GESTATION ET GESTION DE LA SOCIETE INTERNATIONALE. LES ETATS-UNIS ET LA PAIX DE SAN FRANCISCO : LIBERALISME ET *REALPOLITIK*.

François David

Maître de conférences en science politique
A la Faculté de Droit de l'Université Jean Moulin, Lyon 3

RESUME

Le traité de paix japonais de 1951 s'analyse selon deux perspectives. Ou bien, on considère qu'il s'agit d'un *Diktat* américain historiquement daté, forgé en pleine Guerre froide face au péril sino-soviétique. Ou bien, on part du principe que les accords signés à San Francisco renvoient au grand projet wilsonien lancé à la conférence de la paix... de 1919, et dont nous vivrions les premiers résultats en ce début de XXIe siècle. Le dépouillement des archives et l'analyse resserrée des négociations étayent cette thèse. Pour les décideurs américains, l'après-1945 aurait dû lancer une société internationale fondée sur les principes d'« indépendance dans l'interdépendance », de sécurité collective et de libéralisme institutionnel, selon une conception appliquant aux relations internationales les principes du parlementarisme. Dans l'esprit des élites américaines, la Guerre froide retarde simplement cette issue inéluctable. A défaut de l'Europe, l'Amérique expérimente ses principes en 1951, au Japon, où elle est la seule puissance occupante. Ainsi, le règlement de San Francisco révèle les ressorts de la philosophie politique américaine, de 1917 à aujourd'hui compris : l'alliance de l'idéalisme des Lumières avec une politique des réalités intransigeante. En effet, le traité de paix est complété par un traité de sécurité et de défense drastique, dont les avatars régulent en large partie, aujourd'hui encore, les paramètres de la sécurité en Extrême-Orient.

* * *

Le traité de paix japonais, signé le 8 septembre 1951 à San Francisco, éclaire la difficulté de penser un système international. En effet, cet accord aurait été rédigé en des termes très similaires sans la Guerre froide. Ses principes procèdent directement de la société internationale que les Etats-Unis imaginent en 1919 à la conférence de Paris, et qu'ils auraient appliquée dès 1945, au sortir de la Seconde Guerre mondiale. San Francisco met déjà en place les règles de l'après-Guerre froide, en vue du moment où l'Amérique pourra enfin façonner les relations internationales selon ses normes. En ce sens, ce traité offre certaines grilles d'interprétation de la politique américaine conduite après 1989.

Trois questions ou série de questions émergent. Premièrement, pourquoi les négociateurs américains réussissent-ils là où Wilson a échoué avec l'Allemagne ?

Deuxièmement, dans quelle mesure le traité de San Francisco valide-t-il – au nom d'un héritage wilsonien pleinement vécu – une approche libérale de la société internationale, fondée sur l'Etat de droit, l'indépendance dans l'interdépendance, la libre renonciation à certaines prérogatives souveraines, le libre dialogue des nations entre elles, et fondée aussi sur la sécurité collective ? Comme le wilsonisme[1], de fait, le traité de paix japonais fait converger les trois courants « républicain », « commercial » et « institutionnel » du libéralisme. Voyons dans l'ordre.

Par définition, d'abord, le traité de paix japonais est une paix de démocraties, au sens de la « *paix républicaine* » de Kant[2]. Ce texte lance le pari d'une entente durable entre les Etats-Unis et l'ex-empire militariste auquel MacArthur imposa le parlementarisme, en 1946. Il s'agit donc aussi d'un processus d'apprentissage. En 1951, la route paraît encore longue vers un pays authentiquement démocratique et les élites japonaises n'apprendront la vraie signification de l'Etat de Droit qu'au contact répété de leurs homologues américains, par le jeu régulier des échanges politiques et économiques. Libéralisme « commercial », ensuite : les Etats-Unis n'imposent aucune réparation, ni aucune

[1] Dario Battistella, *Théories des relations internationales*, Les Presses de Sciences Po, Paris, 2009, p. 177-186.

[2] Immanuel Kant, *Projet de paix perpétuelle*, Ellipses, Paris, 2002.

restriction industrielle (comme les démantèlements d'usines), ni même aucune entrave commerciale (comme la clause de la nation la plus favorisée). Tel le « *doux commerce* » de Montesquieu, la libre diffusion des biens doit entraîner la libre circulation des personnes, puis des idées et favoriser ainsi le progrès moral, source de paix. Enfin, le libéralisme défendu par les négociateurs américains à San Francisco, est un libéralisme institutionnel et régulateur[3]. Non sans contradictions ni tensions[4], l'Amérique tente de faire juxtaposer plusieurs types de configurations interétatiques, en espérant y combiner stabilité, dynamisme et souplesse. Par sa toute puissance héritée de la victoire, tantôt elle impose brutalement son contrôle politique, tantôt elle se contente de régler les poids de l'horloge.

Troisième question problématique, dès lors : quel type d'« hégémon stabilisateur » sont les Etats-Unis, puisqu'ils allient en fait l'idéalisme wilsonien et la *Realpolitik* la plus classique ? A partir de ces deux matrices contradictoires en apparence, comment les Etats-Unis gèrent-ils les tensions internationales en façonnant un système favorable à leurs intérêts, d'abord et avant tout, mais dont les bénéfices s'étendent largement, ensuite, aux autres partenaires ? Car avec la paix de 1951, la puissance américaine installe un système intercontinental de sécurité fondé sur des alliances distinctes : le traité de paix proprement dit, mais aussi le traité de sécurité américano-japonais, signé le même jour et bien plus contraignant, et enfin, le pacte ANZUS entre l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les Etats-Unis, dirigé à la fois contre le Japon et le bloc sino-soviétique.

En 1950-1951, très clairement, les diplomates américains donnent une chance extraordinaire au Japon nouveau. Parmi eux, John Foster Dulles, nommé négociateur en chef par Truman, avec rang d'ambassadeur. Cet avocat républicain a été le concepteur et le praticien d'une diplomatie américaine bipartisane (démocrates et républicains), à

[3] *Cf.* Robert Keohane, « *International Liberalism Reconsidered* » dans J. Dunn (dir.), *The Economic Limits to Modern Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992, p. 165-194.

