

Les Études du CERI  
N°17 - juin 1996

**L'activité internationale des acteurs locaux  
au Japon et en Asie du Nord-Est**

Karoline Postel-Vinay

# L'activité internationale des acteurs locaux au Japon et en Asie du Nord-Est

Karoline Postel-Vinay

Le fait que les collectivités locales, par exemple en France, aient des activités extérieures n'est pas en soi un phénomène nouveau : quelle commune, quelle région n'a pas, durant ces dernières décennies, ouvert sa propre fenêtre sur le monde, notamment par la voie des amitiés culturelles du jumelage ? Cependant, on assiste depuis quelques années à une double transformation, suffisamment significative pour parler de fait politique nouveau. Il s'agit, d'une part, de la multiplication des acteurs impliqués dans les échanges entre localités de différentes nations et, d'autre part, de la diversification des domaines dans lesquels ces échanges s'inscrivent. Ce changement n'est pas seulement quantitatif car il touche à la façon même dont s'organisent les relations internationales. Il remet manifestement en cause la centralité du rôle des Etats sur la scène mondiale et pose la question de l'ajustement de ceux-ci aux stratégies de plus en plus présentes et complexes des acteurs non étatiques. Cette question qui, en termes généraux, a déjà fait l'objet d'analyses substantielles de la part des théoriciens des relations internationales<sup>1</sup>, se pose aussi en termes plus spécifiques : on peut, en l'occurrence, s'interroger sur la façon dont l'évolution de la scène mondiale affecte également l'articulation du local et du national. Par ailleurs, la transformation des échanges entre localités de différents pays, ou échanges "inter-locaux", met en évidence des critères nouveaux de l'activité internationale qui ne se définissent plus nécessairement en fonction d'une opposition entre le gouvernemental et le non-gouvernemental, l'étatique et le non-étatique (renvoyant, par exemple, à l'acceptation ou au refus de la logique de souveraineté), mais qui sont déterminés avant tout par la réalité sociologique d'un lieu donné. Ce que l'on observe alors c'est l'apparition d'intérêts locaux, définis dans un contexte transfrontalier, au-delà des considérations de partage du pouvoir.

---

<sup>1</sup> Rosenau J., *Turbulence in World Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1990 ; Sklair L., *Sociology of the Global System*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1991 ; Badie B. et Smouts M-C., *Le Retournement du monde*, Paris, Presses de la FNSP, 1992 ; Mc Grew A. et Lewis P. (dir.), *Global Politics*, Cambridge, Polity Press, 1992.

Cette étude porte en grande partie sur les acteurs locaux japonais de la côte ouest de l'archipel et de leurs relations avec leurs voisins continentaux, c'est-à-dire les localités de Sibérie extrême-orientale et de Chine du Nord-Est<sup>2</sup>. Mais on fera également quelques détours par l'Europe afin de suggérer les liens qui existent entre les phénomènes décrits et une problématique plus générale. Après une introduction historique, présentant les relations "classiques" entre collectivités locales, suivront deux parties, l'une sur la position des localités face aux Etats dans le contexte international, l'autre sur le dépassement de cette confrontation et les effets de recomposition auxquels il renvoie.

## **Les relations classiques entre collectivités locales**

Dans les lignes qui précèdent on a évoqué de manière délibérément floue les acteurs locaux, les localités, les collectivités locales, sans chercher à définir ces différents termes. En fait il paraît surtout utile de distinguer deux catégories d'acteurs, celle, assez bien délimitée, qui relève du subétatique, et celle, plus large et dont le fondement est plus socio-politique que simplement politique, qui relève du local en général. La première se définit strictement par rapport au cadre stato-national : elle désigne des espaces administratifs et les autorités qui en ont la charge, c'est-à-dire ce qu'on appelle couramment les collectivités locales ou territoriales. La seconde englobe tout groupe d'acteurs, publics ou privés, mobilisés par une même appartenance, ou sentiment d'appartenance, à un lieu spécifique. L'apparition sur la scène mondiale de ce second type d'acteurs, que l'on appellera les acteurs locaux, inaugure un nouveau mode de gestion des relations internationales, où les critères fonctionnels tendent à prendre le pas sur la recherche d'un certain équilibre du partage du pouvoir. On reviendra sur cette notion d'acteur local et sur ce qu'elle implique. Notons pour le moment que les échanges inter-locaux ont jusqu'ici été essentiellement le fait des collectivités territoriales : en ce sens il est préférable de les qualifier de "sub-étatiques" puisqu'ils ne sortent pas du cadre classique des relations internationales, dominé par le jeu interétatique, et qu'il faut par ailleurs les distinguer du nouveau type d'échanges inter-locaux au développement duquel on assiste aujourd'hui.

Les activités internationales des collectivités territoriales que l'on a pu observer, en particulier depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, se sont fondées sur des opportunités d'ordre politique, d'une part, et d'ordre géographique, d'autre part. Les jumelages entre collectivités correspondaient à la première catégorie. La vocation du jumelage lui-même a pu varier. Franck Petiteville distingue les jumelages de "réconciliation" qui se sont établis dans l'après-guerre entre communes françaises et allemandes afin de cicatrifier les blessures laissées par le deuxième conflit mondial, les jumelages de "compréhension" qui, durant la guerre froide, ont mis en contact des communes de part et d'autre du rideau de fer, et les jumelages de "coopération" reliant les communes européennes

---

<sup>2</sup> Postel-Vinay K., "Acteurs japonais et relations transnationales dans la zone de la Mer du Japon", thèse de doctorat, Institut d'études politiques de Paris, mars 1996.

et africaines dans la foulée des mouvements d'indépendance<sup>3</sup>. Quel que fût le projet annoncé, tous ces accords inter-locaux se référaient à un discours idéaliste de paix et de solidarité qui faisait contrepoids à la dureté des termes de la *realpolitik* menée par les gouvernements centraux, voire à l'hostilité ou à l'indifférence des opinions publiques nationales. Ils n'offraient pas pour autant de véritable alternative au fonctionnement essentiel de la politique mondiale et leur portée, on le sait, n'a guère dépassé le cadre d'échanges culturels bien intentionnés et peu subversifs.

Au Japon, la pratique du jumelage ne s'est réellement développée qu'à partir du milieu des années soixante même si des accords ont été signés dès la fin des années cinquante (l'un des tout premiers est celui qui associe, en juin 1958, Paris et Kyoto). Les Jeux olympiques de Tokyo, en 1964, qui ont à beaucoup d'égards marqué un tournant dans le développement du Japon et dans la perception que ce pays avait de sa propre puissance ont joué là aussi un rôle de catalyseur. Ils ont encouragé les collectivités territoriales japonaises, ou du moins les plus dynamiques d'entre elles, à montrer qu'elles étaient sorties de l'"après-guerre" (la période de reconstruction) et qu'elles appartenaient au "nouveau Japon", c'est-à-dire à un pays démocratique, économiquement développé et ouvert sur le monde : la mise en place d'une activité internationale devait contribuer à cette démonstration. Aussi la recherche d'accords de jumelage visait-elle alors, essentiellement, les pays occidentaux, et avant tout les Etats-Unis. Par la suite, l'enrichissement spectaculaire du Japon, son expansion économique mondiale, ont transformé les objectifs des jumelages ainsi que leur localisation. Désormais ils étaient moins motivés par un besoin de reconnaissance au sein du camp occidental que par la nécessité de désamorcer les craintes, plus ou moins rationnelles, suscitées par la nouvelle puissance japonaise : à l'image de cette puissance, ils se sont géographiquement diversifiés. Au début des années quatre-vingt-dix, les accords entre collectivités territoriales japonaises et américaines constituaient toutefois encore, avec les accords sino-japonais, la majorité de ces jumelages<sup>4</sup>. Leur répartition reflétait donc aussi la relation du Japon avec le monde extérieur telle qu'elle pouvait être perçue par le gouvernement central (l'importance fondamentale, en dépit des frictions, du partenariat avec les Etats-Unis, la forte complexité de la relation avec la Chine). En ce sens, ces échanges inter-locaux ne sont guère différents des jumelages établis en Europe : là encore, les collectivités locales ont respecté à la fois l'ordre diplomatique fixé par les Etats et la prérogative de ces derniers sur la scène mondiale, et ne proposaient donc pas une autre interprétation des relations internationales que sa lecture classique.

Nombre de relations subétatiques se sont par ailleurs fondées sur une opportunité géographique. Il s'agit des relations entre régions frontalières réunies par la mise en valeur de ressources naturelles ou industrielles similaires, ou encore par la gestion de problèmes écologiques communs. Ces échanges inter-locaux transfrontaliers ont donc eu pour justification la cohérence géographique ou géo-économique d'un espace (que ce soit,

---

<sup>3</sup> Petiteville F., *La Coopération décentralisée. Les Collectivités locales dans la coopération Nord-Sud*, Paris, L'Harmattan, 1995 ; Stasi B., communication au colloque de Reims, in Conac G., Némery J.-C., Desouches C. (dir.), *Coopération décentralisée et coopération multilatérale francophone*, Paris, Economica, 1989.

<sup>4</sup> En 1992, sur 854 accords de jumelage signés au Japon, 277 étaient nippo-américains, et 124 étaient nippo-chinois (33 nippo-français). Jichitai Kokusaika Kyokai/Centre japonais des collectivités locales, *Japan Local Government Databook*, Tokyo, 1992.

par exemple, celui défini par la chaîne des Pyrénées ou par la vallée du Rhin) qui primait alors sur les logiques territoriales nationales. Si leur ambition était essentiellement d'ordre économique, ce second type de relations subétatiques avaient néanmoins une signification politique plus novatrice que les jumelages en étant plus nettement démarqués du cadre stato-national. Il est en effet révélateur qu'en Europe la plupart des associations de coopération transfrontalière se soient d'abord développées durant les années soixante-dix dans le cadre de la construction communautaire, notamment sous l'impulsion du Conseil de l'Europe. Les échanges inter-locaux mis en place dans un même espace frontalier participaient là d'un projet supra-national, ou tout au moins bénéficiaient de la dynamique induite par ce projet. De ce fait ils rendaient plus tangible pour les collectivités territoriales concernées un principe de double allégeance, nationale et européenne, qui est longtemps resté abstrait pour d'autres acteurs. En l'occurrence la référence européenne était celle d'une région transnationale qui apparaissait alors comme une composante d'un espace inédit (même si la construction de celui-ci, c'est-à-dire l'Europe, restait pour le moins problématique).

