



HAL
open science

Abe's on the road, Japan is Back. Le tour du monde diplomatique du Premier ministre japonais

Arnaud Grivaud

► **To cite this version:**

Arnaud Grivaud. Abe's on the road, Japan is Back. Le tour du monde diplomatique du Premier ministre japonais. Agnès Tachin (dir.). Le temps du voyage. Les déplacements internationaux des chefs d'Etat ou de gouvernement (XXe – XXIe siècle), 50, Peter Lang, pp.115-130, 2022, Enjeux Internationaux, 978-2-8076-1987-6. hal-03694793

HAL Id: hal-03694793

<https://hal.science/hal-03694793v1>

Submitted on 25 Sep 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NoDerivatives 4.0 International License

Arnaud Grivaud
Maître de conférences
Université de Paris - UFR LCAO
CRCAO (UMR 8155)

Abe's on the road, Japan is Back. Le tour du monde diplomatique du Premier ministre japonais.

Introduction

Dès son retour au pouvoir en décembre 2012, le Premier ministre Abe Shinzō multiplia les déclarations soulignant ses intentions d'accroître la présence japonaise sur la scène internationale durant son mandat. Son discours intitulé « *Japan is Back* » et prononcé le 22 février 2013 durant sa première visite bilatérale aux États-Unis, au *Center for Strategic & International Studies*, en est sûrement l'exemple le plus représentatif¹. S'il y était question d'un « retour du Japon », c'est que sa présence sur l'échiquier mondial souffrait depuis deux décennies d'un certain manque de visibilité, pour un pays qui possédait la deuxième – puis troisième – économie mondiale. Certes, bien que sa réussite économique durant la seconde moitié du XX^e siècle ait suscité admiration² et inquiétude³ de la part des puissances occidentales, l'aura du Japon sur un plan géopolitique était restée assez limitée. Néanmoins, au début du XXI^e siècle, l'économie japonaise avait perdu de sa superbe et la reconfiguration des équilibres mondiaux (fin de la Guerre froide) et régionaux (montée en puissance de la Chine, tensions avec la Corée du Nord) avait contribué à fragiliser davantage la position du Japon à l'international. Plus immédiatement, il s'agissait pour le Premier ministre de pointer du doigt la politique extérieure menée de 2009 à 2012 par le Parti démocrate du Japon et de tenter d'estomper l'image d'un pays mis à genoux par la triple catastrophe du 11 mars 2011.

La faiblesse institutionnelle des premiers ministres japonais pouvait expliquer également la relative passivité dont ils faisaient preuve en matière diplomatique durant la Guerre froide, suivant pour l'essentiel les orientations fixées par les agents du ministère des Affaires étrangères. Mais à partir du milieu des années 1990, plusieurs réformes institutionnelles virent le jour pour permettre notamment au Premier ministre de peser davantage sur le processus décisionnel, et ainsi la politique extérieure. Tous les premiers ministres ne parvinrent pas nécessairement à en tirer profit, mais les nouveaux outils et organes introduits par ces réformes

¹ Accessible sur le site du ministère des Affaires étrangères japonais : https://www.mofa.go.jp/announce/pm/abe/us_20130222en.html (consulté le 21 mai 2021). Ce discours a été conçu comme une réponse au rapport publié en août 2012 sur la coalition nippo-américaine et rédigé entre autres par Richard L. Armitage et Joseph S. Nye. Le Japon y est invité à décider s'il compte demeurer une puissance de premier ordre (*tier-one nation*) aux côtés des États-Unis ou se laisser devenir une puissance de seconde zone (*tier-two status*) : https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/120810_Armitage_USJapanAlliance_Web.pdf (consulté le 21 mai 2021)..

² Erza F. Vogel, *Japan as Number One: Lessons for America*, Cambridge, Harvard University Press, 1979, 272 p.

³ Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford, Stanford University Press, 1982, 393 p.

permirent d'accroître largement la capacité du chef du gouvernement japonais à impacter les décisions. Le Premier ministre Koizumi Jun.ichirō (2001-2006) fut le premier à s'en saisir pour imposer son *leadership* et déterminer la ligne diplomatique du pays⁴. En revenant au pouvoir après un premier mandat infructueux (2006-2007) où il avait déjà tenté d'imposer ses vues en matière de sécurité et de diplomatie, Abe Shinzō introduisit de nouvelles réformes institutionnelles (parmi lesquelles la création d'un *National Security Council* en 2013), renforçant davantage sa capacité à façonner la politique extérieure du Japon⁵.

Le volontarisme dont le Premier ministre Abe fit preuve en matière diplomatique s'est également traduit par le rythme exceptionnellement élevé des visites officielles réalisées durant son mandat. Mais outre cette évolution d'ordre quantitatif, l'on a pu constater une utilisation bien plus stratégique de ces visites diplomatiques, qui avaient parfois été réduites par le passé à de simples cérémonies protocolaires. Il s'agira donc dans cette contribution d'expliquer les changements survenus à ce niveau et d'en préciser le sens et la portée.

Le volontarisme du Premier ministre Abe en matière de visites diplomatiques

Un nombre record de visites diplomatiques...

