

L'approche japonaise de la promotion de la paix

L'approche japonaise de la promotion de la paix présente des caractéristiques bien spécifiques. Elle vise un développement à long terme afin que les sociétés déchirées par la guerre puissent récolter des dividendes tangibles de la paix. Les initiatives sont adaptées au contexte local et intègrent un engagement financier afin d'assurer la cocréation de valeurs sociales par le dialogue.

Par Katrina Abatis

Les conflits sont rendus de plus en plus complexes par leur internationalisation croissante, l'éclatement des parties impliquées, les nouvelles technologies et des institutions multilatérales telles que l'ONU en crise. Alors que les dépenses militaires mondiales augmentent chaque année et ont atteint 2 443 milliards de dollars américains en 2023, la désescalade par des moyens pacifiques est une option souvent reléguée au second plan. Face aux nouvelles menaces, il est temps d'enrichir l'éventail des réponses pour surmonter les conflits, en dépassant la simple action militaire, et de réexaminer ou d'actualiser les outils de promotion de la paix. Des acteurs moins prépondérants dans ce domaine, tels que le Japon, peuvent insuffler de l'énergie et des idées novatrices dans les débats éculés sur le sujet.

Aujourd'hui, de plus en plus d'acteurs remettent en question un ensemble de valeurs libérales telles que les droits humains, la démocratie et l'état de droit, considérées comme universelles et consacrées au travers des configurations d'institutions multilatérales comme l'ONU. Ces concepts, de plus en plus associés aux centres d'influence occidentaux en matière de politique de paix, sont ternis par le sentiment que l'Occident ne respecte pas totalement les normes qu'il prône. Ainsi, les initiatives menées par ces États suscitent la méfiance de certains belligérants quant à leur crédibilité de tierce partie. C'est ce que l'on constate, par



Une femme tient une lanterne en papier face au dôme de la bombe atomique à l'occasion de l'anniversaire du bombardement atomique à Hiroshima, le 6 août 2023. *Kyodo / via Reuters*

exemple, dans la guerre entre Israël et le Hamas. La Turquie et la Chine utilisent cet argument pour promouvoir leurs propres profils de médiation et les présenter comme des solutions de substitution. Les États dont la politique étrangère est depuis longtemps axée sur la paix, tels que la Suisse et la Norvège, souhaitent en apprendre plus et nouer le dialogue avec ces nouveaux acteurs. Dans cet élan, ils ont toutefois tendance à négliger l'exemple du Japon. Tokyo

s'est récemment rapproché de l'OTAN et est traditionnellement un fervent défenseur de l'ordre international libéral. Dans le même temps, le Japon est une nation non occidentale qui projette d'une manière unique des normes et des structures multilatérales.

Une identité fondée sur la paix

Le rôle militaire du Japon au cours de la Seconde Guerre mondiale a fortement

marqué son attitude actuelle à l'égard de la paix. Après la guerre, le Japon a inscrit dans sa Constitution ([article 9](#)) sa volonté de renoncer à toute nouvelle action militaire ainsi que le droit de maintenir des forces militaires pour régler des différends internationaux. Depuis les années 1950, les responsables politiques japonais ont débattu à plusieurs reprises des termes de l'article 9, notamment du recours à des forces d'auto-défense, ainsi que de l'existence même de cet article face à l'intensification des menaces à la sécurité.

La situation géographique du Japon, à proximité de la Corée du Nord avec ses fréquents tirs de missiles et de la Russie, en guerre contre l'Ukraine, suscite des craintes quant à la sécurité du pays au sein de la po-

Le Japon est l'un des plus généreux pourvoyeurs d'APD aux pays dont il aide à assurer la reconstruction après un conflit.

pulation nipponne. Les relations houleuses avec la Chine, juxtaposées aux liens étroits que Tokyo entretient avec les intérêts des États-Unis en matière de politique étrangère, posent de nombreux défis géopolitiques aux dirigeants du pays. Les dépenses militaires du Japon se sont élevées à [50,2 milliards de dollars américains](#) en 2023, ce qui en fait le dixième pays du monde sur ce plan.