Cependant l'innovation politique à laquelle renvoyaient ces relations transfrontalières était envisageable dans la mesure où le contexte international dans lequel ces dernières s'inscrivaient était pacifique et consensuel. Les gouvernements centraux européens ne pouvaient qu'approuver ces actions de coopération même si elles impliquaient un certain grignotage des règles de la souveraineté nationale, une conséquence qu'ils étaient de toute façon eux-mêmes prêts à assumer, ne serait-ce qu'en principe, au nom de la construction communautaire. Dans un contexte moins serein, voire franchement hostile, comme celui de l'Asie du Nord-Est, les relations subétatiques transfrontalières ne pouvaient avoir une signification politique qu'extrêmement limitée et contrôlée, à moins d'être en contradiction forte avec la ligne diplomatique des Etats impliqués. Au Japon, la ville de Niigata, située sur la côte Ouest de l'archipel, a reçu de Tokyo en 1963 un statut particulier l'autorisant à un "commerce de cabotage" (*engan bôeki*) notamment avec ses voisins soviétiques de Sibérie extrême-orientale. Cette autorisation pour des échanges transfrontaliers avait été rendue possible par la déclaration nippo-soviétique d'octobre 1956 visant à la normalisation des relations entre les deux pays. Elle reflétait donc un *statu quo* interétatique, laborieusement négocié, et sa mise en œuvre demeurait sous l'étroite supervision des administrations centrales de part et d'autre de la mer du Japon. De même, l'association réunissant les maires des villes côtières de l'Ouest japonais et de Sibérie extrême-orientale, créée en 1970, s'est cantonnée dans l'organisation d'événements artistiques et sportifs sans jamais aller au-delà de ce qui était acceptable pour Tokyo et Moscou.

Aussi, lorsque le politologue Ivo Duchacek mettait en avant la notion de "souveraineté perforée", faisait-il uniquement référence à des échanges entre acteurs subétatiques dans des contextes internationaux non-confliktuels de l'Amérique du Nord et de l'Europe de l'Ouest<sup>5</sup>. Sans doute Duchacek avait-il raison de souligner que ces échanges pouvaient déboucher sur des "régimes coopératifs" (*cooperative regimes*) singuliers, c'est-à-dire des formes d'ordre qui étaient de fait plus trans-nationales qu'inter-nationales,

---

<sup>5</sup> Duchacek I., *The Territorial Dimension of Politics within, among and across Nations*, Boulder, Westview, 1986 ; Duchacek I., Latouche D. & Stevenson G. (dir.), *Perforated Sovereignties and International Relations*, New York, Greenwood Press, 1988.

mais cela supposait implicitement que ceux-ci devaient malgré tout être en phase avec un certain consensus interétatique. Ses travaux n'en sont pas moins utiles pour analyser les situations plus complexes auxquelles on est confronté à présent. En particulier, ils ont montré comment les mouvements régionalistes internes, ou "localistes", pouvaient, et tendaient effectivement, à renforcer leur position face à l'autorité centrale par le biais des relations extérieures. On le voit aujourd'hui dans des mouvements régionalistes comme ceux de l'Ecosse ou de la Catalogne, où l'adhésion au projet communautaire européen apparaît de plus en plus comme un moyen privilégié d'accès à une forme d'autonomie<sup>6</sup>. En d'autres termes, les relations centre-périphérie tendent à se négocier au-delà du cadre interne : il s'agit là d'une tendance nouvelle, observable également en Asie du Nord-Est et qui, comme on va le voir maintenant, contribue certainement à l'affirmation des acteurs locaux sur la scène internationale.

## I

### Délocalisation du rapport centre-périphérie

Le rééquilibrage entre le pouvoir central et les gouvernements locaux semble donc passer, de plus en plus, par une présence plus autonome et plus forte de ces derniers dans l'espace mondial. Par exemple, en France, la politique de décentralisation des années quatre-vingt a manifestement été de pair avec la multiplication des activités extérieures des collectivités territoriales et surtout leur implication croissante dans l'aide au développement. De là découle la "coopération décentralisée" qui, d'ailleurs, représente aujourd'hui l'essentiel de l'action internationale des collectivités territoriales françaises, et à travers laquelle les jumelages, notamment les jumelages franco-africains, ont pris une nouvelle signification en devenant les vecteurs d'une forme plus substantielle d'échanges inter-locaux<sup>7</sup>. Tout en consentant une redistribution des ressources politiques dans le cadre national, l'Etat français acceptait donc aussi que les acteurs subétatiques le relaient, au moins dans une certaine mesure, dans un domaine où sa prérogative était jusqu'alors absolue. Un phénomène tout à fait similaire s'est produit pendant la même période au Japon où les gouvernements locaux se sont lancés dans leur propre politique d'"internationalisation" (*kokusaika*)<sup>8</sup>, en particulier en s'engageant dans le domaine de la

---

<sup>6</sup> Cette instrumentalisation de la dynamique européenne par les régions a de nouveau été mise en évidence lors des élections espagnoles de mai 1996. Voir entre autres Semo M., "Des régions qui jouent l'Europe contre les Etats-nations", *Libération*, 4 et 5 mai 1996.

<sup>7</sup> Petiteville F., *La Coopération décentralisée*, *op. cit.*

<sup>8</sup> Ce fut le slogan politique des années quatre-vingt, lancé par le gouvernement de Nakasone Yasuhiro (1982-87) qui voulait faire du Japon un "Etat international" (*kokusai kokka*) : cela signifiait aussi bien un accroissement des importations de produits américains qu'une plus grande implication du Japon dans la politique mondiale ou encore qu'une politique d'encouragement des voyages et séjours des Japonais à l'étranger. Pour une première discussion sur les multiples interprétations de *kokusaika*, voir Mouer R. et Sugimoto Y., *Images of Japanese Society*, Londres, Kegan Paul International, 1986, et pour un exemple des innombrables débats autour de ce thème au Japon : Sugiyama Mitsunobu, "Mienai tanin. Kokusaikaron-no kansei", *Sekai*, avril 1988.

coopération : ce qu'on a appelé dès lors l'"internationalisation des régions" (*chihô-no kôkusaika*) était clairement la manifestation d'un renouveau du dialogue centre-périphérie dans l'archipel.

En élargissant le champ de leurs activités extérieures, en leur donnant aussi plus de substance, les collectivités locales ont créé en outre une dynamique nouvelle, entraînant une multitude d'acteurs que l'on qualifiera d'acteurs "locaux" plutôt que "subétatiques". La mise en place d'échanges plus intenses et sophistiqués, ayant donc des conséquences plus complexes sur le plan technique, financier, ou plus généralement logistique, a nécessité la participation d'établissements publics, d'entreprises, d'ONG, d'associations et d'individus, qui n'avaient pas lieu d'être sollicités jusqu'alors. Ces nouveaux acteurs peuvent être publics ou privés : leur point commun essentiel est leur identité locale qui se manifeste à la fois par leur implantation géographique (dans telle région ou dans telle ville) et par leur engagement dans un projet de dimension locale.

Cependant, l'intensification de l'activité extérieure des collectivités locales et la mobilisation de nouveaux acteurs que celle-ci implique n'ont pas uniquement une cause interne. Elles correspondent aussi à la transformation de la scène internationale. L'assouplissement des frontières nationales un peu partout dans le monde, et singulièrement autour de l'ancienne sphère soviétique, a tout d'abord facilité l'essor des échanges inter-locaux transfrontaliers. On l'a vu par exemple dans le cas des autorités locales russes et chinoises de part et d'autre du fleuve Amour qui, dès la reprise du dialogue Moscou-Pékin sur les questions frontalières, ont signé entre elles, sans attendre le dénouement du dit dialogue, des accords de coopération économique et technique<sup>9</sup>. Ensuite, la multiplication et la diversification des acteurs impliqués dans les échanges inter-locaux reflète une tendance plus générale des relations internationales, liée à la globalisation des problèmes et des moyens de les résoudre. Comme le notait le politologue Anthony Mc Grew : "En plus des gouvernements nationaux, le système politique global comprend des organisations internationales, des branches d'administrations centrales, des administrations subétatiques, et toute une variété d'acteurs non étatiques, depuis les firmes transnationales jusqu'aux individus, dont notamment les groupes sociaux et les groupes d'intérêts, ainsi que les groupes de pression transnationaux. De surcroît, il faut tenir compte d'une gamme de plus en plus variée des questions politiques apparaissant à l'ordre du jour mondial"<sup>10</sup>. Cette nouvelle complexité concerne donc l'ensemble des échanges réalisés dans le cadre de l'espace mondial, y compris les échanges inter-locaux, entre localités de nationalités différentes.

---

<sup>9</sup> La reprise de ces négociations date de février 1987, mais seulement quatre ans plus tard, en avril 1991, le gouvernement de Moscou déclarait que la question de la frontière sino-russe était résolue "à 90 %". Sur cette question voir Pi Y.-H., "China's boundary issues with the former Soviet Union", *Issues & Studies*, juillet 1992. Pour des exemples d'accords de coopération locale sino-russes, voir entre autres Christoffersen G., "Economic reforms in Northeast China", *Asian Survey*, vol. 28, décembre 1988 ; Ishii A., "Economic and trading relations on the sino-soviet border in Heilongjiang", *JETRO China Newsletter*, mars-avril 1991.

<sup>10</sup> Mc Grew A., "Global politics in a transitional era", dans McGrew A. & Lewis P., *Global Politics*, Cambridge, Polity Press, 1992, p. 313.

Enfin, si la transformation du rapport centre-périphérie peut être considérée comme un catalyseur de l'internationalisation des pouvoirs locaux, cette transformation elle-même peut considérablement varier, à la fois dans sa configuration et dans sa signification, d'un pays à l'autre. On vient de mentionner les mouvements de décentralisation récents en France et au Japon. Il s'agit dans chacun des cas d'une évolution négociée entre différents acteurs politiques dans le cadre d'une démocratie. Il existe certes des différences de fonctionnement entre ces démocraties, et on pourra noter en particulier qu'au début des années quatre-vingt le Japon était, de fait, déjà plus décentralisé que la France grâce à sa loi sur l'autonomie locale votée en 1947 qui prévoyait, entre autres, l'élection directe des gouverneurs de préfecture. Mais ces évolutions française et japonaise sont néanmoins similaires si on les compare, par exemple, à la décentralisation sud-coréenne de la fin des années quatre-vingt. Là, il s'agit d'un phénomène intrinsèquement lié à une transformation plus générale et plus radicale, à savoir la transition démocratique de la Corée du Sud : la décentralisation ne peut donc plus être présentée comme un "perfectionnement" de la démocratie (tout du moins sur le plan du principe) mais comme une condition de sa mise en place. D'autant plus que, dans le cas sud-coréen, la géographie a joué un rôle manifeste dans la vie politique du pays et la répartition des forces partisans correspond à un découpage régional assez précis<sup>11</sup>. Par ailleurs, dans un contexte encore plus instable, le terme de "décentralisation" peut même paraître inadéquat. Dans la Russie post-soviétique ou dans la Chine de Deng, voire la Chine pré-post-Deng, on doit plutôt parler de confrontation entre le centre et les autorités locales. Cette confrontation participe d'un bouleversement quasi structurel où le pouvoir central lui-même est en crise. La démocratie est là trop fragile (sinon inexistante) pour qu'il soit vraiment question de dialogue entre centre et périphérie : il s'agit d'un rapport de forces qui devient au contraire un facteur d'incertitude supplémentaire dans l'évolution politique de ces pays. On remarquera néanmoins que, dans des situations aussi éloignées les unes des autres que celles du Japon, d'une part, de la Russie ou de la Chine, d'autre part, le renforcement des pouvoirs locaux tend de plus en plus à se réaliser au-delà du cadre interne. Mais, comme on va le voir maintenant, cette tendance peut, dans un cas, être instrumentalisée par le gouvernement central parce que, précisément, elle s'inscrit dans une forme de dialogue entre centre et périphérie, alors que dans l'autre elle échappe en principe au contrôle étatique.