Durant les sept années de son mandat, le Premier ministre Abe effectua 81 voyages diplomatiques, au cours desquels il réalisa 176 visites diplomatiques (dans 80 pays différents). Le fait que M. Abe est le Premier ministre japonais avec la plus grande longévité depuis 1890 (2822 jours entre 2012 et 2020) ne saurait expliquer à lui seul ce palmarès, qui fut par ailleurs largement mis en scène et érigé en élément de communication personnelle⁶. En effet, en moins de deux ans, il avait déjà dépassé le record que le Premier ministre Koizumi Jun.ichirō avait établi en cinq ans, qui était de 51 voyages diplomatiques (pour 81 visites)⁷. Avant la survenue de la COVID-19, cela représentait en moyenne un voyage diplomatique par mois pour M. Abe (de trois ou quatre jours en moyenne).

Faisant la promotion d'une « diplomatie qui adopte une perspective panoramique sur le monde »⁸ (*chikyūgi o fukan suru gaikō*), le Premier ministre et certains de ses ministres des Affaires étrangères multiplièrent ainsi les destinations, y effectuant parfois la première visite d'un membre du gouvernement japonais (Islande, Arménie, Géorgie, Mozambique, Équateur, etc.), ou du moins la première depuis de nombreuses années. Ce tour du monde diplomatique

⁴ Tomohito Shinoda, *Koizumi Diplomacy: Japan's Kantei Approach to Foreign and Defense Affairs*, Seattle, University of Washington Press, 2007, 216 p.

⁵ Giulio Pugliese, Alessio Patalano, « Diplomatic and security practice under Abe Shinzō: the case for Realpolitik Japan », *Australian Journal of International Affairs*, vol. 74, n°6, juin 2020, p. 615-632.

⁶ Voir par exemple cette page du site officiel de la résidence du Premier ministre (*Kantei*) qui permet de retracer tous les déplacements du chef du gouvernement à l'étranger, grâce à un globe terrestre, dont on nous explique qu'il a fait près de 40 fois le tour en distance cumulée : <https://www.kantei.go.jp/jp/feature/gaikou/index.html> (consulté le 21 mai 2021).

⁷ Masato Kamikubo, « *Nihon no shushō kantei shudō taiseika no seisaku ritsuan katei to higashi ajia kyōryoku seisaku no tenkan* (Le processus décisionnel dans le système politique japonais dominé par le Premier ministre et le revirement de la politique de coopération en Asie orientale) », *Working Paper*, octobre 2008, p. 1. Accessible à : <http://www.waseda-giari.jp/sysimg/imgs/wp2008-J-3.pdf> (consulté le 24 mai 2021).

⁸ Cette formule est devenue un véritable slogan du gouvernement Abe, repris par exemple dans les livres blancs du MOFA : https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2016/pdf/pdfs/2_1.pdf (consulté le 25 mai 2021).

valut parfois au Premier ministre, mais aussi à son ministre des Affaires étrangères Kōno Tarō (2017-2019), d'être moqués par ceux qui n'y voyaient là qu'une vaine « course au tampon » (*stamp rally*) sur leur passeport⁹. Quoi qu'il en soit, pour le gouvernement, cette « diplomatie de la présence »¹⁰ s'inscrivait dans une véritable course à l'occupation du terrain. Dans un entretien à la presse, Kōno Tarō – qui passa en moyenne près d'un jour sur trois à l'étranger durant son mandat – regrettait ainsi que de 2012 à 2017, alors que ses prédécesseurs n'avaient réalisé que 97 visites, leurs homologues chinois en avait effectuées 262, soit trois fois plus. Il soulignait alors le besoin vital pour le Japon de compenser sa faiblesse militaire relative et la relative baisse de ses aides publiques au développement, par un renforcement de sa présence diplomatique¹¹.

...en dépit de contraintes institutionnelles et symboliques

Si en général, les premiers ministres et ministres des Affaires étrangères japonais n'étaient, comparativement à leurs homologues étrangers, pas très actifs en matière de visites diplomatiques¹², c'est aussi – mais pas seulement – parce que d'importantes contraintes institutionnelles pèsent sur leur agenda. En effet, l'article 63 de la Constitution et l'article 71 de la loi organique relative à la Diète (le Parlement japonais) disposent que sur demande des parlementaires – généralement de l'opposition – un membre du gouvernement peut voir sa présence exigée à la Diète pour répondre à une question¹³. Dans les faits, les premiers ministres japonais y siègent en moyenne entre 80 et 120 jours par an depuis les années 2000, quand dans les principaux pays européens il ne s'agit que d'une dizaine à une trentaine de jours¹⁴. L'assouplissement de cette exigence de présence des membres du gouvernement aux débats parlementaires fait ainsi partie, depuis trente ans, des propositions de réforme de la Diète qui viserait à « rationaliser » le travail parlementaire. Jusqu'ici, les membres de l'opposition ont toujours fait barrage à une telle modification, qui selon eux, reviendrait à les priver d'un des rares outils de contrôle de l'Exécutif et de mise en question de la responsabilité des membres du gouvernement.