Les activités liées à la paix bénéficient d'un [large soutien au sein de la population japonaise](#), ce qui contribue à donner le sentiment qu'elles font partie de l'identité nationale. La consolidation de la paix est un pilier de la politique étrangère du pays depuis [2003](#). Du fait des horreurs subies par ses citoyens à Hiroshima et à Nagasaki, le Japon est également un ardent défenseur de la non-prolifération et du désarmement nucléaires et promeut une [éducation à la paix](#) face aux réalités de la guerre atomique.

Le Japon ne cherche pas à jouer un rôle de tiers dans l'[appui à la médiation et au dialogue](#), mais utilise des leviers économiques pour assurer la consolidation de la paix. Ses contributions aux agences de l'ONU et son aide publique au développement (APD) forment les piliers de cette démarche. L'Agence japonaise de coopération internationale (JICA) est un organisme gouvernemental qui occupe une place centrale dans l'administration de l'APD du Japon en lien avec ses activités de consolidation

de la paix. Pour les pays sortant d'un conflit, le miracle économique vécu par le l'Archipel nippon après la Seconde Guerre mondiale constitue un exemple à suivre. Il confère au Japon une certaine crédibilité lorsqu'il promet un développement économique après la fin des combats.

La présente analyse met en avant cinq caractéristiques de la politique actuelle du Japon en matière de paix: elle est fortement axée sur le développement, fait appel à des modèles de financement à long terme, est centrée sur les gouvernements, utilise une approche indirecte et tire parti de ses liens avec l'ONU. Tokyo a participé à des activités de paix dans le cadre de nombreux conflits, notamment en Afghanistan, au Timor oriental, en Indonésie (province d'Aceh), au Myanmar, au Soudan du Sud et au Sri Lanka. L'analyse s'appuie sur deux études de cas au Cambodge et aux Philippines (Mindanao). Ces exemples concrets montrent l'approfondissement de l'engagement politique du Japon et l'élargissement de son rôle de tierce partie.

Études de cas

C'est au Cambodge que le Japon a entrepris pour la première fois de jouer un rôle politique actif dans la promotion de la paix après la Seconde Guerre mondiale. Le conflit dans ce royaume d'Asie du Sud-Est a entraîné la mort de centaines de milliers de personnes entre les années 1970 et les années 1990. Le cabinet, le Premier ministre et le ministre des Affaires étrangères japonais sont parvenus à un consensus et ont décidé de mobiliser les forces d'auto-défense et d'autres acteurs afin de contribuer à une transition pacifique. Le Japon a organisé une conférence pour discuter des questions militaires et œuvrer à un règlement politique. Le pays a également fait pression sur l'ONU afin qu'elle participe à l'accord politique final conclu à Paris. Après une crise à propos du partage du pouvoir au Cambodge, le Japon a soutenu le processus de paix à travers son ministère des Affaires étrangères (MoFA) et ses diplomates à différents niveaux. Le MoFA a travaillé en étroite collaboration avec l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC) et avec la Thaïlande. En 1997, lorsque le pays a failli retomber dans le conflit à la suite d'une rupture entre les deux Premiers ministres, le prince Ranariddh et Hun Sen, le Japon a joué un rôle majeur pour les ramener à la table des négociations, préparant ainsi le

terrain en vue des élections qui ont suivi. L'exemple du Cambodge illustre l'importance de la réponse étatique apportée par Tokyo et de sa coopération multilatérale avec l'ONU.

