

Le dialogue de sécurité entre l'UE et le Japon, et le rôle de l'OTAN

Interview avec Madame Yoko Iwama



Yoko Iwama est professeur au *National Graduate Institute for Policy Studies* (GRIPS). Elle est diplômée de l'université de Kyoto où elle a obtenu son doctorat en droit (1986). Après avoir été assistante spéciale de l'ambassade du Japon en Allemagne (1998-2000) et professeur associée au GRIPS (2000), elle a été nommée professeur au GRIPS en 2009. Ses domaines de spécialisation sont la sécurité internationale et l'histoire de la diplomatie européenne, notamment l'OTAN, l'Allemagne et la stratégie nucléaire. Elle est l'auteur de nombreux ouvrages et articles, dont *Joining the Non-Proliferation Treaty: Deterrence, Non-Proliferation and the American Alliance*, avec John Baylis (Routledge 2018) et *The 1968 Global Nuclear Order and West Germany* (Yuhikaku 2021).

Question 1 : Du point de vue du Japon, l'OTAN doit-elle élargir son rôle pour inclure la Chine et ses activités, au-delà du cadre transatlantique ?

La position de la Chine dans la société internationale a radicalement changé au cours des deux dernières décennies. Elle a remplacé le Japon en tant que deuxième puissance économique mondiale en 2010. À l'époque, c'était la perspective d'une émergence pacifique de la Chine qui s'imposait. La politique d'aide publique au développement du Japon à la Chine depuis la fin des années 1970 reposait sur l'espoir qu'une Chine plus développée deviendrait une société de classe moyenne plus soucieuse des droits de l'Homme, orientée vers la démocratisation. C'est le modèle qu'ont suivi en Asie des pays comme la Corée du Sud et l'Indonésie, où la croissance économique a conduit à la démocratisation.

Dans les années 1980, de nombreux débats ont eu lieu sur le danger que la croissance économique du Japon pouvait représenter pour les États-Unis et d'autres pays, et sur la

question de savoir si le Japon tenterait de transformer ses prouesses économiques en domination militaire et politique. Une telle évolution ne s'est pas produite. D'autres experts ont prédit que le Japon deviendrait une puissance nucléaire, mais cela ne s'est pas produit non plus. Si l'on suit les théories réalistes en relations internationales, il aurait été naturel que le Japon poursuive cette évolution, mais il a maintenu sa posture pacifiste d'après-guerre, même après s'être enrichi, et n'a pas remis en cause les institutions existantes, à savoir l'ordre international libéral et le régime de sécurité américano-japonais, qui ont servi ses intérêts. Le cas du Japon (comme celui de l'Allemagne) est donc un exemple typique où la théorie libérale et constructiviste des relations internationales s'est avérée plus appropriée que les théories réalistes pour expliquer les évolutions.

En revanche, la Chine semble avoir pris un chemin différent. Elle s'est avérée un exemple typique du « réalisme offensif ». La Chine s'efforce d'assurer sa survie dans un monde incertain, mais elle semble également travailler à la maximisation de sa puissance. Il est difficile de dire dans quelle mesure ces évolutions sont dues à la philosophie personnelle de Xi Jinping, ou à la manière dont la Chine se conçoit dans le monde, mais il est certain que ces dernières années, la Chine a agi de manière de plus en plus agressive sur la scène internationale.

Alors que la Chine pourrait devenir la première économie du monde dans un avenir proche et dépasser les États-Unis en termes de capacités militaires, il est naturel que l'OTAN lui accorde une plus grande attention. Ce pays pose des défis non seulement militaires, mais aussi politiques et idéologiques comme nous n'en avons pas vu depuis la fin de la Guerre froide. Il y a au moins deux domaines auxquels l'OTAN doit accorder une attention particulière en ce qui concerne la Chine. L'un est le contrôle des armes nucléaires et des missiles, l'autre les nouveaux domaines, notamment l'espace, le cyberspace et l'intelligence artificielle.

