#188

ASIA FOCUS

LES DÉBATS DE POLITIQUE INTÉRIEURE SUR LA DÉFENSE ANTIMISSILE AU JAPON

Éric Seizelet / Professeur émérite à l'Université Paris-Cité

Novembre 2022

PRÉSENTATION DE L'AUTEUR

Éric Seizelet / Professeur émérite à l'Université Paris-Cité.

PRÉSENTATION DE LA COLLECTION « ASIA FOCUS »

La collection « Asia Focus » propose des analyses, des entretiens avec des experts ou des acteurs, ou des notes sur des travaux majeurs produits par des spécialistes de la région. Son objectif est d'approfondir la réflexion sur des sujets d'actualité et d'offrir des éléments de compréhension sur les enjeux actuels en Asie. Les dynamiques politiques, sécuritaires, économiques, culturelles ou sociétales sont ainsi privilégiées.

Collection sous la direction de **Barthélémy Courmont**, directeur de recherche à l'IRIS, maître de conférences à l'Université catholique de Lille, et **Emmanuel Lincot**, chercheur associé à l'IRIS, professeur à l'Institut Catholique de Paris et sinologue. Elle s'inscrit dans le cadre du Programme Asie-Pacifique de l'IRIS.

PROGRAMME
ASIE-PACIFIQUE

Par son poids économique, démographique et la persistance d'une multitude de défis politiques, stratégiques et sécuritaires, l'Asie-Pacifique fait l'objet de toutes les attentions. Le programme Asie-Pacifique de l'IRIS et son réseau de chercheurs reconnu à l'échelle nationale et internationale se donnent pour objectif de décrypter les grandes dynamiques régionales, tout en analysant de manière précise les différents pays qui la composent et les enjeux auxquels ils sont confrontés.
Les champs d'intervention de ce programme sont multiples : animation du débat stratégique ; réalisation d'études, rapports et notes de consultance ; organisation de conférences, colloques, séminaires ; formation sur mesure.

Ce programme est dirigé par **Barthélémy Courmont**, directeur de recherche à l'IRIS, maître de conférences à l'Université catholique de Lille

© IRIS - Tous droits réservés

La généralisation des missiles dans l'arsenal militaire des États modernes, qu'ils soient à courte, moyenne ou longue portée, a révolutionné la politique de défense des États en rendant inopérante toute conception délimitée du « champ de bataille ». Le Japon, comme la Corée du Sud, est particulièrement vulnérable du fait de sa proximité géographique par rapport au continent – quelques centaines de kilomètres pour l'archipel – qui réduit à néant toute idée de sanctuarisation d'une partie du territoire national. En raison de la densité du tissu urbain, toutes les grandes villes japonaises – et pas seulement – sont à portée de missiles. Et à plusieurs reprises, certaines des « expérimentations » nord-coréennes étaient retombées à l'intérieur de la Zone d'identification de défense aérienne (JADIZ) ou de la Zone économique exclusive (EEZ) de l'archipel. Au printemps 1994, un an après un premier tir qui s'était abattu à 350 km au nord de la presqu'île japonaise de Noto (département d'Ishikawa), un document secret de l'agence de Défense, le « plan de réaction en cas de crise dans la péninsule C », *Khantô jitai taisho keikaku,* concluait déjà que si le Japon avait peu à craindre des risques d'une guerre conventionnelle avec Pyongyang, en dehors d'activités de subversion et de sabotage, il était extrêmement exposé à une attaque de missiles[1]. Le régime nord-coréen est d'ailleurs passé maître dans l'art d'utiliser son programme nucléaire et balistique comme levier de négociation en direction de Washington, et comme moyen de pression sur le Sud et le Japon.

En juillet 2006, un porte-parole du ministère nord-coréen des Affaires étrangères avait admis pour la première fois, publiquement, que Pyongyang procédait à des tirs de missiles : « les tirs de missiles font partie de l'entraînement ordinaire de nos troupes, en vue de renforcer notre potentiel d'autodéfense ». Il poursuivait en qualifiant cette politique de « droit souverain légitime » non contraint par le droit international, les déclarations et accords internationaux. Précisant, notamment en direction des États-Unis et du Japon, que si son pays continuait à faire l'objet de pressions et de contestation de sa politique militaire, il « se réservait la possibilité de prendre des mesures matérielles plus fortes et d'une autre nature » suggérant, en termes à peine voilés, le potentiel nucléaire de son programme balistique[2]. Et depuis 1994, au fur et à mesure même que les capacités balistiques de la Corée du Nord ont gagné en puissance, en portée, en furtivité, en miniaturisation et en dangerosité, le Japon, en étroite collaboration avec les États-Unis, n'a cessé de développer le volet antimissile de sa politique de défense. L'histoire du développement des arsenaux balistiques en Asie orientale et de leur répercussion sur les équilibres stratégiques dans cette zone a donné lieu à une

[1] Cité dans Handa Minoru, *Nihon wa sensô wo suru no ka. Shûdan jieiken to jieitai*. Le Japon va-t-il faire la guerre ? Le droit à l'autodéfense collective et les Forces d'autodéfense, Tokyo, 2014, Iwanami shoten, p. 139 et s. À ce propos, la ministre de la Défense Inada Tomomi a encore rappelé devant la Diète le risque accru de déploiement de missiles nord-coréens dotés de têtes nucléaires capables d'atteindre le Japon : chambre des Représentants, commission sur les affaires de sécurité, 18 avril 2017.

[2] *Yonhap news*, 6 juillet 2006.

littérature prolixe, mais relativement peu diserte sur les données de politique intérieure qui ont tantôt accéléré, tantôt retardé la mise en place de la politique de défense antimissile[3]. Le Japon présente sur ce point un cas d'école intéressant : d'une part, sa Constitution pacifique a posé des contraintes sur sa politique de défense que les gouvernements conservateurs, emmenés par le Parti libéral-démocrate au pouvoir (*Jimintô*, PLD), se sont efforcés de contourner, à défaut de pouvoir les lever complètement. D'autre part, le Japon a connu depuis 1993 trois alternances et des Cabinets de coalition à géométrie variable. Le présent article a donc pour objet d'analyser l'impact de cette double variable – structurelle et conjoncturelle – sur le développement du programme japonais de défense antimissile, à travers un quadruple questionnement : le pacifisme constitutionnel et l'interdiction de la guerre préventive ; la place du contrôle civil dans la défense antibalistique ; le débat politique autour du développement de capacités offensives ; le rôle des collectivités territoriales dans la mise en place des dispositifs antimissiles.

LE PACIFISME CONSTITUTIONNEL ET LA DÉFENSE ANTIMISSILE

La « renonciation unilatérale à la guerre » est devenue après 1945 le pilier du nouvel ordre constitutionnel japonais et de la politique de défense du pays. À tel point que le Japon présente une particularité essentielle : toute évolution, toute inflexion, évolution,

[3]Patrick M. O'Donogue, "Theater Missile Defense in Japan: Implications for the U.S.-China-Japan Strategic Relationship", *Strategic Studies Institute*, September 2000, https://www.files.ethz.ch/isn/104608/Theatre_Missile_Defense_Japan.pdf . Site consulté le 20 septembre 2022 ; Tetsuya Umemoto, "Missile Defense and Extended Deterrence in the Japan-US Alliance", *Korean Journal of Defense Analysis*, 2000, vol. 12, n°1, p. 135-152 ; Michael D. Swain *et alii*, "Japan and Ballistic Missile Defense", janvier 2001, Rand Corporation, Santa Monica, California, https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a392938.pdf ; Ken Jimbo, "A Japanese Perspective on Missile Defense and Strategic Coordination", *The Nonproliferation Review*, 2002, vol. 9, n°2, p. 56-62 ; Lars Assmann, *Theater Missile Defense Tmd in East Asia: Implications for Beijing and Tokyo*, Münster, Lit Verlag, 2006 ; Takahashi Sugio, "Dealing with the Ballistic Missile Threat: Whether Japan Should Have a Strike Capability under its Exclusively Defense-Oriented Policy *", NIDS Security Reports*, December 2006, n°7, p. 79-94 ;Yoshinori Kaseda, "Japan's Power Shift and Its DPRK Policy", *Pacific Focus*, August 2010, vol. XXV, n°2, p. 237-256 ; Shabalin, Maxim N, The logic of ballistic missile defence procurement in Japan (1994-2007) : from hedging through self-imposed restraints toward hedging from the position of military strength, PHD Dissertation, University of Oxford, 2013 ; Christopher W. Hughes, "Japan, Ballistic Missile Defense and Remilitarisation", *Space Policy*, mai 2013, vol. 19, p. 128-134 ; Ian E. Rinehart *et alii*, "Ballistic Missile Defense in the Asia Pacific Region: Cooperation and Opposition", June 2013, Congressional Research Service, https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a590776.pdf . Site consulté le 20 décembre 2022 ; Fumihiko Yoshida, " Japan Should Scrutinise the Credibility of the US Nuclear Umbrella: An Interview with Shigeru Ishiba", *Journal of Peace and Nuclear Disarmament*, 2018, vol.1, n°2, p.464-473 ; Hwee Rhak Park, "The Ballistic Missile Defense Construction Strategies of South Korea and Japan", *Journal of International and Area Studies*, December 2018, vol. 5, n°2, p. 87-106 ; Watai Nuki, "Japan's incremental grand strategic shift in the 21st century : the cases of Article 9 and ballistic missile defence through a neoclassical realist approach", PHD Dissertation, University of Warwick, 2019 ; Kelly C. Wadworth, "Should Japan Adopt Conventional Missile Strike Capabilities?", *Asia Policy*, April 2019, vol. 14, n°2, p. 61-87. Pour une synthèse récente de la vision japonaise de la question, Morimoto Satoshi et Takahashi Sugio, *Aratana misairu gunkaku kyôsô to nihon no bôei – INF jôyakugo no anzen hoshô*, La défense du Japon et la nouvelle prolifération et compétition dans le domaine des missiles – La sécurité post FNI, Tokyo, Namiki shobô, 2020 ; Nose Nobuyuki, *Kyoku chôonsoku misairu ga yusaburu kyôfu no kintô : nihon no misairu bôei o muryokuka shingata heiki*, L'équilibre de la terreur remis en cause par les missiles hypersoniques : ces armes nouvelles réduisant à l'impuissance la défense antimissile japonaise, Tokyo, Fusôsha, 2021.

modification de la défense nationale ne peut se dispenser d'un préalable : sa compatibilité avec les contraintes constitutionnelles. Pourtant la loi fondamentale ne le prémunit pas contre le risque de guerre, et contre toutes les formes que peut prendre la menace ou toute agression contre le territoire national, du fait en particulier de l'évolution des technologies militaires. Pour y parer, le Japon a dû s'interroger sur la légitimité de la guerre préventive et le champ d'application de sa posture de « défense exclusive » du territoire dans le cadre de sa politique de défense antimissile.

L'ambiguïté de concept de « guerre préventive »

Rappelons que selon l'interprétation canonique des gouvernements conservateurs, l'article 9 de la loi fondamentale n'empêche pas le Japon de se défendre contre une agression, droit, explicitement reconnu par la charte des Nations-Unies. Et pour cela, le Japon est autorisé à posséder une force « minimale et nécessaire » dans le cadre de ce droit à l'autodéfense individuelle dès lors qu'elle ne constitue pas un « potentiel de guerre », *senryoku*, prohibé par la Constitution. Les Forces d'autodéfense (FAD), ou *Jieitai*, ont été créées à cet effet en juin 1954, dans la foulée de la guerre de Corée. On sait que cette initiative a fait l'objet de l'un des clivages majeurs de l'après-guerre, entre la gauche et la droite japonaise. Et que même aujourd'hui, si ce clivage ne fait plus grand sens, la politique de défense du Japon demeure un point particulièrement sensible, surtout depuis que Tokyo a décidé de promouvoir un « pacifisme pro-actif ».