[4] Stanley Hoffmann, « *Liberalism and International Affairs* » dans St. Hoffmann, *Janus and Minerva*, Boulder, Westview, Boston, 1987, p. 394-417.

partir de 1943, lorsque Roosevelt souhaitait faire sortir la politique étrangère de l'arène électorale. Déjà membre de la délégation américaine à la conférence de la paix en 1919, wilsonien dans l'âme, Dulles a négocié les clauses sur les réparations et, en particulier, l'article 231 instituant la « responsabilité » (et non la « culpabilité ») de l'Allemagne. Le traité de paix japonais constitue son chef d'œuvre diplomatique. Cette négociation personnelle s'inscrit dans la volonté de l'administration Truman de transformer le provisoire de l'après-guerre en une « *paix juste et durable* ».

I°) NE PAS REPETER LES ERREMENTS DE L'ENTRE-DEUX-GUERRES

En 1950, lorsque cinq années d'occupation rendent plus nécessaire que jamais de conclure la paix avec le Japon, les principaux acteurs du gouvernement américain décident d'accélérer la conclusion d'un traité.

LA POSITION FERME DE MACARTHUR[5]

Sur place, la situation se résume ainsi : le général de l'Armée Douglas MacArthur exerce depuis cinq ans les pleins pouvoirs administratifs et militaires en tant que « *Supreme Commander of Allied Powers* » (SCAP). De son propre aveu, il ne peut que se féliciter de la soumission respectueuse de ses administrés. Il ne déplore aucune tentative de contourner la démilitarisation et l'épuration politique du pays, comme la Prusse le réussit si bien sous Napoléon (1806-1813). En revanche, le proconsul américain admet volontiers qu'une occupation perd vite son utilité et suscite le rejet au bout de trois à cinq ans. C'est pourquoi MacArthur estime politiquement urgent et moralement indispensable de rendre au Japon son indépendance : aux États-Unis d'honorer leur part du contrat et d'abandonner leurs contrôles, sans contrepartie.

[5] *A Peace Treaty in the Making, Addresses and remarks regarding the making of the Japanese Peace Treaty and the cause of World Freedom by Ambassador John Foster Dulles before the Japanese Peace Conference, San Francisco, September 4-8, 1951, United States Government Printing Office,* Washington, 1951, p. 41.

LES PRINCIPES DU DEPARTEMENT D'ETAT

De son côté, le département d'Etat défend quatre axiomes. Premier principe, rédiger l'anti-traité de Versailles[6]. La paix future reposera sur un développement économique pacifique, sans réparations ni restrictions économiques. Le Japon entrera dans le club occidental, à parité avec l'Europe et l'Amérique. Dans un document préparatoire du département d'Etat, Foster Dulles ajoute :

> Aucun traité ne peut garantir les résultats recherchés. Mais un traité tout seul ne suffira pas non plus. Il faut l'accompagner d'efforts parallèles. Peut-être le meilleur stimulant consisterait-il à capitaliser sur le désir des Japonais d'être membres à part entière du club des États libres, concept contradictoire avec le communisme russe[7].

George Kennan, grand inspirateur de l'analyse américaine sur la Guerre froide, précise encore :

> Le texte d'un traité de paix doit être considéré comme un document politique et non comme un document juridique [...] Un traité de paix courant est un contrat entre le vainqueur et le vaincu définissant les conditions de l'arrêt des combats. Aujourd'hui, au Japon, nous avons cinq années d'occupation. Cela nous a déjà donné de larges occasions d'établir les conditions initiales de la paix. Inutile de perpétuer

[6] *Cf.* J.F. Dulles : « J'ai été témoin du traitement des Allemands à Versailles. C'était si humiliant que le traité n'a jamais eu la moindre chance d'établir une paix réelle. En 1919, les Allemands ont envoyé à Versailles une remarquable délégation libérale. On a entouré leur hôtel de barbelés. On leur a interdit d'avoir des contacts personnels avec les délégués alliés. Quand on acheva de rédiger le traité, on le leur a montré avec quelques jours seulement pour formuler des observations écrites. Leurs objections ont été purement et simplement rejetées. Nous ne devions donc pas répéter ce désastre à propos du Japon » dans *ibid.*, p. 45.

[7] Mémorandum de John Foster Dulles pour le secrétaire d'État (document préparé avec Allison, Hamilton, Howard et Fearey), 6 juin 1950, *Foreign Relations of the United States* (*FRUS*), *United States Government Printing Office*, Washington, 1973, vol. VI, *East Asia and Pacific*, p. 1207-1212.

notre attitude de maître d'école. Créons plutôt une impulsion morale qui lance les Japonais dans la nouvelle ère[8].

Deuxième principe : aucun mécanisme de contrôle. Ceux-ci s'avèreraient inefficaces et inciteraient le pays à transgresser les carcans imposés. On écartera les inspections d'usines, à la recherche de programmes d'armements clandestins. Selon le département d'Etat, en effet, « la méthode efficace contre des activités secrètes consiste à ne pas rédiger des clauses d'inspection ou d'interdiction dans un traité mais à développer des relations coopératives avec le Japon qui nous garantiraient d'être au courant automatiquement de telles activités »[9].

Le troisième principe exclut de profiter du traité de paix pour transformer le Japon de l'intérieur. L'Amérique ne doit pas graver les réformes culturelles et sociales de MacArthur dans le marbre du traité de paix, en particulier les mesures eugénistes. Le Japon doit jouir d'une entière souveraineté, dans tous les domaines civils[10].

Quatrième et dernier principe : aucune réparation. Instruits par les années vingt, les Etats-Unis attachent aussi une importance considérable à la renaissance économique du vaincu : qu'on n'accable pas un Japon en situation déjà précaire. Il risquerait de pourrir idéologiquement en faveur d'un parti communiste déjà bien implanté. Le département d'Etat exclut donc *a priori* que le bourreau indemnise ses anciennes victimes. Il ne conteste pas les crimes de guerre, ni la reconstruction vacillante des pays asiatiques, mais que se passera-t-il le jour où la Chine martyre présentera sa facture extraordinaire ? En outre, vu l'absence de matières premières, les réparations japonaises seraient en réalité financées par les États-Unis alors qu'ils subventionnent déjà

[8] Mémorandum du jurisconsulte du département d'État (George Kennan) à John Foster Dulles, 20 juillet 1950, *National Archives and Records Administration* (NARA), Maryland, *Department of State* (DOS), *Lot* 54D423.

