Ebisu
Études japonaises

58 | 2021
2011-2021 : crises, ruptures et nouvelles dynamiques.
Dix ans après la triple catastrophe du 11 mars

Les Forces d'autodéfense japonaises : dix ans après. Priorité à l'alliance nippon-américaine et à la défense contre la Corée du Nord et la Chine

François Duhomez

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/ebisu/5938>

DOI : 10.4000/ebisu.5938

ISSN : 2189-1893

Éditeur

Institut français de recherche sur le Japon à la Maison franco-japonaise (UMIFRE 19 MEAE-CNRS)

Édition imprimée

Date de publication : 1 novembre 2021

Pagination : 187-208

ISSN : 1340-3656

Référence électronique

François Duhomez, « Les Forces d'autodéfense japonaises : dix ans après. Priorité à l'alliance nippon-américaine et à la défense contre la Corée du Nord et la Chine », *Ebisu* [En ligne], 58 | 2021, mis en ligne le 01 novembre 2021, consulté le 14 avril 2022. URL : <http://journals.openedition.org/ebisu/5938> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ebisu.5938>

Les Forces d'autodéfense japonaises : dix ans après

Priorité à l'alliance nippo-américaine et à la défense contre la Corée du Nord et la Chine

François DUHOMÉZ*

Introduction

Le 11 mars 2011 à 14 h 46, le Japon était frappé par un séisme de force 9,1 sur l'échelle de Richter, suivi d'un tsunami dévastant la côte du Nord-Est du pays sur 400 km. L'ampleur des dégâts et l'accident nucléaire de Fukushima qui suivit requièrent de mobiliser toutes les forces du pays, dont les militaires. La triple crise du 11 mars fut ainsi un révélateur pour nombre de Japonais de l'utilité des Forces d'autodéfense et suscita également un élan de sympathie à l'égard des forces américaines au Japon. Pour le ministère de la Défense, cette épreuve mit en lumière des fragilités dans les systèmes de commandement et la mobilité des forces à l'intérieur du Japon, ainsi qu'une difficulté pour l'administration japonaise à agréger les propositions étrangères d'assistance d'urgence à la manœuvre d'ensemble.

Après une crise d'une telle ampleur, on aurait pu penser que la Défense japonaise adaptât son organisation et ses méthodes de travail dans la

Les opinions développées dans ce texte n'engagent que leur auteur. Elles ne sauraient lier en aucune façon la mission de défense ou l'ambassade de France à Tokyo, le ministère des Armées ou le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

* Diplômé de l'Institut des études de défense nationale (Japon, 59^e promotion 2012). Il effectue actuellement un second mandat d'attaché de Défense à l'ambassade de France à Tokyo, après un premier mandat de 2012 à 2015.

perspective d'une nouvelle catastrophe naturelle. Elle aurait dû acquérir les quelques équipements qui lui avaient manqué en mars 2011 et refonder ses rapports avec les pays qui proposèrent leur aide militaire. Dix ans après, les enseignements de cette catastrophe sont-ils pris en compte ? La défense japonaise est-elle mieux préparée à faire face à un nouveau désastre naturel ? Sait-elle mieux tirer parti de cette expérience pour promouvoir son image dans le monde ?

I. La triple catastrophe du 11 mars

I. 1. Un engagement sans précédent des Forces d'autodéfense japonaises (FADJ, Jieitai 自衛隊)

Compte tenu de la force inhabituelle du séisme, le ministère de la Défense japonais mit en place une cellule de crise dans les minutes qui suivirent le tremblement de terre. Il ordonna aux unités militaires des régions touchées par le séisme d'effectuer les premières missions de reconnaissance et de rendre compte des dégâts observés localement. Il déployait dès 18 h les premières unités des Forces d'autodéfense en application de la loi portant sur la création des Forces d'autodéfense (1954, article 83). Le soir du 11 mars, 8 400 hommes, 40 navires et 300 appareils sont à l'œuvre entre les départements de Chiba et d'Aomori pour secourir les populations et faire une première évaluation des dégâts. Le 14 mars, 50 000 militaires sont mobilisés et l'effort est graduellement porté jusqu'à 107 000 hommes, soutenus par 540 aéronefs et 60 bâtiments, et appuyés par 24 000 militaires américains¹ (fig. 01). Le même jour, après de nombreuses tergiversations et sur recommandation des forces américaines², le ministre de la Défense Kitazawa Toshimi 北澤俊美 (2009-2011) ordonne la création d'une Task

1. On note une divergence entre les volumes estimés par le ministère japonais de la Défense (16 000 hommes) et le commandement des forces américaines au Japon (USFJ évoquant dans certains documents jusqu'à 24 000 hommes engagés).

2. Sources : série d'entretiens avec le colonel (US Army) Frank Clark, attaché Terre adjoint à l'ambassade des États-Unis à Tokyo (2008-2011), chef de bureau G3 à l'état-major de l'US Army Japan du Camp Zama (2012-2014), attaché Terre à l'ambassade des États-Unis à Tokyo (2014-2016). Entretien du 16 mars 2012 avec le général de corps aérien Burton Field, commandant des forces américaines au Japon d'octobre 2010

Force interarmées de niveau opératif et charge le général de corps d'armée Kimizuka Eiji³ d'en assurer le commandement. Cette initiative, une première dans l'histoire du Japon⁴, répondait à un besoin urgent de coordonner l'action des trois composantes japonaises – terrestre, maritime et aérienne – et de rompre avec l'approche organique qui avait prévalu depuis la création des Forces d'autodéfense en 1954⁵. Compte tenu des difficultés à assurer la logistique par la route, il fallait par exemple s'assurer que la Force aérienne (avions de transport et hélicoptères CH-47) ravitaillait la Force terrestre en carburants, alimentation et matériels. Inversement, l'aviation japonaise avait besoin des moyens du génie terrestre pour restaurer la base aérienne de Matsushima détruite par le tsunami. Cette « interarmisation » à marche forcée ne se fit pas sans difficulté, à commencer par l'absence de réseau de commandement de niveau opératif, permettant aux trois composantes d'échanger rapidement et en sécurité. Devant l'urgence, cette Task Force interarmées établit un réseau d'échanges sur Internet et fit un usage intensif des transferts de données par clés USB entre les réseaux protégés des trois composantes, occasionnant ainsi d'innombrables infractions à l'égard des règles élémentaires de sécurité informatique⁶.