Si la classe politique japonaise a manifesté tout au long des années 1990 un intérêt certain pour la question de la défense antimissile, cet intérêt a été parfois éclipsé par d'autres enjeux de la politique de défense, et la volonté des pouvoirs publics de circonscrire le débat à ses aspects techniques et purement militaires. Cette période fut également celle d'une recomposition majeure du paysage de politique intérieure, à l'issue de laquelle la déliquescence de la gauche japonaise, rétive à l'adhésion à un système de défense antimissile pour des raisons de coût, d'efficacité, et de crainte d'accélération de la course aux armements en Asie orientale, permit à l'administration Koïzumi, en décembre 2003, de lever les obstacles politiques à l'introduction de ces nouveaux systèmes d'armement[4]. Quant à l'alternance de 2009 à 2012 qui a porté au pouvoir le Parti démocrate, elle n'a eu que peu d'effet sur la politique de défense antimissile, en raison de sa brièveté, de l'absence de vision claire et alternative de ce parti sur les questions de défense, et de son alliance initiale – mais

[4] Norifumi Namatame, "Japan and Ballistic Missile Defence: Debates and Difficulties", *Security Challenges*, Spring 2012, vol. 8, n°3, p. 1-18.

paralysante – avec le Parti social-démocrate, *Shamintô*, rebelle à l'inscription dans la politique de défense de référence à tout principe de « dissuasion »[5].

S'agissant de l'articulation plus générale entre pacifisme, défense antimissile et guerre préventive, elle est plus complexe qu'il n'y paraît. Le droit international condamne la guerre préventive : celle-ci consiste, en l'absence d'agression, à attaquer un État considéré, à terme, comme une menace potentielle à la sécurité de l'État attaquant ou de l'ordre international et à effacer cette menace par une action militaire unilatérale ou collective à l'encontre de l'État cible. La guerre ou l'attaque préemptive consiste pour un État à user de la force militaire contre le territoire d'un État cible pour faire face, non pas à une menace potentielle, mais à un danger proche et immédiat, ce qui suppose une intention agressive clairement reconnue, l'imminence du péril, et le respect du principe de proportionnalité. Cette distinction, en apparence simple, soulève en réalité de nombreuses difficultés tenant soit aux zones grises entre prévention et préemption, soit à l'attitude même des États prompts à légitimer une action préventive sous couvert de préemption. En ce qui concerne le Japon, la guerre préventive reste juridiquement et politiquement impossible compte tenu de sa Constitution et de la fibre pacifiste de sa population. Le gouvernement a d'ailleurs confirmé qu'il s'en tenait à une interprétation de la Charte des Nations-Unies liant la riposte légitime à l'existence d'une attaque armée, donc prohibant non seulement toute attaque préventive, *yobô kôgeki,* mais aussi toute frappe préemptive, *sensei kôgeki*, tout en indiquant que le caractère illégal de ce type d'intervention au regard du droit international devait être interprété au cas par cas[6]. En d'autres termes, en l'absence d'agression caractérisée, toute initiative militaire japonaise ayant pour but, au moyen d'une attaque préventive, de résoudre un conflit international par la force contreviendrait à l'article 9 alinéa 1 de la Constitution. En revanche ce même alinéa ne s'opposerait pas à ce que, en cas de conflit armé déclaré, dans le cadre des opérations militaires en cours, des frappes préemptives puissent être organisées, pourvu qu'elles s'inscrivent dans les conditions prévues pour l'usage légitime de la force[7].

Mais cette interprétation est loin de lever tous les problèmes. D'abord parce que dans le langage politique et médiatique, le terme de *sensei kôgeki* est utilisé le plus souvent dans le

[5] *Nihon keizai Shinbun*, 27 mars 2010.

[6] Premier ministre Abe Shinzô, réponse n°189-371 du 14 août 2015 à la question écrite du député Terata Manabu, Parti démocrate, sur l'illégalité des frappes préventives au regard du règlement des conflits internationaux. Du même, réponse n°88 du 15 décembre 2017 à la question écrite du député Honda Hiranoa, Parti démocrate- constitutionnel, sur l'illégalité des attaques préemptives.

[7] Takatsuji Masami, directeur du bureau de la législation du Cabinet, chambre des Conseillers, commission du budget, 27 mars 1968 ; Yoshikuni Ichirô, directeur du bureau de la législation du Cabinet, chambre des Représentants, commission du Cabinet, 21 juin 1973.

sens de frappe préventive[8]. De plus, il est question d'« attaque » ou de « frappes », *kôgeki*, et non de guerre, *sensô*. Ce substitut sémantique qui renvoie à des actions militaires ponctuelles, et non à un état de guerre permanent, n'est sans doute pas étranger à l'article 9 précité prohibant le droit de belligérance de l'État et, de façon générale, au refoulement du concept même de « guerre » dans la société japonaise post-1945. En outre, les dispositions de la charte onusienne sur la question sont ambiguës. Selon certains juristes japonais, si l'article 51 de la Charte stipule qu'« aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée », il n'énonce pas que ce droit soit forcément limité à ce cas, car le droit à l'autodéfense est un droit propre, « naturel » d'une importance vitale pour l'État concerné. Tout au plus pouvait-on considérer, selon eux, que sa mise en œuvre relèverait non de l'État dont il s'agit, mais devrait être autorisée par les instances internationales. D'autres considèrent au contraire que l'article 51, qui ne fait que reprendre une coutume internationale établie, doit faire l'objet d'une interprétation stricte pour éviter un détournement du droit à l'autodéfense[9]. Cette conception reproduit la distinction faite au niveau d'une partie de la doctrine internationale entre autodéfense préventive, préemptive et anticipative, alors que le droit japonais sans doute du fait du pacifisme constitutionnel, aura tendance à ne pas distinguer entre préemption et anticipation, et à s'en tenir, *mutatis mutandis*, au précédent américain du *Caroline Incident* de 1837 selon lequel le recours à la force est possible en cas de nécessité immédiate, pressante, en l'absence d'autres alternatives, et qui ne laisse place à aucune délibération. La conception japonaise s'écarte cependant de celle préconisée par les stratèges américains principalement néo-conservateurs, selon laquelle les arsenaux d'armes de destruction massive – nucléaires, chimiques, biologiques – détenus par les *rogue states*, dont l'Iran et la Corée du Nord – justifient non seulement la mise à l'index de ces États par une politique d'isolement et de sanctions, mais aussi une remise en cause globale de ces distinctions du fait de la menace potentielle qu'ils représentent[10]. Le soutien apporté par l'administration Koïzumi à l'action américaine en Irak ne signifiait pas que le Japon ait cautionné une interprétation susceptible d'affecter le contenu et le périmètre mêmes de l'alliance. Pourtant, la question balistique a interrogé la capacité du Japon à répondre à une attaque de missiles visant ses alliés, sans

[8] *Asahi Shinbun*, 9 juillet 2006 ; agence *Jiji* du même jour. Sur les réactions défavorables de la presse sud-coréenne, *Chosun Ilbo*, 11 juillet 2006 ; *Joong-ang Ilbo* du même jour. Sur l'opposition du président sud-coréen Roh Moo-hyun, *Tong A Ilbo*, 12 juillet 2006. Daniel A. Pinkston et Sakurai Kazutaka, "Japan Debates Preparing for Future Preemptive Strikes against North Korea", *The Korean Journal of Defense Analysis*, 2006, vol. 18, n°4, p. 95-121.

[9] Sugihara Takane *et alii*, *Gendai kokusaihô kôgi*, Cours de droit international contemporain, Tokyo, Yûhikaku, 2008, p. 456-457 ; Yamamoto Sôji, *Kokusaihô shinpan*, Droit international, nouvelle édition, Tokyo, Yûhikaku, 2003, p. 732 et s.

[10] Voir par exemple sur la question, Leo van den Hole, "Anticipatory Self-Defence in International Law", *American University International Law Review*, 2003, vol. 19, n°1, p. 69-116.

enfreindre le dogme de l'interdiction de l'exercice du droit à l'autodéfense collective. Ce droit étant désormais reconnu depuis le revirement d'interprétation de 2014, certains parlementaires, tant de la majorité que de l'opposition, se sont inquiétés de la ligne de démarcation jugée floue entre autodéfense collective et frappe préemptive[11]. En effet, le Japon du Premier ministre Abe n'a pas exclu qu'en cas de frappe préemptive déclenchée par Washington contre Pyongyang et Téhéran il pourrait y apporter son soutien, dès lors que les conditions mises à l'usage du droit à l'autodéfense collective étaient réunies. *A fortiori*, en cas d'agression armée contre un allié du Japon, et toujours dans le cadre de l'autodéfense collective, le Japon, même s'il n'est pas directement attaqué, pourrait lui apporter un soutien militaire, en engageant éventuellement sa défense antimissile[12].

Défense antimissile et principe de « défense exclusive »

La doctrine actuelle en matière de défense repose toujours sur deux piliers : son caractère strictement défensif, *senshu bôei*, et son corrélat : l'interdiction de capacités de projection de puissance et donc de porter le feu sur le territoire d'un État étranger, du fait de l'alinéa 2 de l'article 9 qui interdit au Japon de posséder un « potentiel de guerre »[13]. Cependant, cette doctrine, qualifiée de « posture de défense stratégique passive[14] » ne signifiait pas que la défense nationale était circonscrite aux espaces territoriaux sous souveraineté japonaise. Le Japon se réservait la possibilité d'abattre, en haute mer et dans la haute atmosphère, les projectiles ennemis avant qu'ils ne frappent le territoire japonais. En d'autres termes, la protection de l'archipel ne consistait pas seulement à riposter à une attaque armée une fois que celle-ci avait frappé le territoire national, mais à intercepter et à détruire les vecteurs de cette attaque avant qu'ils n'atteignent leurs cibles[15]. S'agissant d'une attaque de missiles,

[11] Pour le *Kômeitô*, Nishida Makoto, chambre des Conseillers, commission spéciale sur le régime juridique de la paix et de la sécurité concernant le Japon et la communauté internationale, 29 juillet 2015.

[12] Premier ministre Abe Shinzô, chambre des Représentants, séance plénière, 17 février 2015, en réponse à une question orale du député Shii Kazuo, Parti communiste japonais ; Nakatani Gen, ministre de la Défense, chambre des Conseillers, commission spéciale sur le régime juridique de la paix et de la sécurité concernant le Japon et la communauté internationale, 29 juillet 2015, en réponse à une question orale de M. Ôtsuka Kôhei, Parti démocrate.

[13] Ce qui signifie, concrètement que le Japon s'interdisait la détention de missiles balistiques intercontinentaux (ICBM), de bombardiers stratégiques à long rayon d'action, de porte-avions d'attaque : NakAsône Yasuhiro, directeur de l'agence de Défense, chambre des Représentants, commission du budget, 30 mars 1970 ; Kawara Tsutomu, directeur de l'agence de Défense, chambre des Conseillers, commission du budget, 6 avril 1988 ; Premier ministre Koïzumi Jun'ichirô, réponse n°94 du 11 juin 2002 à la question écrite du député Nagatsuma Akira, Parti démocrate, sur le statut constitutionnel des missiles balistiques intercontinentaux.

[14] Premier ministre Abe Shinzô, réponse n°399 du 6 octobre 2015 à la question écrite de M. Konishi Hiroyuki, Parti démocrate, chambre des Conseillers, sur les changements éventuels à la doctrine de défense exclusive et les attaques préventives.

[15] Ce point a été maintes fois précisé par les pouvoirs publics : Maruyama Kô, directeur du bureau de la Défense de l'agence de Défense, chambre des Représentants, commission du Cabinet, 26 août 1975 ; Mihara Asao, directeur de l'agence de Défense, chambre des Représentants, commission conjointe de l'agriculture et des pêches, du Cabinet et des affaires étrangères, 25 avril 1977 ; réponse du Premier ministre Suzuki Zenkô n°25 à la question écrite du 17 avril 1981 du député Narazaki Yanosuke, Ligue sociale-démocrate, sur le champ d'application géographique du droit du Japon à l'autodéfense individuelle.

compte tenu de la configuration de l'archipel, une frappe massive ne serait pas nécessaire pour être meurtrière, avec des charges multiples de type conventionnel visant les grandes conurbations de l'archipel. C'est la raison pour laquelle, très tôt, le Japon a estimé qu'une frappe de bases de missiles ennemies entrait dans le cadre constitutionnel de l'autodéfense :

« Au cas où notre pays ferait l'objet d'une agression imminente et non provoquée et que celle-ci intervienne sous la forme d'une attaque de missiles balistiques, la Constitution n'exige pas que nous attendions la destruction sans rien faire. Dans cette hypothèse, et pour prévenir une telle attaque, le Japon pourrait prendre les mesures inévitables, à titre minimal et nécessaire, qui s'imposent. Par exemple, afin de se prémunir contre une attaque de missiles, et en l'absence de tout autre moyen, la frappe des bases de missiles pourrait entrer dans le champ d'application légal du principe d'autodéfense »[16].