Ainsi, le 6 juillet 2018, alors qu'il était en visite diplomatique, le ministre des Affaires étrangères Kōno Tarō dut rentrer en vol *charter* pour assister à une séance de la Diète. Il avait pourtant demandé à en être dispensé, mais les parlementaires de l'opposition avaient insisté pour qu'il soit présent. Le ministre s'était ensuite plaint de n'avoir dû répondre qu'à deux

⁹ La formule est celle d'un membre de l'opposition à la Chambre haute dans une question écrite adressée le 4 octobre 2019 à Kōno Tarō : <https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/syuisyo/200/syuh/s200004.htm> (consulté le 25 mai 2021).

¹⁰ Pour reprendre le titre de l'ouvrage publié en 1918 par Anatole de Monzie, qui y prônait l'établissement d'une ambassade française au Saint-Siège, avec lequel les relations diplomatiques étaient rompues depuis 1904. Anatole de Monzie, *Rome sans Canossa ou la diplomatie de la présence*, Paris, Albin Michel, 1918, 250 p.

¹¹ Hiroshi Takashima, « Mikka ni ichinichi wa, kaigai ni ita... “Kōno gaikō” no hyōka wa (Il était un jour sur trois à l'étranger. Quel bilan de la “diplomatie Kōno”) », *NHK Magazine*, 25 septembre 2019. Accessible ici : <https://www.nhk.or.jp/politics/articles/feature/23124.html> (consulté le 31 mai 2021).

¹² D'après Kōno Tarō, depuis 1890, 89 ministres des Affaires étrangères japonais n'ont visité aucun pays. *Ibid.*

¹³ Les questions posées à l'oral à la Diète sont en réalité rédigées et adressées la veille au gouvernement.

¹⁴ Masahiro Musashi, « Kokkai shingi no kōritsusei to daihyōsei : kokka shingi o dono yō ni kaeru beki ka (L'efficacité et la représentativité des débats parlementaires : comment les faire évoluer ?) », *hokudai hōgaku ronshū*, vol. 66, n°5, janvier 2016, p. 323.

questions qui lui avaient été adressées, ce qui représentait « plusieurs dizaines de millions de yen dépensés par question ». L'opposition s'était offusquée de cette remarque qui traduisait selon elle un mépris de l'organe législatif¹⁵. Outre l'aspect purement institutionnel de la contrainte, c'est également sa dimension symbolique qui a pu dissuader les chefs de gouvernement japonais d'accorder une place plus importante aux voyages diplomatiques dans leur agenda. Si les remarques saluant l'investissement personnel de M. Abe dans la diplomatie ont été nombreuses, il n'était pas rare non plus que des critiques considèrent qu'il s'agissait pour lui de fuir les problèmes qu'il rencontrait au Japon – parmi lesquels plusieurs scandales – et de redorer son aura d'homme d'État au passage.

Une augmentation du budget alloué aux visites diplomatiques

Avec l'augmentation importante du nombre de visites diplomatiques réalisées par le Premier ministre, la question de l'accroissement du budget alloué à ces voyages fit également l'objet de débats à la Diète. Plusieurs questions écrites de l'opposition, mais aussi de la majorité, portant sur les frais générés par ces visites furent adressées au Premier ministre¹⁶. Selon nos recherches, cette problématique n'avait été abordée que très rarement par le passé¹⁷. D'après les réponses qui y furent apportées, entre décembre 2012 et mai 2017, 87 milliards de yen avaient été dépensés (670 millions d'euros¹⁸), dont la moitié pour le transport. Cela constituait une assez nette augmentation par rapport aux dépenses réalisées du temps de ses prédécesseurs. Si l'on s'en tient au budget demandé pour le transport, le logement et les repas du Premier ministre et de ses proches conseillers (entre 16 et 18 personnes), celui-ci évoluait entre 330 et 430 millions de yen par an entre 2006 et 2012 (2,5 et 3,3 millions d'euros). Pour 2013, la demande de budget d'un montant de 340 millions de yen avait été réalisée avant le retour de M. Abe au pouvoir, or les dépenses effectives s'élevèrent à 664 millions de yen cette année (5,1 millions d'euros). Ce budget continua d'augmenter pour atteindre 1,19 milliards de yen en 2019 (9,1 millions d'euros)¹⁹.

De même, alors que le budget du ministère des Affaires étrangères alloué aux visites diplomatiques de son ministre était de 630 millions de yen (4,8 millions d'euros) en 2019 – montant assez conséquent qui reflétait son dynamisme en la matière –, la demande émise pour l'année fiscale 2020 était d'un milliard de yen (7,7 millions d'euros). Kōno Tarō, dont le temps passé dans les déplacements représentait 1440 heures, exprima également le souhait qu'un nouvel avion attribué au ministre des Affaires étrangères soit acquis. Il s'agissait en premier lieu

¹⁵ « Shushōra gaiyū “kokkai keishi” yatō ga hihan (Le Premier ministre et son gouvernement méprise la Diète. Critiques de la part de l'opposition) », *Akahata*, 7 juillet 2018. https://www.jcp.or.jp/akahata/aik18/2018-07-07/2018070702_08_1.html (consulté le 1^{er} juin 2021).