Les États-Unis ont toujours, et de loin, le plus important budget militaire dans le monde, mais la Chine les rattrape progressivement et, selon certaines prévisions, devrait atteindre le même niveau avant la fin de la décennie. La Chine a également exprimé à plusieurs reprises sa volonté de devenir la puissance dominante dans le monde. Au cours de la dernière décennie, elle n'a cessé de renforcer sa puissance navale et, plus récemment, ses capacités balistiques. L'équilibre de la puissance militaire dans le Pacifique occidental lui est désormais favorable par rapport aux États-Unis et à leurs alliés. Cette situation résulte en partie du traité FNI (traité sur les Forces nucléaires intermédiaires), qui a joué un rôle crucial dans la transition de l'Europe vers la fin de la Guerre froide. Bien que ce traité ait permis d'atténuer les tensions entre la Russie et l'Occident, la Chine, parce qu'elle n'était pas liée par ce traité, a pu librement renforcer ses forces de missiles à moyenne portée, ce qui a conduit à un déséquilibre des forces balistiques dans le Pacifique occidental. De ce fait, toutes les bases japonaises et les bases américaines au Japon sont vulnérables à d'éventuelles attaques de missiles chinois. Il est urgent de combler cette lacune. J'ai déjà évoqué ailleurs l'urgence, pour le Japon, de combler cette lacune et de rétablir l'équilibre¹.

Mais la puissance militaire de la Chine s'est également accrue au niveau mondial. Une série de révélations sur les capacités chinoises ont été publiées ces derniers mois, ce qui oblige les spécialistes à réévaluer les intentions de la Chine. Tout d'abord, il y a eu la révélation que la Chine construisait probablement un nouveau site de silos pour missiles balistiques

¹ Voir Iwama Yoko et Murano Masashi, "[Thinking about Deterrence for Japan and Stability in Asia](#)", Institut PHP, 18 octobre 2021 (publié initialement en japonais dans *Voice*).

intercontinentaux à Hanggin, près de la ville d'Ordos, en Mongolie intérieure². La Chine a également procédé à deux essais d'armes hypersoniques en juillet et en août 2021. L'essai du 27 juillet aurait concerné un véhicule hypersonique de type planeur qui aurait fait le tour du globe terrestre³. Le général Mark A. Milley, chef d'état-major des forces américaines, témoignant lors d'une audience devant la commission de défense de la Chambre des Représentants, a décrit l'impact de cette révélation en disant : « *Je ne sais pas si c'est tout à fait un moment Sputnik, mais je pense que c'en est très proche* »⁴. Comme si cela ne suffisait pas, le rapport annuel sur les capacités militaires de la Chine publié par le Pentagone en novembre 2021 a mis en évidence le rythme beaucoup plus rapide que prévu de l'accumulation d'armes nucléaires chinoises. Le rapport prévoit que la Force des lanceurs de l'APL pourrait se doter d'au moins 1 000 ogives nucléaires d'ici 2030⁵.

La Chine possède désormais la plus grande marine du monde en nombre de bâtiments et la troisième force aérienne. En août, l'amiral Charles Richard, commandant du Commandement stratégique américain, a décrit la situation en ces termes : « *Nous assistons à une percée stratégique de la Chine. La croissance rapide et la modernisation de ses forces nucléaires et conventionnelles sont époustouflantes. Le mot suffit à peine* »⁶. Le spécialiste de la Chine Taylor Fravel a décrit l'augmentation probable du nombre d'ogives nucléaires chinoises comme « *le changement le plus important dans le programme d'armement nucléaire de la Chine depuis l'essai de son premier dispositif atomique* »⁷. Tout ceci suggère la possibilité que la Chine abandonne sa politique de dissuasion minimale et s'apprête à défier les États-Unis. Il est donc urgent d'engager la Chine dans des discussions stratégiques à au moins deux niveaux : les missiles de moyenne portée et les missiles stratégiques. Le régime de contrôle des armements entre l'Union soviétique et les États-Unis a été en partie poursuivi par Moscou et Washington après la disparition de l'URSS. Il s'agit d'une part du traité FNI, en vigueur jusqu'en août 2019, et d'autre part du traité New START, qui a été prolongé en 2021 jusqu'en février 2026. La Chine doit être intégrée au régime de contrôle des armements à ces deux niveaux. Le monde n'est plus bipolaire. La Chine est définitivement devenue l'un des pôles et nous devons reconnaître ce fait dans les régimes de contrôle des armements.