Cette faculté d'anticipation entrerait donc dans le cadre de l'autodéfense individuelle. Elle intègre aussi les activités d'observation : il ne saurait être question pour le Japon de précipiter cette anticipation sans s'être assuré au préalable que les observations sur le terrain corroborent une attaque imminente de missiles. En conséquence, l'attaque des bases ennemies sur le seul motif de l'obtention, sur le terrain, de gains stratégiques ou tactiques, ne rentre pas dans le cadre du droit légitime à l'autodéfense[17].

Ces déclarations anciennes devant la Diète ont été depuis constamment réaffirmées. Mais il faut en cerner la portée. Si, en apparence, elles apparaissent frappées au coin du bon sens – mieux vaut anticiper une attaque de missiles que la subir –, on remarque qu'elles se situent au niveau juridique : les conditions à cette anticipation sont identiques à celles mises en avant pour l'usage légitime de la force armée : inévitabilité, usage limité, absence d'alternative[18]. Les mêmes qui justifient d'ailleurs, sensiblement à la même époque, la détention éventuelle par le Japon d'un arsenal nucléaire. Ces prises de position étaient donc plus théoriques que réelles. Non pas seulement parce qu'elles avaient été formulées avant même que le programme balistique nord-coréen n'ait été inscrit à l'agenda diplomatique, mais surtout parce que les FAD n'étaient pas alors dotées des systèmes d'information et d'armement adéquats. Sans parler même de la relation avec les États-Unis et des interactions avec les accords de sécurité nippo-américains. Ce qui a conduit certains observateurs à relever le

[16] Premier ministre Hatoyama Ichirô, chambre des Représentants, commission du Cabinet, 29 février 1956 ; également Norota Hôsei, directeur de l'agence de Défense, chambre des Représentants, commission sur les affaires de sécurité, 3 mars 1999.
[17] Funada Naka, directeur de l'agence de Défense, chambre des Représentants, commission du Cabinet, 29 février 1956 ; Shioda Akira, directeur du bureau de la Défense de l'agence de Défense, chambre des Conseillers, commission du budget, 20 mars 1982.
[18] Satô Tatsuo, directeur du bureau de la législation du Cabinet, chambre des Représentants, commission du Cabinet, 6 avril 1954.

paradoxe de la position japonaise en la matière : assurer l'autodéfense du pays en cas d'attaque de missiles en s'en remettant au bon vouloir de Washington, ce que le journal *Yomiuri* résumait en ces termes : « nous en avons le droit, mais pas les capacités »[19].

Mais depuis que le Japon a été confronté, à plusieurs reprises, à des tirs de missiles nord-coréens, la question de l'attaque anticipée des bases de missiles est revenue sur le devant de l'actualité. Les responsables du PLD en matière de gestion des crises, la base du *Kômeitô* et une partie de la direction du Parti démocrate alors dans l'opposition, emmenée par son secrétaire général, M. Hatoyama Yukio, y étaient favorables ainsi qu'à une remise en cause du principe de défense exclusive. Et depuis juin 2003, une association parlementaire transpartisane, l'Association des jeunes parlementaires pour affermir le système de sécurité dans le nouveau siècle, soutenu par le directeur de l'agence de Défense de l'époque, M. Ishiba Shigeru, a milité dans ce sens[20]. Occasionnant au sein même de la coalition PLD-*Kômeitô* au pouvoir des tensions. Pour une partie des dirigeants de cette dernière formation, et contre sa propre base, l'attaque des sites de missiles serait un signal de « guerre totale » et « ne pouvait être envisagée qu'avec une extrême précaution ». Le Premier ministre Koïzumi Jun'ichirô dut préciser, le 10 juillet 2006, que toute frappe préemptive, tant que le Japon ne faisait pas l'objet d'une attaque effective, posait des problèmes constitutionnels. Mais trois ans auparavant, l'agence de Défense n'excluait pas la possibilité d'une telle frappe si les critères cumulatifs suivants étaient réunis : une volonté claire et manifeste d'agression de la part de Pyongyang et l'existence avérée de préparatifs de tirs attestant l'imminence d'une attaque armée[21]. Or aucune de ces conditions n'était satisfaisante : on imaginait difficilement le régime de Pyongyang se lancer dans la manifestation d'une telle volonté, à moins de considérer que la rhétorique imprécatoire dont les dirigeants nord-coréens sont coutumiers – et sur la base d'une appréciation passablement subjective –, serait un signe de passage à l'acte. En outre, Pyongyang pouvait toujours soutenir que les préparatifs de tir ont une vocation expérimentale et travestir ainsi sa volonté d'agression. De plus, le numéro deux de l'agence de Défense, son vice-ministre administratif du moment, M. Moriya Takemasa, avait souligné que le Japon ne disposait pas de la capacité à effectuer de telles frappes :

- En 2006, le Japon ne possédait pas de missiles longue portée ;
- Son aviation d'attaque avait un rayon d'action insuffisant pour effectuer l'aller-retour en cas de frappe ;

[19] Cité par Nishikawa Yoshimitsu, *Nihon no anzen hoshô seisaku*, La politique de sécurité du Japon, Kyôto, 2008 Kôyô shobô, p. 157.
[20] *Asahi Shinbun*, 27 juin 1999, 3 juillet 2003.
[21] Ishiba Shigeru, directeur de l'agence de Défense, chambre des Représentants, commission du budget, 24 janvier 2003 ; *Asahi shinbun*, 5 mars 1999.

- Le Japon manquait de technologies de brouillage des radars au sol ;
- Les Forces aériennes d'autodéfense (FAA) pouvaient bien être ravitaillées en vol – une procédure maîtrisée depuis avril 2003 – mais elles n'avaient pas de missiles embarqués de longue portée, parce que le *Kômeitô*, partenaire de la coalition gouvernementale, s'était opposé à l'étude même de cette technologie en 2004 lors des discussions autour du prochain plan d'équipement militaire. Ce qu'une partie de la presse conservatrice avait qualifié d'attitude irresponsable[22].

Certes, le Premier ministre avait tenu à rappeler, en octobre 2015, que « si le principe d'autodéfense collective est reconnu par le droit international à tout État, il diffère en tout point de la notion d'attaque préventive, illégale »[23]. Ce qui n'a pas empêché M. Abe d'en admettre les mérites en février 2018 : « quand on fait l'objet d'une attaque, il peut s'avérer difficile de la contrecarrer ; dans ces conditions, prendre les devants en attaquant peut s'avérer incomparablement plus avantageux »[24] .

En fait, pour les spécialistes, en matière d'attaques préemptives, la question n'était pas tant de savoir si elles entraient ou non dans le cadre du principe de défense exclusive, que de définir les paramètres qui les rendent possibles. Ce qui supposait tout d'abord des capacités autonomes de détection des situations de tir en marge du *Defense Support Program* (DSP) ou des *Shared Early Warning* (SEW) américains, mais aussi de coordination entre les services de détection américains, le ministère japonais de la Défense et les bureaux du Premier ministre. C'est dans ce but que le Japon, à partir de décembre 2012, a introduit des satellites spécialisés de transmission et modifié en mai 2008 la loi-cadre sur l'espace pour y inscrire, dans son article 3 que « le développement de l'espace […] doit contribuer à la sécurité nationale ». Déterminer ensuite, et sur quelles bases, que le Japon est effectivement visé par le tir, identifier les sites de lancement, ce qui peut être compliqué s'ils sont dissimulés ou mobiles, équipé d'un système de *Transporter Erection Launcher* (TEL). Définir le niveau d'anticipation et de riposte pour éviter une deuxième frappe encore plus dévastatrice. Enfin, s'assurer de la paralysie ou de la destruction du ou des sites incriminés par tous moyens : envoi de drones, de forces spéciales, brouillage des systèmes de communication…

[22] *Yomiuri shinbun*, 11 juillet 2006. Sur la confirmation implicite par l'agence de Défense de la portée limitée des SM3 de la première génération, Iihara Kazuki, directeur du bureau de la défense, chambre des Conseillers, commission du budget, 17 mars 2005, n°13.
[23] Premier ministre Abe Shinzô, réponse n°278 du 6 octobre 2015, à la question écrite de M. Konishi Hiroyuki, Parti démocrate, chambre des Conseillers, sur l'exercice du droit à l'autodéfense collective limité et le caractère illégal de l'attaque préventive au regard du droit international.
[24] Premier ministre Abe Shinzô, chambre des Représentants, commission du budget, 14 février 2018.

Pour l'amiral Kôda Yôji, ancien commandant en chef des FMA, l'interception des missiles est techniquement plus facile dans leur phase ascensionnelle où ils sont les moins rapides et donc plus vulnérables. Beaucoup plus compliquée, voire impossible, en phase descendante. L'autre option étant d'attaquer les bases avant même la mise à feu des missiles ce qui augmente le risque de représailles en cas d'échec. Or il n'est pas sûr que les capacités satellitaires du Japon soient suffisantes pour surveiller et détecter les quelque 500 rampes nord-coréennes braquées sur l'archipel, sans la collaboration de Séoul avec qui Tokyo est régulièrement en froid. De surcroît, ce type d'option apparaît peu conforme avec les contraintes politiques et constitutionnelles actuelles[25]. En cas de tir de saturation, il n'est pas exclu que la défense japonaise échoue à intercepter l'ensemble des missiles lancés ou en instance de lancement. Dans ce cas, le Premier ministre Abe a confirmé, en février 2017 devant la Diète que seuls les États-Unis étaient en mesure d'exercer des représailles à l'encontre de la Corée du Nord. Ce qui suppose que Washington soit déterminé à agir faute de quoi, la crédibilité des États-Unis et leur capacité de dissuasion seraient réduites à néant. Or si le Président Donald Trump avait fait savoir que l'Amérique « se tiendrait à 100% derrière le Japon », cela ne signifiait pas forcément que les représailles seraient forcément à la hauteur de cet engagement. Car la Corée du Sud, et singulièrement sa capitale à portée de l'artillerie nord-coréenne, constituerait une cible de choix aux mesures de rétorsion nord-coréennes. À supposer même que les États-Unis se lançassent dans des représailles massives provoquant le chaos et la chute du régime, c'est non seulement un flot de réfugiés en provenance du Nord qu'il faudrait craindre, mais aussi la gestion d'une population aux abois de plus de 20 millions d'âmes. Sans parler de l'existence de forces armées importantes épaulées par les milices paramilitaires du Parti des travailleurs, qui exigerait une présence militaire importante, laquelle ne pourrait intervenir non seulement sans l'accord, mais aussi sans l'intervention de Pékin. Enfin, il existe un double paradoxe à l'équation dissuasion-représailles : d'une part, elles supposent que les frappes nord-coréennes aient atteint au moins partiellement leurs cibles. Ce n'en en effet qu'à partir de ce moment-là que l'on pourra estimer l'étendue des dégâts, du nombre et de la nature des frappes et donc de la réponse appropriée à leur apporter. D'autre part, les bases américaines présentes dans l'archipel constituent un risque majeur pour Tokyo, Pyongyang n'ayant jamais caché que ces bases, d'où pourraient partir les bombardiers stratégiques en direction de la péninsule, seraient des cibles privilégiées. Ainsi, loin de constituer une garantie dissuasive de sécurité, les bases, en cas de crise des missiles, pourraient accentuer la vulnérabilité de l'archipel.

[25] Entretien du 30 juin 2020 : https://business.nikkei.com/atcl/seminar/19/00023/062900180/ . Site consulté le 15 juillet 2020.