à juillet 2012. Entretien du 4 septembre 2013 avec le général d'armée Kimizuka Eiji 君塚栄治, alors chef d'état-major de la force terrestre japonaise.

3. Commandant la région militaire Nord-Est (dont l'état-major est situé à Sendai, au cœur de la région du Tōhoku) de 2009 à 2011, puis chef d'état-major de la force terrestre de 2011 à 2013. Il est décédé en 2015 des suites d'un cancer du poumon. Son rôle dans la mise en place de la Task Force interarmées et la gestion de crise initiale fit l'objet d'une polémique.

4. La création d'un état-major interarmées à Ichigaya ne date que du 27 mars 2006.

5. Un second commandement occasionnel fut créé à partir de l'état-major de la force de réaction rapide, avec moins d'effectifs, et chargé d'appuyer l'équipe interministérielle de gestion de crise nucléaire.

6. Entretien du 9 mars 2012 avec l'état-major de la région militaire Nord-Est.

Fig. 01
Organigramme du commandement opératif créé pour organiser la réponse militaire à la crise.

Réalisation : Duhomez (2020).

I. 2. Un scénario envisagé dès 1996, à la suite du séisme de Hanshin-Awaji

Si les Forces japonaises purent engager un volume de forces important dans un délai aussi court, c'est grâce à l'organisation adoptée dès leur création en 1954 et la prise en compte des contraintes légales relatives à l'emploi des forces. Ainsi, dans une perspective de défense du sol japonais et du fait des nombreuses catastrophes naturelles subies chaque année, l'arme du génie avait été particulièrement développée, avec près de 30 bataillons⁷, soit près de 20 % des effectifs de la Force terrestre d'autodéfense⁸. Pendant leur intervention, les forces engagées ont également pu s'appuyer sur un réseau particulièrement dense de bases militaires, disposant de moyens autonomes

7. Ces bataillons ont été créés entre 1954 et 1961, dans le cadre des objectifs des équipements de défense de 1957 et 1960, portant le volume de soldats de la force terrestre à 180 000 hommes. Pour plus d'informations sur l'histoire de la force terrestre d'autodéfense japonaise, se référer à son site Internet : <https://www.mod.go.jp/gsdf/about/history/index.html>.

8. À titre de comparaison, dans l'armée de Terre française, le génie représente au mieux 10 % des effectifs, avec neuf régiments, trois unités de sécurité civile et la brigade des sapeurs-pompiers de Paris.

de soutien⁹. Cette organisation est adossée à une posture permanente de sauvegarde qui permet aux Forces japonaises d'intervenir avec de courts délais en cas de catastrophe naturelle¹⁰. En cas de sinistre, les gouverneurs locaux ont autorité pour réquisitionner et employer les unités des FADJ présentes dans leur région. Ils en informent immédiatement le ministère de la Défense à Ichigaya et le commandement de la région militaire dont relèvent ces unités. Les maires peuvent également faire appel aux FADJ en s'adressant aux gouverneurs, ou, s'ils n'obtiennent pas de réponse satisfaisante, en s'adressant directement au ministère de la Défense ou à ses antennes régionales.

À la suite du séisme qui a frappé Kobe en 1995¹¹, les FADJ avaient élaboré un plan d'urgence adapté à un scénario extrême : un séisme dans la région du Kantō. Ce plan prévoyait la convergence vers la capitale de 110 000 hommes des forces terrestres, soutenus par 70 aéronefs et 60 navires, soit un volume de forces équivalent à celui engagé en 2011. L'expérience de 1995 avait également conduit à revoir les procédures de

9. Sur un territoire de 380 000 km², la force terrestre compte près de 150 000 hommes disponibles en permanence (ratio de 1 soldat pour 2,5 km²), répartis en cinq régions militaires et 157 sites (soit un site pour 2 400 km²). En outre, le soutien des FADJ reste une prérogative décentralisée au niveau des commandants de régions militaires (cas de la force terrestre) ou au niveau des grands commandements organiques (cas des forces maritime et aérienne), ce qui contribue à leur résilience en cas de désastre naturel et est inhérent à une force pensée pour intervenir sur le territoire national, mais pas pour des projections extérieures. À titre d'exemple, en France, ce ratio est de 1 soldat pour 5 km². Depuis les réformes engagées en 2008 (réforme générale des politiques publiques) et la réduction du nombre d'emprises militaires en France, on compte désormais un site militaire pour 6 100 km². En Italie, pays dont la densité humaine est comprise entre la France et le Japon, on retrouve des ratios de densités militaires proches du Japon (1 soldat pour 2,4 km² et un site terrestre pour 2 600 km²).

10. En 2011, les Forces d'autodéfense se fixaient pour objectif de pouvoir intervenir en n'importe quel point du territoire en moins d'une heure. Ce système d'alerte a été maintenu depuis.

11. Le séisme de Hanshin-Awaji (1^{er} janvier 1995) a donné lieu à de nombreuses critiques portant sur le retard et le manque d'efficacité des FADJ. Concernant la 3^e division (Itami, département de Hyōgo) le retard à la déployer fut notable (cette division ne sortit de son camp que 7 heures après le séisme). Diverses explications sont avancées, notamment une réticence du Premier ministre de l'époque, Murayama Tomiichi 村山富市 (Parti socialiste du Japon), à déployer des militaires dans de telles circonstances.

mobilisation, autorisant les Forces d'autodéfense à prendre l'initiative d'intervenir, sans attendre la réquisition par les gouverneurs locaux ou par le cabinet du Premier ministre. Les commandants d'unités militaires, du niveau politico-militaire jusqu'au niveau local (régiment, base navale ou aérienne), sont autorisés à ordonner de leur propre chef, après une catastrophe naturelle, des missions d'évaluation de situation et à prendre toute action jugée nécessaire pour sauver des vies dans le voisinage immédiat de leur camp. Cette articulation politico-militaire est régulièrement mise en œuvre dans le cadre d'exercices annuels de grande ampleur, mais aussi du fait des nombreuses catastrophes naturelles qui frappent l'Archipel¹².