Il est nécessaire que l'OTAN prenne clairement acte de ces évolutions et exprime sa position sur ces questions. L'équilibre nucléaire concerne l'ensemble du monde, le traité FNI inclut également la région asiatique, à laquelle le Japon appartient⁸. Il faut maintenant élargir le champ des discussions stratégiques. Bien que la ligne de front soit en Asie, la portée des missiles est tous azimuts, et il est dans l'intérêt de l'OTAN de s'associer étroitement à la gestion de ces problèmes. Le sommet entre Joe Biden et Xi Jinping du 16 novembre 2021 semble avoir ouvert une petite fenêtre d'opportunité pour de tels entretiens. En tant que

² Rod Lee, "[PLA begins likely construction of an intercontinental ballistic missile site near Hanggin Banner](#)", Air University, China Aerospace Studies Institute, 12 août 2021.

³ Demetri Sevastopulo, "China conducted two hypersonic weapons tests this summer", *Financial Times*, 21 octobre 2021.

⁴ Sara Sorcher, Karoun Demirjian, "Top U.S. general calls China's hypersonic weapon test very close to a 'Sputnik moment'", *The Washington Post*, 27 octobre 2021.

⁵ *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2021: A Report to Congress Pursuant to the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2000*, Office of the Secretary of Defense, 2020.

⁶ David Vergun, "[China, Russia Pose Strategic Challenges for U.S., Allies, Admiral Says](#)", Département de la Défense des États-Unis, 12 août 2021.

⁷ Demetri Sevastopulo, "China's nuclear build-up: 'one of the largest shifts in geostrategic power ever'", *Financial Times*, 15 novembre 2021.

⁸ C'est le Premier ministre Nakasone qui, dès 1982, a insisté sur le fait que le SS-20 ne devait pas être déplacé du théâtre européen sur le théâtre asiatique et que l'équilibre devait être global, incluant les forces soviétiques en Sibérie et en Extrême-Orient.

proches alliés des États-Unis, l'OTAN et le Japon doivent approfondir leur coopération dans ce domaine et travailler ensemble dans l'intérêt de la stabilité stratégique mondiale. La question de savoir si cela doit se faire au niveau des pourparlers bilatéraux entre les États-Unis et la Chine, des pourparlers trilatéraux entre les États-Unis, la Chine et la Russie, ou à un autre niveau, doit également être discutée entre les alliés.

L'autre perspective est celle des nouveaux domaines qui s'ouvrent avec les avancées technologiques. Lorsqu'Internet est arrivé, on pensait que la manière dont il permettait aux citoyens d'accéder à l'information et de la traiter renforcerait les mouvements démocratiques face aux régimes autoritaires. Il en a été autrement. De nombreux régimes autoritaires utilisent la puissance des technologies de l'information pour renforcer le contrôle sur leurs citoyens. Ils utilisent également diverses méthodes de communication, comme les réseaux sociaux, à des fins de désinformation. Autre exemple, si l'on observe la tension croissante à la frontière entre la Pologne et la Biélorussie fin novembre 2021, on constate que même les migrants peuvent être transformés en arme pour déstabiliser une situation. La prochaine crise mobilisera très probablement les campagnes de désinformation, où la Russie et la Chine sont les plus actives. L'OTAN doit engager des consultations avec ses partenaires de la région Indo-Pacifique sur ces questions afin de mieux préparer nos sociétés à ces menaces.

La Chine et la Russie ont toutes deux récemment procédé à des essais d'armes antisatellites. La vitesse à laquelle l'espace est militarisé est inquiétante. Ceci peut mettre en danger les utilisations commerciales et civiles de l'espace, et c'est un autre domaine où les discussions avec la Chine et la Russie seront utiles. Nous sommes également au seuil de l'utilisation militaire de l'IA et des armes autonomes létales. Même si nous ne pouvons pas parvenir à une réglementation dans ces domaines, où les frontières au sens traditionnel du terme sont inexistantes, nous pouvons essayer d'élaborer une sorte de code de conduite qui servira de point de référence aux différents acteurs. De tels codes de conduite sont par nature non contraignants, mais ils ne sont pas dénués de sens puisqu'ils fixent des normes et deviennent des points de référence pour les gouvernements et les sociétés civiles.