## **L'"internationalisation des régions"**

La politique japonaise d'"internationalisation des régions" est donc à la fois un sous-produit du vaste projet d'"internationalisation" entrepris à l'échelle nationale depuis les années quatre-vingt et une étape dans l'histoire des relations entre Tokyo et les pouvoirs locaux. Plus qu'une constante de la vie politique, la définition de ces relations aura été

---

<sup>11</sup> Cf. Koo H. (dir.), *State and Society in Contemporary Korea*, Ithaca, Cornell University Press, 1993 ; Yoo J-H., "A study of the local system in Korea : the politics of decentralisation", *Korea Observer*, n° 2, été 1993.

une partie intégrante du processus de construction nationale au Japon<sup>12</sup>. L'extrême centralisme du régime militariste des années trente et quarante n'a que temporairement démenti ce fait. Dès le lendemain de la Guerre du Pacifique, la mise en place par le gouvernement d'occupation américain (1945-52) d'un programme radical de décentralisation a ranimé la dynamique du rapport centre-périphérie. Celle-ci s'est toujours caractérisée par une sorte d'équilibre en perpétuel renouvellement, où la relative dépendance matérielle des régions japonaises à l'égard de Tokyo a été compensée par une réelle capacité de pression de la périphérie sur le centre. Au moins jusqu'au milieu des années soixante, le jeu partisan en était pratiquement absent. La prééminence des valeurs communautaires a entretenu, aussi bien dans les localités rurales qu'urbaines, des schémas traditionnels d'allégeance, basés sur des relations interpersonnelles et des intérêts particuliers. Mais, si les politiciens locaux ont alors mis en avant leur appartenance à une localité donnée au détriment de telle ou telle affiliation partisane, cette "indépendance" politique a dans la pratique favorisé les Conservateurs qui ont su imposer leur soutien logistique à son expression. Ce n'est qu'avec l'entrée du Japon dans sa période dite de haute croissance que les socialistes et les autres partis de gauche ont réussi à s'implanter au niveau local, en instrumentalisant à leur profit le malaise suscité par les dérives du développement économique comme la pollution et les inégalités régionales. Au début des années soixante-dix, 40 % de la population japonaise vivait dans des localités gérées par des représentants de partis de gauche : depuis, l'équilibre des relations centre-périphérie a aussi reflété, mais pas seulement, un certain état du rapport de force entre les principaux partis politiques. En particulier, le Parti libéral-démocrate (PLD), au moins jusqu'à l'été 1993 qui mit fin au monopole du pouvoir qu'il détenait depuis 38 ans, s'est dès lors régulièrement servi de la ressource politique du régionalisme pour renforcer son assise lorsque celle-ci chancelait. Cela aura été le cas au début des années soixante-dix lorsqu'une crise majeure du PLD a coïncidé avec le lancement d'un important programme d'aide à l'industrialisation des régions, inspiré du fameux plan de "Refonte de l'Archipel Japonais" (*Nihon rettô kaizô-ron*)<sup>13</sup>. Par la suite, Takeshita Noboru, Premier ministre de 1987 à 1989, au moment où le PLD entrait dans une phase de décadence accélérée, a bien essayé d'améliorer sa popularité par une politique de célébration du *furusato*, c'est-à-dire du "pays" ou du "village natal". Mais cette stratégie n'a, cette fois, plus fonctionné parce que, d'une part, le déclin du PLD était de toute façon inéluctable, et parce que, d'autre part, elle proposait des mesures qui étaient en deçà de ce à quoi les pouvoirs locaux pouvaient désormais prétendre. En effet, l'appel à la mobilisation autour du slogan "internationalisation" avait entre-temps fait son chemin et était devenu, notamment pour les gouvernements locaux, le véhicule d'expression de prétentions nouvelles. L'amélioration de la participation politique des localités japonaises devait aussi se traduire sur le plan externe.

---

<sup>12</sup> Voir Steiner K., *Local Government in Japan*, Stanford University Press, 1965 ; Hall J., *Government and Local Power in Japan : 500 to 1700*, Princeton University Press, 1966 ; Steiner K., Krauss E., Flanagan S. (dir.), *Political Opposition and Local Politics in Japan*, Princeton University Press, 1980 ; Samuels R., *The Politics of Regional Policy in Japan*, Princeton University Press, 1983.

<sup>13</sup> Il en existe même une version anglaise : Tanaka K., *Building a New Japan. A Plan for the Remodeling of the Japanese Archipelago*, Tokyo, Simul Press, 1973. Sur l'utilisation du régionalisme par le PLD, voir Calder K., *Crisis and Compensation. Public Policy and Political Stability in Japan*, Princeton University Press, 1988.

Durant la fin des années quatre-vingt, la plupart des gouvernements locaux japonais se sont dotés d'un "département des affaires internationales" ou encore d'une "section des échanges internationaux". Ces initiatives dispersées ont par ailleurs convergé dans la création en 1988 d'une "Association pour l'internationalisation des collectivités locales" (*jichitai kokusaika kyōkai*) : elle a d'abord eu pour but de fournir des informations sur les statuts et les modes d'action des collectivités territoriales dans les autres pays, puis s'est impliquée de plus en plus directement en apportant un soutien matériel aux activités extérieures des collectivités locales japonaises, et en assurant leur promotion par le biais de cinq bureaux de représentation ouverts en Europe, en Asie et aux Etats-Unis. Mais son fonctionnement n'est pas tout à fait autonome puisqu'une bonne partie de son activité est subventionnée par différents ministères (entre autres le ministère des Affaires étrangères et celui de l'Intérieur), et que ceux-ci en retirent de fait un pouvoir de contrôle sur les projets qu'elle engage. Aussi, par son mode d'organisation et par son existence même, cette association est-elle doublement représentative du mouvement japonais de l'"internationalisation des régions". Le fait que les collectivités ne se mobilisent plus seulement autour de questions d'ordre interne (comme, par exemple, la critique de la haute croissance) mais également externe est révélateur d'un changement de configuration du rapport centre-périphérie, où Tokyo a effectivement été amené à prendre en compte de nouvelles demandes, visant un domaine qu'il pouvait jusqu'alors considérer comme une chasse gardée. Cependant le recours apparemment incontournable aux subventions gouvernementales montre aussi les limites de l'émancipation des collectivités locales, et donc les limites de l'empiétement de la "chasse gardée" en question. Si l'"internationalisation des régions" est effectivement un phénomène nouveau, son impact sur la capacité d'initiative des localités en matière de politique extérieure, et donc sur la prééminence étatique dans la définition de cette politique, doit à l'évidence être nuancé. Et, comme le note justement Yoshida Shinichirō à propos de la participation des collectivités locales à l'aide au développement, les avis, au Japon, ne sont pas vraiment concordants : alors que ces dernières tendent à se féliciter du progrès démocratique que constitue cet élargissement de leurs activités, nombre d'universitaires tiennent à souligner que peu de projets se démarquent de la ligne diplomatique de l'Etat et en concluent que le gain d'autonomie tiré de cette évolution reste modeste<sup>14</sup>.

L'innovation politique, en l'occurrence, réside peut-être moins dans le changement de la relation centre-périphérie en lui-même que dans le mode de gestion des relations extérieures sur lequel cette transformation débouche, tout particulièrement dans le domaine de l'aide au développement. La participation des gouvernements locaux japonais à l'aide publique au développement (ODA)<sup>15</sup> a commencé à devenir significative, ou en tout

---

<sup>14</sup> Yoshida S., "Chihō jichitai-wa naze kokusai kyōryoku-o okonau-noka ?" dans JICA (Agence japonaise pour la coopération internationale), *Gurōbaru jidai-no chihō jichitai*, Tokyo, 1991, pp. 54-62.

<sup>15</sup> Les documents officiels japonais usent régulièrement du sigle ODA (*Official Development Assistance*) pour qualifier l'aide gouvernementale aux pays dits en voie de développement. Celle-ci comprend les prêts, les dons, la coopération technique et les contributions aux organisations internationales, mais elle n'inclut pas les crédits à l'exportation ou les investissements directs qui sont comptabilisés dans les "autres flux officiels" (OOF). Sur le fonctionnement de l'ODA, voir par exemple Orr R., *The Emergence of Japan's Foreign Aid and Power*, New York, Columbia University Press, 1990 ; Igarashi T., *Nihon-no ODA to kokusai chitsujo*, Tokyo, Nihon kokusai mondai kenkyūjo, 1990 ; Koppel B. et Orr R., *Power and Policy in Japanese Foreign Aid*, Boulder, Westview Press, 1992.

cas visible, au début des années quatre-vingt-dix. Leur présence se vérifie sur plusieurs fronts. Les collectivités locales sont mobilisées, d'abord, pour la mise en place de la coopération technique : elles prennent en charge un nombre important (près du quart) des ressortissants des pays receveurs venus se former au Japon, et fournissent elles-mêmes une certaine partie des experts envoyés par Tokyo à travers le monde (par exemple, la mairie de Sapporo, dans le Hokkaidô, a mis certains de ses employés en disponibilité pour qu'ils aillent en Chine exercer des fonctions de conseillers agricoles). Ensuite, et surtout, elles interviennent dans le processus d'identification des projets de développement susceptibles d'être réalisés avec l'aide du gouvernement japonais. Ce faisant, elles concurrencent les ambassades japonaises, s'introduisant dans un champ d'activité que celles-ci dominaient largement, au moins pour la partie préliminaire du processus. L'apparition des acteurs subétatiques brouille donc les divisions politiques connues, d'autant plus que ceux-ci tendent alors, pour des raisons techniques, à s'appuyer sur des acteurs locaux privés dont la connaissance du terrain peut être plus précise que la leur. Sans doute une telle tendance représente-t-elle un risque pour l'Etat japonais puisque, d'une association maîtrisée avec des acteurs subétatiques, elle peut dériver, ne serait-ce que ponctuellement, vers une privatisation difficilement contrôlable des échanges politiques. Pourtant, selon l'Agence japonaise pour la coopération internationale, elle est aussi inévitable que souhaitable. Elle apparaîtrait en effet comme la conséquence logique de la propre stratégie de Tokyo en matière d'ODA, consistant à distinguer dans l'évaluation et la répartition de l'aide, les besoins du gouvernement central de ceux des localités des pays receveurs : ce critère s'est imposé singulièrement dans le cas de la Chine où l'on devait tenir compte d'inégalités régionales croissantes<sup>16</sup>. De toute façon, et pour des raisons qui le dépasseraient, l'organisme gouvernemental ne semble pas prêt à se passer d'appui local : "Depuis quelques années, les besoins en matière de développement se sont considérablement diversifiés. Il sera très difficile (pour le gouvernement japonais) de s'adapter à cette diversification sans la collaboration des collectivités locales"<sup>17</sup>. En d'autres termes, quand bien même Tokyo chercherait à préserver le partage traditionnel des rôles dans le domaine des relations extérieures et à y éviter une confusion des sphères publique et privée, les transformations de la scène mondiale le pousseraient nécessairement au compromis.