À Mindanao, le conflit de longue date entre le gouvernement des Philippines et le Front Moro islamique de libération (FMIL) a causé la mort de plus de 120 000 personnes. Compte tenu des relations étroites que Tokyo entretient avec Manille, le gouvernement du pays a demandé au Japon de participer au processus de paix en 2005. Le pays avait déjà assuré des financements dans la région, ce qui lui conférait une certaine crédibilité. Du fait de son affiliation asiatique et non chrétienne, il constituait un acteur acceptable aux yeux du FMIL. Le Japon a accepté de jouer un rôle au sein de l'équipe internationale chargée de contrôler l'application d'un accord de cessez-le-feu. Lorsque les combats ont repris en 2009, le Japon a maintenu son soutien et est devenu membre du [groupe international de contact](#) (GIC). Réunissant un éventail de pays et d'ONG, le GIC a offert un modèle novateur pour la coordination des activités d'appui à la médiation qui a aidé les parties à parvenir à un accord de paix étendu en 2014.

Axée sur le développement

Dans ces deux exemples, le Japon a adopté une approche de la paix résolument axée sur le développement. C'est en 1991, à la suite de la Conférence de Paris sur le Cambodge, que Tokyo a entrepris de coordonner l'aide internationale au développement de ce pays. L'assistance économique du Japon a atteint son apogée au début des années 1990. Le pays était alors le premier pourvoyeur d'APD au monde, [dépassant même les États-Unis](#). Conscients que cela leur permettrait d'aborder indirectement les questions du processus de paix et des élections démocratiques, les Japonais ont placé le développement en tête des priorités lors de la Conférence de Tokyo sur le Cambodge en 1992. Cette expérience a donné au Japon plus de confiance pour assumer des rôles de tierce partie.

Comme le montre le cas de Mindanao, le Japon est traditionnellement l'un des plus généreux pourvoyeurs d'APD aux pays dont il aide à assurer la reconstruction après un conflit. Lancées en 2006, avant même la conclusion d'un accord de paix définitif, les initiatives Japon-Bangsamoro pour la reconstruction et le développement (initiatives [J-Bird](#)) ont visé à apporter aux communautés des dividendes tangibles de la

paix par le biais du développement. Le gouvernement japonais ayant tendance à considérer la souffrance économique comme une cause profonde de conflit, cette méthode est devenue un pilier de sa politique de paix.

Dans le processus de Mindanao, le Japon a pu combiner des rôles humanitaires, de promotion de la paix et de développement. Pour cela, le pays a non seulement fourni des financements pour soutenir l'économie philippine après la signature d'un accord de paix, mais a également apporté divers appuis à la médiation en organisant la rencontre de Narita (Japon) en 2011, en agissant comme observateur au sein du GIC et en réalisant un travail au niveau local en coordination avec des ONG. Il a choisi du personnel détaché par la JICA auprès du MoFA, assurant ainsi la circulation des compétences et la communication au sein des équipes. Le Japon a également maintenu un lien entre le siège des décisions et la présence sur le terrain, ce qui a permis au travail réalisé par les équipes de bénéficier à l'ensemble du processus. Cette approche globale illustre l'articulation entre action humanitaire, développement et paix («triple nexus») prônée par l'ONU.

Le long chemin vers la paix

Du fait de la place qu'il accorde au développement dans sa politique de paix, le

Si des valeurs telles que la démocratie et les droits humains sont implicites, le Japon ne les impose pas dans son action en faveur du développement.

gouvernement japonais a tendance à mettre davantage l'accent sur la prévention et la reconstruction, au lieu de répondre aux besoins d'appui à la médiation à court terme. Ces deux approches ne s'inscrivant pas dans la même chronologie, le Japon participe souvent aux activités de paix menées après un conflit, et non pendant.

La JICA a un cycle de financement de trois ans, mais encourage l'élaboration d'une deuxième et d'une troisième phase. Au total, elle finance donc souvent des projets liés à la paix sur neuf ans. Ce temps long permet aux bénéficiaires d'établir des relations plus étroites avec leurs interlocuteurs japonais et leur donne le sentiment que les initiatives menées avec l'appui du Japon aboutiront à des résultats plus durables.