LE CONTRÔLE CIVIL À L'ÉPREUVE DE LA DÉFENSE ANTIBALISTIQUE

La renonciation unilatérale à la guerre et le pacifisme constitutionnel auraient dû régler définitivement la question des rapports entre civils et militaires, une question qui avait miné le fonctionnement des institutions sous le Japon impérial. Il n'en a rien été. La reconstitution d'un appareil militaire avec la création des FAD en 1954 a reposé en termes nouveaux le problème des rapports entre civils et militaires dans les organes en charge de la défense du pays et, plus généralement, dans le processus de décision en matière de politique de défense. Cette question se pose avec une particulière acuité dans le fonctionnement de la défense antimissile en cas de crise où la vitesse de réaction à la menace potentielle est essentielle. Le régime du « contrôle civil », *bunmin tôsei*, s'est ainsi adapté à ce type de configuration, ce qui n'a pas éteint les interrogations sur ses limites éventuelles en cas de menace ou de frappe balistique sur le territoire national.

Les spécificités du contrôle civil en cas de tir de missile

Le problème essentiel dans la riposte antimissile réside dans le temps de décision. Les experts estimaient qu'au plus une dizaine de minutes à peine suffirait à un missile nord-coréen pour parcourir la distance séparant le pas de tir de l'archipel. De ce fait, après avoir décidé, le 19 décembre 2003, d'introduire un système de défense antimissile et de l'intégrer, en décembre 2004, dans les plans directeurs de la défense nationale, avec le déploiement de missiles *Patriot* PAC-3, et l'équipement des bâtiments *Aegis* des Forces maritimes d'autodéfense (FMA) de missiles SM-3 de première génération, le gouvernement a fait voter à la Diète, en juillet 2005, un amendement à la loi sur les FAD. L'objectif était de faire en sorte que la riposte des FAD à un tir de missiles restât soumise au principe de légalité et ne fut pas laissé à la discrétion du pouvoir exécutif, voire des autorités militaires, tout en évitant les lourdeurs d'un processus décisionnel incompatible avec les impératifs de réactivité. En clair, il s'agissait de concilier les impératifs du contrôle ou de prépondérance civils assurant la prééminence des autorités civiles sur les militaires en temps ordinaire, avec la situation d'urgence résultant d'un lancement de missile[26]. Dès lors, selon les termes du nouvel amendement :

> 1.« En cas de risque d'approche du territoire national d'un missile balistique ou de tout autre engin du même type, le ministre de la Défense, s'il l'estime nécessaire pour prévenir les dommages infligés par ses retombées à la sécurité des biens et

[26] Sur l'origine et le fonctionnement du contrôle civil au Japon après 1945, notre étude, « Le contrôle civil et le pouvoir exécutif au Japon. Essai sur les rapports entre civils et militaires dans le Japon d'après-guerre », *Revue du droit public*, 2013, n°5, p. 1259-1290. Pour mémoire, dans son avant-projet de révision de l'article 9 de la loi fondamentale en mars 2018, le PLD s'est prononcé en faveur de l'inscription du contrôle civil dans la Constitution, en y mentionnant le statut du chef du gouvernement en tant que commandant suprême des forces armées. *Sankei shinbun*, 14 mars 2018.

des personnes qui s'y trouvent peut, sur approbation du Premier ministre, en ordonner aux FAD la destruction dans l'espace aérien au-dessus du territoire national ou de la haute mer […]

3. En dehors du cas prévu à l'alinéa précédent, en présence d'une aggravation brutale de la situation, et dans l'urgence, provoquées par l'approche d'un missile balistique ou de tout autre engin assimilé en direction du territoire national, lorsqu'il n'est pas possible d'attendre l'approbation du Premier ministre, le ministre de la Défense, s'il l'estime nécessaire pour prévenir les dommages à la sécurité des biens et des personnes qui s'y trouvent, peut en ordonner par avance aux FAD la destruction, sur la base d'un plan d'urgence établi par lui et approuvé par le Premier ministre […].

4.Les matières concernant l'élaboration du plan d'urgence précité et les conditions de l'approbation du Premier ministre sont fixées par une ordonnance du Cabinet.

5.Le Premier ministre fait rapport à la Diète sans tarder des mesures adoptées au titre des alinéas 1 et 3 » [27].

On remarquera tout d'abord que le nouvel amendement ne concerne pas seulement les missiles de caractère militaire, mais tout corps lancé dans l'espace, y compris les tirs de fusée dans le cadre de programmes civils ou les retombées problématiques d'un satellite, à l'exception des aéronefs. En cas d'urgence, et notamment faute d'informations sur le lancement dont il s'agit, s'il n'est pas possible d'attendre l'autorisation du Premier ministre, l'ordre de destruction peut venir du ministre de la Défense seul, transitant par le chef de l'état-major intégré des FAD, sur la base du premier plan d'urgence approuvé en Conseil des ministres le 27 décembre 2007 et complété en juillet 2009[28]. Il a été confirmé devant la Diète que l'ordre de destruction pouvait être transmis, si nécessaire, directement par le ministre aux commandants des batteries de missiles concernés, par tous moyens et non seulement par écrit[29].

Ce dispositif appelle au moins trois observations : en premier lieu, le législateur n'a pas envisagé l'hypothèse de la frappe même préemptive puisque la décision gouvernementale ne concerne que l'interception d'un missile en cours de trajet et non en phase de lancement, et uniquement en l'absence d'attaque armée. La deuxième concerne le rôle de la Diète. Alors

[27] Article 82 alinéa 3 de la loi n°165 révisée du 9 juin 1954 portant statut des Forces d'autodéfense.
[28] http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2010/2010/html/ms317000.html. Site consulté le 2 octobre 2022.
[29] Kimura Takahide, vice-ministre de la Défense, chambre des Représentants, commission des affaires étrangères, 23 mars 2007.

que les règles normales de mobilisation des FAD à des fins de défense nationale font intervenir l'approbation préalable ou postérieure de la Diète, l'urgence absolue de la situation justifie que l'ordre de destruction incombe au seul pouvoir exécutif. Mais si cet ordre s'accompagne d'une mobilisation partielle ou totale des FAD, c'est parce que le tir dont il s'agit relèverait d'une situation d'attaque armée, *buryoku kôgeki jitai*, justifiant vraisemblablement l'approbation au moins consécutive de la Diète. En d'autres termes, pour le gouvernement, l'interception d'un engin « dangereux » – dangerosité qui peut venir aussi bien d'un tir défectueux, accidentel ou de perte de contrôle – ne constitue pas une manifestation d'usage de la force : il s'agit d'une simple mesure de police, ce qui explique au passage qu'il n'y ait pas vote de la Diète, mais un simple rapport d'information[30] : les pouvoirs publics considèrent en effet qu'à la différence d'une attaque armée, il ne s'agit pas de s'en prendre à l'intégrité du territoire et des personnes de l'État lanceur, mais de protéger les populations survolées contre le risque de retombées, et que les incidences sur les libertés sont moindres que lors de la mobilisation des FAD à des fins de défense nationale et de protection de l'ordre public[31]. En second lieu, l'interception dont il s'agit ne concerne que les engins susceptibles de causer des dégâts sur le territoire national. En d'autres termes, les missiles menaçant virtuellement Hawaï et Guam ne seraient concernés que si les retombées de certains de leurs composants, liés par exemple au système de propulsion, sont susceptibles d'engendrer des dommages sur le sol japonais. Le législateur japonais a donc introduit un double mécanisme : de territorialisation quant à l'impact éventuel, de déterritorialisation quant aux contre-mesures. Il s'agissait d'éviter par ce double standard d'ouvrir un débat compliqué sur la question de l'autodéfense collective[32]. En revanche selon l'interprétation japonaise, rien ne s'opposerait à ce que les forces armées américaines, stationnées ou non au Japon, puissent se livrer à des actions d'interception qui ne résulteraient pas de l'application de l'article 5 des accords de sécurité, mais du droit international si, par leur positionnement, elles étaient plus à même d'effectuer de telles opérations avec succès[33]. En troisième lieu, les modalités prévues du contrôle civil prêtent à discussion : le pouvoir d'ordonner l'interception repose sur le Premier ministre et le ministre de la Défense dont la Constitution précise, à son article 66, qu'ils doivent être des civils. En fait, cette décision intervient dans le cadre, depuis 2013, du Conseil national de sécurité, *Kokka anzen hoshô kaigi*, dans lequel peut désormais siéger le chef de

[30] Sakata Masahiro, directeur de la législation au Cabinet, chambre des Représentants, commission sur les affaires de sécurité, 24 février 2005 ; Ôno Yoshinori, directeur de l'agence de Défense, chambre des Représentants, séance plénière, 1er avril 2005.
[31] Tamura Shigenobu *et alii*, *Nihon no bôei hôsei*, Le régime juridique de la défense japonaise, Tokyo, Naigai shuppan 2012, p. 155.
[32] Une éventualité déjà évoquée par une partie de la presse japonaise : Yomiuri shinbun, 24 novembre 2006.
[33] Kishi Nobuo, conseiller politique auprès du ministère de la Défense, chambre des Représentants, commission du Cabinet, 18 mars 2009.

l'état-major intégré des FAD, le premier militaire du pays[34]. Les autorités militaires, et notamment le commandant en chef de la défense aérienne, *kôkûsôtai shireikan*, qui coordonne la défense antimissile du pays, ne sont que les exécutants de cette décision. Ce qui signifie que bien que le texte de la loi laisse entendre que le Premier ministre approuve, il s'agit en réalité d'une décision collégiale prise en conseil des ministres, *kakugi kettei*, sur consultation préalable du Conseil national de sécurité précité. En quatrième lieu, l'ensemble du système repose sur la distinction importante au regard du droit de la défense au Japon entre l'usage de la force armée, *buryôku no kôshi*, et l'utilisation légitime des armes, *buki no shiyô.* En d'autres termes, il n'y aurait pas de distinction de nature entre le policier amené à faire usage de son arme de service et le militaire assurant la destruction d'un missile hors attaque armée. Mais il peut aussi exister des zones grises entre les deux situations. Dans ce cas, c'est au pouvoir politique d'apprécier, dans des délais très courts, si la réponse au tir de missile doit intervenir dans le cadre d'une mesure de police ou en réponse à une attaque armée impliquant la mobilisation des FAD à des fins de défense nationale l'activation de l'article 5 des accords de sécurité nippo-américains.

En pratique, cet ordre de destruction a été donné pour la première fois le 27 mars 2009[35]. Toutefois aucune destruction effective d'engin n'a eu lieu à ce jour, l'ordre dont il s'agit s'apparentant plutôt à une mise en état d'alerte renforcée (détection, identification, suivi). Ces ordres étaient au départ ponctuels, après que le gouvernement a détecté ou a été informé d'un tir, notamment par l'Organisation maritime internationale de l'ONU (IMO). Mais en août 2016, le tir de missile issu d'une base de lancement mobile qui s'est abîmé au large de la préfecture d'Akita n'ayant pas été détecté, le gouvernement est passé à un état d'alerte permanent. La question se pose dorénavant de savoir si cet ordre de destruction doit être ou non rendu public. Le gouvernement hésite sur la question. La presse y est favorable : la publication étant de nature à faciliter le contrôle de la Diète sur la politique de défense et, dans le cas d'espèce, de permettre à la représentation nationale de vérifier si les mesures de détection et de destruction adoptées ont été appropriées ou non et de mettre en cause, le cas échéant, la responsabilité du gouvernement ou celle plus précisément des politiques civils en charge de la défense (directeur de l'agence de Défense, puis ministre de la Défense). Si ce contrôle *a posteriori* devait poser problème du point de vue du secret défense, la loi sur la

[34] La composition de ce Conseil est la suivante : le Premier ministre, le ministre des Affaires générales (Intérieur), le ministre des Affaires étrangères, le ministre des Affaires financières, le ministre de l'Économie et de l'industrie, le ministre de la Défense, le ministre de l'Aménagement du territoire et des transports, le secrétaire général du Cabinet, le président de la Commission nationale de sécurité publique, qui en sont membres de droit. Le chef de l'état-major intégré et d'autres gradés des FAD peuvent y siéger pour avis, mais ne participent pas à la décision. Il s'agit donc d'une instance essentiellement composée de civils dans laquelle les militaires n'ont que voix consultative.

[35] FAD, instruction opérationnelle n°4, destruction de missile balistique, 27 mars 2009 : *Asahi shinbun*, *Yomiuri shinbun*, daté du même jour.