¹⁶ Question écrite adressée le 31 janvier 2014 au Premier ministre par la parlementaire de la majorité Suzuki Takako : https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/a186021.htm ; Question écrite adressée le 20 mai 2016 au Premier ministre par le parlementaire de l'opposition Isaka Nobuhiko : https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/a190282.htm (consulté le 22 mai 2021).

¹⁷ Une question écrite a été adressée le 4 octobre 2004 au Premier ministre Koizumi Jun.ichirō par le parlementaire démocrate Uchiyama Akira : https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/a165043.htm (consulté le 1^{er} juin 2021).

¹⁸ Toutes les conversions dans cette contribution sont faites au taux de change 1 euro = 130 yen.

¹⁹ Budget 2012 : https://www.cas.go.jp/jp/yosan/pdf/24_02.pdf ; budget 2019 : https://www.cas.go.jp/jp/yosan/pdf/h31_03.pdf (consultés le 1^{er} juin 2021).

d'éviter que lui et ses conseillers soient excessivement contraints par le calendrier des liaisons régulières des compagnies aériennes, mais aussi de ne plus avoir recours aux très coûteux vols *charters* affrétés spécialement, comme cela avait été le cas à douze reprises entre 2013 et 2019²⁰. Cette demande demeura lettre morte, mais en revanche, en 2019, les deux *Boeing 747* du gouvernement qui avaient été acquis en 1991 (les premiers avions officiels du gouvernement japonais) furent remplacés par deux *Boeing 777*.

Les dépenses réalisées dans le cadre des voyages diplomatiques sont en principe assez strictement encadrées par la loi n°114 de 1950, qui prévoit par exemple qu'un *per diem* de 13 100 yen par jour (100 euros) est alloué au Premier ministre, qu'une nuit d'hôtel ne peut dépasser 40 100 yen (310 euros) et un repas 10 100 yen (80 euros) par nuit. Dans les faits, il existe plusieurs exceptions qui permettent de déroger à ces montants, comme le fait que le logement du Premier ministre doit souvent servir d'autres fonctions que le simple coucher. Au-delà du caractère symbolique – d'aucuns diraient anecdotique – de la thématique du train de vie l'État et de ses représentants, il est intéressant de constater que plusieurs critiques venaient poser la question de l'évaluation des visites diplomatiques selon des critères de « coût-performance », à l'instar de toutes les politiques publiques menées au Japon depuis les années 2000. L'on peut certes être sceptique quant à l'opportunité d'apprécier ainsi l'impact des voyages diplomatiques – ou de toute autre politique dont on attend des résultats difficilement quantifiables –, mais cela semble néanmoins indiquer que les visites officielles du Premier ministre sont également perçues par l'opposition comme faisant partie intégrante des politiques publiques du pays, susceptibles de débats, et non comme de simples cérémonies protocolaires.

Une utilisation plus stratégique des visites diplomatiques

La multiplication des visites bilatérales

Les visites diplomatiques sous le gouvernement Abe ont été réalisées à chaque fois avec des objectifs précis – qu'ils aient été accomplis ou non –, s'insérant dans une stratégie diplomatique proactive, qui dépassait la simple volonté de préserver un *statu quo* et des bonnes relations avec les partenaires habituels du Japon.

Cela ne signifie pas pour autant que le Japon se soit éloigné de sa ligne diplomatique qui cherche à faire de l'archipel le champion asiatique du multilatéralisme. Bien au contraire, après l'annonce du retrait des États-Unis sous la présidence Trump, il joua un rôle non négligeable dans la relance des négociations relatives à l'accord de partenariat transpacifique, qui fut finalement signé par onze États le 8 mars 2018. Quelques mois plus tard, c'est l'accord de libre-échange entre le Japon et l'Union européenne (JEFTA) qui fut signé. Le Premier ministre se rendit également chaque année aux sommets des pays de l'ASEAN (Association des nations de l'Asie du Sud-Est), de l'APEC (Coopération économique pour l'Asie-Pacifique) et au Forum économique oriental créé en 2015 par la Russie. Il assista à tous les sommets du G7, G8 et G20,

²⁰ Les dépenses pour les vols *charters* avaient triplé entre 2015 et 2017 passant de 31 à 95 millions de yen (240 000 euros). « Kōno mae gaisō no gaikoku shucchō nobe 123 no kuni to chiiki (Les voyages diplomatiques du précédent ministre des Affaires étrangères Kōno. 123 visites de pays et de régions du monde), *NHK Magazine*, 15 octobre 2019. Accessible ici : <https://www.nhk.or.jp/politics/articles/statement/24376.html> (consulté le 31 mai 2021).

ainsi qu'à tous les sommets des chefs d'États de l'ASEM (Dialogue Asie-Europe) tenus sur la période de son mandat. Néanmoins, le nombre conséquent de visites bilatérales réalisées en plus – et parfois à l'occasion – de ces sommets, traduit la volonté du Premier ministre d'approfondir les relations avec certaines puissances et de pallier les limites du multilatéralisme.