I. 3. Tomodachi, ou l'Amérique au secours du Japon

Dans les heures qui suivirent le séisme et notamment l'explosion du premier réacteur nucléaire de Fukushima (12 mars), l'ambassade des États-Unis et le commandement des forces américaines au Japon comprirent que leur allié allait avoir besoin d'un sérieux coup de main pour traverser cette épreuve¹³. Dès le 12 mars, le général Burton Field, commandant des forces américaines au Japon, lança avec l'accord de Washington l'opération Tomodachi (« ami » en japonais) : du 12 mars au 4 mai 2011, 24 000 hommes furent engagés au total, aux côtés de 190 aéronefs et 24 bâtiments, pour un coût estimé à 90 millions de dollars américains (soit près de 77 millions d'euros). S'appuyant sur leur expérience de catastrophes similaires (tsunami de 2004 en océan Indien¹⁴, ouragan Katrina aux États-Unis en 2005) et

12. À titre d'exemple, en 2019, les Forces d'autodéfense ont été sollicitées à 447 reprises dans des missions de service public.

13. Sources : série d'entretiens avec le colonel (US Army) Frank Clark, attaché Terre adjoint à l'ambassade des États-Unis à Tokyo (2008-2011). Entretien du 16 mars 2012 avec le général de corps aérien Burton Field, commandant des forces américaines au Japon d'octobre 2010 à juillet 2012.

14. En 2005, le commandement américain pour le Pacifique, alors US-PACOM, lança à la suite du tsunami de 2004 l'initiative Pacific Partnership destinée à favoriser l'interopérabilité des forces militaires de la région Asie Pacifique et mieux faire face à de prochaines catastrophes naturelles. Cet objectif humanitaire est indissociable d'une volonté américaine d'entretenir différents canaux d'influence fédérant ainsi les diverses initiatives dans ce domaine autour des États-Unis et en appui de leur stratégie globale dans cette région.

des opérations interarmées à grande échelle, les Américains fournirent une aide qui alla bien au-delà du simple soutien logistique ou du rôle d'une force de réserve attendant les ordres d'Ichigaya. On peut évoquer le terme d'assistance opérationnelle, avec la mise en place d'équipes bilatérales de coordination et d'action (Bilateral coordination action teams) aux niveaux stratégique (Ichigaya et Yokota) et opératif (Sendai).

Ainsi, le tsunami ayant dévasté l'aéroport de Sendai, le ministère japonais de la Défense envisageait d'établir le hub aérien à Yamagata, ville située à 100 km à l'ouest de la région sinistrée, au cœur du Tōhoku. L'éloignement de cet aéroport de la zone sinistrée et son enclavement dans les montagnes du Centre-Nord du Japon auraient considérablement ralenti la logistique nécessaire à la reconstruction. Dans les jours qui suivirent le tremblement de terre, le général Burton Field suggéra de tenter une remise en fonction accélérée de l'aéroport de Sendai¹⁵. Un détachement américain du génie fut projeté le 13 mars, en parallèle de la mission japonaise chargée de récupérer les passagers et le personnel de l'aéroport, bloqués depuis la catastrophe. Les premières équipes de déblaiement se mirent à l'œuvre le 16 mars. Quatre jours plus tard, un avion C-17 de l'US Air Force se posait à Sendai avec 40 m³ de matériel. L'armée américaine géra le trafic aérien de l'aéroport jusque début avril et permit la réouverture des liaisons commerciales dès le 13 avril.

Les forces américaines contribuèrent également aux opérations de recherche de victimes et de déblaiement des décombres. Elles apportèrent une aide décisive dans la gestion de la crise nucléaire, en fournissant une surveillance radiologique autour des hubs logistiques de Yamagata et Sendai, puis une cartographie de la contamination radiologique autour de la centrale nucléaire de Fukushima. 150 militaires de la force de réponse aux incidents biologiques et chimiques (CRIRF) furent également déployés en appui des opérations de Fukushima du 2 avril au 4 mai 2011.

15. Sources : série d'entretiens avec le colonel (US Army) Frank Clark, attaché Terre adjoint à l'ambassade des États-Unis à Tokyo (2008-2011), chef de bureau G3 à l'état-major US Army du Camp Zama (2012-2014), attaché Terre à l'ambassade des États-Unis à Tokyo (2014-2016). Entretien du 16 mars 2012 avec le général de corps aérien Burton Field, commandant des forces américaines au Japon d'octobre 2010 à juillet 2012.

I. 4. Une aide militaire étrangère bienvenue mais non anticipée

Dans les jours qui suivirent l'accident, d'autres pays proposèrent leur concours. La Corée du Sud fut le premier pays, après les États-Unis, à envoyer un avion militaire au Japon, transportant une équipe de sauveteurs et une aide matérielle d'urgence. L'Australie projeta trois avions C-17 (sur les quatre que comptait alors la flotte australienne) transportant du matériel de pompage destiné à la centrale de Fukushima. Paradoxalement, ces avions ne se posèrent pas au plus près du lieu de la centrale de Fukushima (par exemple sur la base aérienne de Hyakuri dans le département d'Ibaraki), mais à Yokota, où le ministère japonais de la Défense récupéra le matériel pour l'acheminer ensuite par la route¹⁶. Pendant onze jours, ils contribuèrent également au flux logistique entre Okinawa et Honshū. En complément des aéroports civils internationaux, un des avions français qui transportaient l'aide française (sapeurs-pompiers, tenues et matériels de protection radiologique) fut autorisé à se poser sur la base américaine de Misawa (département d'Aomori) pour y décharger du matériel destiné à gérer l'accident nucléaire. Israël projeta une équipe médicale militaire dans le département de Miyagi pour apporter une aide sanitaire à la population. Son action se limita toutefois à des soins de premiers secours, le gouvernement japonais n'ayant pas accordé de dérogation à l'interdiction légale pour un médecin étranger hors institution japonaise de manipuler un patient sur le sol japonais.