[9] « Base de discussion entre le secrétaire d'État et les ministres des Affaires étrangères du Royaume-Uni et éventuellement de France, à propos d'un traité de paix avec le Japon », 5 mai 1950, *FRUS*, vol. VI, p. 1189-1191.

[10] Message du sous-directeur du Nord-Est asiatique (Johnson) au conseiller politique pour les affaires politiques au Japon (Sebald), 14 septembre 1950, NARA, DOS, *Tokyo Post Files,* 320.1 *Peace Treaty*.

largement l'économie japonaise, « oubliant » de se faire payer les frais d'occupation[11].

Toutefois, deux acteurs puissants combattent le libéralisme de Foster Dulles et du département d'État : le Comité des chefs d'état-major à Washington et le cabinet Attlee à Londres.

L'OBSTRUCTION DES CHEFS D'ETAT-MAJOR[12]

Comme première explication à leur refus d'un traité de paix, le Comité des chefs d'état-major objectent qu'une paix séparée risquerait de provoquer une guerre avec Staline. Ils excipent des actes de la conférence de Potsdam et des « termes de l'acte de reddition » signés sur le Missouri, le 2 septembre 1945, en particulier l'interdiction de contracter une paix séparée, au détriment de l'URSS. Dans le même esprit, l'acte de capitulation donne le droit d'occuper le Japon à chaque vainqueur et donc à l'URSS – même si celle-ci n'a combattu que quinze jours, le temps d'envahir la Sakhaline du Sud et les Kouriles. Les chefs d'état-major américains jugent donc qu'une paix séparée avec le Japon réveillerait l'animosité de Staline et l'inciterait à occuper le nord d'Hokkaido, complètement dépourvue de garnisons américaines.

Il existe toutefois, un deuxième motif d'obstruction. Les chefs d'état-major doutent du caractère pacifique du Japon. Là encore, ils renvoient à la déclaration de Potsdam et à l'acte de reddition qui conditionnent la signature d'un traité à l'établissement d'« un nouvel ordre de paix, de sécurité et de justice, ce qui ne sera pas possible tant que le militarisme irresponsable ne sera pas extirpé à travers le monde ». Le point de vue du Comité des chefs d'état-major ressemble donc celui de la France de 1918 envers l'Allemagne : le Japon serait un incorrigible fauteur de troubles et doit en conséquence rester un zéro complet.

Le contexte de la Guerre froide constitue bien sûr la troisième clé explicative de l'extrême réserve des chefs d'état-major. S'y ajoute

[11] J.F. Dulles, *A Peace Treaty in the Making*, *op. cit.*, p. 19-22.

[12] « Règlement de paix japonais », mémorandum du secrétaire d'État adjoint pour l'Extrême-Orient (Butterworth) au secrétaire d'État, 18 janvier 1950, NARA, DOS, 694.001/1-1850.

en 1949, la victoire de Mao qui exige en réponse le maintien de la prépondérance américaine en Extrême-Orient. Le Japon doit demeurer l'avant-poste et le porte-avions naturel du système de sécurité américain dans le Pacifique face aux côtes chinoises, nord-coréennes et soviétiques.

L'OBSTRUCTION BRITANNIQUE[13]

De même, la Grande-Bretagne, après le tribut meurtrier payé au Japon, entend aussi le tenir en lisière. Le gouvernement travailliste Attlee et son ministre des Affaires étrangères Ernest Bevin souhaitent des dispositions très dures, faute de quoi ils rédigeront un traité séparé : la restitution formelle de la Sakhaline du Sud et des Kouriles à l'URSS, comme convenu à Yalta et à Potsdam ; une clause de culpabilité, semblable à celle du traité de paix italien ; un système de contrôles économiques pour empêcher le Japon d'accumuler un potentiel de guerre ; une limitation des chantiers navals japonais, qui font concurrence à ceux de grande Bretagne (destruction des capacités excédentaires) ; la confiscation définitive du stock d'or japonais et sa répartition entre les vainqueurs, au titre des réparations ; enfin, l'interdiction des sociétés nationalistes et la protection officielle des Japonais ayant coopéré avec les troupes américaines. Ces revendications heurtent le libéralisme de l'administration Truman.

II°) LE DÉBUT DES NÉGOCIATIONS ET L'ENTREE EN SCENE DE FOSTER DULLES

DES IDEES SIMPLES POUR UN EXTREME-ORIENT COMPLIQUE

Le 17 juin 1950, Foster Dulles s'envole vers le Japon pour un premier contact. Il veut contempler le plus large panorama possible des nouvelles élites, du premier ministre aux syndicalistes. Il commence par des discussions préliminaires avec le premier ministre Shigeru Yoshida. Celui-ci donne l'impression d'espérer que la renonciation

[13] Aide-mémoire de l'ambassade britannique adressé au département d'État, 12 mars 1951, *FRUS 1951*, vol. VI, Asia and the Pacific, p. 909-916 – Réponse américaine rédigée par Allison et relue par Dulles et Rusk, 13 mars 1951, dans ibid., p. 920-926.

constitutionnelle à la guerre (1946) permettrait une position neutraliste en échappant aux choix cornéliens de la Guerre froide. Débute alors une partie de « ping-pong » (sic) de douze mois, durant lesquels Dulles tentera de lui arracher des engagements fermes, un par un. En outre, Yoshida manifeste un autoritarisme croissant et refuse d'associer l'opposition (parti progressiste et parti socialiste) aux négociations de paix. Or, Dulles, instruit par les débuts chaotiques et sanglants de la République de Weimar, sait qu'un traité de paix devient vite un enjeu de politique intérieure, lorsque certains grands partis refusent de s'y associer (*Cf.* les vitupérations de la droite militariste allemande contre la SPD, accusée d'avoir vendu l'Allemagne aux vainqueurs).