D'octobre 2006 à décembre 2012, 40 visites bilatérales avaient été effectuées au cours de 25 voyages diplomatiques (dont 17 visites lors de six voyages par Abe lors de son premier mandat d'octobre 2006 à septembre 2007). Si l'on étudie de plus près ces 40 visites réalisées en six ans, l'on constate que 19 d'entre-elles avaient été effectuées en Corée du Sud (cinq), en Chine (cinq), aux États-Unis (quatre), en Inde (trois) ou en Russie (deux). Les six premiers ministres japonais qui s'étaient succédé sur cette période n'avaient en définitive visité que 23 pays différents, se concentrant essentiellement sur les pays dits stratégiques pour le Japon. Sur une période équivalente allant de janvier 2013 à juin 2019, le Premier ministre Abe avait effectué 121 visites bilatérales (le triple) au cours de 50 voyages diplomatiques (le double), ce qui représentait 75 pays différents (plus du triple). Cette grande variété dans les pays visités dénote le souhait affirmé du gouvernement japonais de multiplier et de diversifier ses partenariats stratégiques, qu'il s'agisse du volet économique ou du volet sécuritaire.

La diversification des partenariats stratégiques

Au-delà des sommets annuels, M. Abe avait souhaité renforcer davantage les relations entre le Japon et les pays de l'ASEAN, qui sont depuis plusieurs décennies perçues comme des alliés indispensables pour tenter de contenir la montée en puissance chinoise. Ainsi, le Vietnam, la Thaïlande et l'Indonésie furent les premiers pays dans lesquels M. Abe se rendit pour des visites bilatérales lors d'un voyage diplomatique en janvier 2013. En 2014, soit moins de deux ans après son élection, le Premier ministre Abe avait effectué au moins une visite bilatérale dans neuf des dix pays de l'ASEAN, à l'exception du Brunei dans lequel se tenait le sommet de 2013.

Il se rendit également bien plus que ses prédécesseurs dans des régions jusqu'alors relativement délaissées (à moins qu'un sommet ne s'y tienne), telles que l'Amérique latine, l'Afrique ou encore le Moyen-Orient. Il visita par exemple à deux reprises Israël et la Palestine, effectua quatre voyages diplomatiques dans le golfe Persique, *etc.* Il y eut trois visites bilatérales en Arabie Saoudite, mais celle qui a le plus marqué les esprits est assurément la visite en Iran en juin 2019 (la première depuis 41 ans), à l'occasion du 90^{ème} anniversaire des relations diplomatiques entre les deux pays²¹. Le gouvernement japonais avait alors déclaré vouloir mettre à profit les relations historiquement bonnes qu'il avait avec l'Iran pour tenter notamment d'apaiser les tensions avec les États-Unis et certains autres pays du Moyen-Orient. M. Abe avait espéré ainsi jouer un rôle de médiateur – chose assez rare pour un Premier ministre japonais –, conformément au concept clé de sa politique extérieure : le pacifisme proactif (*sekkyokuteki heiwashugi*). Néanmoins, les effets de cette visite sur ce point furent assez limités et les tensions redoublèrent suite à l'explosion d'un tanker iranien au large de l'Arabie Saoudite quelques mois plus tard.

Enfin, bien qu'il ne s'agisse pas à proprement parler de nouveaux partenariats, M. Abe a cherché très activement à approfondir la relation du Japon avec l'Inde, ainsi qu'avec l'Australie,

²¹ Résumé en anglais et photos de sa rencontre sur le site du ministère des Affaires étrangères japonais : https://www.mofa.go.jp/me_a/me2/ir/page3e_001028.html (consulté le 28/05/2021).

sur les volets commercial et sécuritaire. Cela s'inscrivait dans le cadre de sa stratégie dite de l'espace « Indo-pacifique libre et ouvert » (*Free and Open Indo-Pacific Strategy*), élaborée par son gouvernement et les agents du ministère des Affaires étrangères, qu'il présenta lors de la TICAD VI à Nairobi en 2016. Cette stratégie rappelait fortement le concept d'« Arc pour la liberté et la prospérité » (*Arc of Freedom and Prosperity*) qu'il souhaitait développer lors de son premier mandat (2006 et 2007), avec les partenaires européens et asiatiques qui portaient les mêmes valeurs relatives à la démocratie, le respect du droit international et des droits humains, l'économie de marché, etc.²². Ces initiatives s'insèrent dans ce que le gouvernement japonais qualifie de « diplomatie des valeurs » (*kachikan gaikō*). De retour au pouvoir, M. Abe avait prôné en décembre 2012 l'instauration d'un « diamant de sécurité » (*Security Diamond*) entre l'Australie, l'Inde, le Japon et les États-Unis²³. Au cours de son mandat, il effectua trois visites bilatérales en Australie et en Inde et rencontra à de multiples occasions leurs dirigeants, avec lesquels il entretenait des relations parfois présentées comme « amicales » (notamment avec Tony Abbott, Scott Morrison et Narendra Modi). Parmi les divers points abordés, la conclusion d'accords de coopérations économique et sécuritaire occupait une part importante des discussions (accord de transfert d'équipements et de technologies militaires avec l'Australie en 2014, ouverture des exportations de centrales nucléaires japonaises vers l'Inde en 2017, etc.)²⁴. Outre ces accords, ces visites furent l'occasion pour M. Abe de jouer un rôle qui avait été assez rarement vu chez les premiers ministres japonais : celui de faire la promotion d'entreprises japonaises dans le cadre de marchés publics. C'est ainsi qu'en 2015 le train à grande vitesse japonais (*shinkansen*) fut par exemple adopté pour relier les villes d'Ahmedabad et de Bombay. Le Japon ne parvint néanmoins pas à vendre ses sous-marins de classe *Sōryū* aux Australiens, qui préférèrent la proposition française en 2016.