Paradoxalement, les FADJ furent laissées à l'écart de cette assistance militaire internationale et ne furent à aucun moment sollicitées pour faciliter l'accueil de leurs homologues étrangers venus aider leur pays. Si l'arrivée d'étrangers au Japon fut généralement saluée par la population locale, il semble en revanche que l'administration japonaise n'ait pas anticipé qu'elle serait saisie d'offres aussi variées d'assistance humanitaire¹⁷ et notamment de contributions militaires spontanées¹⁸. Ceci fit l'objet d'une

16. L'explication tient à la fois à la difficulté d'accueillir ces avions sur une base japonaise et à la volonté du gouvernement australien de limiter autant que possible l'exposition radiologique de son personnel militaire à la suite de l'accident de Fukushima.

17. 174 pays et régions, 43 organisations internationales, pour un montant financier de 165 milliards de yens.

18. Entretien du 4 septembre 2013 avec le général d'armée Kimizuka Eiji, alors chef d'état-major de la force terrestre japonaise.

recommandation dans le retour d'expérience établi par le ministère japonais de la Défense dans les mois qui suivirent l'intervention militaire.

Fig. 02

Exercice d'intervention en situation de catastrophe par l'armée du Nord-Est au profit de la population, région de Sendai, 2018.

Photo : Scoccimarro (2018).

I. 5. Capitalisation du retour d'expérience

Les Forces d'autodéfense commencèrent à réduire leur engagement le 1^{er} juin et mirent fin aux opérations de reconstruction le 1^{er} septembre, ayant passé près de six mois sur le terrain. Dès le mois de mai, et conformément à une culture analytique très développée parmi les FADJ, le ministère japonais de la Défense entreprit un intense travail de retour d'expérience pour identifier les difficultés rencontrées par les militaires aux différents niveaux.

Pas moins de 30 points perfectibles furent ainsi recensés, conduisant à une liste de recommandations en dix axes publiée en 2012 et couvrant l'ensemble des sujets : relations avec le niveau politique, conduite des opérations, renseignement, relation avec les forces américaines, logistique, C4I, etc. Cette liste évoque notamment une adaptation de la chaîne de commandement des FADJ et une réorganisation de l'administration centrale de la défense japonaise, une mise à jour des plans de sécurité, une meilleure préparation des troupes à la gestion de crises et à l'action en situation de stress, une meilleure coordination avec les services de communication des pays partenaires, un effort accru dans certains domaines capacitaires, comme la mobilité (aérienne et maritime), la reconnaissance et les télécommunications, etc. Une partie de ces recommandations fut immédiatement

mise en œuvre, au cours des deux années qui suivirent la catastrophe. Un effort notable fut porté pour doter les FADJ d'un système de commandement interarmées permettant de relier les réseaux protégés développés séparément par chacune des Forces armées. En parallèle, le gouvernement japonais étendit à l'ensemble des administrations un système d'information permettant d'échanger des données numériques classifiées, ce qui n'existait que partiellement pendant la crise du 11 mars. Le reste des recommandations devait être intégré dans la prochaine loi de programmation militaire, mais l'évolution du contexte géostratégique et la prise de conscience en 2012 de la pression chinoise sur les îles du Sud-Ouest vinrent alors rebattre les cartes.

On relèvera que, parmi les points perfectibles recensés, figurait le constat du besoin de mieux coordonner les propositions de contribution faites par les armées étrangères. Dans un pays confronté régulièrement à des catastrophes naturelles¹⁹, la concordance entre une offre spontanée d'assistance venant de l'étranger, un besoin visiblement confirmé de renforts en période de crise et un déficit de prise en compte, aurait dû aboutir au lancement de négociations visant à établir au plus tôt des accords permettant d'accueillir davantage de militaires étrangers sur le sol japonais²⁰. Le plan d'actions se limitait néanmoins à recommander que le secrétariat général du gouvernement, organisme peu adapté pour coopérer avec l'international, se charge

19. Le Japon représente 0,28 % des terres immergées et 1,9 % de la population mondiale, mais concentre 18,5 % des tremblements de terre de magnitude supérieure à 6, ainsi que 7 % des volcans actifs. Voir « The Nation and the Progress in Disaster Countermeasures », *Disaster Management in Japan*, chapitre 1, Cabinet office, Government of Japan, p. 3-50.

20. C'est notamment ce qui a été fait en Europe et en Asie du Sud-Est. Ainsi, le mécanisme européen de protection civile (MEPC) a été mis en place par l'Union européenne en 2001, quelques mois après les incendies de juillet 2000, qui touchèrent le Sud de l'Europe. 27 États membres, le Royaume-Uni, mais aussi l'Islande, la Norvège, la Serbie, le Monténégro, la République de Macédoine du Nord et la Turquie participent à ce mécanisme. Chaque État contribue au financement du centre de coordination de la réaction d'urgence qui gère le fonctionnement du mécanisme de protection civile et envoie sur place équipements et personnel. On citera aussi la déclaration d'assistance mutuelle des pays membres de l'ASEAN de 1976, qui a donné naissance en 2011 au AHA Centre (ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance Centre), lequel facilite la coopération entre membres de cette organisation en cas de désastres naturels.

de coordonner les futures contributions militaires étrangères avec le plan de prévention des désastres du gouvernement. Nous verrons plus loin que peu fut accompli depuis 2011 dans ce domaine et que le Japon continue de sous-traiter aux forces américaines la gestion des éventuelles contributions militaires étrangères à sa sécurité.

Fig. 03

Schéma tiré du site Internet de la Force terrestre d'autodéfense japonaise.

Objectif visé par leur réorganisation : aboutir à une Force terrestre plus agile et plus mobile, capable de mieux défendre les îles du Sud-Ouest.

Source : ministère japonais de la Défense.