Les questions de sécurité dans le monde sont de plus en plus imbriquées, et l'OTAN et le Japon tireront certainement profit de consultations concrètes sur ces questions.

Question 2 : Quelles sont les limites potentielles à la coopération pratique entre le Japon et l'OTAN ?

Les conditions géopolitiques sont évidemment différentes. L'OTAN est plus directement exposée à la menace russe, la situation en Ukraine étant une source constante d'instabilité. L'OTAN est également plus concentrée sur la partie occidentale du continent eurasiatique, alors que nous évoluons dans un environnement plus maritime. Seuls quelques pays membres de l'OTAN disposent de forces navales relativement importantes. Le Japon a étendu sa coopération navale avec le Royaume-Uni et la France dans le cadre de la stratégie pour un Indo-Pacifique libre et ouvert (FOIP). L'Allemagne a adhéré en 2021, en envoyant la frégate Bayern en Asie. Mais la contribution allemande reste relativement limitée.

La manière dont AUKUS a été lancé est plutôt malheureuse⁹. Mais les alliés démocratiques ne peuvent pas se permettre de rester divisés. Nous devons intensifier notre dialogue et

⁹ Pour une analyse de la réponse japonaise à AUKUS, voir Tsuruoka Michito, "[Japan's Ambivalent AUKUS Response](#)", *The Diplomat*, 16 novembre 2021.

approfondir la compréhension du fonctionnement des différentes institutions qui opèrent dans la région.

Question 3 : Quel pourrait être le contenu du dialogue de sécurité Japon-UE par rapport au dialogue de sécurité Japon-OTAN, et ces deux dialogues sont-ils complémentaires ? Si oui, de quelle manière ?

Dans l'état actuel des choses, l'Union européenne se concentre davantage sur l'aspect non militaire de la sécurité et il existe en la matière un grand potentiel de dialogue entre l'UE et le Japon. Nous pourrions aborder ensemble différents problèmes afin de renforcer l'état de droit dans les pays en développement de la région Indo-Pacifique. Nous coopérons déjà dans le cadre d'opérations de lutte contre la piraterie et cette coopération peut être étendue à d'autres opérations de défense de l'état de droit dans la région. Le renforcement des capacités pour défendre l'état de droit est un autre aspect sur lequel nous pouvons coopérer. Mon institution, le GRIPS, assure le renforcement des capacités des garde-côtes de la région Indo-Pacifique dans le cadre du programme politique de sûreté et de sécurité maritime. Cette formation est également ouverte aux pays d'autres régions, et les pays européens sont les bienvenus pour y participer¹⁰.

Les dialogues Japon-UE et Japon-OTAN peuvent être complémentaires dans la mesure où l'OTAN et l'UE sont complémentaires. Cette année, l'UE travaille à l'élaboration de sa boussole stratégique. Le fait que ce processus progresse parallèlement à l'élaboration par l'OTAN de son nouveau concept stratégique aidera probablement les pays participants à réfléchir à la meilleure manière dont ces deux organisations peuvent se compléter et à l'autonomie que l'UE devrait avoir en matière de sécurité et de défense. Il faudra également définir la place du Royaume-Uni après le Brexit dans la politique européenne de sécurité et de défense.

Mais comme notre sécurité est plus étroitement liée que jamais, nous devons renforcer le dialogue afin de comprendre les problèmes du point de vue des autres parties. Dans certains domaines problématiques, comme la cybernétique, l'environnement et l'espace, la conception traditionnelle de la défense fondée sur la souveraineté territoriale n'est plus valable, et nous devons trouver ensemble des règles et des normes à appliquer à ces nouveaux domaines.

Mars 2022

¹⁰ Pour plus de détails, voir [ici](#).