

Le Japon et Taïwan. Vers un « pivot taïwanais » de Tokyo ?

Jean-Paul Burdy

est historien, enseignant-chercheur associé à Sciences Po Grenoble, animateur du blog « Les Mots de Taïwan » (www.lesmotsdetaiwan.com).

Alors que la pression croissante de la Chine dans l'Indo-Pacifique a incité les États-Unis à lancer en 2011 un « pivot asiatique », est-on en train d'assister à un « pivot taïwanais » de la part du Japon ? Sans que soient remis en question le principe d'« une seule Chine » (fixé en 1972) et l'absence de relations officielles avec Taipei, Tokyo lie désormais la sécurité de Taïwan à sa propre sécurité. L'hypothèse d'une opération militaire chinoise contre Taipei n'étant plus à exclure, le Japon révisé la doctrine et les budgets de sa politique de défense. Alors que l'histoire continue de peser sur les relations de Tokyo avec ses voisins asiatiques, l'image du Japon est très positive à Taïwan, et réciproquement.

« Une seule Chine », ou l'occultation de Taïwan

Le 25 octobre 1971, la République de Chine (Taïwan) est exclue de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et du siège qu'elle y occupait depuis 1945 au profit de la République populaire de Chine (Pékin). Le Japon entérine ce transfert en signant à Pékin, le 29 septembre 1972, un communiqué conjoint sino-japonais : Tokyo reconnaît le principe « d'une seule Chine ». Le texte dispose que « Taïwan est une partie inaliénable du territoire de la République populaire de Chine ». « Le gouvernement japonais comprend et respecte cette position » de Pékin, sans, pour autant, « [l']accepter ».

Dès lors, le Japon interrompt *de jure* et *de facto* ses relations diplomatiques avec Taïwan, et n'entretient plus avec l'île que « des relations de travail sur une base non gouverne-

mentale ». Des « structures associatives privées », sans références géographiques, remplacent les ambassades fermées : Tokyo installe à Taipei l'Interchange Association et Taipei installe à Tokyo l'East Asian Relations Association¹.

Conservateur, nationaliste et anticommuniste, le Parti libéral-démocrate (PLD) exerce le pouvoir à Tokyo depuis 1955, pratiquement sans interruption. Sa faction Kōchikai y est très souvent majoritaire². Représentant les grandes entreprises et les milieux d'affaires, cette mouvance soutient après 1972 le développement des échanges avec un marché chinois incomparablement plus prometteur que celui de Taïwan, qui n'est alors qu'un « petit dragon » émergent.

¹ Benjamin Schreer, Andrew T. H. Tan, « *New dynamics in Taiwan-Japan relations* », *The Taiwan Issue. Problems and Prospects*, Routledge, 2020, p. 123-137.

² Kōchikai, « la société de la grande mare », est une expression tirée d'un poème chinois du I^{er} siècle.

Les gouvernements PLD successifs veillent donc à une stricte interprétation du communiqué de 1972, et à étouffer en leur sein toute prise de position favorable à Taïwan.

Si les relations nippo-taïwanaises sont donc limitées aux échanges commerciaux, qu'en est-il des relations sécuritaires ? La question se pose à partir de 1979, quand Washington rompt avec Taipei au profit de Pékin. Le Congrès américain vote alors le Taiwan Relations Act (TRA), qui définit l'ensemble des nouvelles relations avec « les autorités gouvernant Taïwan » – même si l'on n'en retient en général que la clause permettant « de vendre des armes défensives » à Taipei. Le TRA ne garantit toutefois pas d'intervention militaire américaine automatique en faveur de Taïwan en cas d'agression³. Sur ce point, les États-Unis maintiennent jusqu'à ce jour une « ambiguïté stratégique ».

À l'époque, le Japon n'est, il est vrai, guère concerné par la « question de Taïwan ». Sa sécurité est encadrée, d'une part, par l'article 9 « pacifiste » de la Constitution de 1946, qui limite la taille et les missions de ses Forces d'autodéfense et, d'autre part, par le traité nippo-américain de 1960. Dès lors, il est entendu que ce sont aux États-Unis d'assurer la sécurité du Japon et de Taïwan.