Yoshida n'apparaît pas comme le seul interlocuteur mouvant. Après une semaine d'entretiens bilatéraux avec d'autres responsables, l'envoyé spécial du président Truman « a le sentiment d'avoir affaire à un peuple confus et incertain, peu assuré du rôle international qu'il pourrait jouer à l'avenir »[14]. Aucun interlocuteur japonais ne dévoile clairement le fond de sa pensée, sinon pour critiquer l'ingérence des autorités d'occupation américaines dans la vie politique et économique.

L'INVASION NORD-COREENNE (25 JUIN 1950) ENTERINE L'ALIGNEMENT DU JAPON : UN *BANDWAGONING* ACCELERE PAR LA PERSPECTIVE D'UNE INVASION SOVIETIQUE

Le voyage de Dulles au Japon marque un tournant des relations américano-japonaises, mais, en fait, pour une autre raison très grave : le 25 juin 1950, les troupes nord-coréennes de Kim Il Jong, franchissent le 38e parallèle. Les communistes investissent Séoul le 28 juin, et occupent la quasi-totalité de la péninsule fin août, excepté la poche de Pusan, au Sud-Est. Ces défaites dramatiques modifient radicalement la géopolitique des négociations de paix. À partir du 27 juin, le Japon sert de base arrière aux forces des Nations unies.

A ce titre, le général MacArthur renverse dramatiquement son point de vue. Jusqu'alors, il militait pour un retrait maximum des forces

[14] Rapport sur le voyage de Foster Dulles au Japon, 3 juillet 1950, NARA, DOS, 794.00/7-750.

d'occupation et pour la dissolution pure et simple des bases américaines. Aux premières heures du *Blitz* nord-coréen, le proconsul rejoint cependant l'avis du Comité des chefs d'état-major. L'armée américaine doivent conserver une liberté complète de stationner et manœuvrer au Japon, sans limitation de durée [15]. McArthur et le Pentagone veulent même revenir sur la démilitarisation du Japon et sa renonciation à la guerre, pourtant inscrites dans la constitution. C'est pourquoi, dès les premières semaines de guerre, MacArthur lance un programme de réarmement japonais clandestin. Il commence par monter en puissance quatre divisions terrestres, sous l'appellation euphémique de « Réserve de police nationale »[16]. Dans ce contexte aigu, la perspective du premier ministre Yoshida en faveur d'un Japon neutre, sinon neutraliste, s'éloigne inexorablement.

PREMIER PROJET DE TRAITE : L'ANTI-TRAITE DE VERSAILLES

Foster Dulles hâte donc le mouvement : le 9 août 1950, il rédige personnellement une ébauche de traité simplifié, en 21 chapitres (le traité de Versailles en comportait 435) [17]. Ce brouillon se contente d'affirmer la fin l'état de guerre et de restituer sa pleine et entière souveraineté au Japon. Sur le plan territorial, le Japon reconnaîtrait l'indépendance de la Corée. Il abandonnerait ses droits sur Formose, les Pescadores, la Sakhaline du Sud ainsi que les Îles Kouriles. Le statut de ces territoires dépendrait alors des États-Unis, du Royaume-Uni, de l'URSS et de la Chine. Les îles Ryukyu et Bonin passeraient sous mandat des Nations unies, administré par les États-Unis. Par contre, les puissances victorieuses renonceraient à des réparations. Enfin, la Cour internationale de Justice trancherait les litiges issus de l'interprétation

[15] Général MacArthur, « Mémorandum sur le concept de sécurité dans le Japon d'après-guerre », 23 juin 1950, NARA, DOS, 790.00/6-2950.

[16] Explications du général MacArthur au président Truman lors de la conférence de Wake Island, 15 octobre 1950, NARA, DOS, *Executive Secretariat Files*, *Lot* 59D-95 *(Wake Island Conference October 1950)*.

[17] Mémorandum de Dulles au secrétaire d'Etat adjoint pour les affaires économiques (Thorp), 9 août1950. *FRUS,* vol. VI, p. 1267-1270.

du traité (vieille antienne wilsonienne sur l'arbitrage des tensions internationales).

Pour présenter aux principaux intéressés ce projet, avant d'en parler aux autres alliés, Foster Dulles séjourne une seconde fois au Japon, du 25 janvier au 10 février 1951. Il rencontre toujours autant de difficultés à obtenir de Yoshida des avancées solides et définitives, en particulier sur le réarmement. Le premier ministre argue que la « vieille clique militariste » accomplirait des progrès en sourdine[18]. Au lieu d'une nouvelle armée japonaise, il réclame plutôt aux États-Unis une garantie de sécurité totale, c'est-à-dire la promesse solennelle qu'ils interviendraient en cas d'agression.

Foster Dulles juge cette revendication très exagérée, par comparaison avec les obligations du pacte atlantique en faveur des Européens. En effet, rien dans l'OTAN, n'oblige les Etats-Unis à porter secours militairement aux Européens. La décision d'entrer en guerre reste l'apanage du Congrès. Par conséquent, les négociations de paix américano-japonaises patinent au début de 1951. L'ambiance des discussions est courtoise, polie, feutrée, mais les négociateurs américains se heurtent à une profonde indécision doublée d'inhibition (explication optimiste) : les élites japonaises n'oseraient plus songer à une politique de puissance, ni même de puissance moyenne. Ou bien – seconde hypothèse, de l'ordre de la *Realpolitik* – ils se heurteraient à une sorte de duplicité et d'hypocrisie sur la place réelle que le Japon pourrait occuper dans l'Asie d'après-guerre.

III°) RÉPARATIONS ET ALLIANCES MILITAIRES – ULTIMES TRACTATIONS (AVRIL-JUIN 1951)

La dernière ligne droite, avant la mise au point ultime du texte, commence avec le troisième voyage de Dulles, du 17 au 23 avril 1951, juste après le renvoi de MacArthur. L'ambassadeur *at large* Foster Dulles doit régler trois grands problèmes : d'abord, la question hypothétique des réparations en faveur des pays les plus outragés par l'occupation japonaise ; ensuite, l'édification d'un système de sécurité

[18] Réunion interne de la mission Dulles, 31 janvier 1951, dans *ibid.*, p. 835-838.

extrême-oriental ; enfin, la levée des objections britanniques contre les clauses du traité qu'ils jugent lénifiantes.