Quel que soit le résultat, le Premier ministre Abe fut à de nombreuses reprises accompagné d'entreprises et de représentants de syndicats patronaux lors de ses visites bilatérales. Suite à une question posée le 10 mai 2016 à la Diète par le parlementaire communiste Inoue Satoshi, le ministre des Affaires étrangères Kishida Fumio avait ainsi expliqué que depuis décembre 2012, le Premier ministre avait été accompagné par 599 entreprises (soit 1968 personnes) lors de ses voyages diplomatiques. À l'instar de l'autre parlementaire communiste Sasaki Kenshō qui s'était déjà exprimé sur le sujet deux ans plus tôt, M. Inoue mettait en cause cette mobilisation de la puissance publique pour servir des intérêts privés et s'interrogeait sur l'opportunité pour un chef de gouvernement d'endosser ce rôle de VRP (*toppu sērusu*), *a fortiori* lorsqu'il était question de contrats liés à l'armement ou à des centrales nucléaires²⁵.

²² Céline Pajon, « Japon : la diplomatie proactive de Shinzo Abe. Tokyo, entre Pékin et Washington », in Thierry de Montbrial, Dominique David, *La guerre de l'information aura-t-elle lieu ?*, Paris, Institut français des relations internationales, coll. « Ramses », 2017, p. 228-229.

²³ Céline Pajon, « Le Japon face à la crise. Priorité à la dissuasion et politique de contrepoids », in Thierry de Montbrial *et al.*, *Le défi des émergents*, Paris, Institut français des relations internationales, coll. « Ramses », 2014, p. 115-116.

²⁴ En 2014, le Japon a levé l'interdiction qu'il imposait à ses entreprises sur l'exportation d'armement et a fondé en 2015 une agence responsable de l'acquisition d'équipement de défense.

²⁵ Minutes parlementaires de la séance du 10 mai 2016 de la commission relative à la diplomatie et la défense de la Chambre des conseillers : <https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=119013950X01620160510> (consulté le 31 mai 2021).

Le renforcement de la relation nippo-américaine et la « diplomatie personnelle » d'Abe Shinzō

Cette diversification des partenariats ne se fit néanmoins pas au détriment, mais bien en plus, du renforcement des relations les plus stratégiques pour le Japon. La consolidation de l'alliance nippo-américaine constituait évidemment l'une des plus grandes priorités auxquelles M. Abe a travaillé. Bien que n'étant en rien nouvelle, l'idée qu'il était urgent pour le Japon de rééquilibrer sa relation avec les États-Unis semblait gagner du terrain de part et d'autre du pacifique. Cela supposait notamment une participation plus active au maintien de la sécurité en Extrême-Orient, pour soulager son allié qui opérait sous l'administration Obama son « pivot vers l'Asie ». Le Premier ministre Abe, tout acquis à cette vision des choses qui coïncidait avec sa volonté de développer les capacités militaires du Japon tout en modifiant le cadre normatif dans lequel elles s'inscrivaient (révision, ou du moins réinterprétation de la Constitution), multiplia les gestes pour s'assurer que l'engagement des États-Unis dans le maintien de la sécurité régionale reste effectif. Dans un entretien donné pour la revue *Gaikō* (Diplomatie) en 2020, le Premier ministre expliqua qu'il avait immédiatement cherché à rétablir la relation de confiance entre les deux pays qui, selon lui, avait été mise à mal par le passage du Parti démocrate japonais au pouvoir (notamment à cause du dossier de la relocalisation des bases américaines à Okinawa)²⁶. Il avait ainsi décidé d'y effectuer une visite diplomatique au plus vite après son élection, ce qui fut le cas deux mois plus tard (le deuxième voyage diplomatique de son nouveau mandat). De 2012 à 2020, il réalisa huit visites bilatérales aux États-Unis, auxquelles l'on doit ajouter les sept voyages effectués pour assister aux sessions annuelles de l'Assemblée générale des Nations-Unies à New York, le voyage effectué pour le sommet mondial sur la sécurité nucléaire à Washington en avril 2016 et la visite qu'il avait rendue en novembre de la même année à Donald Trump avant son investiture, en profitant de son passage au Pérou pour le sommet de l'APEC ; soit un total de 17 visites.