Une approche gouvernementale

Historiquement, c'est à la demande d'un autre gouvernement que le Japon se lance dans des activités de paix. Son paysage politique reflète ses techniques d'engagement dans ce domaine. Depuis la fin de la guerre, le pays a connu peu de changements d'exécutif, avec un pouvoir essentiellement aux mains du Parti libéral-démocrate. Le gouvernement japonais a tendance à considérer les autres gouvernements comme étant pleinement représentatifs de leurs États. Il est donc difficile pour lui d'établir un dialogue avec des acteurs non étatiques ou avec des militaires dans le cadre de son action en faveur de la paix. À Mindanao, le fait que le Japon ait reçu l'aval du gouvernement philippin pour travailler avec le FMIL lui a permis d'œuvrer de manière plus complète pour assurer la paix. Au Cambodge, Tokyo a pu dialoguer avec toutes les parties parce qu'il était difficile de déterminer qui incarnait le gouvernement légitime. Au cours du processus de paix au Cambodge, le Japon s'est également rendu compte que les ONG jouaient un rôle de coordination en parallèle du travail officiel. Une division a alors été créée au sein du MoFA afin de tirer parti de ces activités.

Pour des raisons liées à sa législation fiscale, le Japon utilise le terme «organisation à but non lucratif» plutôt que celui d'«ONG». La notion d'organisation «non gouvernementale» n'a pas la même connotation positive qu'aux États-Unis ou au Royaume-Uni, par exemple, où les personnes passent d'un poste au gouvernement à un autre dans une ONG et comprennent ainsi le travail dans les deux secteurs. Au Japon, les organisations à but non lucratif bénéficient de financements moins conséquents qu'en Suisse, qui a une longue tradition d'engagement humanitaire et civique. Cette situation limite leur champ d'action et les oblige à faire davantage appel au bénévolat. Ce manque de financement réduit le partage de connaissances et d'expertise, car ces structures attirent des jeunes qui partent ensuite vers une carrière plus stable lorsqu'ils ont acquis de l'expérience.

Un style indirect

Au Japon, les différends internes sont résolus hors des forums parlementaires établis. Les instances politiques, les entreprises et les universités s'appuient ainsi sur un concept appelé 根回し ou *nemawashi* (littéralement, «contourner les racines») pour préparer le terrain des négociations de ma-

Lectures complémentaires

Lam Peng Er, *Japan's Peace-Building Diplomacy in Asia*, (Abingdon/New York: Routledge, 2009).

Kristian Herbolzheimer, Emma Leslie, «**Innovation in mediation support: The International Contact Group in Mindanao**», Conciliation Resources, 2013.

Karl Gustafsson, Linus Hagström et Ulv Hanssen «**Long live Pacifism! Narrative Power and Japan's Pacifist Model**», *Cambridge Review of International Affairs* (2019), 32:4, p. 502–520.

Miyoko Taniguchi, «**The Role of Adaptive Peacebuilding in Japan's Assistance of the Mindanao Peace Process in the Philippines**», in: Cedric de Coning, Rui Saraiva et Ako Muto (dir.), *Adaptive Peacebuilding. Twenty-first Century Perspectives on War, Peace, and Human Conflict* (Cham: Palgrave Macmillan, 2023), p. 263–290.

nière informelle en recueillant des appuis et un consensus avant de proposer un processus. Cette méthode permet aux jeunes de soumettre leurs idées aux personnes plus expérimentées sans paraître irrespectueux (un principe fondamental au sein de la société japonaise). Les processus de ce type confèrent un caractère indirect à certaines composantes des approches japonaises de médiation ou de négociation, ce qui présente à la fois des avantages et des inconvénients lorsqu'il s'agit d'intervenir dans des conflits à travers le monde. Une approche discrète, qui favorise un travail collaboratif et met l'accent sur l'humilité, peut s'avérer utile dans certaines situations ou lorsque différents acteurs s'associent pour jouer des rôles distincts dans le cadre d'un appui à la médiation (par exemple, lors d'une démarche par canaux détournés ou pour approcher des fonctionnaires étrangers qui ont étudié au Japon par le passé).