Diète prévoit que la séance des commissions ou plénières peuvent se dérouler à huis clos. Les pouvoirs publics sont plus réservés : selon eux, le contrôle civil est assuré puisque le ministre de la Défense doit être un civil et qu'à la demande du *Kômeitô* – et contre le Parti démocrate souhaitant l'autorisation postérieure de la Diète –, a été introduite lors de la révision de la loi sur les FAD l'obligation de fournir un rapport à la Diète, et toute publication risque de fournir des informations sensibles à l'étranger. Quant au contenu de ce rapport, il concerne non seulement les ordres donnés par le Premier ministre et le ministre de la Défense, mais les dispositions prises par les FAD en application de ces instructions. En d'autres termes, sans ordre de destruction, il n'y a pas de rapport consécutif à la Diète. Ce qui pose néanmoins à nouveau la question de savoir dans quelle mesure le secret défense peut affecter la teneur du rapport communiqué au Parlement[36].

L'étendue controversée du contrôle civil

Mais pourrait-on imaginer des circonstances où les FAD seraient appelées, malgré tout, à prendre des contre-mesures sans en référer au pouvoir civil ? On peut envisager l'hypothèse où le Cabinet ne parvient pas à se mettre d'accord et, dans ce cas, le chef du gouvernement pourrait-il, seul, approuver la décision du ministre de la Défense ? Ou bien faut-il considérer que la paralysie du Cabinet empêche l'approbation du Premier ministre ? Dès lors, le contrôle civil pourrait-il être assuré sur la seule décision du ministre de la Défense ? À moins que les FAD, constatant la paralysie du gouvernement, et en présence d'une situation d'urgence absolue, décident, de leur propre initiative, de riposter à un tir de missile. Ce cas d'école, théorique, peut résulter d'une différence d'appréciation sur la nature de la menace au sein du Cabinet, ou de l'absence du Premier ministre et du ministre de la Défense, en voyage à l'étranger par exemple. L'un des parlementaires PLD, lui-même ancien militaire devenu vice-ministre des Affaires étrangères, M. Satô Masahisa, plaidait dans une tribune la nécessité de laisser aux commandements locaux une plus grande marge d'appréciation, notamment en cas de tirs groupés ou consécutifs de missiles, car « il ne serait pas possible d'assurer la protection des populations s'il fallait à chaque fois attendre les instructions du ministre de la Défense ». Dans ce cas, pour maintenir le contrôle civil, il appartiendrait à la Diète et au gouvernement de définir les conditions préalables autorisant les commandements locaux à intervenir de leur propre initiative[37]. Sur cette interrogation plane toujours la prise de position publique, en

[36] *Tokyo Shinbun*, 9 avril 2013. Depuis janvier 2016, la tendance du gouvernement Abe a été de refuser de confirmer publiquement les ordres de destruction. Une réponse à la propension de la Corée du Nord à ne plus annoncer par avance le lancement d'un missile ou d'une fusée. *Sankei nyûsu*, 29 janvier 2016. Pour autant, la non-publication peut se justifier aussi par deux autres considérations : ne pas alarmer l'opinion outre mesure ; ne pas provoquer inutilement la Corée du Nord : *ibid*, 8 avril 2013.

[37] *Tokyo Shinbun*, 11 août 2018. C'est également la position de l'ancien général Tamogami Toshio qui dénonça sur *Twitter* l'impréparation des services du Premier ministre et l'absence du secrétaire général du gouvernement M. Matsuno Hirokazu,

juillet 1978, du général Kurisu Hiroomi (1920-2004). Le président de la commission de l'état-major combiné des FAD − le poste le plus élevé de la hiérarchie militaire – avait été contraint à la démission pour avoir indiqué qu'en cas de situation de crise, telle qu'une attaque soudaine, la *Jieitai* pourrait être « contrainte de prendre des mesures extralégales » sans attendre le feu vert des autorités civiles. À l'époque cette déclaration avait fait scandale, car elle rappelait de fâcheux précédents : avant 1945, les armées impériales avaient souvent pris l'habitude de placer le Cabinet devant le fait accompli. Le général Kurisu avait voulu attirer l'attention sur l'insuffisance des dispositifs juridiques en vigueur pour traiter les situations de crise aiguë. Il avait été finalement entendu puisque le Cabinet Fukuda avait décidé d'entreprendre des études en ce sens, mais qui n'avaient eu leur première traduction législative qu'une vingtaine d'années plus tard. Cette affaire avait laissé des traces dans la hiérarchie militaire : en mars 2004 par exemple, le général Tamogami Toshio, à l'époque directeur de l'École des cadres de l'état-major combiné, et fervent partisan des frappes contre les bases de missiles ennemies, déplorait le mutisme auquel le principe du contrôle civil contraignait les forces armées : « Kurisu avait fait problème parce qu'il avait parlé ; mais ne plus parler maintenant fait aussi problème »[38].

La politique de défense antimissile demeure tributaire des rapports de force à la Diète et du contexte politique ambiant, moins sur son principe même, que sur ses modalités. Il est vrai que l'impulsion décisive, venue de l'administration Koïzumi, et a été poursuivie par ses successeurs. Entre-temps passée à l'opposition entre 2009 et 2012, la coalition PLD-*Kômeitô*, majoritaire à la chambre des Conseillers, ne s'est pas privée de fustiger l'inexpérience du Parti démocrate au pouvoir dans le domaine de la défense antimissile. Le 20 avril 2012, la chambre des Conseillers vota une résolution de défiance à l'encontre du ministre de la Défense Tanaka Naoki dont elle souligna l' « incompétence » et l' « amateurisme », et dont même la principale agence de presse nord-coréenne, la KCNA s'était gaussée : il est vrai que ce dernier avait mis 45 minutes à réagir au tir − avorté − d'un engin nord-coréen, montré qu'il ne connaissait pas les dispositions de la loi sur les FAD prévues à cet effet, confondu les missiles Patriot PAC-3 avec les avions de patrouille maritime P3-C, multiplié les déclarations hasardeuses sur l'impossibilité de protéger l'ensemble de l'archipel d'une frappe de missiles, et le non-

lors du dernier tir nord-coréen en octobre 2022 : il valait mieux, selon lui, s'en remettre à la *Jieitai* pour traiter les situations de crise.

[38] « Kôkû jieitai wo genki ni suru 10 no teigen – pâto II – «, Dix propositions pour renforcer les Forces aériennes d'autodéfense, 2e partie, *Hôyû*, mars 2004, vol. 29, n°6, p. 31. Le général Tamogami sera démis en octobre 2008 de ses fonctions de chef d'état-major des FAA pour ses positions révisionnistes et critiques à l'égard de la politique de défense du gouvernement. Celui-ci avait refusé de prendre position sur l'article publié en 2004 au motif qu'il s'agissait d'une publication individuelle dans une revue privée. Premier ministre par intérim Kawamura Takeo, réponse n°207 du 14 novembre 2008 à la question écrite de la députée Tsujimoto Kiyomi, Parti social-démocrate, sur l'opinion du Premier ministre Asô Tarô concernant l'article précité.

déploiement de ces mêmes missiles dans les zones peu peuplées. Bien que ce vote ne fût pas juridiquement contraignant, le Premier ministre Noda Yoshihiko dut se résoudre à se séparer de son ministre lors d'un remaniement ministériel le 4 juin 2012. Son prédécesseur, M. Ichikawa Yasuo, n'avait guère eu plus de chance : lors de la conférence de presse suivant sa nomination le 2 septembre 2011, il avait fait de sa méconnaissance des dossiers en matière de sécurité la meilleure garantie… du contrôle civil, au motif que la politique de défense ne devait pas être conduite du point de vue d'un spécialiste, mais de la majorité de la population qui n'est pas au fait de ces questions[39]. Une déclaration qui l'avait conduit à être mis sous surveillance par le PLD dans l'opposition qui avait réclamé sa démission, et à faire l'objet finalement d'une résolution de défiance votée par la chambre haute le 9 décembre de la même année. Ces péripéties partisanes n'avaient toutefois pas entravé l'adhésion du Japon à la politique de défense antibalistique ni entravé la coopération entre les deux principales formations du pays dans le traitement de la question coréenne.

LES NOUVEAUX ENJEUX POLITIQUES DE LA DÉFENSE ANTIMISSILE JAPONAISE

Si le contrôle civil interroge les rôles respectifs des civils et des militaires dans la réponse à une menace balistique, la nature de cette réponse fait actuellement débat. Celle-ci doit elle purement réactive, comme semble l'indiquer le développement de capacités de riposte, ou offensive, comme le montre la notion de capacités d'attaque ? Si la première peut s'insérer dans la logique de défense exclusive du territoire, la seconde pourrait impliquer soit une redéfinition, soit un abandon de cette doctrine qui a sous-tendu toute la politique de défense du Japon durant l'après-guerre : une perspective qui n'est pas à exclure, mais sur laquelle la classe politique japonaise reste divisée.

La notion de « capacité de riposte »

Durant son second et long mandat à la tête du pays inauguré en décembre 2012, et faute de pouvoir réviser l'article 9 de la loi fondamentale, l'administration Abe a pris toute une série de mesures en vue de renforcer la défense du pays : augmentation du budget de la défense, assouplissement des règles en matière d'exportation d'armements, diversification accrue des missions des FAD à l'international, durcissement de la réglementation sur la protection des secrets d'État, reconnaissance du principe d'autodéfense collective. Pour tenter de convaincre

[39] *Nihon keizai shinbun*, 3 septembre 2011.

l'opinion sur ce dernier point – le plus controversé du paquet législatif sur la sécurité nationale adopté à l'automne 2015 – le gouvernement de M. Abe a indiqué qu'il était du devoir du Japon, en tant qu'allié, d'intercepter d'éventuels missiles nord-coréens sur Guam, comme Pyongyang l'a menacé, ou visant le territoire même des États-Unis. Sauf que la capacité d'interception des SM-3, comme l'a d'ailleurs admis le gouvernement japonais, était de 100 à 150 km, alors que les missiles nord-coréens pouvaient atteindre une altitude bien supérieure et que le Japon était tout à fait incapable d'abattre un missile intercontinental. Le ministère de la Défense, encore en août 2017, a publiquement éludé les questions sur la capacité *réelle* d'interception des dispositifs en vigueur[40]. Quant au recours par Tokyo à des frappes unilatérales, quelle que soit leur nature, elle fut longtemps une problématique hors champ. Lorsqu'en juillet 2006, le secrétaire général du Cabinet Koïzumi, M. Abe Shinzô et le directeur de l'agence de Défense, M. Nukaga Fukushirô, réagissent à la crise des missiles en indiquant que le Japon était prêt à engager des études pour se doter de « capacités offensives limitées », *genteitekina kôgeki nôryoku*, dans la presse japonaise, mais aussi à Séoul, on interpréta cette position comme manifestant la volonté de Tokyo de ne pas exclure de recourir à des frappes unilatérales. Une initiative jugée « provocante » par la présidence sud-coréenne, qui devait être rejetée, car jetant de l'huile sur le feu dans la péninsule coréenne. Certains parlementaires sud-coréens de la majorité jugeant même que si Pyongyang constitue un danger immédiat, le Japon était à plus long terme, le principal et seul ennemi de la Corée, parce qu'il cherchait à faire obstacle – en agitant la menace de frappes unilatérales – à l'unification pacifique de la péninsule. D'ailleurs, dès le printemps 1999, le département de la Défense sud-coréen avait fait savoir qu'il s'élevait contre une initiative militaire japonaise dans la péninsule qui n'aurait pas été coordonnée avec Séoul et Washington.

Pourtant, devant la persistance des tensions dans la péninsule coréenne alimentées par le développement du nucléaire militaire et les tirs de missile du régime de Pyongyang, le PLD s'attela à adapter la politique de défense de l'archipel à cette menace. Le parti gouvernemental remit en mars 2017 un rapport au Premier ministre recommandant le développement de « capacités de riposte armée contre les bases ennemies »[41]. À l'époque, si l'on en croit les enquêtes d'opinion, 90% des sondés considéraient le régime de Pyongyang comme une menace et trois quarts des Japonais soutenaient le principe de représailles contre les bases ennemies[42]. La sémantique est ici, comme toujours, importante, car le terme utilisé

[40] https://www.j-cast.com/2017/08/29307067.html?p=all. Site consulté le 14 octobre 2019. Le premier test avec succès d'interception de missile par les FMA équipées du système *Aegis* date de décembre 2007.