Le Premier ministre s'était d'ailleurs vu accorder l'occasion inédite de s'exprimer en mai 2015 devant les deux chambres du Congrès réunies, signe de grande solidité de la relation entre les deux États²⁷. M. Abe fut de plus globalement crédité pour avoir su entretenir une très bonne relation avec Donald Trump, alors même que ce dernier avait multiplié les attaques à l'égard du Japon durant sa campagne électorale, reprenant largement l'idée selon laquelle l'archipel serait un « passager clandestin » (*free rider*) ne contribuant pas suffisamment à l'effort sécuritaire en Asie. C'est d'ailleurs pour cette raison que le Premier ministre avait, comme l'évoque son entretien à la revue *Gaikō* mentionné ci-dessus, insisté pour le rencontrer de manière informelle lors de sa visite annuelle à la session de l'Assemblée générale des Nations-

²⁶ Akihiko Tanaka, Shinzō Abe, « Abe gaikō 7 nen 8 kagetsu o kataru (jō) Nihon fukkatsu no ishizue to natta nichibeī dōmei saikyōka (Le récit des 7 ans et 8 mois de la diplomatie d'Abe (1). Le renforcement de l'alliance nippo-américaine comme pierre angulaire du renouveau nippon) », *Gaikō*, vol. 64, nov/déc. 2020, p. 9. Accessible à : http://www.gaiko-web.jp/test/wp-content/uploads/2020/11/Vol64_p6-15_Special-Interview.pdf (consulté le 27/05/2021).

²⁷ Céline Pajon, « Un Japon normalisé dans une alliance renforcée. Tokyo entre Washington et Pékin », in Thierry de Montbrial *et al.*, *Climat : une nouvelle chance ?*, Paris, Institut français des relations internationales, coll. « Ramses », 2015, p. 267.

Unies en septembre 2016²⁸. Il était prévu qu'il rencontre Hillary Clinton le 19 septembre²⁹, expliquant que le ministère des Affaires étrangères japonais était affirmatif sur le fait qu'elle serait la prochaine présidente. Il n'avait finalement pu rencontrer que Wilbur Ross, ami et futur secrétaire au Commerce de Donald Trump durant tout son mandat³⁰. Mais au-delà de cet épisode, c'est bien la capacité du Premier ministre japonais à développer une véritable « diplomatie personnelle » vis-à-vis de M. Trump, en s'adaptant à son style qu'il décrit comme « très différent de celui d'Obama », qui lui, « se concentrait sur les discussions diplomatiques, permettant d'avancer rapidement sur les différents points à aborder »³¹. Par exemple, MM. Abe et Trump s'adonnèrent à de nombreuses reprises à des séances de golf, dont deux fois dans la résidence secondaire du Président en Floride, y consacrant parfois une journée entière. Les journaux japonais qualifièrent cela de « diplomatie du golf » (*gorufu gaikō*)³² et cela fit d'ailleurs l'objet d'une question écrite de l'opposition à la Diète³³. L'on peut être dubitatif quant à l'efficacité concrète d'une telle stratégie, mais il semble être néanmoins parvenu à conserver de bonnes relations avec l'allié étasunien, alors que plusieurs signes indiquaient que la tâche serait délicate. Les tentatives de rapprochement du Président à l'égard de la Corée du Nord inquiétèrent certes le Japon, mais le bilan semble dans l'ensemble assez positif. M. Abe rapporta d'ailleurs que Donald Trump lui aurait dit lors de leur dernier entretien téléphonique : « Je pense que j'ai perdu la bataille contre toi sur les négociations commerciales »³⁴.

Les limites de la visite officielle comme outil diplomatique

Bien qu'il ait également tenté d'établir une relation très amicale avec Vladimir Poutine, les résultats de la diplomatie de M. Abe à l'égard de la Russie furent bien plus mitigés. Les facteurs explicatifs de ce bilan contrasté sont multiples, mais il convient de prime abord de noter que les objectifs du Premier ministre étaient assez ambitieux. Au-delà du développement d'accords commerciaux ou de l'éventuelle construction d'un nouveau gazoduc qui aurait permis d'alimenter directement l'archipel, M. Abe souhaitait résoudre le différend relatif aux territoires septentrionaux du Japon (les îles Kouriles) pour, *in fine*, parvenir à la signature d'un traité de paix avec la Russie³⁵. Le Premier ministre se rendit ainsi à onze reprises en Russie : cinq fois pour des visites bilatérales, quatre pour assister au Forum économique oriental et deux fois dans le cadre de l'organisation des Jeux Olympiques de Sotchi. La section de la communication du Cabinet japonais – mais aussi les médias – s'efforça de dépeindre une relation privilégiée entre les deux hommes, relayant volontiers la scène de la rencontre du Premier ministre avec la chienne du président russe Yume (« Rêve » en japonais), de la race des chiens akita-ken, qui lui avait été offerte en 2012 par le département d'Akita en remerciement de l'aide apportée par la Russie après la triple catastrophe du 11 mars 2011. La presse japonaise parla d'ailleurs de

²⁸ Akihiko Tanaka, Shinzō Abe, *op. cit.*, p. 10-11.