II. Dix ans après : priorité à la défense des îles du Sud-Ouest

II. 1. Priorité à la préparation du combat de haute intensité, au détriment de la gestion des catastrophes naturelles

De 2011 à 2020, les Forces d'autodéfense japonaises, notamment la Force terrestre, ont été régulièrement sollicitées en réponse à des catastrophes naturelles : typhons et leur lot annuel de glissements de terrain et d'inondations, tempêtes de neige de 2014, tremblement de terre de Kumamoto en 2016. Chaque année, les FADJ font l'objet de près de 500 réquisitions pour des désastres naturels, dont certains occasionnent des engagements militaires pouvant aller jusqu'à un million d'hommes-jours, comme ce fut le cas

en 2016 lors du tremblement de terre de Kumamoto (814 000 hommes.jours) et des inondations de juillet 2018 (957 000 hommes.jours). Plus récemment, elles engagèrent au cours du premier semestre 2020 près de 18 000 hommes dans le cadre de la réponse gouvernementale à la crise sanitaire de la Covid-19, 10 000 hommes dans le cadre des inondations survenues début juillet 2020 dans la région de Kumamoto. Pour autant, ces engagements réguliers ne comptent qu'à la marge dans le dimensionnement de l'outil militaire japonais.

En effet, depuis 2011, le Japon est confronté à un durcissement de son environnement stratégique immédiat, avec une accélération des programmes nucléaire et balistique nord-coréens²¹, l'affirmation de la puissance chinoise dans tous les domaines, caractérisée notamment par une intensification des tensions au large des îlots Senkaku et en limite de l'espace aérien japonais²². On note également un regain de la puissance militaire russe, qui occasionne une intensification des activités russes, aériennes et maritimes, en bordure de la zone économique exclusive japonaise²³. Face à ces évolutions géostratégiques, le Premier ministre Abe Shinzō 安倍晋三 (2012-2020) demandait, dès son retour au pouvoir en décembre 2012, d'accorder une priorité accrue à la défense du Japon, ce qui s'est traduit par une augmentation continue du budget du ministère de la Défense (+14 % depuis 2012). Les directives nationales de programmation militaire furent mises à jour à deux reprises (en 2013, puis en 2018), visant à mieux protéger le Japon dans la perspective de scénarios de haute intensité, avec en particulier la défense de l'archipel des Ryūkyū contre une potentielle offensive conventionnelle des forces chinoises et la menace balistique nord-coréenne.

21. Quatre essais nucléaires pratiqués par la Corée du Nord entre 2013 et 2017, portant à six le nombre d'essais réalisés depuis 2006. Plus de 70 missiles balistiques ont été tirés sur la période 2012-2020 contre 16 sur la période 1998-2011.

22. L'affirmation de la puissance chinoise est portée par un doublement du budget de défense entre 2011 et 2019, passant de 600 milliards de yuans à 1 200 milliards. Elle se traduit notamment par une intensification des manœuvres aériennes chinoises en limite de l'espace aérien japonais.

23. Depuis 2012, l'aviation japonaise recense notamment une augmentation de 20 % à 90 % du nombre de décollages d'urgence par rapport à la période 2009-2012 (maximum enregistré en 2014 à 480 décollages d'urgence, en hausse de 92 % par rapport à 2012).

Le durcissement de l'environnement géostratégique conduit le Japon à resserrer ses liens avec les États-Unis et à donner la priorité à l'acquisition d'équipements permettant de retrouver ou conserver un avantage technologique contre les menaces potentielles recensées plus haut. La Force aérienne d'autodéfense est la grande bénéficiaire des arbitrages capacitaires²⁴ en faveur du chasseur F-35 et de son environnement capacitaire (avions de guet aérien E2D, ravitailleurs KC-46, missiles Air-Air et Air-Sol). De son côté, la Force terrestre a connu sur la période 2013-2018 une évolution conceptuelle dans l'organisation et l'emploi de ses unités, destinée à la rendre plus mobile et plus apte à défendre l'archipel des Ryūkyū contre un ennemi, non identifié, mais qu'on devine aisément chinois. Ceci a conduit à la création d'un commandement chargé de superviser la préparation opérationnelle et la disponibilité de l'ensemble des unités terrestres. Cette évolution va de pair avec un renforcement des unités à haute mobilité, la création d'une brigade amphibie et l'identification d'une brigade aéroportée. La priorité donnée à la protection de l'archipel des Ryūkyū conduisit le ministère de la Défense à reconsidérer les recommandations de 2012, établies à la suite de la crise de 2011, et à faire quelques arbitrages capacitaires, alors que les ressources allouées n'ont pas évolué entre 2012 et 2019²⁵. La Force terrestre s'est équipée d'appareils à décollage vertical Osprey V-22²⁶, alors que le retour d'expérience préconisait l'acquisition d'hélicoptères CH-47 supplémentaires. Elle doit en outre patienter pour disposer de sa propre flotte de transport maritime, alors même que ce besoin avait été recensé par les directives de programmation militaire de 2013 puis 2018²⁷. Enfin, la

24. Budget de la Force aérienne en hausse de 19 %, passant de 1 043 milliards de yens en 2012 à 1 241 milliards en 2020.

25. Budget de la Force terrestre stable, 1 772 milliards de yens en 2012 contre 1 817 en 2019.

26. L'acquisition de cet appareil à long rayon d'action est motivée par des impératifs d'interopérabilité avec les forces américaines, mais sa plus-value en termes de mobilité fait débat. Si le V-22 est effectivement plus rapide que le CH-47 (vitesse maximale à 520 km/h, contre 310 km/h pour le CH-47), il est notablement plus cher (110 millions de dollars américains l'unité, contre 65 millions pour le CH-47. Voir demandes budgétaires du ministère japonais de la Défense) pour une charge d'emport maximal inférieure (9 tonnes en soute pour le V-22, contre 12 tonnes pour le CH-47).

27. Ce projet souffre de défauts conceptuels, en l'absence d'arbitrage tant sur l'exigence de vitesse, que sur la nécessité ou non de pouvoir délivrer des équipements sur une plage.

priorité donnée aux unités à haute mobilité conduit à décaler le remplacement d'une partie de la flotte d'hélicoptères (assaut et reconnaissance). La Marine attend toujours une seconde tranche d'hélicoptères MCH-101 (dix ou quinze appareils supplémentaires), qui ne se concrétisera probablement pas compte tenu des besoins de financements au profit de programmes plus emblématiques.

