4, automne 1995, p. 87-102.
- McDONALD, Paul, « Japan : energy security to the fore », *The World Today*, vol. XLIX, n° 1, janvier 1993, p. 17-20.
- MOCHIZUKI, Michael M., « The past in Japan's future », *Foreign Affairs*, vol. LXXIII, n° 5, septembre-octobre 1994, p. 126-134.

- NOBLE, Gregory W., « Japan in 1992 », *Asian Survey*, vol. XXXIII, n° 1, janvier 1993, p. 1-11.
- NOBLE, Gregory W., « Japan in 1993 », *Asian Survey*, vol. XXXIV, n° 1, janvier 1994, p. 19-29.
- NYE, Joseph S. Jr., « Coping with Japan », *Foreign Policy*, n° 89, hiver 1992-1993, p. 96-115.
- PENSEREAU, Michel, « Prélude à l'émergence de la diplomatie japonaise », *Défense nationale*, août-septembre 1993, p. 133-144.
- PENSEREAU, Michel, « Le Japon et sa défense », *Défense nationale*, octobre 1994, p. 111-128.
- SASAE, Kenichiro, « Rethinking Japan-US relations », *Adelphi Paper*, n° 292, décembre 1994, p. 3-61.
- TAYLOR, Trevor, « Japan and global security : a european view », *The World Today*, vol. XLIX, n° 12, décembre 1993, p. 235-239.
- VAN WOLFEREN, Karel, « The Japan problem revisited », *Foreign Affairs*, vol. LXIX, n° 4, automne 1990, p. 42-55.
- VAN WOLFEREN, Karel, « Japan's non revolution », *Foreign Affairs*, vol. LXXII, n° 4, septembre-octobre 1993, p. 54-65.
- YAMANE, Hiroko, « Le gouvernement japonais en guerre contre le pacifisme insulaire », *Défense nationale*, juillet 1991, p. 65-74.

Allemagne

- ASH, Timothy Garton, « Germany's choice », *Foreign Affairs*, vol. LXXIII, n° 4, juillet-août 1994, p. 65-81.
- BLUTH, Christoph, « Germany : defining the national interest », *The World Today*, vol. LI, n° 3, mars 1995, p. 51-54.
- BLUTH, Christoph, « Germany : towards a new security format », *The World Today*, vol. XLVIII, n° 11, novembre 1992, p. 196-198.

- CLEMENS, Clay, « Opportunity or obligation ? Redefining Germany's role outside of NATO », *Armed forces and society*, vol. XIX, n° 2, hiver 1993, p. 231-252.
- COLARD, Daniel, « Le couple franco-allemand après l'unification », *Défense nationale*, juin 1994, p. 101-110.
- MOREAU DEFARGES, Philippe, « L'Allemagne change-t-elle ? », *Défense nationale*, mars 1992, p. 69-76.
- DE LA MOTTE DE BROONS, Foulques, « L'Allemagne, la Bundeswehr et les interventions extérieures », *Défense nationale*, octobre 1994, p. 79-92.
- DRUMMOND, Stuart, « Germany : moving towards a new Ostpolitik ? », *The World Today*, vol. XLIX, n° 7, juillet 1993, p. 132-135.
- GLASER, Charles L., « Why NATO is still best », *International Security*, vol. XVIII, n° 1, été 1993, p. 5-50.
- GOLDBERGER, Bruce N., « Why Europe should not fear the Germans », *German Politics*, vol. II, n° 2, août 1993, p. 288-310.
- GUTJAHR, Lothar, « Retour à la "Realpolitik" ? », *Défense nationale*, mai 1994, p. 109-120.
- JOFFE, Josef, « After bipolarity : Germany and european security », *Adelphi Paper*, n° 285, février 1994, p. 34-46.
- KAMP, Karl-Heinz, « The folly of rapid NATO expansion », *Foreign Policy*, n° 98, printemps 1995, p. 116-131.
- KAMP, Karl-Heinz, « The German Bundeswehr in out-of-area operations : to engage or not to engage ? », *The World Today*, vol. XLIX, n°s 8-9, août-septembre 1993, p. 165-168.
- KIELINGER, Thomas, OTTE, Max, « Germany : the pressured power », *Foreign Policy*, n° 91, été 1993, p. 44-62.
- LANE, Charles, « Germany's New Ostpolitik », *Foreign Affairs*, vol. LXXIV, n° 6, novembre-décembre 1995, p. 77-89.

- LEWIS, Paul, « Germany tells the U.N. it wants a permanent seat on the Council », *The New York Times*, 24 septembre 1992.
- LIVINGSTON, Robert Gerald, « United Germany : bigger and better », *Foreign Policy*, n° 88, été 1992, p. 154-174.
- MAILLARD, Pierre, « Intérêts et atouts en politique extérieure », *Défense nationale*, mars 1993, p. 37-47.
- MAULL, Hanns W., « Germany in the Yugoslav Crisis », *Survival*, vol. XXXVII, n° 4, hiver 1995-1996, p. 99-130.
- MEIERS, Franz-Josef, « Germany : the reluctant power », *Survival*, vol. XXXVII, n° 3, automne 1995, p. 82-103.
- MOÏSI, Dominique, MERTES, Michael, « Europe's Map, Compass and Horizon », *Foreign Affairs*, vol. LXXIV, n° 1, janvier-février 1995, p. 122-134.
- POND, Elizabeth, « Germany and its european environment », *The Washington Quarterly*, vol. XVI, n° 4, automne 1993, p. 131-140.
- POND, Elizabeth, « Germany in the new Europe », *Foreign Affairs*, vol. LXXI, n° 2, printemps 1992, p. 114-130.
- PULZER, Peter, « Unified Germany : A normal state ? », *German Politics*, vol. III, n° 1, avril 1994, p. 1-17.
- RÜHE, Volker, « Shaping Euro-Atlantic policies : a grand strategy for a new era », *Survival*, vol. XXXV, n° 2, été 1993, p. 129-137.
- SCHLÖR, Wolfgang F., « German security policy », *Adelphi Paper*, n° 277, juin 1993, p. 3-74.
- SCHMITT, Maurice, « Données spécifiques de sécurité », *Défense nationale*, mars 1993, p. 49-56.
- SCHÜTZE, Walter, « Défense de l'Allemagne et nouveau contexte européen », *Défense nationale*, décembre 1991, p. 89-104.
- SMYSER, W. R., « Dateline Berlin : Germany's new vision », *Foreign Policy*, n° 97, hiver 1994-1995, p. 140-157.