On notera, par ailleurs, qu'un constat similaire sur la nécessité d'un nouveau partage des rôles a été fait par d'autres acteurs reconnus de l'aide au développement. Vers la fin des années quatre-vingt, la Banque mondiale publiait un rapport préconisant une coopération active entre elle-même et les organisations non-gouvernementales afin de répondre plus efficacement aux besoins du développement local<sup>18</sup>. Ce document remarquait tout d'abord que les ONG étaient en large majorité des organisations locales, ou de terrain (*local or grassroots organizations*), c'est-à-dire des organisations dont l'objectif

---

<sup>16</sup> Voir JICA, *Chûgoku*, Tokyo, décembre 1991.

<sup>17</sup> JICA, *Gurôbaru jidai-no chihô jichitai*, op. cit., p.11.

<sup>18</sup> Banque mondiale (Michael Cernea), *Nongovernmental Organizations and Local Development*, Washington, World Bank Discussion Papers, n° 40, 1988.

premier était d'avoir un impact immédiat sur l'amélioration de la qualité de vie de leurs membres. Leur action s'avérait donc plus pertinente, mais à une échelle plus limitée, que celle des organisations gouvernementales et intergouvernementales dont l'approche était plus abstraite et moins pragmatique. Leur force principale résidait dans leur capacité "à toucher les régions les plus pauvres et reculées, à promouvoir la participation locale, à opérer à faibles coûts, à innover et à s'adapter" : ces avantages devaient toutefois être nuancés par certaines faiblesses des ONG, notamment les incertitudes quant à la viabilité à long terme de leur projet<sup>19</sup>. Selon l'auteur du rapport, pour remédier à ces faiblesses et tirer parti des avantages, deux scénarios pouvaient être envisagés : soit l'agrégation des ONG locales en réseaux organisés, lesquels deviendraient alors des "macro-acteurs" de la scène internationale, soit la coopération de ces ONG avec les Etats et les organisations intergouvernementales. En fait, ces deux options étaient déjà en voie de réalisation au moment de la publication du rapport en question. Mais il est ironique de constater, quelques années plus tard, que cette recherche de collaboration avec les acteurs locaux a aussi été stimulée par le souci de la Banque mondiale de canaliser les critiques adressées à son encontre par les grandes ONG transnationales, et qui l'affaiblissaient visiblement<sup>20</sup>. Cela ne retire toutefois pas son importance au phénomène qui est mis en évidence ici, aussi bien par la Banque mondiale que par l'Agence japonaise pour la coopération internationale. Non seulement il confirme la réalité d'une redistribution des rôles sur la scène internationale, mais il montre également que la multiplication des acteurs internationaux n'est pas toujours synonyme de fragmentation puisqu'elle invite aussi à de nouveaux modes de coopération.

### **Extension des mouvements centrifuges**

La montée des pouvoirs locaux dans des pays comme la Chine ou la Russie n'a pas les mêmes causes et donc, *a priori*, pas les mêmes effets que chez leur voisin japonais. Les situations respectives de la Chine et de la Russie des années quatre-vingt-dix ne sont pas non plus, bien entendu, identiques. Mais le passage, dans chacun des cas, d'une économie planifiée, impliquant un fort contrôle central, à une économie de marché autorise déjà une comparaison. Le renoncement, plus ou moins systématique, aux principes communistes a à la fois révélé et activé la déstabilisation, plus ou moins grande, des Etats totalitaires en question. Celle-ci n'a pas seulement profité à ce qu'on appelle, avec quelque optimisme, les "forces du marché", mais également les autorités régionales ou provinciales. Plus précisément, du double processus de privatisation et de décentralisation n'ont pas toujours émergé des sphères publique et privée nettement différenciées mais bien souvent, au contraire, une sorte d'amalgame des intérêts publics et privés dont les responsables politiques locaux ont été les premiers bénéficiaires. En ce sens il s'agit moins, à proprement parler, d'un renforcement des gouvernements des régions et provinces face au centre que de l'apparition de nouvelles forces locales (où se mélangent, donc, ressources

---

<sup>19</sup> Banque mondiale, *ibid.* , pp. 17-20.

<sup>20</sup> Voir Smouts M.-C., *Les Organisations internationales* , Paris, Armand Colin, 1995, pp. 163-64.

publiques et privées) qui affectent la réorganisation, ou simplement la désorganisation, de l'espace stato-national. Aussi paraît-il pertinent de parler ici de mouvements centrifuges pour décrire ce phénomène dont les effets internes sont *a priori* plus déstructurants et qui constitue manifestement un aspect essentiel des transformations russes et chinoises en cours<sup>21</sup>.

Ces mouvements centrifuges alimentent une dynamique qui évolue constamment, ponctuée de temps à autre d'étapes comme par exemple la victoire des provinces chinoises, en septembre 1990, dans la bataille fiscale qui les opposait au centre, où Pékin cherchait à réorganiser à son avantage la distribution des revenus<sup>22</sup>. Il s'agit bien d'une même dynamique, c'est-à-dire d'une véritable tendance régionaliste (ou localiste) et non pas de phénomènes sporadiques et déconnectés les uns des autres. Ellis Joffe note à propos du cas chinois que le régionalisme ne correspond pas simplement à des écarts par rapport aux directives centrales mais à "une insoumission ouverte et continue à l'égard du gouvernement central de la part de responsables locaux ayant la possibilité d'agir de manière autonome sur des questions majeures qui, jusqu'alors, relevaient du contrôle exclusif du centre"<sup>23</sup>. Cependant un autre sinologue, Gaye Christoffersen, qui a aussi étudié les localités russes de Sibérie, remarque que cette sorte de bras de fer ne se traduit pas de la même façon en Chine et en Russie, impliquant plus de négociations et une évolution plus graduelle dans le premier cas, et engendrant des relations centre-périphérie plus chaotiques dans le second<sup>24</sup>. Mais, quelles que soient l'intensité et l'expression du rapport de force, il est important de souligner que les mouvements centrifuges dont on parle ici maintiennent toujours une forme d'interaction entre le gouvernement central et les pouvoirs locaux et ne vont donc jamais jusqu'à la rupture : en d'autres termes, on se réfère au régionalisme et non au séparatisme. Il est sans doute possible de démontrer que l'un peut entraîner l'autre mais, encore une fois, on s'intéresse en l'occurrence aux situations où la confrontation centre-périphérie reste compatible, pour ainsi dire par la force des choses, avec le respect d'un consensus national minimum. La Sibérie extrême-orientale en fournit un bon exemple, où la dépendance non seulement matérielle mais aussi identitaire à l'égard du centre rend difficilement crédible la rhétorique séparatiste. Au

---

<sup>21</sup> Pour ce qui est de la Russie, Marie Mendras a très tôt signalé l'importance de l'enjeu régionaliste dans la recomposition du pays : voir sa "Présentation" dans *Un Etat pour la Russie*, Bruxelles, Complexe, 1992. Les travaux d'autres russologues le confirment : Radvanyi J., "La Russie face à ses régions", *Problèmes Politiques et Sociaux*, n° 742, Paris, La Documentation française, décembre 1994 ; Berton-Hogge R. & Crosnier M.-A. (dir.), *Russie. La décentralisation aux prises avec l'étatisme*, Paris, La Documentation Française, 1994 ; Hanson P., *Regions, local power and economic change in Russia*, Londres, RIIA, 1994. On retrouve, du côté des sinologues, des préoccupations similaires dans deux ouvrages significatifs : Goodman D. & Segal G. (dir.), *China Deconstructs. Politics, Trade and Regionalism*, Londres, Routledge, 1994 ; Jia H. & Lin Z.-M. (dir.), *Changing Central-Local Relations in China*, Boulder, Westview Press, 1994. Voir aussi Joffe E., "Regionalism in China. The role of the PLA", *The Pacific Review*, vol. 7, n° 1, 1994 ; Zheng Y.-N., "Perforated sovereignty : provincial dynamism and China's foreign trade", *The Pacific Review*, vol. 17, n° 3, 1994 ; Rocca J.-L., "Population et dirigeants locaux unis contre le centre", *Le Monde diplomatique*, mars 1995.

<sup>22</sup> Voir entre autres Banque mondiale (Agarwala R.), *China. Reforming Intergovernmental Fiscal Relations*, World Bank Discussions Papers, n° 178, septembre 1992.

<sup>23</sup> Joffe E., "Regionalism in China", *op. cit.*, p. 18.

<sup>24</sup> Christoffersen G., "The Greater Vladivostok Project : transnational linkages in regional economic planning", *Pacific Affairs*, vol. 167, n° 4, hiver 1994-95.

début des années quatre-vingt-dix, certains politiciens des régions du Sud (Khabarovsk, Primorié) ont bien plusieurs fois évoqué l'idée de recréer l'éphémère et quasi-indépendante République d'Extrême-Orient (1920-22). Mais, d'une part, la référence ne pouvait être que peu convaincante car elle offre plutôt un exemple d'instrumentalisation de la périphérie par le centre : la République d'Extrême-Orient vécut grâce au soutien du gouvernement de Lénine en échange de sa résistance à l'armée japonaise, qui occupait alors la région de Vladivostok, et fut dissoute dès que celle-ci retira ses dernières troupes de Sibérie, en octobre 1922. D'autre part, et surtout, comme l'a noté le russologue John Stephan, une telle idée a dû manifestement représenter, pour ceux-là même qui l'ont suggérée, moins un projet réalisable qu'un épouvantail brandi face aux autorités de Moscou<sup>25</sup>.