Les liens qui unissent les hommes et les peuples

En 2011, le président américain Barack Obama annonce la mise en place d'un « pivot vers l'Asie » des États-Unis. En 2012, Shinzô Abe redevient Premier ministre du Japon – il le demeurera jusqu'en 2020 –, et Xi Jinping arrive au pouvoir à Pékin. La Chine, désormais rivale systémique des États-Unis, ambitionne de devenir la première puissance mondiale. Mais sa marine, en pleine expansion, est contrainte

par la première chaîne d'îles⁴ dans son accès au Pacifique, et dont Taïwan constitue plus que jamais la « boucle de ceinture ».

D'où la volonté de Pékin, par la loi anti-sécession de 2005, d'accélérer la « réunification avec Taïwan », par des mesures pacifiques ou par des actions militaires⁵. Car, bien que les gouvernements taïwanais successifs confirment tous leur attachement au *statu quo* politique et stratégique, Pékin est exaspéré par les évolutions politiques à Taipei : démocratisation politique ; succès électoraux du souverainisme ; et résurgence des liens réciproques entre Taïwan et le Japon.

Souvent instrumentalisé, le poids de l'histoire – l'impérialisme japonais, ses crimes et leur négation – fait que l'image du Japon reste largement négative chez ses voisins asiatiques. À une exception notable : Taïwan, colonie japonaise de 1895 à 1945.

Sous Tchang Kaï-chek (1945-1975), le Kuomintang (KMT), parti unique, et les nationalistes arrivés du continent en 1949, définissent le Japon comme une puissance impérialiste agressive et un pouvoir colonial oppresseur. À l'inverse, les Formosans de souche, souvent nippophones, gardent une mémoire majoritairement positive de la période coloniale, créditée du développement des infrastructures et d'une économie moderne.

Indicibles dans l'espace public jusqu'aux années 1980, ces affinités mémorielles réémergent avec le président Lee Teng-hui (1988-2000, KMT), acteur majeur de la démocratisation et d'un nouveau rapport au Japon. Lee (1923-2020) est le premier président né sur l'île. Il a fait une partie de ses études au Japon et parle parfaitement le japonais. Il a même porté

³ La Chine n'est jamais citée comme l'agresseur possible. La clause d'assistance ne s'applique pas en cas de changement de dénomination ou du régime constitutionnel de Taïwan, qui vaudrait déclaration d'indépendance – un *casus belli* pour Pékin.

⁴ Conçue en 1951 par le secrétaire d'État américain John Foster Dulles, la « stratégie des trois chaînes d'îles » vise à l'endiguement maritime de l'URSS et de la Chine. La « première chaîne » s'étend des îles Kouriles à l'archipel japonais, de Taïwan aux Philippines et à Bornéo.

⁵ Sur l'histoire des relations entre Taïwan et Pékin, voir Tristan Dufes, « Pékin et Taïwan : un face-à-face tendu », *Questions internationales*, n° 116, novembre-décembre 2022.



↑ Des parlementaires japonais en délégation à Taipei, afin de célébrer l'amitié bilatérale, marchent au côté de leurs homologues taiwanais, brandissant des drapeaux de leurs deux pays lors des célébrations de la Fête nationale de Taïwan, le 10 octobre 2022. © Sam Yeh / AFP

un patronyme japonais et a servi deux ans dans l'armée impériale⁶.

Le président Lee contribue donc à réhabiliter sur l'île la « période japonaise », une démarche qui trouve un écho en particulier auprès de la jeunesse qui y voit un moyen de s'opposer au modèle chinois. Son mandat achevé, Lee, devenu indépendantiste, a été plusieurs fois reçu quasi officiellement au Japon, y compris en 2015 par la Diète. La présidente Tsai Ing-wen (Parti démocrate progressiste), au pouvoir depuis 2016 et très proche de Lee, s'est

inscrite dans la continuité de cette posture de bon voisinage avec Tokyo.