STENT, Angela, « The one Germany », *Foreign Policy*, n° 81, hiver 1990-1991, p. 53-70.

THIES, Jochen, « Germany I : into turbulent waters », *The World Today*, vol. XLVIII, n° 8-9, août-septembre 1992, p. 148-151.

VAN THADDEN, Rudolf, « La société allemande », *Défense nationale*, mars 1993, p. 31-35.

VERNET, Daniel, « Présentation », *Défense nationale*, mars 1993, p. 25-29.

WALLACE, William, « Germany as Europe's leading power », *The World Today*, vol. LI, n° 8-9, août-septembre 1995, p. 162-164.

COLLECTIF, « Débats et conclusion », *Défense nationale*, mars 1993, p. 57-63

Allemagne et Japon

CROSSETTE, Barbara, « At the U.N., a drive for diversity », *The New York Times*, 24 octobre 1994.

CROSSETTE, Barbara, « Italy offers plan to expand the UNSC by 8 seats », *The New York Times*, 3 septembre 1995.

LEWIS, Paul, « Japan and Germany show no zeal for Council seats », *The New York Times*, 28 septembre 1993.

LEWIS, Paul, « U.S. backs Council seats for Bonn and Tokyo », *The New York Times*, 30 janvier 1993.

LEWIS, Paul, « U.S. says bigger Security Council will make U.N. more effective », *The New York Times*, 13 janvier 1994.

LEWIS, Paul, « U.S. to push Germany and Japan for U.N. Council », *The New York Times*, 13 juin 1993.

LEWIS, Paul, « West acts to defer issue of new U.N. Council », *The New York Times*, 3 janvier 1992.

MAULL, Hanns W., « Germany and Japan : the new civilian powers », *Foreign Affairs*, vol. LXIX, n° 5, hiver 1990-1991, p. 91-106.

WREN, Christopher S., « Revising the U.N. Security Council : all agree they don't agree », *The New York Times*, 15 novembre 1995.

Nouvelle problématique de la sécurité

GERGORIN, Jean-Louis, « Quelles nouvelles menaces, quelles ripostes, quelle dissuasion ? », *Défense nationale*, juin 1992, p. 43-50.

HOMER-DIXON, Thomas, « Environmental changes as causes of acute conflicts », *International Security*, vol. 16, n° 2, automne 1991.

HUNTINGTON, Samuel, « The Clash of civilizations ? », *Foreign Affairs*, vol. 72, n° 3, été 93, p. 22-49.

LABOUERIE, Guy, « Des menaces nouvelles ? », *Défense nationale*, avril 1993, p. 75-86.

LEWIS, B., « The roots of muslim rage », *The Atlantic Monthly*, n° 266, septembre 1990, p. 47-60.

MEARSHEIMER, John, « Why we will soon miss the Cold War » dans BETTS Richard, dir., *Conflict after the Cold War*, New York, Macmillan Publishing, 1994, p. 44- 61.

WEINER, Myron, « Security, stability and migration », dans BETTS Richard, dir., *Conflict after the Cold War*, New York, Macmillan Publishing, 1994 p. 394-412.

Ouvrages

ANDERSON, Jeffrey J., GOODMAN, John B., « Mars or Minerva ? A United Germany in a Post-Cold War Europe », dans KEOHANE, Robert, NYE, Joseph et HOFFMAN, Stanley, dir., *After the Cold War, international institutions and state strategies in Europe, 1989-1991*, Cambridge, Harvard University Press, 1993, p. 23-62.

CRONIN, Richard P., « Japan, the United States and prospects for the Asia- Pacific century », Institute of South Asia Studies, 1992.

FUKUYAMA, Francis, « The end of history ? », *The National Interest*, n° 16, été 1989.

KEOHANE, Robert. O. et NYE, Joseph S., *Power and interdependence : World politics in transition*, Boston, Little, Brown, 1977.

LOMBARDI, Ben William Angelo, « *Security Community : a study of the concept, Hegemonic stability and Post-Cold War Europe* », Thèse, Queen's University, 1993.

MOORE, Barrington Jr., *Les origines sociales de la dictature et de la démocratie*, Paris, La Découverte/Maspero, 1983.

MURRAY, Douglas J. et VIOTTI, Paul R., dir., *The defense policies of nations – a comparative study*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1994. [3^e édition]

ROSENAU, James N., *Turbulence in world politics*, Princeton, Princeton, Princeton University Press, 1990.

Publications officielles

GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE, MINISTÈRE DE LA DÉFENSE, *Livre Blanc sur la Sécurité de la République fédérale d'Allemagne et la situation et l'avenir de la Bundeswehr*, Bonn, 1994.