Les nouveaux pouvoirs locaux, de Chine ou de Russie, peuvent aussi chercher à se renforcer en multipliant leurs échanges avec l'extérieur sans pour autant envisager de sortir d'un certain cadre national. Cette stratégie, la recherche de contacts avec des localités d'autres pays, peut en effet constituer un atout dans le rapport de force qui les oppose au centre. Gaye Christoffersen l'a constaté à propos des échanges sino-russes transfrontaliers : de part et d'autre de la frontière ces liens transnationaux renforcent le pouvoir de négociation des acteurs locaux vis-à-vis de leur gouvernement central respectif<sup>26</sup>. Pour le politologue Zheng Yong-nian, la multiplication des organisations locales de développement en Chine doit s'interpréter dans ce sens. Durant les années quatre-vingt, sont nées d'initiatives strictement locales (reconnues ensuite, bon gré mal gré, par le gouvernement central) des associations misant sur une dynamique transfrontalière pour assurer le développement d'une ou plusieurs provinces, comme celle centrée sur le Yunnan et visant au décollage des régions de la Chine du Sud-Ouest par le biais d'une coopération avec les localités asiatiques voisines, du Vietnam à l'Inde. La vitalité de ces associations, dont la maîtrise des relations extérieures est croissante, montre, selon Zheng, en quoi "les autorités locales ont de plus en plus leur mot à dire dans les décisions politiques de Pékin"<sup>27</sup>. L'enjeu n'est donc pas l'autonomie en soi, dans l'absolu, des gouvernements locaux, mais leur autonomie relative, définie par rapport à un équilibre centre-périphérie. Aussi les échanges interlocaux, le plus souvent transfrontaliers, apparaissent-ils là non pas comme un point de rupture entre localités et centre, mais comme une extension, sinon logique du moins prévisible, des mouvements centrifuges. Cela ne signifie pas pour autant que de tels échanges sont sans effet sur la position des gouvernements centraux dans le contexte international. Ils bousculent inévitablement les principes de souveraineté étatique, d'autant qu'ils ne sont pas toujours de nature strictement économique (en supposant que le "strictement économique", distinct du "strictement politique", puisse en effet exister). C'est le cas de la coopération interlocale sino-russe visant au contrôle des

---

<sup>25</sup> Stephan J., "Far Eastern Republic : model and myth", *Russian Far East Update*, avril 1993.

<sup>26</sup> Christoffersen G., "The Greater Vladivostok Project", op. cit. L'auteur avait déjà observé les effets internes de ce genre d'échanges transfrontaliers sur un autre terrain : "Xinjiang and the Great Islamic Circle : the impact of transnational forces on Chinese economic planning", *China Quarterly*, n° 133, mars 1993.

<sup>27</sup> Zheng Y-N., "Perforated sovereignty", op. cit. Sur l'association chinoise du Sud-Ouest, voir entre autres Han S., "Shilun jianli da xinan duiwai jingji maoyi xiezuoqu", *Yunnan shehui kexue* 1990, n° 4 et D'Hooghe I., "Regional economic integration in Yunnan" dans Goodman D. & Segal G., *China Deconstructs*, op. cit., pp. 286-321.

flux migratoires chinois vers la Sibérie. Le nombre de passages à la frontière sino-russe a brutalement augmenté au début des années quatre-vingt-dix : il serait passé d'environ 20 000 en 1989 à 700 000 en 1992. Or les gouvernements de Moscou et de Pékin ont reconnu, à ce sujet, ne pas posséder leurs propres chiffres, et déléguer à l'administration locale à la fois la comptabilité et le contrôle effectif de ces flux. Cette attitude a favorisé une coopération régionale transnationale qui existait déjà sur le plan économique : en juin 1993, les autorités locales russes et chinoises, du territoire de l'Amour d'une part, de la province du Heilongjiang d'autre part, ont annoncé la mise en place d'un système commun de contrôle migratoire, propre à leur zone<sup>28</sup>. Par ce genre d'initiative les pouvoirs locaux montrent non seulement le gain d'autonomie qu'ils ont acquis face à l'autorité centrale mais aussi leur capacité à relayer celle-ci dans des domaines où elle est amenée à reconnaître, plus ou moins explicitement, ses carences.

Par ailleurs, au-delà de la recherche d'indépendance à l'égard du centre, les échanges interlocaux peuvent relever d'une nécessité plus immédiate. Celle-ci se vérifie pour des régions relativement défavorisées sur un plan national comme la Sibérie extrême-orientale ou la Chine du Nord-Est, ou encore, toutes proportions gardées, comme les localités du Japon de la côte Ouest. Le Heilongjiang et le Jilin, les deux provinces chinoises du Nord-Est frontalières de la Sibérie, ne sont pas les plus pauvres du pays mais ont été néanmoins désavantagés par le tournant économique des années quatre-vingt. La gestion maoïste en avait fait une région privilégiée (qui incluait aussi le Liaoning), bénéficiant de ressources comparativement importantes de la part du pouvoir central : le mouvement de réformes lancé par Deng Xiaoping a inversé l'équilibre, le Heilongjiang et le Jilin étant désormais freinés dans leur développement par le poids des structures étatiques, face aux provinces côtières dont la montée en puissance était assurée par le secteur privé. En outre l'obligation (héritée du régime précédent) de fournir à ces dernières des matières premières pour des prix sans équivalent sur le marché international y a accentué non seulement le désavantage objectif mais aussi le sentiment de décalage, voire d'exclusion par rapport à la nouvelle prospérité chinoise<sup>29</sup>. Quant à la Sibérie extrême-orientale, elle aura toujours été une région défavorisée de la Russie, impériale ou soviétique. Durant la guerre froide, l'investissement militaro-industriel qui y a été fait répondait à des intérêts nationaux, au détriment d'un développement socio-économique adapté aux besoins locaux. Ainsi, la Sibérie extrême-orientale s'est trouvée liée au centre par une relation de dépendance qui, avec la dégradation du régime soviétique, est devenue une source de dysfonctionnements notables : elle a été, de fait, l'une des régions les plus touchées

---

<sup>28</sup> Voir entre autres *Kommersant*, 12 mai 1992 ; *Postfactum*, 16 juillet 1992 ; *ITAR-TASS*, 24 mai et 3 juin 1993, *Far Eastern Economic Review*, 7 janvier et 22 juillet 1993. Quant aux estimations chiffrées des flux, il est malgré tout difficile, par définition, d'en garantir la fiabilité. Sur cette question, et plus généralement sur l'immigration chinoise en Russie, voir l'analyse d'Anne de Tinguy : "Chinese Immigration to Russia : a new variation on an old theme" dans Benton G. & Pieke F., *Chinese in Europe*, Londres, Macmillan, 1996 (à paraître).

<sup>29</sup> Voir entre autres Yahuda M., "North China and Russia" dans Goodman D. & Segal G., *China Deconstructs*, op. cit., pp. 253-270 ; JICA, *Chûgoku*, op. cit. ; Veeck G. (dir.), *The Uneven Landscape. Geographic Studies in Post-Reform China*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1991. On notera que le Liaoning, la troisième province du Nord-Est, n'a pas connu le même sort, ayant au contraire très tôt reçu de Pékin un statut privilégié lui permettant de mettre à profit les réformes dès leur mise en place.

par le chaos économique de la fin des années quatre-vingt en URSS<sup>30</sup>. Enfin, les localités de la côte Ouest du Japon n'ont jamais vraiment pu combler l'écart de développement qui les sépare, depuis le début de ce siècle, de la mégalopolis de la côte Est, et qui leur a valu l'appellation péjorative de "Japon de l'Envers" (*ura nihon*, une expression dont le ministère japonais de l'Education déconseille officiellement l'usage depuis les années soixante-dix). Le fait que le Japon soit orienté économiquement et politiquement vers l'Occident, et en particulier les Etats-Unis, a, dans la pratique, nettement avantagé les régions situées face au Pacifique. Celles-ci ont bénéficié de l'énorme investissement industriel et urbain qui a été fait tant au début de l'occidentalisation qu'après 1945, dans la période de reconstruction, laissant à la traîne l'autre face de l'archipel, dont la prospérité avait été auparavant assurée par une plus grande ouverture du pays sur le continent asiatique<sup>31</sup>.

Ces situations de marginalisation économique, dont les degrés de gravité ne sont certes pas identiques, ont amené ces différentes régions à se tourner vers l'extérieur pour trouver des moyens de développement que leurs gouvernements nationaux ne pouvaient manifestement pas leur garantir. L'ouverture des territoires du sud de la Sibérie extrême-orientale sur l'Asie voisine depuis le début des années quatre-vingt-dix a conduit un adjoint du gouverneur de Khabarovsk à affirmer en 1992 que les liens de sa région avec les pays asiatiques allaient devenir plus solides que ceux qu'elle entretenait avec Moscou<sup>32</sup>. Le nord de la Sibérie extrême-orientale s'est plutôt tourné vers l'Amérique : ainsi, en mai 1992, les autorités des villes de Provideniya et d'Anadyr de la république de Tchoukotka (détachée la même année du territoire de Magadan) se sont associées dans un projet de création d'une zone de coopération économique et culturelle autour du détroit de Béring, proposé aux maires de plusieurs villes de l'Alaska<sup>33</sup>. Du côté de la Chine, les autorités du Heilongjiang avaient souligné dès 1977 la nécessité, pour le développement de leur région, d'une plus grande autonomie, et surtout la possibilité de commercer librement avec la Sibérie<sup>34</sup>. Enfin dans les régions de la côte Ouest du Japon, a circulé pendant de nombreuses années, y compris durant les périodes les plus tendues de la guerre froide, l'idée de réunir les localités riveraines de la mer du Japon - russes, chinoises, coréennes et japonaises - en une Zone de la mer du Japon, zone de coopération au sens large du terme, non seulement économique mais également technique et culturelle, voire politique. Depuis le début des années quatre-vingt-dix, la multiplication des échanges inter-locaux dans cette partie de l'Asie du Nord-Est, qui sont en effet divers (on va y revenir),

---

<sup>30</sup> Voir entre autres Wood A. & French R. A., *The Development of Siberia. People and Resources*, Londres, Macmillan, 1989 ; Rodgers A. (dir.), *The Soviet Far East*, Londres, Routledge, 1990 ; Manezhev S., *The Russian Far East*, Londres, RIIA, 1993.

<sup>31</sup> Voir entre autres Mainichi Shimbun, *Nihonkai jidai*, Mainichi shimbun-sha, 1973 ; Berque A., *Le Japon. Gestion de l'espace et changement social*, Paris, Flammarion, 1976 ; Wakatsuki A., "Kan-nihonkai-o meguru kôsô-no rekishi" dans Taga H., *Kokkyô-o koeru jikken. Kan-nihonkai-no kôsô*, Tokyo, Yûshindô, 1992 ; Masser I. & Shapira P. (dir.), *Planning for Cities and Regions in Japan*, Liverpool University Press, 1994.

<sup>32</sup> Valery Tikhonov cité par Margaret Shapiro : "Russia's Far East sees its future in Asia", *International Herald Tribune*, 25 novembre 1992.

<sup>33</sup> Voir *Russian Far East News*, vol. 2, n° 2, juin 1992.