²⁹ Résumé en anglais et photos de sa rencontre sur le site du ministère des Affaires étrangères japonais : https://www.mofa.go.jp/na/na1/us/page3e_000594.html (consulté le 28/05/2021).

³⁰ Cette rencontre non officielle n'est pas mentionnée sur le site du ministère des Affaires étrangères japonais.

³¹ Akihiko Tanaka, Shinzō Abe, *op. cit.*, p. 9-10.

³² Les premiers cadeaux diplomatiques du Président à M. Abe comptaient notamment un polo et un club de golf.

³³ Question écrite adressée au Premier ministre le 13 février 2017 par le parlementaire du Parti démocrate constitutionnel Ōsaka Seiji : https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/a193065.htm (consulté le 31 mai 2021).

³⁴ Akihiko Tanaka, Shinzō Abe, *op. cit.*, p. 12. Il aurait plus exactement dit : contre « *Shinzō* ».

³⁵ La conclusion d'un traité de paix était proche d'aboutir en 1956, mais les États-Unis qui y étaient opposés dans un contexte de Guerre Froide, étaient intervenus pour l'en empêcher.

« diplomatie de l’Akita-ken » (*akita-ken gaikō*). Elle parla aussi de « diplomatie du judo » (*jūdō gaikō*), les deux hommes ayant assisté à plusieurs reprises à des démonstrations de judo, art martial dont le président Russe est féru. Quoi qu’aient pu faire espérer ces mises en scène brisant volontairement l’image d’une relation strictement soumise à un protocole guindé, le Premier ministre ne parvint pas à atteindre ses objectifs diplomatiques. Cela confirme le fait – si tant est qu’un quelconque doute existât à ce sujet – que dès lors qu’il s’agit d’enjeux stratégiques, et non seulement d’éviter qu’une relation bilatérale se détériore, l’impact de la diplomatie personnelle du Premier ministre se révèle très limité.

Enfin, il est également intéressant de noter *a contrario* que malgré le rythme effréné des voyages diplomatiques du Premier ministre Abe, ce dernier n’a pas effectué une seule visite bilatérale en Corée du Sud (les rencontres avec les dirigeants sud-coréens ne se faisant que lors de sommets ou de la cérémonie d’ouverture des JO d’hiver de 2018). S’agissant de la Chine, M. Abe ne s’y rendit pour une visite bilatérale qu’assez tardivement, en octobre 2018. Alors que ces deux pays étaient les deux principales destinations des premiers ministres entre 2006 et 2012 (neuf visites bilatérales en tout) – et ce malgré des épisodes de grandes tensions avec le Japon –, cette quasi-absence de visite bilatérale est lourde de signification. Les différends territoriaux, les provocations militaires, les disputes relatives aux questions mémorielles, ainsi que les rhétoriques nationalistes désignant les voisins comme des adversaires, sont évidemment la cause principale de cette situation. En juillet 2020, le Parti libéral démocrate adopta d’ailleurs une résolution pour la suspension de la venue au Japon du Président Xi Jinping qui avait déjà été repoussée, notamment à cause des événements survenus à Hong Kong³⁶. Les dirigeants de ces nations continuent bien entendu à s’entretenir lors de sommets et de conversations téléphoniques très régulières. Mais la portée symbolique des visites bilatérales et la couverture médiatique qu’elles supposent, rendent celles-ci délicates au vu de l’état de l’opinion, dont la relative hostilité a été en grande partie façonnée par ces mêmes dirigeants.

Conclusion

Il n’est pas aisé de dresser le bilan de ce recours intense aux visites officielles réalisées en dépit des contraintes institutionnelles importantes. L’efficacité d’une telle stratégie a en effet pu laisser sceptique, y compris de Motegi Toshimitsu, successeur du ministre des Affaires étrangères Kōno, qui avait déclaré qu’il souhaitait être « un ministre qui laisse une trace dans les mémoires (*kioku*) plutôt que dans les records (*kiroku*) ». L’utilisation de ces visites comme outil de communication personnelle et de mise en scène du pouvoir vis-à-vis des citoyens japonais put également agacer, notamment l’opposition qui évoqua une fuite des responsabilités, des dépenses exagérées et un mépris de la représentation nationale. Enfin, ces visites officielles constituèrent des occasions de débats dans l’archipel sur le contenu même de la politique diplomatique japonaise, avec des critiques relatives aux compromissions du gouvernement quant au respect des droits humains (Arabie Saoudite, Russie, *etc.*) et des valeurs pacifistes du pays (ventes d’armes à l’étranger, exercices militaires conjoints, *etc.*). Quoi qu’il en soit, il est certain que l’usage que M. Abe a fait des visites officielles a sensiblement accéléré une tendance au renforcement de la place de la diplomatie dans la politique au Japon et a marqué un tournant dans la pratique des visites officielles, sur laquelle ses successeurs ne pourront probablement

³⁶ Suspension réitérée le 24 septembre 2020, la veille d’une conversation téléphonique entre le Premier ministre Suga Yoshihide et Xi Jinping.

pas revenir sans donner le sentiment qu'ils négligent une prérogative primo-ministérielle incontournable.