Fig. 04
Destroyer porte-hélicoptères Ise (DDH-182).

Photo : Duhomez (2012).

II. 2. Une image renouvelée des Forces japonaises et américaines

L'engagement des FADJ produisit assurément un regain de sympathie et d'intérêt de la population japonaise à leur égard, comme le mirent en évidence les enquêtes trisannuelles conduites depuis 2012 par le cabinet du Premier ministre. Le taux d'opinions favorables passa de 80,9 % en 2009 à 91,7 % en 2012, puis 92 % en 2015 et 90 % en 2018²⁸. De nombreux médias japonais couvrirent en direct l'engagement des FADJ dans un élan de solidarité nationale, insistant sur l'aide matérielle et morale apportée à la population en détresse, puis exploitèrent ce thème par des reportages tout au long des années 2011 et 2012. Les forces américaines également bénéficièrent d'un regain de sympathie directement lié à leur intervention dans le Tōhoku et qui se traduisit par une augmentation du taux d'opinions

28. Sur la période 1991-2009, le meilleur résultat avait été obtenu en 2006 avec un taux de soutien de 84,9 % et une moyenne aux alentours de 80 %.

positives à l'égard de l'alliance nippo-américaine, passant de 70 % à 82 % entre 2009 et 2012²⁹, et se stabilisant ensuite autour de 80 %. Cependant, il semble que la gratitude à l'égard de l'aide américaine ne fut pas partagée par tous. Certaines personnalités du milieu académique ou de la région d'Okinawa émirent ainsi un avis critique à l'égard de l'opération Tomodachi dénonçant une récupération politique de l'aide américaine, notamment pour justifier la présence américaine au Japon.

II. 3. Mais pas d'engouement pour la carrière militaire

Il est notable que les opérations dans le Tōhoku n'eurent aucun effet significatif en faveur de l'engagement des jeunes Japonais dans les Forces d'autodéfense, à la différence des pays qui ont connu une crise sécuritaire provoquant un surcroît de vocations³⁰. Si le nombre de candidats a légèrement augmenté entre 2010 et 2013, une réorientation des jeunes Japonais vers un recrutement en tant que militaire du rang, au détriment de la filière sous-officier, est observée sur cette période. Le nombre de candidats au recrutement « militaire du rang » est ainsi passé de 23 158 jeunes en 2010 à 33 534 en 2013, alors qu'il a évolué de 47 907 à 34 534 candidats pour la filière « sous-officier ». Si la catastrophe du 11 mars a fait prendre conscience du rôle des FADJ, pour autant, elle n'a pas suscité d'engouement pour la carrière militaire à long terme. Entre 2012 et 2018, le nombre de candidats pour un recrutement initial a diminué de 20 % en moyenne, avec quelques disparités selon les catégories de grade et le métier visé. Les carrières de pilotes et d'infirmiers dans la Force terrestre furent les spécialités qui ont subi les

29. Le taux d'opinions positives en 2012 (82 %) est le meilleur résultat observé depuis 1978, date de création de cet indicateur. Il était de 79,6 % lors de la dernière enquête (2018). Référence : Cabinet Office, « Nihon no bōei no arikata ni kansuru ishiki » 日本防衛のあり方に関する意識 (Opinions concernant la défense nationale), *Jieitai/bōei mondai ni kansuru yoron chōsa* 衛隊・防衛問題に関する世論調査 (Enquête d'opinion sur les Forces d'autodéfense et les problèmes de défense), partie 6.

30. Pour la France, voir *Bilan social 2017 et rapport de situation comparée*, ministère de la Défense (DRHMD/SGA), 354 p. Le document indique une augmentation de 20 % des effectifs de réservistes militaires sous ESR (engagement à servir dans la réserve) en 2015 et 2017 et un taux réalisé de 100,5 %, ce qui dépasse l'objectif fixé. Pour les États-Unis, se référer à Kane Tim, « The Demographics of Military Enlistment After 9/11 », executive memorandum n° 987 du 3 novembre 2005, The Heritage Foundation.

plus fortes désaffections, avec une chute du nombre de candidatures pour un engagement initial respectivement de -35 % dans le premier cas et -50 % pour le second. Cette désaffectation touche les hommes comme les femmes, dont les taux de sélectivité sont restés stables sur la période. Pour remédier à ces difficultés, le ministère de la Défense remonta la limite d'âge pour un engagement initial, passant de 27 ans à 33 ans le 1^{er} octobre 2018. L'avenir permettra de voir si cet assouplissement des conditions de recrutement initial permet au ministère de la Défense d'améliorer le taux de sélection et de répondre à ses besoins de jeunes gens qualifiés et aptes à la condition militaire. Ce désintérêt pour la carrière militaire trouve probablement une explication parmi l'état favorable du marché du travail, les conditions d'accès à la réserve militaire japonaise, le vieillissement et la sédentarité de la population japonaise, la prise de conscience de la dureté de la condition militaire, la concurrence des corps de pompiers volontaires, etc.

II. 4. Difficultés de fidélisation

Les FADJ peinent également à fidéliser leur personnel, en particulier dans la Marine³¹, dont les équipages s'accommodent mal des contraintes de la vie embarquée et des limitations de l'accès aux réseaux sociaux³². Elles lancent certes diverses campagnes destinées à concilier vie familiale et vie professionnelle, mais ces mesures concernent peu le corps des officiers, dont la mentalité reste marquée par une exigence de disponibilité totale, au détriment de la vie familiale. Un commandant d'unité se doit d'être constamment disponible pour l'unité et les hommes sous ses ordres. Ceci passe souvent par de

31. L'article « Kaiji, Nankyoku kansoku kara tetta kentō “Shirase” unnyō, hitode busoku de » 海自、南極観測から撤退検討 「しらせ」運用、人手不足で (Par manque de personnel, les forces de la Marine envisagent leur retrait de l'exploitation du navire d'exploration scientifique de l'Antartique, le « Shirase ») du *Sankei News* du 28 avril 2019 évoque notamment un taux de réalisation des effectifs de 93 % dans la Marine, ce qui est bas mais reste dans la norme des standards occidentaux.