<sup>34</sup> Voir Christoffersen G., "Economic reforms in Northeast China", *op. cit.*

semble indiquer que cette ambition est au moins en partie réalisée<sup>35</sup>. Parce que les intérêts des acteurs locaux sont convergents, on assiste alors à une sorte de rencontre de plusieurs mouvements régionalistes issus pourtant de contextes nationaux très différents.

## II

### Points de vue locaux

Quand la recherche d'échanges extérieurs s'impose aux localités comme un moyen de survie, ou même simplement, de façon moins dramatique, comme un moyen de compenser des inégalités internes, le problème de l'équilibre centre-périphérie passe au second plan. Plus précisément, la question n'est plus tellement de savoir si les activités internationales des collectivités locales sont ou non déstabilisantes pour le pouvoir central, si elles portent ou non atteinte à la crédibilité de l'Etat sur la scène mondiale, mais si elles répondent bien aux besoins des localités concernées. On se place donc, dans ce cas, du point de vue des intérêts locaux, défendus au nom d'un lieu qui n'est plus strictement une entité subétatique mais qui se définit avant tout en fonction d'un ensemble de critères sociologiques, géographiques, historiques. Les acteurs impliqués sont des acteurs locaux (c'est-à-dire, encore une fois, un ensemble d'acteurs publics et privés, liés par une même allégeance locale), dont la stratégie dépasse l'opposition habituelle interne-externe. Si cette forme de mobilisation ressemble en apparence aux coopérations transfrontalières que l'on a évoquées plus haut à propos des relations subétatiques, elle est en réalité très différente. Le fait qu'elle regroupe des acteurs qui sont avant tout locaux signifie aussi qu'elle ne prête guère à l'institutionnalisation. Surtout, en se fondant sur une vision essentiellement locale de la réalité, elle tend à remettre en cause les consensus diplomatiques : si les échanges transfrontaliers entre acteurs subétatiques soviétiques et japonais ne sortaient pas d'un cadre défini conjointement à Moscou et à Tokyo, ce n'est pas toujours le cas de la nouvelle coopération interlocale nippon-russe. Non pas parce que les acteurs locaux chercheraient délibérément, afin de mieux affirmer leur autonomie, à s'opposer à la ligne des Etats, mais plus pragmatiquement parce que la défense de leurs intérêts les place dans un autre système de références.

Par ailleurs, la mise en avant de critères locaux peut avoir une autre cause que le besoin d'assurer son propre développement. Elle peut également être provoquée par une difficulté à se satisfaire d'une vision du monde définie au niveau national. L'inscription dans un cadre de références strictement local vise alors moins à compenser des carences matérielles qu'identitaires. Un tel phénomène s'observe en particulier dans les pays riches. On a cité le cas des régions d'Europe occidentale qui voyaient dans leur participation à la construction européenne un moyen de renforcer leur pouvoir de négociation face à leurs Etats respectifs. Mais cette stratégie peut aussi correspondre, au-delà de la question centre-périphérie, à un besoin identitaire propre. Par exemple, l'Ecosse peut aussi

---

<sup>35</sup> Voir entre autres Nikkaiken (Centre de recherches sur la Zone de la Mer du Japon), *Kan-nihonkai keizai ken-no mikata*, Tokyo, Sôchisha, 1992 ; Taga H. (dir.), *Kokkyô-o koeru jikken*, *op. cit.*

compenser les défaillances, pour ce qui la concerne, du projet identitaire britannique par une adhésion à l'Europe dont elle peut espérer le statut de région à part entière, de fait moins exposée aux compromis culturels. L'ouverture sur l'Asie peut également présenter un intérêt similaire pour nombre de régions japonaises même s'il n'y existe pas de projet comparable à la construction européenne. La multiplication des liens avec le continent - ceux de Kyûshû avec l'Asie du Sud-Est ou ceux du Hokkaidô avec le Nord-Est - offre en effet la possibilité d'une affirmation identitaire que ne permettait pas vraiment la vision nationale japonaise (telle qu'elle s'est construite depuis la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle) et qui, paradoxalement, devient plus nécessaire au moment où la fin de la guerre froide tend à brouiller dans ce pays des repères fondamentaux. En outre, et c'est le cas avec les relations locales nipponno-russes, ce type de quête identitaire peut converger avec les intérêts des localités de pays plus pauvres, lui donnant une légitimité supplémentaire.

### **Développement collectif**

La volonté d'améliorer leurs conditions de vie a amené les localités situées autour de la mer du Japon à multiplier entre elles des échanges de toutes sortes, dès que les frontières sont devenues suffisamment souples pour le leur permettre. Cette dynamique s'est mise en place en dépit du maintien de nombreuses incertitudes au niveau inter-étatique, à commencer par l'absence de signature d'un traité de paix entre le Japon et la Russie. Elle s'est d'abord fondée sur des échanges d'information. L'idée de créer une zone de coopération autour de la mer du Japon a été lancée, dès la fin des années soixante, par un groupe diffus d'intellectuels (journalistes, universitaires) basés sur la côte Ouest du Japon : certains d'entre eux se sont retrouvés, en 1985, pour former une Association de recherche sur la Zone de la mer du Japon, la première du genre. Depuis, au moins une dizaine d'associations ou de centres consacrés à la réflexion sur la coopération interlocale dans cette partie de l'Asie se sont créés sur la côte Ouest japonaise, notamment au sein des universités et des administrations locales<sup>36</sup>. Chacun de ces centres a une activité de publication, d'organisation de rencontres et de séminaires où s'échangent données et opinions sur la situation économique, politique, sociale ou culturelle de la zone en question. Quatre sur cinq des nationalités des pays riverains de la mer du Japon - russe, chinoise, sud-coréenne et japonaise - y sont en général représentées (moins souvent, parfois avec l'aide du Parti socialiste japonais, figurent aussi des participants nord-coréens). Pour des raisons matérielles évidentes, les structures d'accueil pour ces échanges sont pour l'essentiel situées au Japon : si les ressources financières des localités de l'Ouest ne sont pas les plus importantes du pays, elles sont malgré tout incomparablement supérieures à celles de leurs interlocuteurs chinois ou sibériens. Il existe néanmoins, côté continental, des lieux de réflexion sur cette coopération interlocale comme par exemple, en Chine, le centre de recherche sur l'Asie du Nord-Est mis en place par l'Université de Jilin en septembre 1988.

---

<sup>36</sup> Il n'existe apparemment pas de liste exhaustive de ces centres. A titre indicatif, voir les données du premier rapport annuel de l'un de ceux-ci, basé à Niigata : *Erina Report*, vol. 1, 1994. Sur l'historique de la première association, voir Tôma T., *Ugokihajimeta kan-nihonkai keizai ken*, Tokyo, Sôchisha, 1991, pp. 107-111.

Ces réseaux d'information ont joué un rôle moteur dans l'élaboration de projets de coopération économique autour de la mer du Japon. C'est à travers eux par exemple qu'a été décidé, en 1992, l'important projet de développement transfrontalier englobant la ville russe de Zarubino, dans le Primorié, et la ville chinoise de Hunchun, dans la province de Jilin, et prévoyant entre autres l'aménagement du port de Zarubino et une infrastructure routière, ferroviaire et de télécommunication reliant les deux localités : la première étude de faisabilité a été financée, en 1993, par la préfecture japonaise de Niigata, à l'initiative du gouverneur<sup>37</sup>. La participation japonaise était là en décalage notable avec ce qui a toujours été la position officielle de Tokyo, c'est-à-dire de lier l'aide économique à la normalisation complète de sa relation politique avec l'URSS puis la Fédération de Russie. Il en a été de même pour la plupart des échanges interlocaux nippon-russes depuis la fin de la guerre froide : le décalage était particulièrement symbolique lors de la visite en Sibérie, dans le territoire de l'Amour, du gouverneur de la préfecture japonaise d'Ishikawa et de 180 entrepreneurs privés locaux, venus signer des accords de coopération en juillet 1991, au moment même où le représentant de Tokyo au G7, le premier ministre Kaifu, annonçait l'opposition de son pays à l'aide économique à l'URSS<sup>38</sup>.

Ce type d'échanges participe donc d'une logique de développement véhiculée par des acteurs locaux, éventuellement réunis en communautés locales, c'est-à-dire mobilisés autour d'un même projet collectif. Mais la logique de développement peut aussi devenir plus individualiste et dériver vers ce qui s'apparente plus à une logique d'opportunité. Celle-ci est en particulier à l'œuvre dans le commerce de troc autour de la frontière sino-russe qui s'est accru de manière spectaculaire au début des années quatre-vingt-dix, atteignant, dans les premiers mois de 1993, un volume d'échanges évalué à 2 milliards de dollars<sup>39</sup>. Un commerce de troc existe aussi entre les ports de l'Ouest japonais (jusqu'au Hokkaidô) et ceux du sud de la Sibérie extrême-orientale : entre 1992 et 1993, quelque 200 000 voitures d'occasion japonaises auraient ainsi été échangées contre des produits de pêche russes<sup>40</sup>. Cependant, que la stratégie à l'origine des échanges interlocaux autour de la mer du Japon soit collective ou individuelle, la dynamique qui en résulte met

---

<sup>37</sup> Voir Otsu H., "Jichitai jiritsuka senryaku-toshite kan-nihonkai ken jichitai gaikô-o kangaeru" dans Hokuriku Kokusai Mondai Gakkai (Institut du Hokuriku pour les questions internationales), *Nihonkai-taigan-o nao hedateru mono-wa nanika*, Toyama, Katsura shôbô, 1993. On notera que le mot "préfecture", qui est généralement utilisé pour traduire le mot japonais ken, ne correspond pas pour autant à la réalité française puisqu'au Japon les "préfets" sont élus.

<sup>38</sup> Voir *Asahi Shimbun*, 24 juillet 1991. Pour une vue historique de la relation Tokyo-Moscou et de ses enjeux économiques, voir l'analyse du politologue indien Rajendra Kumar Jain, *The USSR and Japan*, New Delhi, Radiant Publishers, 1981. Par ailleurs on notera que la position japonaise perd de sa crédibilité si l'on tient compte des contributions financières, souvent considérables, de Tokyo aux institutions intergouvernementales telles que la Banque mondiale, voire la BERD, qui de fait apportent leur soutien à la Russie.

<sup>39</sup> Selon *Summary of World Broadcasts/Far East* (SWB/FE), 14 et 16 juin 1993.