[41] *Mainichi shinbun*, 29 mars 2017. Texte du rapport du PLD à l'adresse suivante : https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/news/policy/134586_1.pdf. Site consulté le 13 août 2020.

[42] Très exactement, 45,0% des sondés étaient favorables à des « contre-attaques envers les bases ennemies après un tir en direction du Japon », et 30,7% à une « attaque des bases au stade de préparatifs concrets de tirs en direction du Japon » ;

dans le rapport du *Jimintô* n'était plus celui d'« attaque », qui figurait dans un précédent rapport communiqué par le PLD au Premier ministre Asô Tarô en juin 2009[43], mais de « riposte » ou de « contre-attaque », *hangeki*.

Selon le ministre de la Défense Iwaya Takeshi, si les FAD doivent renforcer leurs capacités de frappe des objectifs ennemis à distance, *standoff fire*, l'attaque de bases ennemies et les développements de capacités idoines relevaient toujours des États-Unis, conformément à la répartition traditionnelle des rôles entre Washington et Tokyo, et ne figuraient pas dans les nouveaux plans de défense. Une mention jugée inutile aussi en raison des nouveaux équipements prévus, pour éviter de provoquer aussi bien l'opposition – si la Constitution devait être révisée – que les voisins du Japon[44]. Les plans de défense et d'équipement militaires adoptés en décembre 2018 prévoyaient ainsi que le Japon puisse équiper ses F15-A de *Joint Strike Missiles* ayant une portée de 500 kilomètres, de se doter de missiles de croisière de la gamme JASSM-ER, des missiles furtifs anti-navires à long rayon d'action de type AGM-158C LRASM d'une portée de 900 km, ainsi que des missiles d'interception embarqués de dernière génération SM-3 block IIA développés en commun avec Washington[45]. Le Japon pourrait également acheter des Boeing E18-G *Growler* spécialisés dans la guerre électronique. Le réaménagement du porte-hélicoptères *Izumo*, pour accueillir des aéronefs à atterrissage vertical de type F35-B, vise à développer des capacités de projection de puissance, limitées, mais réelles, et permettrait aussi le ravitaillement d'avions américains en mission de combat. Le ministre de la Défense a tenu à préciser à la Diète, de façon sibylline, que ces dispositifs n'avaient pas de caractère offensif, car « telle est la position actuelle du présent gouvernement », laissant entendre qu'à l'avenir cette position pourrait évoluer. Enfin, les FAA se sont entraînées à des opérations de bombardement – impossibles à effectuer sur le sol national – à Guam, à partir de 2005, avec des bombes ordinaires, puis guidées par satellite, et par laser (*Joint Direct Attack Munitions* JDAM), respectivement en 2012 et 2014[46]. Cette notion de « capacités de riposte » a été reprise dans les recommandations d'avril 2022 adoptées par la Commission d'études du PLD sur les questions de défense et de sécurité présidée par l'ancien ministre de la Défense Onodera Itsunori, pour tenir compte des

19,2% des personnes interrogées sont contre toute frappe contre les bases en question. Sondage *Sankei*-FNN, https://www.iza.ne.jp/kiji/politics/news/170417/plt17041720000021-n1.html. Site consulté le 14 octobre 2019.

[43] http://www.jimin.jp/jimin/seisaku/2009/pdf/seisaku-012.pdf. Site consulté le 10 octobre 2019.

[44] *Nihon keizai shinbun*, 20 octobre 2018 ; *The Sankei news*, 27 octobre 2018 pour une vue critique sur ce point. Dans le même sens, Premier ministre Abe Shinzô, chambre des Représentants, commission du budget, 16 mai 2019, en réponse à une question orale du député Honda Hiranao, Parti démocrate constitutionnel.

[45] *Tôkyô shinbun*, 17 avril 2019. Sur les nouvelles directives du plan de défense nationale et du nouveau plan quinquennal d'équipements militaires, https://www.cas.go.jp/jp/siryou/pdf/h31boueikeikaku.pdf ; https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/pdf/chuki_seibi31-35.pdf< Sites consultés le 27 octobre 2020.

[46] *Tokyo Shinbun*, 3 février 2014 ; *Joong-ang Ilbo*, 4 février 2014. Handa Shigeru, *Sensei kôgeki dekiru jieitai*, Les capacités des Forces d'autodéfense en matière de frappes préventives, Tokyo, Akebi shobô, 2019, p. 92.

réticences du *Kômeitô* à la perspective d'attaques préventives. Des capacités de riposte visant les sites de lancement ennemis, leurs installations souterraines, ainsi que leurs structures de commandement, leurs défenses sol-air, voire leurs centres d'approvisionnement en combustible – ce qui impliquerait conception plus extensive de la notion de « base » que celle admise par la législation japonaise –, mais n'ayant pas pour finalité « la destruction complète de l'adversaire », en raison des contraintes constitutionnelles[47]. Pour les mouvements pacifistes et l'opposition parlementaire – et contrairement aux dénégations gouvernementales[48]–, il s'agissait d'autant de signes montrant que le Japon était en train, subrepticement, de se doter de capacités militaires nouvelles à la légitimité constitutionnelle douteuse[49].

Vers des « capacités offensives » ?

D'autant plus que le parti majoritaire, en dépit de circonlocutions sémantiques, n'avait pas fait son deuil de la détention de capacités offensives réclamées dans un nouveau rapport di PLD datant de mai 2018[50]. Ce qui crée des tensions dans la coalition gouvernementale. De façon plus générale, la résurgence du débat autour de l'obtention de capacités offensives ne peut que relancer les discussions sur le contenu concret de ces dernières, leurs conditions de déploiement et d'emploi. Autant d'enjeux qui ne peuvent être appréhendés dans un cadre strictement national, compte tenu du caractère particulièrement sensible de tout renforcement de la politique de défense nippone. Il est d'ailleurs peu probable que le Japon puisse non seulement développer, mais aussi utiliser ces capacités, quelle que soit leur nature, sans la coopération – l'aval ? – politique et technologique de Washington, sans même parler de leurs incidences budgétaires[51]. Preuve en tout cas que le débat est loin d'être clos entre capacités offensives ou défensives d'interception : récemment encore, la majorité d'un panel

[47] *Asahi shinbun*, 12 avril 2022 ; *Mainichi shinbun*, 21 avril 2022. Également, Kôno Tarô, ministre de la Défense, chambre des Représentants, commission sur les affaires de sécurité, 8 et 9 juillet 2020.

[48] Notamment, Premier ministre Abe Shinzô, chambre des Conseillers, séance plénière, 22 novembre 2018 ; également, réponse du Premier ministre Abe Shinzô n°216 du 17 avril 2018 à la question écrite du député Miyakawa Shin, Parti démocrate constitutionnel.

[49] *Mainichi shinbun*, 6 mars 2017 ; *Shinbun Akahata*, 31 août 2019 ; *Kôchi shinbun*, 15 janvier 2018. Et pour l'extrême-gauche, *Shûkan zenshin*, 20 décembre 2018, n°3000 ; Takahashi Kôsuke, « Tekikichi kôgeki nôryoku jitsu wa jieitai de dônyû giron ga susumu, Progrès des discussions au sein des FAD sur l'introduction de capacités d'attaque contre les base ennemies, *Tôyô keizai online*, 5 août 2022, https://toyokeizai.net/articles/-/602411. Site consulté le 10 octobre 2022. Sur le caractère fallacieux et le danger d'une dérive vers une situation à l'ukrainienne de la nouvelle posture du gouvernement japonais, interview du constitutionnaliste Narushima Takashi dans *Asahi shinbun,* 3 mai 2022 ; Shimizu Masahiko, « Kenpô no shiten kara kangaeru tekikichi kôgeki-ron no mondaiten », Les problèmes concernant la thèse des frappes offensives sur les bases ennemies du point de vue du droit constitutionnel, https://www.zenroren.gr.jp/jp/koukoku/2021/data/291_01.pdf. Site consulté le 10 octobre 2022.

[50] https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/news/policy/137478_1.pdf. Site consulté le 23 octobre 2019.

[51] Sugihara Kôji, « Kichi kôgeki nôryoku hoyû-ron o hihansuru », Critique de la thèse de la détention de capacités offensives sur les bases ennemies, *Sekai*, octobre 2020, n°938, p. 109-115 ; Koïzumi Chikashi, « Abe seiken ni yoru, taibei jûzoku no misairu bôei. Teki kichi kôgeki senryaku », La politique de défense antimissile subordonnée aux États-Unis menée par l'administration Abe. La stratégie de frappes des bases ennemies, *Heiwa undô*, septembre 2020, n°593, p. 9-16.

d'une cinquantaine de personnalités réunies par le gouvernement depuis janvier 2022 – universitaires, anciens responsables de la défense ou des affaires étrangères –, penchait en faveur de l'obtention de « capacités d'*attaque* des bases ennemies » et d'une révision du dogme de défense exclusive jugée obsolète, dans un contexte de doublement à terme des dépenses de défense, si du moins l'état des finances publiques le permet[52]. Le président du *Kômeitô,* M. Yamaguchi Natsuo, a tenu à rappeler en conférence de presse, en juin 2020 que s'agissant des capacités d'attaque, « le gouvernement s'en tient de longue date à une ligne unique : elles demeurent possibles au niveau des principes juridiques, mais politiquement impraticables »[53]. Il devrait pourtant se souvenir qu'une autre « ligne unique » canonique avait été modifiée en 2014, lorsqu'une simple décision du Cabinet Abe avait mis fin au tabou de l'interdiction de l'exercice du droit à l'autodéfense collective. D'ailleurs, au sein de sa propre formation, le vice-président du *Kômeitô*, M. Kitagawa Kazuo, a été plus nuancé : dans un débat à la NHK à la fin septembre 2022, il se demandait s'il était pertinent de s'en remettre aux États-Unis pour les frappes en question et, filant la métaphore, pourquoi le Japon ne se doterait pas lui, aussi de « lances », *hoko*, au lieu de se contenter d'être un « bouclier ». De même, l'ancien ministre de la Défense Iwaya Takeshi a jugé, en juin 2020, que l'obtention de capacités offensives comme conséquence de la « suspension » du projet *Aegis ashore* constituait « un saut dans le raisonnement appelant la plus grande prudence »[54]. Telle n'est pas la position de M. Satô Masahisa précité, qui, au sein du PLD est l'une des figures de proue en faveur de l'obtention de ces capacités offensives pour ne pas créer de « trous » dans la défense antimissile du pays[55]. Le Premier ministre Kishida Fumio, devant la commission des finances de la chambre des Représentants, n'a pas exclu qu'en cas de conflit, si les conditions sont remplies à l'usage de la force armée, les Forces aériennes d'autodéfense puissent pénétrer l'espace aérien ennemi pour bombarder les bases ennemies et entraver le lancement de missiles[56].

S'agissant de l'opinion publique, les enquêtes les plus récentes de 2022 montraient que l'obtention de capacités d'attaque des bases ennemies recueillait des pourcentages relativement élevés : 60,9% pour l'agence *Jiji*, 64, 7% pour *FNN-sankei*, 60% pour le *Yomiuri shinbun*. Sans véritable surprise, les électeurs du PLD et du Parti de la rénovation du Japon, y

[52] *Asahi shinbun*, 1er septembre 2022. Le relevé provisoire de conclusions de ce panel est disponible en japonais sur le site suivant : https://www.cas.go.jp/jp/siryou/pdf/yousi.pdf. Site consulté le 10 septembre 2022.
[53] *Nihon keizai shinbun*, 30 juin 2020.
[54] https://www.nhk.or.jp/politics/articles/statement/40752.html. Site consulté le 2 octobre 2022. Une position prudente inspirée selon la presse par le risque de contre-performance électorale si l'on devait agiter devant l'opinion le spectre de la renonciation de la doctrine de défense exclusive et l'obtention de frappes offensives. Une crainte qui n'apparaît pas, pour le moment du moins, confirmée par les sondages et les résultats électoraux de la majorité gouvernementale.
[55] https://mainichi.jp/premier/politics/articles/20200717/pol/00m/010/002000c. Site consulté le 2 octobre 2022.
[56] *Tokyo Shinbun*, 17 février 2022.