Après son assassinat, le 8 juillet 2022, l'ancien Premier ministre Shinzô Abe a été célébré à Taipei comme « le meilleur ami japonais de Taïwan ». Une qualification qui mérite d'être précisée. Deux axes de son action ont concerné la sécurité régionale. Le premier est une politique de défense proactive. Sans modifier l'article 9 de la Constitution japonaise, Abe a fait voter la loi du 19 septembre 2015 qui autorise les Forces d'autodéfense, « dans certaines circonstances », à venir au secours des alliés du Japon. Le second est le lancement en 2016 de la stratégie pour « un Indo-Pacifique libre et ouvert » (Free and Open Indo-Pacific, FOIP)⁷, ayant vocation à réunir les pays attachés aux valeurs de la démocratie et du marché, face aux nouveaux défis posés par la Chine.

⁶ J.-P. Burdy, « Taïwan et le Japon. Les affinités japonaises de l'ex-président Lee Teng-hui (alias Iwasato Masao) », post du blog « Les Mots de Taïwan », 4 janvier 2022 ; et à propos de l'assassinat de Shinzô Abe le 8 juillet 2022 : « The Abe factor, ou la disparition du "meilleur ami japonais de Taïwan" », *ibid.*, 1^{er} décembre 2022.

⁷ Marianne Péron-Doise, « L'Indo-Pacifique au cœur des mutations du système international », *Diplomatie*, n° 119, jan.-fév. 2023, p. 63-65.

La loi de 2015 est parfois présentée comme pouvant légitimer une aide militaire de Tokyo à Taïwan. Il n'en est rien. Lors des débats à la Diète, ni la Chine ni Taïwan n'ont été nommées. Et quand, en 2019, la présidente taïwanaise Tsai a proposé un dialogue bilatéral direct sur les questions de sécurité régionale, la réponse de Tokyo, en guise de refus officiel, fut un renvoi au communiqué conjoint de 1972.

« Le meilleur ami japonais » n'a pas en réalité fait bouger les lignes quand il était Premier ministre. Il a attendu d'avoir quitté ses fonctions pour exprimer librement ses affinités taïwanaises personnelles, comme l'ex-président Lee son indépendantisme. Tous deux se trouvant alors en phase avec leurs opinions publiques.

Des mangas japonais aux ananas de Taïwan

Les liens qui unissent Japonais et Taïwanais sont qualifiés au Japon de *kizuna* – une relation émotionnelle. Côté taïwanais, la démocratisation s'est accompagnée d'un accès désormais libre à la culture japonaise, qui compte de nombreux fans, les *hārizū*. Les produits japonais, les artefacts culturels, les mangas, la mode, les feuilletons télévisés sont plébiscités, et familiarisent les jeunes générations taïwanaises à la langue japonaise.

Côté japonais, plus la Chine agit comme une dictature répressive et agressive, plus son image se dégrade. Et plus celle de Taïwan, « une Chine démocratique », s'améliore en parallèle. En 2019, 85 % des Japonais déclaraient avoir une « vision négative » de la Chine, quand 67 % indiquaient se sentir « très proches » ou « vraiment proches » de Taïwan, un « allié digne de confiance ».

Ces affinités sont strictement symétriques à Taïwan, et encore plus fortes chez les jeunes. Le Japon a envoyé des sauveteurs à Taïwan lors du grand séisme du 21 septembre 1999. Après la catastrophe du 11 mars 2011 dans le Tohoku japonais (séisme et tsunami), les collectes de soutien ont fait de Taïwan le premier donateur étranger. En remerciement, des organisations citoyennes et des municipalités japonaises ont lancé la campagne « Merci Taïwan ! ».

Cette diplomatie de la catastrophe a établi un canal de communication bilatérale qui s'ajoute aux échanges culturels et aux interactions privées (« *people-to-people relations* »)⁸. En 2021, Pékin a imposé un embargo sur les ananas de Taïwan, qui a alors lancé une campagne internationale intitulée « Les ananas de la liberté ». Celle-ci a trouvé un fort soutien au Japon sous les mots d'ordre « Mangeons des ananas de Taïwan ! » et « Résistez à la Chine, aidez Taïwan ! ».