Le Japon a développé son propre style de démocratie. Ceux qui expriment leurs points de vue de manière plus affirmée sont perçus par la société comme des éléments perturbateurs. Tout en adhérant aux valeurs démocratiques, le Japon a tendance à ne pas aborder ouvertement les questions de gouvernance ou de droits humains avec les autres États et se tient à l'écart des activités de médiation plus politiques. De plus, le pays est moins enclin à prendre position sur les conflits dans le monde. Sa déclaration officielle concernant la réinvasion de l'Ukraine par la Russie en 2022 était une

première, mais elle s'explique aussi par la situation géographique de l'Archipel.

Si des valeurs telles que la démocratie et les droits humains sont implicites, le Japon ne les impose pas dans son action en faveur du développement. Concernant les financements octroyés au titre de son APD, par exemple, Tokyo préfère attendre que le pays bénéficiaire sollicite un appui et se garde de plaquer ses propres conceptions. Les bailleurs de fonds occidentaux ont critiqué cette approche qu'ils jugent trop passive, mais le Japon considère qu'elle favorise l'autonomie et l'appropriation locale. Dans son [livre bleu diplomatique 2024](#), le MoFA souligne la nécessité d'écouter la population et de se laisser guider par celle-ci dans son travail diplomatique. Lors des activités sur le terrain dans les pays touchés par des conflits, les Japonais veillent à éviter des termes tels que «démocratie», qui peuvent sembler moralisateurs, et préfèrent cocréer des processus faisant appel à ces valeurs, par exemple un projet de construction d'école où les décisions sont prises en groupe. Au lieu de «droits humains», les agents japonais chargés du développement utilisent un terme qui fait référence à la primauté de la vie ou s'appuient sur des concepts tirés du Coran ou des hadiths, en fonction de la communauté à laquelle ils s'adressent.

Liens avec l'ONU

Historiquement, le Japon est un fervent défenseur de l'ONU, à qui il alloue des fonds et des ressources humaines et dont il utilise les mécanismes multilatéraux pour promouvoir la paix. En 2023, le pays était le [premier pourvoyeur de ressources](#) du Programme des Nations Unies pour le développement. Des personnalités japonaises, telles qu'Ogata Sadako (qui a été Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés avant de prendre la tête de la JICA), ont fait de grandes carrières à l'ONU, qui leur ont donné de la visibilité auprès des responsables politiques japonais et leur ont permis de soutenir des processus de paix, par exemple à Mindanao. La réputation vacillante de l'ONU du fait de l'absence de consensus au sein du Conseil de sécurité et la contraction de l'économie japonaise pourraient réduire cet attrait. Pour autant, les principes de l'ONU jouissent

toujours d'une certaine légitimité au sein de la société japonaise, qui a intégré les objectifs de développement durable et les utilise même comme outil commercial pour vendre certains produits.

Défis et opportunités

Travailler à un niveau officiel à la demande des gouvernements peut permettre d'obtenir plus facilement un mandat pour mener des activités de paix. Cependant, le manque d'expérience du Japon dans la coopération avec les ONG pourrait l'empêcher d'atteindre des pans plus larges de la population dans les sociétés touchées par des conflits ou d'offrir un espace aux voix minoritaires. L'association de Tokyo avec les Nations Unies, qui permet à son personnel d'acquérir une expérience de la paix par l'intermédiaire du système onusien, et non via les structures diplomatiques nationales, peut constituer à la fois un avantage et un handicap pour les activités de paix du pays, en fonction de ses intérêts et de la manière dont l'institution sera vue à l'avenir.