LES PHILIPPINS ULCERES

En ce qui concerne d'éventuelles réparations, on le sait, les Etats-Unis gardent un souvenir désastreux des réparations allemandes et excluent toute indemnisation substantielle de la part du Japon. Toutefois, ils ne peuvent pas complètement ignorer les pauvres parmi les pauvres, à savoir la Birmanie, l'Indonésie et surtout les Philippines. Si considère ces dernières, elles ont enduré trois années d'occupation, la dévastation de leurs exploitations agricoles et la destruction des infrastructures lors de la reconquête, sans compter les innombrables atrocités au moment de la retraite japonaise. Le président Quirino menace donc de ne pas signer le traité de paix, si rien ne répare ces abominations[19].

Comme les États-Unis ne veulent aucune dissension face au camp sino-soviétique, et comme le gouvernement philippin a solidement étayé le dossier, Foster Dulles doit absolument dégager un compromis. Après beaucoup de résistances japonaises, il consent à deux amendements considérables : d'une part, le Japon devra payer des réparations non seulement en nature (*cf.* le traité de paix italien de 1947 : les pays indemnisés fournissent les matières premières et reçoivent, en retour, des biens manufacturés) mais aussi en espèces (*cf.* le traité de Versailles en 1919). On n'en franchit pas moins un pas symbolique vers une reconnaissance morale de la dette du bourreau envers ses victimes. Toutefois, le traité ne fixera aucune somme définitive ni aucun état prévisionnel des paiements, car le Japon s'engage à lancer des négociations immédiatement après la signature du traité. En soi, cela représente une innovation dans l'art de négocier la paix puisque, la ratification de certains Etats sera *de facto* conditionnée à un accord d'indemnisation complet et satisfaisant. Foster Dulles a donc l'idée géniale mais périlleuse d'éviter le piège du traité de

[19] Conversation entre Foster Dulles et le président philippin Quirino, 12 février 1951, *FRUS 1951*, vol. VI, *Asia and the Pacific*, p. 880-884.

Versailles qui stigmatisait et punissait le vaincu, tout en mettant la bonne foi du Japon à l'épreuve entre la signature et les multiples ratifications[20]. En cela, il prend un risque énorme car le texte de sans Francisco est formulé de façon si lâche qu'il autorise le Japon à faire traîner les négociations.

De fait, cela prendra beaucoup plus de temps qu'espéré. Par exemple, les Philippines attendront le 16 juillet 1956 pour signer avec le Japon un accord d'indemnisation en espèces (et non en nature comme l'aurait préféré Dulles) à hauteur de 800 millions de dollars, en échange de leur ratification du traité[21].

LE TRAITE DE DEFENSE AMERICANO-JAPONAIS ET LA SECURITE DU PACIFIQUE (LE PACTE ANZUS)

Autrement plus rigoureux, un traité de défense américano-japonais complète le traité de paix. Ces deux accords représentent les deux faces de la même réalité : l'union consubstantielle de l'idéalisme et du réalisme, typique de la politique américaine au XXe siècle. La négociation du traité de sécurité bilatéral entre les États-Unis et le Japon revient au tatillon général de brigade John Magruder, adjoint au sous-secrétaire à la Défense pour les territoires occupés. Deux principes directeurs le guident. Premièrement, l'évolution morale et politique du Japon laisserait la place à l'optimisme. Deuxièmement, les Etats-Unis devraient transformer l'archipel en un môle de défense américain contre la Chine et la Russie communistes. Le futur accord de Défense devra donc encadrer l'empire du soleil levant et offrir une vraie sécurité au monde occidental. Il s'agira de « parvenir à une imbrication tellement étroite du vainqueur et du vaincu qu'une guerre de revanche en deviendrait impossible »[22].

[20] Conversation entre l'ambassadeur W.J. Sebald, John M. Allison et Sadao Iguchi, vice-ministre des Affaires étrangères, 25 juin 1951, *Tokyo Post Files*, 320.1 *Peace Treaty*.

[21] Marc Mangin, *Les Philippines*, Karthala Éditions, Paris, 1993, p. 148.

[22] Réunion à huis clos de la mission Dulles, 5 février 1951, *FRUS 1951*, vol. VI, p. 857-860.

Malgré ces beaux principes, la première version du traité de défense (octobre 1950, en pleine guerre de Corée) aurait accordé une complète liberté d'action aux forces américaines au Japon :

> En l'absence d'hostilités ou d'hostilités imminentes, les États-Unis, après l'avoir notifié au gouvernement japonais, auront le droit d'utiliser les terrains et les régions côtières dont la taille conviendra aux exercices militaires, aux bombardements et aux tirs d'entraînement, ainsi que le droit d'utiliser les aérodromes nécessaires à des opérations aériennes sûres et efficaces. De tels exercices devront garantir la sécurité de la population [...] De tels droits incluent le pouvoir de construire, creuser, combler autant que nécessaire ; d'améliorer et d'approfondir les ports et les chenaux ; d'édifier les ponts donnant accès aux installations ou aux zones de défense ; d'installer tous les réseaux de communication et de transmission nécessaires[23].

Ces clauses léonines, rédigées par le Comité des chefs d'état-major, révoltent MacArthur, car elles auraient exigé un abandon des droits souverains japonais à un degré superflu et provocateur. Dès lors, lui et Foster Dulles, puis Dulles tout seul à partir d'avril 1951, travaillent à ôter du traité de défense les dispositions les plus humiliantes, sans céder aux impératifs de sécurité. Ainsi, en février 1951, la partie japonaise réussit à faire retirer la clause qui aurait autorisé les forces armées américaines à réprimer les émeutes[24]*. De même, le Japon obtient que le général américain ne*

[23] « Projets de clauses à introduire dans la formulation des termes de l'accord bilatéral de sécurité entre les États-Unis et le Japon », message du conseiller spécial chargé des territoires occupés auprès du secrétaire à l'Armée de Terre (général Magruder) au secrétaire d'État adjoint pour les affaires d'Extrême-Orient (Dean Rusk), 30 octobre 1950, NARA, DOS, 611.94/11-1750.