Les archipels de la discorde

Deux contentieux maritimes pèsent toutefois sur les relations bilatérales. La souveraineté disputée sur les Senkaku constitue un problème, y compris terminologique, de longue date. Ce groupe d'îles et d'îlots à la localisation stratégique est inhabité, mais ses eaux sont poissonneuses et abritent des ressources en hydrocarbures. Tokyo défend les îles Senkaku comme partie intégrante de son territoire. Taipei lui oppose sa proximité géographique avec ces îles qu'il nomme Diaoyutai. Et Pékin affirme ses « droits inaliénables » sur les Diaoyu, ainsi que sur leurs espaces maritime et aérien.

La délimitation des zones de pêche et des zones économiques exclusives (ZEE) entre le Japon et Taïwan suscite également un contentieux, les parties arguant de textes différents – droit de la mer contre droit des pêches. Après plusieurs incidents en 2012, elles ont conclu en 2013 un accord qui définit les zones de pêche sans résoudre la question de la souveraineté. Puis elles ont ouvert un « dialogue de coopération maritime » en 2016, réactivé en 2023.

« La sécurité du Japon est liée à la sécurité de Taïwan »

Au printemps 2022, au lendemain de l'invasion de l'Ukraine par les troupes russes, le parallèle Ukraine-Taïwan s'est immédiatement imposé⁹. Car, à l'image de la Russie, la

⁸ Michal Thim, Misato Matsuoka, « The Odd Couple: Japan & Taiwan's Unlikely Friendship », *thediplomat.com*, 15 mai 2014.

⁹ J.-P. Burdy, « Aujourd'hui l'Ukraine, demain Taïwan ? L'impact de la guerre en Ukraine sur les enjeux taïwanais », *Diplomatie*, n° 115, mai-juin 2022, p.17-20.

Taiwan, verrou stratégique pour l'accès au Pacifique



Sources : Didier Ortolland et Jean-Pierre Pirat, *Atlas géopolitique des espaces maritimes*, éd. Technip, 2010 ; « Base Structure Report », U.S. Department of Defense, 2020 ; « Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China », Office of the Secretary of Defense, 2022 ; « Maritime Boundaries Geodatabase, Marine Regions », Flanders Marine Institute (www.marinerregions.org) ; General Bathymetric Chart of the Oceans – GEBCO (www.gebco.net).

Chine pourrait décider de changer le *statu quo*¹⁰, et la question n'est plus de savoir si la Chine va chercher à envahir Taïwan, mais quand ?

Lors de sa visite à Taïwan les 2 et 3 août 2022, la présidente démocrate de la Chambre des représentants, Nancy Pelosi, s'en est tenue au rappel des positions américaines sur les relations avec Taïwan. Pékin a alors dénoncé une « ingérence inadmissible dans les affaires intérieures chinoises » et sanctionné cette visite par des manœuvres militaires de déni d'accès à Taïwan, avec tirs de missiles encadrant l'île. Pékin s'est félicité que cinq « missiles balistiques de précision [aient] atteint leurs cibles », alors que ceux-ci sont tombés dans les eaux de la ZEE japonaise qui jouxtent Taïwan.

Bien davantage que la menace nord-coréenne ou que les manœuvres russes, c'est la pression chinoise qui contraint Tokyo à réviser ses options sécuritaires¹¹. Première évolution : désormais, « la Chine représente le plus grand défi stratégique que le Japon ait jamais connu » – même s'il n'est à aucun moment fait mention d'une « menace chinoise » dans les documents. Deuxième évolution : « la sécurité du Japon est liée à la sécurité de Taïwan ».

Selon la nouvelle stratégie de défense adoptée le 16 décembre 2022, « Protéger Taïwan en tant que pays démocratique » ressort des intérêts vitaux du Japon. Mise en place dès 2015 par Shinzô Abe, l'augmentation des dépenses militaires s'est depuis accélérée. Si le budget 2021 dépasse légèrement 1 % du PIB nippon, l'objectif est désormais d'atteindre rapidement les 2 % du PIB auxquels s'ajoute une ligne pluriannuelle de 320 milliards de dollars destinée à financer un vaste programme d'équipements militaires. Le sud du territoire japonais est le premier concerné par les nouvelles dispositions.