32. L'accès à Internet à bord des bâtiments de la Marine japonaise est extrêmement réduit en nombre de connexions, tant du fait de la limitation de la bande passante et des sites accessibles, que de la réduction du nombre de bornes Wi-Fi à bord de la plupart des navires japonais. Cette restriction tient essentiellement à des impératifs de sécurité des informations.

longues périodes de célibat géographique et l'impossibilité de rentrer chez soi, même pendant les fêtes nationales, ou de prendre des congés pendant la durée de l'affectation. Quand ils sont affectés en états-majors à Tokyo, le purgatoire se poursuit par des horaires de travail allongés et comparables à ceux observés dans l'administration civile ou dans le privé, où la durée de travail peut facilement dépasser 50 heures par semaine sans tenir compte des temps de transport. Peu de Japonais sont prêts à une vie aussi monacale, faite de nombreuses mutations en région, avec des périodes d'interdiction d'accès aux réseaux sociaux, dans laquelle la famille passe après le devoir national et où l'officier est rendu à la vie civile vers 57-59 ans, sans bénéficier d'une retraite à jouissance immédiate. Ainsi, à la différence de leurs homologues occidentaux, les militaires japonais doivent attendre 65 ans pour toucher une pension et doivent donc trouver un emploi pour faire la jointure. En outre, le service d'aide à la reconversion peut aider les officiers jusqu'au grade de lieutenant-colonel, mais pas au-delà. En juin 2020³³, des officiers généraux de la force terrestre (dont le chef d'état-major de la Force terrestre) ont ainsi été sanctionnés – à la demande du ministre de la Défense Kōno Tarō 河野太郎 – pour avoir fermé les yeux sur l'aide à la reconversion dont avaient « indûment » bénéficié des colonels et des généraux.

II. 5. Les opérations de secours d'urgence, un outil de rayonnement à l'étranger

Les opérations de secours d'urgence constituent un vecteur d'entrée régulièrement employé pour nouer des relations avec des armées étrangères, en particulier dans l'espace indopacifique, touché par de fréquentes catastrophes naturelles. Depuis 2011, les autorités et l'administration japonaises s'appliquent à mettre à profit l'expérience acquise dans la gestion des catastrophes naturelles au profit de la « vision d'un espace indopacifique libre et ouvert », formulée par le Premier ministre Abe. Ce thème tient une large

33. Voir l'article « Rikuji, sai shūshoku assen de 5nin o chōkai shobun : keireki nado o kigyō-gawa ni teikyō » 陸自、再就職あっせんで5人を懲戒処分 経歴などを企業側に提供 (Aide illégale à la reconversion professionnelle : cinq membres des forces terrestres ont été sanctionnés pour avoir soumis des CV à des entreprises), *Mainichi shinbun*, 14 juillet 2020.

part dans la « vision de Vientiane » qui sert depuis 2016 de feuille de route à la coopération entre le Japon et les pays de l'ASEAN. La défense japonaise a participé depuis 2011, outre neuf opérations de secours d'urgence à l'étranger, à des centaines d'activités équivalentes à l'étranger et a organisé une cinquantaine de séminaires invitant des officiers étrangers à débattre de ce thème au Japon. Le retour d'expérience opérationnel ainsi que les conclusions de ces séminaires et activités d'échange ressassent souvent les mêmes poncifs : nécessité de se connaître en amont, de disposer de moyens de communications interopérables (au-delà des échanges d'e-mails et de la téléphonie 4G), d'échafauder des procédures de travail communes et... d'établir au préalable des accords autorisant la présence et les activités de forces militaires étrangères sur le territoire du pays hôte et le soutien logistique entre armées.

II. 6. Une ouverture limitée à l'international

C'est précisément ce que pourrait faire le Japon pour sa propre sécurité, mais il le fait à pas comptés. Il semble en effet que la coopération dans le cadre des opérations de secours d'urgence soit davantage un produit destiné au rayonnement à l'étranger qu'un thème destiné à s'appliquer sur le sol japonais. Depuis 2011, le Japon a négocié des accords de soutien logistique mutuel avec six pays³⁴, mais reste réticent à voir des forces étrangères opérer sur son territoire. Un accord d'accès réciproque (RAA) est en cours de négociation avec l'Australie, ce qui constitue une première depuis la signature en 1954 de l'accord relatif au statut des forces des Nations unies au Japon, appelé communément « SoFA UNC ». Quelques avions étrangers se posent occasionnellement sur des bases japonaises, dans le cadre de déploiements symboliques, mais hors de tout cadre juridique. Les militaires étrangers envoyés au Japon dans le cadre d'activités de coopération ne bénéficient ainsi d'aucun statut d'exemption. En cas d'accident ou d'incident, ils peuvent être poursuivis par la justice japonaise et aucune disposition juridique ne les protège de l'application de la peine de mort. Ceci représente une difficulté de principe au développement des activités de coopération

34. Avec les États-Unis (révision de l'ACSA en 2017), l'Australie (2011), le Canada (2019), la France (2018), l'Inde (2020) et le Royaume-Uni (2017).

opérationnelle sur le sol japonais, notamment dans un contexte de judiciarisation croissante observée au sein des armées occidentales³⁵.

La lenteur observée dans la montée en gamme des coopérations militaires et dans la normalisation de ses relations s'explique par deux facteurs : d'abord une réticence héritée du traumatisme de 1945 à voir opérer sur le sol japonais des Forces étrangères et, à plus forte raison, à leur accorder un statut juridique dérogatoire³⁶. Ensuite, la crise du 11 mars ne mit pas en défaut la sécurité japonaise en tant que « système ». L'accident ne provoqua en effet aucune saturation des hôpitaux, comme ce fut le cas en 1995³⁷. L'engagement massif des FADJ permit de faire face à la crise, avec l'appui de l'allié américain. L'aide étrangère (hors celle des États-Unis), fut appréciée, mais resta essentiellement symbolique. Elle n'a pas atteint un volume suffisant pour contribuer significativement à la restauration de la région du Tōhoku. Dans une approche rationnelle confrontant coûts et avantages obtenus, l'ampleur de l'aide étrangère, même australienne ou française, ne justifie pas à elle seule de négocier des accords encadrant la présence de forces étrangères sur le sol japonais, comme c'est le cas en Europe dans le cadre de l'OTAN, du MEPC évoqué plus haut ou encore dans les pays de l'ASEAN en cas de catastrophe naturelle.