étaient les plus favorables. Ceux PCJ et du Parti démocrate constitutionnel et les « sans parti » étaient majoritairement défavorables. Ceux du *Kômeitô* très divisés. Les hommes y étaient plus favorables que les femmes, et les plus de 60 ans plus hostiles que les plus jeunes. Pour autant, ces données doivent être interprétées avec prudence. D'abord parce qu'il n'est pas certain que les électeurs soient au fait de ce que recouvre en réalité la notion de « capacités d'attaque des bases ennemies ». Ensuite, parce que les chiffres recueillis sont moins l'indice d'un consensus sur la question que d'une inquiétude liée à la conjoncture internationale et à l'actualité péninsulaire : les tirs de missile, leur répétition, leur médiatisation, créant indiscutablement un climat propice au raidissement de l'opinion. Enfin parce que l'ensemble des questions posées concernent la *détention* desdites capacités, non leur exercice ou leur mise en œuvre. Quant aux grands médias, ils restent partagés, selon leur ligne éditoriale « progressiste » ou « conservatrice »[57] .

LES COLLECTIVITÉS LOCALES JAPONAISES AUX PREMIÈRES LOGES ?

Les collectivités locales japonaises ne sont que des acteurs subsidiaires de la politique de défense décidée par le centre. Pour autant, l'ensemble des 1718 municipalités (2018) urbaines et rurales sont virtuellement concernées, à un titre ou à un autre, par toute crise balistique. Ce qui est vrai en temps de guerre l'est aussi en partie en temps de paix. Chaque tir de missile nord-coréen en direction de l'archipel provoque, sur la trajectoire supposée de ce dernier, le déclenchement des procédures d'alerte mises en place par les pouvoirs publics nationaux et locaux et destinées à protéger les populations. Mais, au-delà de ces mesures de protection, se pose la question de l'installation de batteries antimissiles. Leur emplacement local a soulevé des inquiétudes qui ne sont pas sans rappeler celles soulevées, de longue date par la présence des bases américaines et la multiplication de celles des FAD, quoique d'une autre nature. Les péripéties de l'installation à terre des batteries de missiles *Aegis ashore* et de l'abandon prématuré du projet en 2020 sont une illustration de ces difficultés.

La mise en place de procédures d'alerte et d'évacuation

L'opinion publique japonaise est partagée sur la question nord-coréenne. Selon un sondage du journal *Asahi* datant de septembre 2017, 40% des personnes interrogées étaient favorables « au renforcement de la pression » sur Pyongyang contre 45% plaidant pour le « dialogue », mais elles seraient 88% à estimer les pressions inefficaces. L'intérêt pour la question des

[57] Contre l'obtention de capacités offensives : *Asahi shinbun*, 21 juillet 2020, *Tôkyô shinbun*, 5 août 2020, *Mainichi shinbun*, 10 août 2020. Pour : *Yomiuri shinbun*, 10 août 2020 et *Sankei shinbun*, 3 août 2020.

missiles dépend, lui, étroitement de la conjoncture : il vient en tête des préoccupations pour 83% des sondés en 2017, année fertile en lancements de missiles, mais retombe à 59,9% en 2018, année d'accalmie[58]. Se pose surtout la question du positionnement des collectivités locales dans les dispositifs de protection antimissile, notamment en cas de chute ou de transit d'un engin dans les espaces territoriaux, maritimes ou aériens du Japon. Cette politique passait d'abord par la création d'un réseau de communication d'urgence entre administrations centrales et locales (*Em-net*), par des campagnes d'information organisées par le gouvernement auprès des responsables locaux de gestion des crises et des situations d'urgence dans les départements, comme celles qui ont été organisées en août 2017, mais aussi auprès du grand public : mise à jour des *home pages* des collectivités territoriales notamment en ce qui concerne les procédures et conseils à suivre en cas d'alerte, généralisation progressive du système d'alarme *J Alert*, élaboré par l'agence de lutte contre l'incendie du ministère des Affaires générales en 2004 et installées auprès des collectivités locales à partir de février 2007[59]. Un mécanisme permettant à la population d'être directement informée, jusqu'aux téléphones portables, en temps réel, de l'évolution de la situation. Et des expériences pilotes d'alerte et d'évacuation ont été conduites comme celle menée par la municipalité d'Oga (département d'Akita) en mars 2017[60]. Pourtant, dans la pratique, des ratés ont été observés : ainsi lorsqu'en août 2016 un missile nord-coréen s'est abîmé dans la ZEE de la mer du Japon au large du département d'Akita, les services de lutte contre les catastrophes naturelles du département se sont plaints de ne pas en avoir été avisés par le gouvernement[61]. La municipalité de Sagamihara n'a été informée qu'en octobre 2018 du transfert du commandement américain pour la défense antimissile du Japon dans la base US de dépôt logistique de la ville alors qu'elle en réclamait le démantèlement partiel[62]. En octobre 2022, le dispositif *J Alert* a été déclenché tardivement au moment même où le missile survolait le Japon, y compris pour les groupes d'îles au large de la capitale – l'archipel d'Izu et les îles Bonin (Ogasawara) – qui n'étaient pas sur la trajectoire du missile, et dont certaines sont distantes de 1200 km au sud de Tokyo. On devait d'ailleurs apprendre à cette occasion que les neuf municipalités insulaires concernées ne disposaient d'aucun abri officiel et que *J.*

[58] *Asahi shinbun*, 11 septembre 2017 : 49% des électeurs du PLD privilégient le « renforcement de la pression » ; https://www.tv-asahi.co.jp/hst_archive/poll/201709/index.html. ; https://www.jiji.com/jc/article?k=2018122106352&g=pol. Sites consultés le 14 octobre 2019.

[59] Ce système a été actionné à cinq reprises. L'alerte d'octobre 2022 est la première depuis septembre 2017.

[60] https://www.fdma.go.jp/publication/hakusho/h30/items/part3_section2.pdf. Également, http://www.soumu.go.jp/main_content/000555078.pdf. Sites consultés le 10 octobre 2019. À l'occasion de ces réunions, les représentants de certains départements les plus exposés à la menace nord-coréenne, comme celui de Shimane, ne se sont pas bornés à des échanges techniques, ils ont aussi adjuré le gouvernement de veiller à ne pas provoquer le régime nord-coréen et l'inciter à lancer des missiles. *Sankei nyûsu*, 17 août 2017.

[61] *Nihon keizai shinbun*, 4 juillet 2017. Il y avait déjà eu le même constat à Okinawa en mai 2012.

[62] Dépêche de l'agence *Jiji*, 31 octobre 2018.

Alert n'avait pas non plus fonctionné dans six municipalités de Hokkaïdô et du département d'Aomori, au nord du Japon. Ce qui a fait dire à une partie de la presse et jusqu'au PLD que le système n'était pas au point et n'assurait pas une protection correcte[63].

D'après les retours d'expérience de l'expérimentation menée à Oga, les signaux d'alerte n'avaient pas été clairement perçus par 37% des participants, surtout de la part des personnes qui n'étaient pas en possession de leurs portables, et les plus de 60 ans éprouvaient des difficultés à faire face aux procédures d'évacuation d'urgence[64]. Entre mars et août 2017, le gouvernement, de conserve avec douze municipalités, a organisé des entraînements à l'évacuation des populations, mais aucun de ceux-ci n'a concerné les communes accueillant des centrales nucléaires et des bases américaines[65]. Interpellé à la Diète sur la question de savoir si le gouvernement avait mis en place des plans concrets pour faite face aux dommages éventuels causés par une attaque de missiles sur une centrale nucléaire, le Premier ministre a indiqué qu'il ne lui appartenait pas de répondre à des cas particuliers et à de simples hypothèses, renvoyant aux dispositifs spéciaux mis en place par les départements concernés[66]. Le chef du gouvernement n'a guère été plus prolixe s'agissant d'une attaque de missiles équipés d'ogives chimiques contenant par exemple du gaz sarin. Il s'est contenté de dire que leur interception ne se ferait pas les mêmes moyens que pour tout autre engin, que leur destruction en vol rendrait vraisemblablement ces gaz inopérants et que la mise en alerte des populations et le traitement des dégâts éventuels au sol se ferait par le biais des procédures habituelles[67]. Dans certains cas, comme à Ryûgasaki (département d'Ibaraki) qui en était à sa huitième simulation, on a observé des phénomènes de lassitude. Et à Nagasaki, des associations pacifistes ont milité pour leur suspension, jugeant qu'elles ne faisaient qu'alarmer inutilement les populations qui demeuraient, quoi qu'il en soit, insuffisamment informées et conscientes des effets d'une attaque de missiles. Quant au déploiement progressif des missiles *Patriot* PAC-3 depuis mars 2007, les municipalités concernées étaient partagées entre la protection qu'ils offraient contre un éventuel tir de missiles et l'inquiétude.

---

[63] *Tôkyô shinbun*, 4 octobre 2022 ; *Sankei nyûsu* et *Nikkei shinbun*, 5 octobre 2022 ; https://www3.nhk.or.jp/news/html/20221005/k10013849081000.html. Site consulté le 6 octobre 2022.

[64] http://www.kokuminhogo.go.jp/pdf/290405akitahinan2.pdf. Site consulté le 10 octobre 2019. Pour le détail des enquêtes effectuées auprès des populations des 12 départements affectées par le *J alert* en septembre et octobre 2017 : http://www.kokuminhogo.go.jp/news/assets/20171213survey_details.pdf. Site consulté le 10 octobre 2019.

[65] *Mainichi shinbun*, 30 août 2017. En janvier 2018, plus de 130 simulations d'évacuation pour cause d'attaques de missiles auraient été organisées et depuis avril 2018 le secrétariat général du Cabinet recommande à l'ensemble des départements d'organiser ces entraînements. http://www.diecasting.or.jp/relation/pdf/info_20170428_05.pdf. Site consulté le 10 octobre 2019.

[66] Réponse du Premier ministre Abe Shinzô n°14 du 9 janvier 2015 à la question écrite de M. Yamamoto Tarô, chambre des Conseillers, Parti de la Vie quotidienne et des amis de Yamamoto Tarô sur les plans gouvernementaux de protection des populations en cas d'attaque armée de missiles sur la centrale nucléaire de Sendai de la société *Kyûshû denryoku*.

[67] Premier ministre Abe Shinzô, réponse écrite n°240 en date du 28 avril 2017 à la question du député Ôsaka Seiji, Parti démocratique, sur l'interception de missiles nord-coréens dotés de gaz sarin.

Du côté des groupes pacifistes de citoyens, du Parti communiste japonais et du Parti social-démocrate, on estimait qu'il concourait à la militarisation de l'espace et venait en soutien à une stratégie d'attaque unilatérale en provenance des États-Unis. Plus généralement, on dénonçait le coût élevé de ces dispositifs, le déni de démocratie, leur inadéquation aux besoins réels de l'archipel – au détriment de l'amélioration du système de protection sociale dans une société vieillissante –, une « diabolisation » excessive de la Corée du Nord par une rhétorique floue confondant tir de missiles et lancement de fusées servant d'alibi à un alignement sur Washington, et les dangers d'une solution militaire prévalant sur la négociation[68]. À gauche de l'échiquier politique, si l'on condamne la posture agressive de Pyongyang, on n'est pas loin en effet de penser que le gouvernement « surréagit » délibérément à la menace coréenne pour rendre plus acceptable une remise en cause éventuelle du principe de défense exclusive : après tout le tir de missile coréen du 4 octobre 2022 avait survolé, le Japon à une attitude de 970 km, soit supérieure à celle de la station orbitale internationale, et ne présentait pas de danger réel pour le Japon. D'ailleurs, aucun ordre de destruction n'avait été émis. La communiste Mme Tabata Miyuki qui, après l'échec de sa candidature à la députation d'Aomori lors des élections de novembre 2021 à la chambre des Représentants, avait critiqué l'usage qui avait été fait du système *J-Alert* en octobre 2022, générateur de stress pour les habitants et servant les buts du PLD en faveur du renforcement des capacités militaires du Japon, avait été cependant contrainte de retirer précipitamment son *tweet* devant l'afflux des critiques[69]. Le barreau japonais a quant à lui souligné de longue date, à la lueur de l'histoire du Japon, le caractère irréaliste des régimes d'évacuation à grande échelle, à plus forte raison en cas d'attaque de missiles. Selon lui, les mécanismes prévus par le législateur seraient discriminatoires à l'encontre des étrangers et, dépit des textes, les citoyens qui ne se conformeraient aux recommandations des autorités de police judiciaire pourraient être pénalement poursuivis pour obstruction à l'action d'agents publics dans l'exercice de leurs fonctions, une infraction passible, selon l'article 95 du Code pénal, d'une peine de prison inférieure à trois ans ou d'une amende ne dépassant pas 500 000 yens[70].