À l'heure où les aspects géopolitiques revêtent un rôle croissant dans tous les conflits, il est essentiel que les acteurs qui œuvrent pour la paix soient perçus comme impartiaux et témoignent d'une réelle intention d'aider à résoudre les différends. De nombreux pays considèrent que le Japon a moins d'objectifs dissimulés que le Royaume-Uni, la France ou les États-Unis, ce qui renforce son image d'impartialité dans les activités de médiation – même si, dans certains cas, celle-ci est ternie par l'association avec l'alliance militaire américaine. Le pays s'est forgé une réputation dans des régions telles que Mindanao et bénéficie de certains avantages liés à son statut d'acteur asiatique. Ce dernier aspect dépend toutefois en grande partie du contexte. En effet, la Chine, la Corée du Sud et la Corée du Nord continuent de lui demander des comptes pour ses actions militaires passées.

Si la population et les responsables politiques souhaitent que le Japon intensifie son action en faveur de la paix, notamment par des activités d'appui à la médiation, le pays pourrait [tirer parti](#) de son engagement constitutionnel et de son positionnement

dans le monde. Chaque État qui s'engage dans des activités de paix bénéficie de conditions uniques pour offrir ses services. La Chine peut ainsi s'appuyer sur ses grands projets d'infrastructure et [la Turquie](#) sur son aide humanitaire. Quant au Japon, il peut compter sur la confiance et la fiabilité dont il jouit historiquement grâce à son APD axée sur les besoins des communautés touchées.

Les enseignements du Japon

Le Japon possède une longue expérience de la coopération bilatérale par l'intermédiaire de la JICA. Dans ce cadre, il a toujours accordé la priorité au respect de l'appropriation locale et à l'application d'une approche participative, en s'efforçant de comprendre le contexte à différents niveaux (local, national et international). L'approche adoptée à Mindanao, articulante action humanitaire, développement et paix en coordination avec les autres pays et les ONG, constitue une bonne illustration de cette philosophie. Écouter avec humilité et cocréer des processus axés sur les besoins de la société, au lieu de projeter des valeurs moralisatrices, peut ouvrir des possibilités d'actions pacifistes. Les États désireux de participer à des processus de paix peuvent s'inspirer de l'engagement japonais à allouer des financements à long terme, ce qui renforce le sentiment de fiabilité et permet d'obtenir des résultats plus durables.

Voir le [site thématique du CSS](#) pour en savoir plus sur la médiation et la promotion de la paix.

Katrina Abatis est Senior Program Officer au sein de l'équipe Mediation Support du Center for Security Studies (CSS) à l'ETH de Zurich. Elle est l'auteur de «[Inviting the Elephant into the Room: Culturally Oriented Mediation and Peace Practice](#)».

L'auteur tient à remercier les personnes interrogées au Japon pour leur précieuse contribution, ainsi que le [Projet d'appui à la médiation](#), une initiative conjointe du CSS à l'ETH de Zurich et de swisspeace financée par le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) de la Suisse.

Les [analyses de politique de sécurité](#) du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH de Zurich. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais.

Éditrice: Névine Schepers
Révision linguistique: Névine Schepers
Layout et graphiques: Miriam Dahinden-Ganzoni, Rosa Guggenheim

Feedback et commentaires: css.info@sipo.gess.ethz.ch
Plus d'éditions et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment:

[La médiation comme entreprise d'État en Türkiye](#) No 346
[Évolutions de la chaîne d'approvisionnement des puces](#) No 345
[Défis du réarmement: l'exemple de la poudre](#) No 344
[La cybersécurité dans l'espace](#) No 343
[Les relations de Pyongyang avec Moscou et Pékin](#) No 342
[Comparaison des politiques d'infrastructures critiques](#) No 341

© 2024 Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich
ISSN: 2296-0228; DOI: 10.3929/ethz-b-000691799