35. Voir notamment le discours de clôture du colloque des 20 ans de la DAJ par M^{me} Florence Parly, ministre des Armées, Paris, 7 juin 2019.

36. La liberté de juridiction dont disposent les forces américaines au Japon fait régulièrement débat, notamment à l'occasion de délits ou crimes, voire de simples écarts de conduite, commis par les militaires américains affectés au Japon.

37. Le système médical japonais est dimensionné pour faire face à un afflux occasionnel de blessés lors des catastrophes naturelles qui touchent régulièrement le Japon. En mars 2011, avec 6 150 blessés, répartis sur l'ensemble du Tōhoku, le Japon n'a pas été confronté à une saturation de ses hôpitaux comme ce fut le cas lors du tremblement de Hanshin-Awaji en 1995 (43 800 blessés).

Fig. 05

Participation des FADJ à un exercice local de lutte contre les désastres naturels, 1^{er} septembre 2013.

Photos : Duhomez (2013).

Conclusion

Dix ans après le 11 mars 2011, les FADJ continuent d'intervenir régulièrement à la suite des désastres naturels qui frappent leur pays. Elles ont su utiliser à leur avantage le savoir-faire mis en évidence en 2011 pour améliorer leur image au sein de la population japonaise et à l'international. Mais les menaces nord-coréenne et chinoise se sont substituées dans l'imaginaire japonais aux risques naturels et le ministère de la Défense japonais met désormais l'effort sur les capacités du haut du spectre et sur la mobilité de la Force terrestre. Ces arbitrages financiers se sont faits au détriment de certaines capacités destinées à contribuer à la résilience en cas de nouvelle crise.

Quand il s'agit de sa sécurité directe, le Japon fait depuis longtemps le choix suivant : dans une approche rationnelle confrontant coûts et avantages, l'alliance nippo-américaine offre un retour sur investissement imbattable, même en dépensant chaque année près de 600 milliards de yens³⁸, soit 11 % du budget de défense. Hors de l'alliance nippo-américaine, le Japon reste circonspect, voire méfiant, à l'égard des offres de coopération militaire de la part des autres partenaires, comme l'illustre son attitude à l'égard des contributions étrangères à la surveillance des transbordements illicites

38. Budget décomposé en 2019 entre 388,8 milliards de yens pour le coût de stationnement des forces américaines au Japon, 25,6 dans le cadre du programme SACO et 168 pour la relocalisation des bases américaines.

nord-coréens³⁹. Ainsi, si une crise semblable à celle 11 mars 2011 devait se reproduire, l'alliance nippon-américaine serait de nouveau à la manœuvre et les autres contributions militaires se heurteraient probablement aux mêmes difficultés juridiques et logistiques qu'en 2011. Une fois de plus, les forces américaines serviraient d'interface entre l'administration japonaise et ces offres spontanées, comme c'est actuellement le cas pour la surveillance des transbordements illicites à destination de la Corée du Nord.

39. Depuis 2018, en application des résolutions des Nations unies 2375 et 2397, une coalition internationale regroupant quelques pays occidentaux contribue à surveiller les transbordements illicites nord-coréens, tentant ainsi d'entraver le développement du programme nucléaire et balistique nord-coréen. De façon paradoxale, les avions de patrouille maritime étrangers engagés dans cette mission sont déployés sur les bases aériennes de l'UNC, et non sur des bases japonaises, le gouvernement japonais se contentant d'autoriser le Commandement des Nations unies à employer le SoFA UNC au profit de cette mission.

Bibliographie

DELAMOTTE Guibourg 2010

« Les acteurs de la politique de défense et leurs ambitions », *La politique de défense du Japon*, partie II, chapitre II, section III, Paris, Puf : 201-212.

International Development Center of Japan 2014

Comprehensive Review of Assistance from Overseas for the Great East Japan Earthquake, mars.

Ministère japonais de la Défense 2011

Defense of Japan 2011, Japon.

Ministère japonais de la Défense 2012

Defense of Japan 2012, Japon.

Ministère japonais de la Défense 2013

Defense of Japan 2013, Japon.

Ministère japonais de la Défense 2018

Plan d'activités pour la prévention des catastrophes (en ligne), Japon.

https://www.mod.go.jp/j/approach/defense/saigai/pdf/bousai_bcp.pdf

(dernière consultations le 24 février 2021).

Ministère japonais de la Défense 2019

Defense of Japan 2019 (en ligne), Japon.

https://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/wp2019/pdf/index.html (dernière consultations le 24 février 2021).

Ministère japonais de la Défense 2020

« JSDF Disaster Relief Activities Associated with Heavy Rain in

July 2020 », *Japan Defense focus*, 127, septembre.

SAMUELS Richard J. 2007

« Historical Context », *Securing Japan*, partie I, chapitre 1, Ithaca (NY), Cornell University Press : 30-277.

Shioda Ushio 塩田潮 2011

« Hanshin daishinsai. Naze jieitai shutsudō ga okuretake » 阪神大震災。なぜ自衛隊出動が遅れたか (Grand tremblement de terre Hanshin-Awaji. Pourquoi les forces d'autodéfense ont-elles été mobilisées tardivement ?), *President*, 30 mai.

TATSUMI Yuki 2012

Great Eastern Japan Earthquake: "Lessons learned" for Japanese Defense Policy, Centre Stimson, novembre.

Entretiens

Avec le colonel Frank Clark, attaché Terre adjoint à l'ambassade des États-Unis à Tokyo (2008-2011/2014-2016), chef de bureau G3 à l'état-major de l'US Army Japan du Camp Zama (2012-2014).

Avec le général de corps aérien Burton Field, commandant des forces américaines au Japon d'octobre 2010 à juillet 2012 (16 mars 2012).

Avec le général d'armée Kimizuka Eiji 君塚栄治, alors chef d'état-major de la force terrestre japonaise (4 septembre 2013).