¹⁰ M. Inoue, « *The Taiwan Crisis and the Role of Japanese Diplomacy* », Japan Foreign Policy Forum, *JFPF-Diplomacy*, n° 74, 28 décembre 2022.

¹¹ Japan Ministry of Defense, *Defense of Japan 2021*, 2021 ; *Defense of Japan 2022*, 7/2022 ; National Security Strategy of Japan, 12/2022 ; *National Defense Strategy of Japan*, 12/2022 ; Japan Ministry of Foreign Affairs, *Diplomatic Blue Book 2022*, 2022.

Redéploiements militaires dans l'archipel Nansei

Si la Chine devait s'emparer de Taïwan, elle ne serait qu'à 62 milles marins (110 km) de l'île de Yonaguni, la plus occidentale du Japon, à peine plus des Senkaku et à 350 milles (650 km) de l'île d'Okinawa, qui héberge 74 % des forces américaines stationnées depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale au Japon. La sécurisation de l'archipel Nansei, qui s'étire entre Kyūshū et Taïwan, passe par la militarisation en cours de plusieurs îles (Yonaguni, Miyako, Amami Oshima, Ishigashi) sur lesquelles sont déployés radars, batteries de missiles, dépôts de munitions, brigade amphibie de déploiement rapide créée spécialement en avril 2018.

Abritant les bases américaines les plus proches de Taïwan, sécurisant le détroit de Miyako, Okinawa représente l'épicentre stratégique du dispositif sécuritaire américano-nippon¹². Washington a annoncé en janvier 2023 le renforcement de ses forces de *marines* sur l'île, en les équipant de missiles et de drones. Tokyo y renforce également ses contingents qui seraient amenés à soutenir les Américains en cas de conflit.

Ces forces iraient-elles au-delà, jusqu'à s'engager à Taïwan ? En l'état, le Japon maintient lui aussi une stricte « ambiguïté stratégique ». Tout dépendra alors de la définition par Tokyo de « l'urgence vitale pour le Japon », et de la concertation politique avec Washington.

Le Taiwan Relations Act japonais : un serpent de mer ?

En l'absence de relations directes avec Taipei, Tokyo passe par certains canaux américano-taiwanais¹³ – ainsi, du Cadre global de coopération et de formation (Global Cooperation and Training Framework, GCTF) de 2015, qui

¹² Jennifer I. Chang, « Japan's Policy Shift on Taiwan Centers on Okinawa », *Global Taiwan Brief*, 11 août 2021.

¹³ Shinzô Abe, « L'heure est venue pour les États-Unis de faire clairement savoir qu'ils défendront Taïwan face à la Chine », *Le Monde*, 18 avril 2022.



entend traiter de « problèmes globaux d'intérêt commun » : questions humanitaires, droits des femmes, santé publique, énergies propres, etc. *Via* l'officieuse Japan-Taiwan Exchange Association, le Japon a rejoint le GCTF en 2019. Il y co-organise des ateliers de « gestion des catastrophes naturelles » – un thème qui permet la coordination d'exercices engageant des forces paramilitaires. Le GCTF constitue donc un exemple de cadre trilatéral non gouvernemental États-Unis-Taïwan-Japon.

La « question de Taïwan » est en arrière-plan d'accords multilatéraux consacrés aux questions sécuritaires, autour des États-Unis et face à la Chine. Le Dialogue quadrilatéral pour la sécurité (Quadrilateral Security Dialogue, ou QUAD), né en 2007, regroupe ainsi les États-Unis, l'Australie, le Japon et l'Inde. Pékin le stigmatise et le qualifie de « version indo-pacifique de l'OTAN ». Alors qu'un élargissement à Singapour, à la Corée du Sud et au Royaume-Uni est envisagé (QUAD+), Taïwan

↑ Taïwan produit plus de 500 000 tonnes d'ananas par an et 90 % de ses exportations étaient destinées à la Chine jusqu'en 2021, lorsque Pékin décida d'un embargo sur les importations d'ananas de l'île dans le but d'asphyxier sa production. Sans succès puisque les Taïwanais dévorèrent 41 000 tonnes d'ananas en quelques jours à l'appel de leurs autorités avant que de nouveaux débouchés extérieurs ne soient trouvés.
© Sam Yeh / AFP

a demandé en 2021 à rejoindre le QUAD, sans réponse toutefois à ce jour.