<sup>40</sup> Ces marchandises ont été enregistrées comme "souvenirs" par les douanes japonaises et comme "bagages" par leurs homologues russes. Voir entre autres *The Nikkei Weekly*, 12 septembre 1992, *Russian Far East Update*, mars 1993, *Russian Far East News*, novembre 1993.

en évidence une nouvelle interdépendance que l'on observe là comme dans d'autres parties de l'Asie orientale. Elle pose une question particulière pour la Russie. En dépit des craintes face à la "vague asiatique" (ou plus crûment au "péril jaune") exprimées ça et là dans la presse de Sibérie extrême-orientale, un certain degré d'intégration paraît inévitable si la perméabilité des frontières reste à peu près la même. Aussi l'apprentissage des langues et civilisations asiatiques se développe-t-il dans cette partie de la Russie : dans la seule ville de Vladivostok six centres d'études chinoises, japonaises ou coréennes se sont ouverts au début des années quatre-vingt-dix<sup>41</sup>. De nouvelles attentes se manifestent à l'égard des voisins asiatiques, surtout japonais chez lesquels les ressources matérielles se conjuguent à une volonté plus affirmée de coopération interlocale. En l'absence d'un soutien adéquat du gouvernement de Moscou, et *a fortiori* de celui de Tokyo, les autorités locales sibériennes ont pris appui sur une solidarité "trans-mer du Japon" : cette réorientation remonte à l'été 1990 lorsque le maire de Vladivostok a obtenu de ses homologues japonais de Niigata, Kanazawa et Sapporo qu'ils reçoivent dans leurs hôpitaux municipaux respectifs des enfants gravement blessés, tous originaires du Primorié, et ne pouvant être traités en Russie<sup>42</sup>.

Le contraste entre l'effervescence de ces échanges interlocaux autour de la mer du Japon et l'enlisement du gigantesque projet de développement envisagé pour la même région par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) illustre bien la différence entre deux visions, l'une locale l'autre intergouvernementale, d'une réalité identique. En juillet 1991, le PNUD a officiellement pris en charge la coordination d'un projet d'aménagement de l'embouchure du fleuve Tumen, dit "projet du Tumen", à la frontière russo-sino-nord-coréenne : son ambition était, et est toujours, de créer là un "Hong-Kong du Nord", c'est-à-dire de transformer ce qui est resté un vaste terrain marécageux en un port de capacité internationale, ayant statut de zone de libre-échange, conjointement gérée par les trois pays frontaliers. La dimension exacte des travaux n'a jamais été arrêtée : au minimum, on aménagerait un triangle d'environ 1 000 kilomètres carrés, formé par les villes de Posyet (Russie), Songbong (Corée du Nord) et Hunchun (Chine), au maximum ce serait un triangle dix fois plus grand, reliant Yanji (Chine), Chongjin (Corée du Nord) et Vladivostok. Pour la version large, il faudrait prévoir un budget d'au moins 30 milliards de dollars<sup>43</sup>. Six pays ont été impliqués dans les discussions : la Chine, la Mongolie, les deux Corée, la Russie et le Japon. Les deux premières ont été les plus positives à l'égard du projet, mais ni le gouvernement de Pékin, ni celui d'Oulan-Bator n'ont pu s'engager à apporter une contribution financière qui le rendrait un tant soit peu réaliste. La Russie et le Japon ont été les plus réservés : la première par crainte que le Tumen

---

<sup>41</sup> Selon les données de l'Université d'Etat d'Extrême-Orient (Dalnievostotchnyi Gosoudarstviennyi Ouni-versitet), Vladivostok, janvier 1994.

<sup>42</sup> Voir *Niigata Nippô*, *Asahi Shimbun*, 11 octobre 1990. Sur cet autre type, non-économique, de coopération interlocale, voir en particulier Hokuriku Kokusai Mondai Gakkai, *Nihonkai-taigan-o...*, *op. cit.*

<sup>43</sup> Sur l'historique et les détails du projet du Tumen, voir en particulier Valencia M., "Economic Cooperation in Northeast Asia : the proposed Tumen River scheme", *The Pacific Review*, vol. 4, n° 3, 1991 ; Kim E., "Political economy of the Tumen river basin development", *Journal of Northeast Asian Studies*, vol. XI, n° 2, été 1992 ; Imai S., "The Tumen river area special international economic zone", *JETRO China Newsletter*, n° 104, mai-juin 1993, et le document officiel du PNUD : "Tumen river area development. Consultation with participating governments", Pyongyang, 16 au 18 octobre 1991.

fasse concurrence au transsibérien (les deux devant servir de voie d'accès à l'Europe), le second par fidélité à son principe de non-soutien économique à Moscou. Quant aux réactions coréennes elles ont été les plus ambivalentes : le Nord oscillant entre la recherche d'une aide extérieure de plus en plus mince et l'attachement à sa fameuse politique d'"auto-suffisance" (*juche*), le Sud s'intéressant surtout aux effets des discussions sur le dialogue inter-coréen. Le poids des intérêts nationaux l'a finalement emporté sur la coopération régionale voulue par le PNUD, et le Programme pour le développement de la région du fleuve Tumen, constitué en janvier 1992, a mis fin à ses activités en octobre 1994 sans qu'aucun aspect concret du projet, ne serait-ce qu'une étude technique, n'ait vu le jour.

L'échec économique du projet du Tumen cache certes une réussite diplomatique, celle d'avoir mis en contact des Etats encore séparés par le mur de la guerre froide. Cette situation, où un projet de développement devient prétexte à un dialogue inter-étatique *a priori* difficile, correspond d'ailleurs à un procédé connu de politique internationale. Le gouvernement turc l'a par exemple utilisé, en 1990, en lançant le Projet de coopération économique de la mer Noire qui impliquerait entre autres l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Roumanie et la Russie, et dont l'objectif semble bien être de "stimuler la coopération économique pour contribuer plus généralement au renforcement de la stabilité politique" de la région en question<sup>44</sup>. Mais cette réalité ne fait que souligner combien une initiative qui privilégie le point de vue des Etats peut être en décalage par rapport aux besoins d'un développement local. Ou à l'inverse, elle montre comment, dans certains cas, seule la mise en avant des priorités locales peut assurer un tel développement. Bien entendu, celui-ci tendra à être limité par les moyens relativement modestes des acteurs locaux, même si ces derniers parviennent à attirer des investisseurs globaux (on le voit autour de la mer du Japon, où la dynamique interlocale a amené les grandes entreprises multinationales à renforcer l'infrastructure de la région, notamment par des voies aériennes et des réseaux de télécommunication). Cependant, quelle que soit son échelle, le développement local, tel qu'il prend forme dans des espaces transfrontaliers qui étaient jusqu'alors fragmentés, permet du moins la mise en place d'un tissu socio-économique que ne peut manifestement pas offrir une initiative intergouvernementale du type du projet du Tumen.

## Diplomatie des peuples

L'élaboration de cadres de références à usage local, permettant de juger les activités extérieures des localités en fonction des besoins propres de celles-ci, répond aussi, on l'a dit, à des demandes identitaires. Pour le politologue Manabe Shunji, l'offre identitaire constitue le point fondamental de divergence entre ce qu'il appelle les deux formes d'internationalisation des régions japonaises : internationalisation par le haut (c'est-à-dire organisée par l'Etat) ou par le bas (organisée par les régions elles-mêmes)<sup>45</sup>. Dans la mesure où les échanges extérieurs des régions servent avant tout à relayer la volonté de l'Etat

---

<sup>44</sup> Selon O. F. Gençkaya, "Le projet de coopération économique de la mer Noire : un défi régional pour l'intégration européenne", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, novembre 1993.

<sup>45</sup> Manabe S., *Kokusaika-no ishiki kakumei*, Kyoto, Hôritsu bunka-sha, 1990, pp. 57-80.

japonais d'ouvrir le pays sur le monde, avec l'espoir de rehausser le prestige national, on pourrait en effet parler de manque à gagner identitaire. Le sens apparent de ces activités liées à une internationalisation "par le haut" est détourné au profit d'un objectif qui peut être, en plus ou moins grande partie, étranger aux régions japonaises. Cela semble particulièrement vrai pour les régions de l'Ouest : si la politique gouvernementale de *koku-saika* se confond, comme cela a souvent été le cas, avec un renforcement de la relation nippo-américaine, elle tendra plutôt à accentuer la marginalisation de ces dernières, déjà transformées en "Japon de l'envers" par les précédents mouvements d'occidentalisation du pays. L'internationalisation "par le bas" permettrait alors aux localités de se réapproprier le sens de leurs échanges extérieurs. C'est certainement l'un des objectifs de ce qu'on appelle en japonais *minsai gaikô*, ou *grass-roots diplomacy* en anglais, et que l'on pourrait traduire en français par "diplomatie des peuples". Celle-ci, qui s'organise donc au niveau local plutôt que subétatique, prétend toutefois à une portée plus générale, dépassant les seuls intérêts de ceux qui l'initient, et permettant le rétablissement d'un dialogue entre des populations séparées par des ambitions stato-nationales conflictuelles.

Pour Nagasu Kazuji, gouverneur de Kanagawa et l'un des premiers promoteurs japonais de la diplomatie des peuples, ce mode de relations internationales est né de l'idée que "la construction d'un monde en paix ne peut se faire qu'avec les seuls Etats, mais aussi, et essentiellement, grâce aux échanges et à la coopération entre populations et entre localités, par-delà les frontières"<sup>46</sup>. Cette réflexion de la part d'un représentant de gouvernement local semble *a priori* avoir un double sens, externe et interne : elle implique que les décisions prises au niveau interétatique seront sans effet si elles ne reflètent pas un certain consensus entre les populations concernées, et suppose aussi que l'élaboration de la politique extérieure d'un Etat nécessite une participation citoyenne. Mais sans doute, comme le remarque Takahashi Susumu, la diplomatie des peuples correspond-elle avant tout à une évolution des relations internationales : elle révèle un espace mondial qui est plus transnational et moins organisé autour des Etats, et elle souligne les limites qu'apporte cette nouvelle interdépendance à la diplomatie des gouvernements centraux<sup>47</sup>. En ce sens, elle se démarque de l'internationalisation des régions japonaises telle qu'on l'a décrite précédemment. On a vu que celle-ci peut dériver vers des pratiques transnationales et vers une certaine privatisation des échanges extérieurs sur lesquelles les Etats n'ont pas nécessairement une très grande maîtrise. Mais on a vu aussi qu'elle était indissociable d'un processus de négociation entre centre et périphérie, et que dans la pratique elle pouvait être sinon instrumentalisée, du moins intégrée dans la politique étatique. Or, comme le note à nouveau Takahashi, "parce que la diplomatie des peuples a ses propres objectifs, ses propres logique et *modus operandi*, ses initiatives ne seront

---

<sup>46</sup> Nagasu K., introduction de Suzuki Y. et al, *Minsai gaikô-no chôsen*, Tokyo, Nihon hyôron-sha, 1990, p. 1. Sur la diplomatie des peuples vue du Japon, voir aussi Nagasu K. & Sakamoto Y., *Jichitai-no kokusai kôryû*, Tokyo, Gakuyô shobô, 1986 ; Sugai K., *Mura-kara-no kokusai kôryû*, Tokyo, Gakuyô shobô, 1989.