[24] Gouvernement japonais, « Remarques sur l'accord concernant la coopération entre le Japon et les États-Unis en matière de sécurité mutuelle », 3 février 1951, NARA, *Lot* 56 D 527.

devienne pas de jure *le général en chef des futures « forces d'auto-défense », en temps de guerre*[25].

En contrepartie, les États-Unis ne cèdent rien sur le contrôle exclusif de leurs hommes et de leurs matériels, qui resteront sous juridiction américaine exclusive [26]. *Le traité de sécurité signé discrètement le 8 septembre 1951, à l'ombre du traité de paix, satellise donc militairement le Japon sous des apparences anodines. D'ailleurs, les chefs d'état-major assimilent volontiers le statut militaire du Japon à celui de la RDA vis-à-vis de l'URSS!*[27]

LA NAISSANCE DE L'ANZUS

Enfin, le traité de défense américano-japonais s'accompagne d'un pacte trilatéral, conclu le premier septembre 1951 entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande et les États-Unis, sous le nom d'ANZUS, et d'un accord de sécurité entre les États-Unis et les Philippines. Selon l'expression retenue dans les deux textes,

> Chaque partie reconnaît qu'une attaque armée dans la zone du Pacifique contre l'une des parties serait dangereuse pour sa propre paix et sa propre sécurité, et déclare qu'elle agirait pour affronter le danger commun, selon sa procédure constitutionnelle.[28]

Les termes restent donc très en deçà du traité atlantique (art. V), mais ils suffisent à convaincre les Australiens, les Néo-Zélandais et les Philippins de ratifier. Ces trois pays jugent probable que les États-Unis

---

[25] « Accord concernant la coopération entre les États-Unis et le Japon pour leur sécurité mutuelle », février 1951, *FRUS 1951*, vol. VI, p. 843-848.

[26] Projet d'« Accord administratif entre les États-Unis d'Amérique et le Japon pour appliquer les clauses de l'accord qu'ils ont conclu à des fins de défense collective », série de documents paraphés à la fois par John Allison et Sadao Iguchi (vice-ministre des Affaires étrangères), 10 février 1951, NARA, DOS, 694.001/2-1051.

[27] « Politique des États-Unis à l'égard du Japon », rapport du comité mixte d'évaluation stratégique au Comité des chefs d'état-major, 28 décembre 1950, *FRUS 1950*, vol. VI, p. 1390.

les couvriraient en cas de nouveau militarisme japonais. Il n'en demeure pas moins que les Etats-Unis se sont opposés à une sorte d'OTAN asiatique, de peur de contracter des engagements excessifs en faveur de certains régimes peu fiables comme la Taiwan de Tchang Kaï Chek, la Corée de Syng-Man Rhee ou l'Indonésie de Soekarno[29].

DES DROITS QUASI-SOUVERAINS SUR OKINAWA. LES ETATS-UNIS INTRAITABLES.

Les îles Ryukyu et Bonin sont un chapelet d'îles volcaniques qui relient l'archipel japonais à Taiwan. Juridiquement, leur sort relève du traité de paix et non du traité de défense, même si leur intérêt est exclusivement militaire. Les chefs d'état-major, y compris MacArthur en son temps, se montrent intraitables : la base géante d'Okinawa (30 000 militaires) verrouille le trafic maritime de l'Extrême-Orient, face à la Chine communiste[30]. Aussi le Pentagone exige-t-il un statut d'occupation définitif et la fin de la souveraineté japonaise sur ces îles, contrairement aux autres bases américaines implantées dans l'archipel.

Au contraire, le département d'Etat redoute l'irrédentisme qui naîtrait de l'amputation d'un territoire japonais depuis la conquête du clan Shimazu au XVI^{e} siècle. On retournerait à la vieille diplomatie du XIXe, tant vilipendée depuis Wilson (refus de considérer l'avis des populations). En outre, la solution préconisée par le département de la Défense est juridiquement bancale : les États-Unis ne pourraient de toute façon pas annexer les îles car la charte de l'Atlantique exclut tout agrandissement territorial. Au mieux, ils recevraient un mandat perpétuel des Nations unies et devraient rendre des comptes à la commission des mandats de l'ONU, sur le million de Japonais administrés. En somme, la diplomatie américaine craint un nouveau Porto Rico, c'est-à-dire un OVNI du droit international, par ailleurs fort coûteux à entretenir.

---

[29] Conversation entre Foster Dulles et M. Doidge, ministre des Affaires étrangères de Nouvelle-Zélande, 19 octobre 1950, *FRUS 1950*, vol. VI, p. 1322-1323.

[30] Tg. du général MacArthur au département à l'Armée de Terre, 28 décembre 1950, dans *ibid.*, p. 1401.

Dulles fait alors campagne au sein du département d'État, en faveur d'une solution ingénieuse. Avec succès, il remet à l'honneur la notion de « *souveraineté résiduelle* » qui inspire largement le statut du canal de Panama : après traité, les Îles Ryukyu et Bonin relèveront nominalement de la souveraineté japonaise mais, dans la pratique, les États-Unis y exerceront la totalité des pouvoirs exécutifs, législatifs et judiciaires, sans limitation de durée[31].

IV°) LA CONFERENCE DE SAN FRANCISCO

Le libéralisme dont témoignent les Etats-Unis à l'égard du Japon s'entend ici selon deux acceptions. D'abord, il s'agit d'une paix indulgente et débonnaire. Ensuite, les Etats-Unis assimilent les grandes négociations multilatérales à une sorte de parlement mondial, avec des débats, la constitution d'une majorité et d'une minorité (laquelle détient des droits reconnus), des votes pour trancher les disputes, avec, enfin, l'égale dignité reconnue à chaque Etat, en particulier l'égalité juridique des Etats souverains entre eux : même la superpuissance américaine, en théorie, ne détient aucune prépondérance en termes de voix, sur les autres. De fait, le traité de San Francisco est la chose des Etats-Unis, mais la diplomatie américaine a laissé durant les mois de rédaction, à plusieurs occasions une large latitude aux autres nations pour exprimer leur position et faire valoir leurs intérêts propres, y compris durant les séances plénières.