Tandis qu'en 2023, après le ralliement du Honduras à Pékin en mars, seuls 13 États entretiennent encore des relations diplomatiques avec Taipei, Taïwan s'emploie à desserrer cet isolement en postulant au titre de membre observateur de nombreuses instances multilatérales de l'Indo-Pacifique : la Coopération économique pour l'Asie-Pacifique (APEC, 1989) ; l'Accord de partenariat transpacifique global et progressiste (CPTPP, 2018) ; le Cadre économique indo-pacifique pour la prospérité (IPEF, 2022), etc.

La position du Japon sur ces candidatures reste toujours très discrètement positive,

sans jamais devenir un soutien explicite. Car Tokyo, comme pratiquement toutes les capitales asiatiques, est surtout attentif à ne pas froisser Pékin, dont la capacité de représailles économiques est notoire. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) demeure la seule structure pour laquelle Tokyo soutient officiellement Taipei, alors que Pékin oppose un veto à la présence de Taïwan au sein de cette instance onusienne.

Quant à l'idée d'une version japonaise du Taiwan Relations Act américain, elle est apparue dans le débat public nippon en 2006, après une suggestion du président taïwanais Chen (PDP)¹⁴. La faction Kōchikai du PLD a alors bloqué toute discussion, pour ne pas compromettre les investissements japonais en Chine.

Au début de la décennie suivante a émergé à la Diète une forme de lobby pro-taïwanais à travers plusieurs instances : le Groupe de projet du PLD sur les relations Japon-Taïwan ; le Conseil consultatif des députés sur les relations Japon-Taïwan ; l'Association des jeunes parlementaires Japon-Taïwan. L'idée d'un Taiwan Relations Act japonais est ensuite réapparue en 2014, avec une proposition de loi des Jeunes parlementaires ; portée en 2020 par un groupe transpartisan de députés ; puis en 2021, lors de

réunions du Groupe de projet sur Taïwan, et d'échanges PLD-PDP. Dans la « déclaration de Kobé » du 12 novembre 2021, l'Assemblée pour la promotion de l'amitié Japon-Taïwan a appelé à une « loi fondamentale sur les relations Japon-Taïwan », et à soutenir l'entrée de Taïwan dans les organisations multilatérales¹⁵.

Peu après, le ministère japonais des Affaires étrangères a annoncé la création d'un poste de haut fonctionnaire chargé du suivi des « affaires taïwanaises », qui n'existait pas jusqu'alors... Le 29 septembre 2022, le 50^e anniversaire du communiqué conjoint a été très discret, missiles chinois dans les eaux japonaises obligent. En 2023, toujours dans l'objectif de consolider sa sécurité régionale, le Japon renforce ses liens avec les Philippines (où les États-Unis opèrent un grand retour militaire), et avec la Corée du Sud. Et le gouvernement japonais vient de se déclarer favorable à l'ouverture d'un bureau de liaison de l'OTAN à Tokyo dès 2024. La politique du Japon à l'égard de Taïwan évolue donc, par étapes incrémentales. Toujours très prudemment, dans une triangulation complexe entre les relations Chine-Taïwan, États-Unis-Chine, et Japon-Chine. ●

¹⁴ A. Takahata, «A Japanese Taiwan Relations Act: Lessons from the United States», *nippon.com*, 14 décembre 2022.

¹⁵ Robert D. Eldridge, «Toward a Japanese Version of the Taiwan Relations Act: The Kobe Declaration», *Global Taiwan Brief*, 1^{er} décembre 2021.