<sup>47</sup> Takahashi S., "The internationalization of Kanagawa prefecture" dans Hook G. & Weiner M. (dir.), *The Internationalization of Japan*, Londres, Routledge, 1992.

pas nécessairement compatibles avec celles de l'Etat<sup>48</sup>. La première n'est pas en conflit *a priori* avec le second, mais, de fait, elle se situe d'emblée au-delà de l'opposition interne-externe et son éventuelle adhésion à la ligne étatique tend à relever de la coïncidence plutôt que de la concertation.

Si la diplomatie des peuples se définit donc au niveau local et s'organise en fonction de critères propres, elle n'offre pas toujours des ressources identitaires qui soient précisément locales. La différence entre la préfecture de Kanagawa et la région de Hokkaidô (qui est en réalité dotée d'un statut administratif particulier) est à cet égard significative. La diplomatie des peuples qui est pratiquée à Kanagawa, une préfecture urbaine et industrielle voisine de Tokyo, s'inscrit dans un cadre de références plus global que local. Ou, plus exactement, elle pourrait être une bonne illustration du slogan, toujours à la mode, *think globally, act locally*, "pensez globalement, agissez localement". L'allégeance locale est ici instrumentalisée ; elle apparaît comme le véhicule d'une vision du monde dont la prétention est universaliste. Ainsi, une des principales caractéristiques de la diplomatie de Kanagawa aura été sa participation aux mouvements anti-nucléaires et pacifistes mondiaux, c'est-à-dire une activité qui est aussi bien menée par des acteurs locaux que par des ONG transnationales, lesquelles, par définition, n'ont pas d'identité territoriale, pas plus locale que nationale. Les données locales ne sont bien sûr pas totalement étrangères à l'orientation diplomatique de Kanagawa puisqu'en l'occurrence cette préfecture abrite parmi les plus importantes bases militaires américaines établies au Japon (à Yokohama et à Yokosuka). Elles ne sont toutefois pas déterminantes : la diplomatie des peuples dont il est ici question est sous-tendue par une problématique qui n'est ni régionale, ni nationale, mais bien globale, dépassant la seule question de la présence de l'armée américaine à Kanagawa ou dans l'ensemble du Japon, et portant plus généralement sur la violence militaire que s'autorisent les Etats.

A l'inverse de cet exemple, la diplomatie des peuples en cours à Hokkaidô est ancrée dans une problématique locale. La situation géographique de Hokkaidô (l'île septentrionale de l'archipel japonais), son histoire (une région intégrée tardivement dans la construction nationale)<sup>49</sup> constituent les principaux arguments de son activité extérieure. Ses relations avec la Sibérie extrême-orientale se déclinent sur les thèmes de la solidarité de voisinage et de la construction d'un espace de coopération locale commun. C'est, par exemple, au nom de ces idéaux définis en termes locaux qu'une association de résidents du port de Nemuro - situé à l'est de Hokkaidô, face aux îles Kouriles - a organisé la première visite dans cette ville d'un groupe privé de citoyens soviétiques venus de Sakhaline, en août 1991, quelques mois après la levée officielle de l'interdiction de déplacement dans cette zone frontalière<sup>50</sup>. Si l'accord interétatique autorisait en droit un tel événement, celui-ci n'aurait pu matériellement se réaliser sans l'existence d'une relation interlocale, construite dans la durée, et qui était de fait célébrée à cette occasion. Sans préjuger de son effet sur la paix internationale en général, ni même sur le rapprochement Moscou-Tokyo,

---

<sup>48</sup> Takahashi S., *ibid.*

<sup>49</sup> Sur la spécificité de Hokkaidô dans l'ensemble japonais, voir en particulier Berque A., *La Rizière et la Banquise. Colonisation et changement culturel à Hokkaido*, Paris, Publications orientalistes de France, 1980.

<sup>50</sup> D'après *Kyodo news service*, 18 août 1991.

cette initiative se fondait aussi sur l'idée d'une légitimité d'action donnée, précisément, par l'appartenance locale. On retrouve cette logique dans une étude sur la contribution possible de la région de Hokkaidô à la coopération dans l'Asie du Pacifique Nord : l'analyse prend pour hypothèse de départ que le caractère "nordique" de l'île japonaise lui donne effectivement une capacité singulière à agir dans l'espace en question<sup>51</sup>. Le critère local peut alors devenir extensible sur le plan géographique : la solidarité nordique peut s'appliquer aux voisins les plus proches de Hokkaidô, comme l'archipel des Kouriles, ou plus éloignés comme la Corée du Nord, voire l'Alaska. Les voisins concernés pourront être différemment sensibles à l'argument localiste. Dans le cas des Kouriles, les considérations sur la mauvaise intégration dans l'espace national russe (compliquées, d'autant qu'une bonne partie de la population est d'origine coréenne) se mêlent à des soucis économiques pressants. En août 1993, alors que les négociations territoriales nippon-russes s'enlisaient à nouveau, 70 % des résidents des Kouriles se disaient favorables au retour d'une partie ou de la totalité de leurs îles au Japon<sup>52</sup>. Selon Oleg Bodarenko, un essayiste originaire de Sakhaline, cette tendance se justifierait aussi bien par la promesse d'une plus grande démocratisation, de la fin d'une relation "coloniale" avec Moscou que de l'attrait d'investissements étrangers<sup>53</sup>.

Dans la préfecture de Kanagawa comme dans le Hokkaidô, la pratique de la diplomatie des peuples est une source d'auto-valorisation et, plus profondément, une source identitaire. Mais dans le premier cas, l'apport identitaire provient d'abord de ce que peut offrir la rhétorique sur le "village global", c'est-à-dire sur ce qui serait une forme de communauté à l'échelle mondiale, unie par de mêmes problèmes et une volonté collective de les résoudre. C'est donc la logique transnationaliste, propre aux grandes ONG, qui prime d'abord et qui est ensuite intégrée dans un discours localiste. Le renforcement de l'identité locale se fait, paradoxalement, par l'intermédiaire d'une adhésion à un espace identitaire global. Dans le cas du Hokkaidô, et cela est vrai aussi des régions japonaises de l'Ouest pratiquant une diplomatie des peuples avec les localités du continent, le gain identitaire s'obtient pour ainsi dire sur place. Il se réalise en fait en deux temps : par le constat des limites de la diplomatie interétatique (non pas un jugement général sur les Etats mais, concrètement, l'évaluation de leur action, par exemple en Asie du Nord-Est), puis par la mise en avant de moyens propres aux acteurs locaux et à leur environnement spécifique, ouvrant la voie à de nouveaux modes de coopération. Ainsi, un des auteurs de l'étude mentionnée plus haut considérait que les communautés locales du Hokkaidô étaient mieux placées que le gouvernement japonais pour inciter la Corée du Nord à sortir de son isolement, car elles pourraient notamment y apporter une aide technique qui ne serait alors plus perçue comme le geste plus ou moins condescendant d'un autre

---

<sup>51</sup> L'étude a été réalisée par un groupe de chercheurs originaires du Hokkaidô et commandée par un des principaux think tanks du Japon : NIRA, *Kita Taiheiyo chiiki-ni-okeru kokusai kankei-to Hokkaido-no yakuwari*, Tokyo, janvier 1992.

<sup>52</sup> Voir RFE/RL news briefs, 9-13 août 1993 ; *Russian Far East Update* , septembre 1993.

<sup>53</sup> Bondarenko O., entretien dans *Dalnevostochniy ucheniy*, n° 27, 1993.

Etat mais comme l'expression d'une solidarité "naturelle" de voisinage<sup>54</sup>. Cette auto-légitimation fonctionne d'autant mieux qu'elle suppose une démarche à laquelle les gouvernements centraux reconnaissent parfois une certaine validité. Un ancien ministre japonais des Affaires étrangères déclarait par exemple, à propos des Kouriles : "Parallèlement au processus diplomatique (entre Tokyo et Moscou), nous désirons accroître les échanges de personnes entre les habitants des quatre îles et les Japonais, entre les élus, ainsi que les échanges à caractère régional. Ces rencontres nous semblent un bon moyen d'approfondir la confiance mutuelle et de faciliter le règlement de la question territoriale"<sup>55</sup>. Au-delà de cette rationalisation d'une situation qui, malgré tout, peut difficilement apparaître comme le produit de la seule volonté de l'Etat, il y a clairement la reconnaissance d'un autre mode de relations internationales et d'une autre approche des conflits et de la coopération. Il reste à savoir si cette reconnaissance peut aller jusqu'à l'acceptation d'autres cadres de références, où les critères d'action se définissent prioritairement par rapport aux besoins locaux.

L'activité extérieure des localités recouvre donc désormais un éventail complexe de situations, allant des échanges subétatiques classiques aux nouvelles formes de coopération transnationale entre acteurs locaux. La participation des localités à des mouvements transnationaux globaux montre que même l'analyse des rapports centre-périphérie, a priori un sujet de politique intérieure, doit tenir compte de l'évolution de la scène mondiale : là aussi, la division entre interne et externe est fragilisée. Les nouveaux modes d'échanges entre acteurs locaux dans les zones frontalières sont surtout révélateurs de systèmes de références qui dépassent la problématique de l'Etat ou du non-Etat (une problématique que l'on retrouve implicitement dans la notion d'"organisation non-gouvernementale"). Ils mettent en avant la réalité d'un terrain, perçue et décrite exclusivement en fonction de critères économiques, historiques, sociologiques spécifiques. Taga Hidetoshi, un chercheur qui à la fois observe et participe à la dynamique interlocale autour de la mer du Japon, voit dans cette évolution la renaissance de communautés définies par la seule conscience des individus qui la composent, c'est-à-dire des espaces sans limites territoriales fixes, étrangers au système de partage des Etats souverains<sup>56</sup>. On assisterait donc à une sorte de retour de l'Histoire qui se manifesterait entre autres aux alentours de la mer du Japon, où se renoueraient des liens de voisinage qui ont en effet existé, dès le seizième siècle, entre les populations riveraines. Si cette hypothèse se vérifiait, elle ne devrait pas pour autant être interprétée comme une simple marche arrière. Elle serait plutôt un aspect supplémentaire d'une transformation complexe de la scène mondiale, où

---

<sup>54</sup> Izumi H., "Kitachôsen-no henka-o unagasu Hokkaidô-no yakuwari" dans NIRA, *Kita taiheiyô chiiki...*, op. cit., p. 127.

<sup>55</sup> Kono Yohei, entretien dans *Politique Internationale*, automne 1994.

<sup>56</sup> Taga H., introduction de *Kokkyô-o koeru jikken*, op. cit.

les individus sont confrontés à un nombre croissant de possibilités d'allégeance. Ces possibilités, et les choix qu'elles entraînent, correspondent à autant de modes de solidarité collective. La question qui se pose alors est de savoir jusqu'à quel point ceux-ci - solidarité interlocale ou nationale, ou encore transnationale - sont compatibles entre eux, si l'un doit finalement dominer l'autre, et avec quelles conséquences.