LA LEVEE DE L'HYPOTHEQUE SOVIETIQUE[32]

[31] Le 15 mai 1972, les États-Unis rétrocèdent à Tokyo leurs pouvoirs, au terme d'une série pénible de manifestations locales. La base d'Okinawa reçoit un statut similaire à celui des autres installations américaines dans l'archipel. Elle demeure une grosse épine dans les relations américano-japonaises, comme en témoigne la crise de 2010 qui se solde par le départ « volontaire » du premier ministre Yukio Hatoyama, après avoir exigé la fermeture de la base. A la suite de scandales financiers, découverts opportunément, il démissionne.

[32] L'ensemble de cette partie est condensée dans la conversation entre Alexandre Parodi, secrétaire général du Quai d'Orsay, Jean Chauvel (ambassadeur de France aux Nations unies) et Foster Dulles, le 11 juin 1951, NARA, DOS, 694.001/6-1451.

Normalement, les accords de Potsdam interdisent toute paix séparée. Au moment de lancer les invitations à la conférence de paix, se pose donc le problème de la participation de l'URSS. Au même moment, celle-ci apporte une aide matérielle à la Corée du Nord et provoque l'hécatombe des jeunes Américains sur le front. Le président Truman tranche et décide qu'aucun argument juridique ne s'oppose à une paix séparée, car l'URSS est entrée trop tardivement dans le conflit, en août 1945. Par ailleurs, Foster Dulles a sincèrement essayé de discuter du traité avec les diplomates de Staline. Les trois rencontres organisées à Washington et à New York échouent. Puisque les Soviétiques refusent de discuter d'un traité de paix, Foster Dulles va plus loin et décide d'inclure une pomme de discorde durable entre le Japon et l'URSS : le texte final passera sous silence la souveraineté soviétique sur les îles Kouriles.

Si l'URSS avait accepté de signé le traité de paix, on lui aurait reconnu sans peine la souveraineté la plus légitime du monde sur les Îles Kouriles. Au lieu de cela, dans le traité, le Japon confirme qu'il renonce à sa souveraineté sur ces îles (conformément aux termes de la reddition), mais sans préciser en faveur de quel État. De plus, le traité de paix ne définit pas la géographie des Kouriles. Or l'URSS occupe l'Île d'Habomai qui, géo-morphologiquement, n'appartient pas à la chaîne des Kouriles : les Etats-Unis ont donc tendu les ressorts du refus japonais de signer la paix avec l'URSS, puisque Tokyo veut récupérer l'île d'Habomai, avec l'appui officiel des États-Unis, jusqu'à aujourd'hui compris.

Exclusion des deux Chines

Enfin, avec les Britanniques cette fois, Foster Dulles doit négocier un point très litigieux : doit-on inviter à San Francisco la Chine et si oui, quelle Chine ? Là-dessus, les Britanniques se montrent très sourcilleux. Ils considèrent que le régime de Tchang Kai Chek n'a plus aucune chance de triompher sur le continent. Ils misent donc tout sur le gouvernement communiste, qu'ils reconnaissent depuis janvier 1950,

dans l'espoir de conserver Hong Kong et de reprendre rapidement des relations commerciales florissantes[33].

Finalement, Londres et Washington s'accordent : on n'invitera aucun Chinois à San Francisco, mais le traité laissera le libre choix au gouvernement japonais de choisir avec qui il signera[34]. De fait, dans le sillage du rapprochement entre Nixon et Mao, Tokyo choisira la République populaire de Chine et conclura avec elle le traité de paix de 1978 – un texte différent. La Chine communiste aura préalablement renoncé à des réparations, dans le communiqué commun du 29 septembre 1972.

LA PAIX, 8 SEPTEMBRE 1951

Quant aux autres Etats, les réfractaires au texte proposé devront ensuite approcher le Japon seuls et repartir à zéro. Les Etats-Unis convient ainsi les 54 anciens belligérants à la conférence de San Francisco, du 5 au 8 septembre, à l'exception donc des deux Chines, mais aussi de la Corée du Sud à laquelle ils refusent outrageusement le statut de puissance belligérante, pour complaire aux Japonais, leurs nouveaux alliés militaires. (La jurisprudence du traité de Versailles appliquée à la Pologne et au Comité national polonais de Paderewski n'a pas été activée)[35]. Seules, l'Inde, la Birmanie et la Yougoslavie déclinent l'invitation. L'Inde considère notamment le traité de paix et son ombre, le traité de sécurité américano-japonais, comme des chartes impérialistes qui perpétueraient la domination occidentale sur l'Asie. En

[33] Tg de René Massigli (ambassadeur de France à Londres) n° 2250/57, Londres, 9 juin 1951, ministère des Affaires étrangères français, papiers Massigli, PAAP 217, vol. 81, Asie.

[34] « Relations du Japon avec le gouvernement nationaliste chinois », conversation entre le premier ministre Yoshida, Sadao Iguchi (vice-ministre des Affaires étrangères), John Foster Dulles et l'ambassadeur W.J. Sebald, 18 décembre 1951, *FRUS 1951*, vol. VI, p. 1443-1445.

[35] *A Peace Treaty in the Making*, *op. cit.*, p. 23.

1952, Nehru signera un traité de paix bilatéral qui reconnaîtra simplement la fin de l'état de Guerre[36].

Le 5 septembre 1951, après le discours inaugural du président Truman, la conférence de San Francisco dépasse tous les espoirs de rapidité et d'efficacité : la délégation américaine, dirigée par Dean Acheson et Foster Dulles, est pourtant arrivée à San Francisco avec l'intention de laisser la parole à Gromyko, selon le vieux principe « parlementaire » que la majorité ne doit pas brimer la minorité. Pourtant, de façon énigmatique, l'envoyé de Staline laisse filer toutes les occasions de troubler les délégations les plus indécises. Il intervient avec vigueur uniquement pour proposer le principe de renégociation du texte et l'introduction de la Chine maoïste, avant d'essuyer une rebuffade instantanée de ses confrères[37].

Les chefs de mission se succèdent alors à la tribune, à raison d'une heure chacun pour expliquer leurs positions respectives, sans possibilité d'amender le texte. Deux jours plus tard, la cérémonie de signature se tient à l'opéra de San Francisco. Les délégations soviétique, tchèque et polonaise s'abstiennent, comme prévu. Le premier ministre japonais paraphe le texte en premier, suivi par 49 délégations. Quelques heures plus tard au Presidio de San Francisco, Japonais et Américains signent discrètement le traité de défense.

* * *

Au total,

le traité finalement signé reste – conformément aux intentions initiales – un traité non discriminatoire, et non punitif. Il restaure le Japon dans sa dignité et le réintègre à part entière, sur un pied d'égalité, dans la famille des nations. Personne ne peut prédire le futur. Mais au moins, nous pouvons

[36] Sur l'arrière-plan de la décision indienne de ne pas signer le traité de paix japonais : mémorandum de William L.S. Williams (bureau des affaires du Sud asiatique), 29 août 1951, NARA, DOS, 694.001/8-2951.

[37] J.F. Dulles, « *Remarks in support of the Chair's ruling that motion by Soviet Union to consider amendments to treaty was out of order and in answer to Polish Delegate's opposition to Chair's ruling* », minutes de la conférence, 5 septembre 1951, Princeton, *Mudd Library, Dulles Papers*, boîte 53.

prédire que le futur ne se dégradera pas à cause des clauses contenues dans ce traité. On ne peut pas en dire autant de la majorité des traités de « paix ».[38]

> Nous avons cherché pour le Japon une paix de réconciliation ; et ce n'est nullement nouveau pour une nation dont les enfants gardent en mémoire l'appel inoubliable de Lincoln pour une paix sans détour et la compassion pour tous.
> Nous avons cherché une paix qui libère le Japon de l'occupation ; et ce n'est nullement nouveau pour une nation dont la déclaration d'indépendance, comme Lincoln l'a proclamé, a offert "non seulement la liberté au peuple d'Amérique, mais aussi l'espoir au monde, pour les temps à venir".
> Nous avons cherché une paix que le monde libre approuverait ; et ce n'est nullement nouveau pour une nation qui, lorsqu'elle était jeune et faible, a défié la Sainte Alliance du tsar Alexandre et qui, grâce au courage de sa doctrine Monroe, a fait plier ce despote. (...) Si la conférence de San Francisco a réussi, c'est parce que notre nation a œuvré avec simplicité et sans artifice, en accord avec la foi et les réalisations de nos pères.[39]

Comme l'écrit Dulles, le traité de San Francisco est un révélateur du libéralisme américain appliqué aux relations internationales. Par exemple, son préambule invite le Japon à proposer sa candidature à l'ONU, ce qui contraste avec le refus, en 1919, d'accepter l'Allemagne à la SDN. De même, le corps du texte – avec une brièveté record de 27 articles – ne fixe aucune restriction, ni aucun mécanisme de surveillance. Il ne prévoit aucune sanction en cas de violation. Enfin, le texte lance de nombreux défis à l'avenir et laisse de multiples zones d'ombre : ces lacunes volontaires relèvent d'une conception dynamique des relations internationales. Elles répondent de la volonté de ne pas

---

[38] Préface de J.F. Dulles à E.J. Lewe van Aduard, *Japan from Surrender to Peace*, New York, Praeger, 1954, p. XI-XII.

[39] J.F. Dulles, « *Japanese Peace Treaty in Retrospect* », discours devant la conférence des gouverneurs, 1er octobre 1951, Gatlinburg, Tennessee. *Dulles Papers*, boîte 305.

bloquer la société internationale, en fixant à l'avance les conditions de son fonctionnement de façon trop étroite. Ainsi, le traité s'en remet à la bonne volonté japonaise de négocier (ou de ne pas négocier) des réparations avec les États le désirant. De même, le traité de paix ne règle en rien la question vitale des droits de pêche, et s'en remet une fois de plus à la bonne volonté du Japon de discuter du sujet.

En contrepartie, certes, le traité de sécurité américano-japonais se montre drastique et donne une liberté de mouvement considérable aux forces armées américaines dans l'archipel. Mais, les Etats-Unis ont bien conscience de la précarité de leur position, si l'écrasante majorité de la population doit rejeter leur corps expéditionnaire. De fait, les deux textes signés le 8 septembre à San Francisco partent du principe que l'alignement constant du Japon sur l'Occident ne s'obtiendra que sur une base volontaire. Ce libéralisme s'inscrit dans les temps fondateurs des XVIIIe et XIXe siècles, dans la croyance au progrès moral des individus et des Etats, dans un idéalisme empreint de l'optimisme des Lumières et, enfin, dans le christianisme WASP confiant en la rédemption humaine[40] :

> Ceux qui sont soumis à un contrôle étranger ne peuvent pas se développer dans la dignité. L'amour de la justice anime rarement ceux à qui on dénie la paix réelle. La fraternité n'est pas dans l'esprit de ceux à qui on la refuse. Il est temps d'achever l'occupation et de reconnaître qu'il revient au peuple japonais d'exercer une souveraineté complète sur le Japon. Il est temps d'accueillir le Japon comme un membre honorable et à part entière de la famille des nations[41].

[40] J.F. Dulles, « *Faith of our Fathers* », allocution du secrétaire d'Etat d'Eisenhower devant la première église presbytérienne de Watertown (là-même où son père fut pasteur), 11 octobre 1953, Washington, USGPO, 1954, 14 p.

[41] Allocution inaugurale de J.F. Dulles devant les délégations réunies à San Francisco, 5 septembre 1951, AGaimusho joyaku-kyoku hokika, *Heiwa joyaku no teiketsu ni kansuru chosho* n° VII, p. 267-284.