Les attaques et accidents de missiles font partie des situations d'exception, au cœur des dispositifs juridiques de protection des populations impliquant une collaboration étroite entre le gouvernement et les collectivités locales. Juridiquement, ces dispositifs relèvent de la loi sur la protection de la population en cas d'attaque armée et de ses règlements d'application[71].

[68] Handa Shigeru, *Sensei kôgeki dekiru jieitai, op.cit.*
[69] *Le Monde*, 9-10 octobre 2022.
[70] Avis du 18 mars 2004 sur le projet de loi dit de « protection de la population », https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2004_18.pdf. Site consulté le 2 octobre 2022.
[71] Loi n°112 du 18 juin 2004, notamment les articles 148 et 184 alinéa 1.

Ils définissent en particulier les critères que doivent remplir les établissements et espaces publics pour servir de lieux d'accueil et de refuge, « avec le consentement de leurs propriétaires et gestionnaires ». En avril 2016, selon les chiffres officiels, 92576 sites avaient été classés à cet effet, dont 3421 pour Tokyo[72]. Mais le gouvernement omettait de signaler que moins de 1,5% de ces sites étaient pourvus d'abris souterrains. D'autre part la loi sur la consolidation de la sécurité de la population, de la paix et de l'indépendance nationale en cas d'attaque armée et de crise vitale, fait obligation aux populations « d'apporter le concours nécessaire » aux mesures prises par les pouvoirs publics locaux et nationaux afin de faire face à ces situations d'exception. Dans ce cadre, des limitations pouvaient être apportées aux libertés fondamentales, mais « dans la mesure minimale et nécessaire » à la poursuite de ces objectifs[73]. On remarquera que si l'efficacité de ces mesures passait naturellement par des actions de sensibilisation et d'information, l'obligation de concours précitée n'était pas assortie de sanctions. Mais le barreau japonais avait souligné, comme on l'a vu, que l'absence de sanction dans la loi précitée ne signifiait pas qu'il ne pouvait pas y en avoir. Se pose aussi, plus largement, la question du renforcement du caractère directif de l'action de l'État en direction des collectivités locales dans le cadre de situations d'attaque de missiles ou de menace, en tant qu'exception au principe constitutionnel d'autonomie locale. Encore récemment, le gouvernement japonais a demandé en avril 2022 à l'ensemble des collectivités locales japonaises de lui faire parvenir les plans de « protection de la population » mis en œuvre localement à cet effet depuis juin 2018 ; de nouveaux exercices ont été programmés dans dix municipalités appartenant à huit départements entre octobre 2022 et janvier 2023[74] ; les collectivités territoriales sont également incitées à recenser les constructions et galeries souterraines – galeries marchandes et tunnels de métro notamment – suffisamment robustes et pouvant abriter la population, à raison de 0,825 m2 par habitant[75]. À ce jour toutefois, en dehors des procédures d'information, de coordination et d'évacuation, il n'existe pas de plans d'aménagements urbains ou du territoire, *machizukuri*, intégrant le risque d'une attaque de missile[76]. Un sondage du journal *Asahi* effectué en mai 2018 indiquait que 66% de la population adhérait à l'installation de ces dispositifs contre 27% d'opposants et que 90% des

[72] Réponse écrite n°272 du Premier ministre Abe Shinzô, en date du 12 mai 2017 à la question du député Ôsaka Seiji, Parti démocratique, sur le fonctionnement des dispositifs fondamentaux de protection de la population en cas de crise dans la péninsule coréenne.

[73] Loi n°79 du 13 juin 2003, articles 8 et 3 alinéa 5.

[74] Soit du nord au sud, Hokkaïdô (Esashi, Kyôgoku) ; Yamagata (Sagae) ; Niigata (Awashimaura) ; Toyama (Uozu) ; Kagawa (Tonoshô) ; Kôchi (Yusuhara), Ôita (Nakatsu), Okinawa (Naha et Yonaguni). Pour mémoire, Naha, avec 317 000 habitants (août 2022), est la municipalité la plus peuplée concernée par cette nouvelle vague d'exercices.

[75] https://www.kokuminhogo.go.jp/news/assets/220425_koubo.pdf. https://www.soumu.go.jp/main_content/000833704.pdf. https://www.nhk.or.jp/politics/articles/lastweek/89869.html. Sites consultés le 2 octobre 2022.

[76] Matsushita Toshito, administrateur de la fédération nationale des associations de défense, *Zenkoku bôei kyôkai, rengôkai kaihô* n°141, 1er janvier 2018, https://ajda.jp/publics/index/40/. Site consulté le 20 septembre 2022.

personnes interrogées s'inquiétaient de l'évolution de la sécurité dans l'environnement régional. Et si la menace concernait l'ensemble du territoire national, certaines collectivités locales étaient plus exposées : celles qui abritaient les centrales nucléaires de l'archipel, des bases américaines, ou qui étaient pressenties pour accueillir les nouvelles stations de défense antimissile.

La réception par les collectivités locales des dispositifs de lutte antimissile

Depuis 2013, les collectivités ont ainsi été sollicitées pour accueillir des exercices au déploiement de missiles PAC-3, en dehors des bases militaires japonaises et américaines. Et le ministère de la Défense avait multiplié les réunions d'information avec les municipalités éventuellement concernées par le déploiement des nouveaux missiles *Aegis Ashore* ayant une portée de 2000 km et de leurs nouveaux systèmes de radars, dont l'introduction a été décidée par le Cabinet en décembre 2017. Et en mai 2018 pour les sites sélectionnés. Le gouvernement avait alors expliqué devant le Parlement que ces nouveaux équipements permettraient de protéger le Japon 24 heures sur 24 pendant 365 jours et s'inséraient parfaitement dans le cadre de la « défense exclusive » du territoire. Revers de la médaille : elles pouvaient être également être une cible de choix et les populations concernées craignaient qu'elles ne fussent aussi une source de nuisances électromagnétiques et n'entravassent, comme d'ailleurs les PAC-3, les procédures d'évacuation sanitaire aéroportées. Elles s'inquiétaient aussi des erreurs « techniques » concernant leur localisation géographique et pour lesquelles le Premier ministre et le ministre de la Défense avaient déjà présenté des excuses publiques, sans même parler de l'attractivité de territoires classés de facto zones militaires à risque. Les syndicats de fonctionnaires ou de communes faisant valoir, de leur côté, que ce nouveau dispositif ne concernait pas au premier chef la défense de l'archipel, mais celle de Guam, de Hawaï et du territoire américain. Le ministre de la Défense Iwaya Takeshi et son vice-ministre s'étaient rendus dans le département de Yamaguchi, où les réticences locales à l'installation future de ces batteries de missiles *Aegis ashore*, – brutalement annoncée en juin 2018 – étaient fortes chez les élus, même chez les maires estampillés PLD ou proches du pouvoir. En droit, le gouvernement japonais n'était pas tenu de solliciter l'accord des collectivités locales pour leur implantation. Mais comme celle-ci avait des conséquences budgétaires susceptibles d'affecter les finances locales, le ministère de la Défense avait étudié la possibilité de subventionner les collectivités locales volontaires. Une première, car jamais jusqu'à présent des subventions n'avaient été accordées pour l'installation d'équipements militaires. Dans la région d'Akita, le gouverneur, se faisant l'écho des populations, avait engagé des négociations avec le ministère de la Défense pour leur installation à au moins 700 mètres des lieux d'habitation et des bâtiments publics, mais les demandes des habitants ne cadraient pas

toujours avec le positionnement optimal des sites. Après les élections locales d'avril 2019, selon une enquête effectuée auprès des 36 conseillers municipaux élus, 16 s'y déclaraient « opposés », et 8 « plutôt opposés » et, selon un sondage conduit au niveau du département, 60,7% de la population se déclarait contre le déploiement des nouveaux missiles. Et lors du renouvellement partiel, en juillet 2019, de la chambre des Conseillers, les électeurs ont élu une candidate, Mme Shizuka Terata, soutenue par les partis d'opposition, qui avait fait campagne contre l'implantation d'une base de missiles dans le département.

Est-ce à dire que les deux départements se sont massivement mobilisés contre l'installation de ces nouveaux missiles ? Là aussi, la prudence est de rigueur : en premier lieu, au Japon, toute création d'une nouvelle installation militaire ou d'extension d'une base existante a généré des mouvements de résistance locaux, plus ou moins forts, selon l'emprise territoriale et le type supposé de ces installations et équipements. En ce sens, Akita et Yamaguchi ne font pas exception. En second lieu, si ces mouvements d'opposition ont parfois gêné le pouvoir central, ils sont restés minoritaires au niveau national en dépit de leur ancrage régional et n'ont pas durablement entravé la politique de défense du gouvernement. En troisième lieu, il peut exister des différences de sensibilité entre collectivités locales : ainsi, si les enquêtes d'opinion montrent que la population du département d'Akita n'était effectivement pas d'accord avec les nouvelles implantations, ce n'était pas le cas dans le département de Yamaguchi : une enquête départementale d'opinion menée à la veille du renouvellement partiel de la chambre haute en juillet 2019 indiquait que 46,3% des sondés approuvaient le déploiement des nouveaux missiles, contre 39,1% qui s'y opposaient. Il est difficile d'expliquer cette différence. On peut hasarder une explication historique : au-delà de la proximité géographique par rapport à la péninsule coréenne, cette région du sud-ouest de l'archipel est historiquement marquée par une forte culture militaire d'où ont été issus de nombreux officiers supérieurs et généraux des armées impériales avant 1945, ce qui la rend peut-être plus sensible aux enjeux de défense nationale. En quatrième lieu, il convient de souligner que beaucoup d'élus locaux n'étaient pas contre le principe de déploiement des nouvelles stations de missiles, mais que le manque de concertation les avait conduits à s'y opposer. Dans les deux cas, les frustrations s'étaient accumulées : comme devait le reconnaître un ancien ministre de la Défense M. Nakatani Gen dans une table ronde le 12 août 2020, les informations données à la Diète et aux populations concernées ont été insuffisantes, car la matière était couverte par le secret défense et il n'a pas été possible de répondre aux préoccupations légitimes des habitants. De plus le choix initial des sites aurait été fait par les agents du ministère sur… Google earth, depuis Tokyo et donc sans enquête sérieuse de terrain, obligeant à de nouvelles investigations au printemps 2020 confié à des organismes tiers, mais qui

s'avérèrent insuffisantes en raison de la météo défavorable et de l'épidémie de coronavirus. Le tout laissant une impression de confusion et d'improvisation. Enfin les hauts fonctionnaires dépêchés sur place pour ces réunions d'explication ont donné l'impression d'être là en service commandé et de ne pas être vraiment à l'écoute des citoyens.

Le revirement gouvernemental sur le déploiement du dispositif Aegis ashore

Le 15 juin 2020, le gouvernement annonça inopinément la « suspension » de l'installation des bases de missiles *Aegis ashore*, non pas tant en raison de l'opposition des populations concernées, que du fait de son coût – l'équivalent de 4,2 milliards de dollars – et de considérations techniques et environnementales liées au problème des retombées des boosters, insuffisantes à assurer la sécurité des riverains en cas de tir. Explications jugées peu convaincantes aux dires des spécialistes. En effet, le 30 juin, – soit quinze jours après cette annonce – un document interne du PLD diffusé auprès de la cellule de réflexion sur la défense antimissile du PLD créée le même jour, en dévoilait les vraies raisons : il n'y était pas question des risques encourus par l'environnement, mais de la dégradation importante de la situation géostratégique entourant l'archipel depuis 2017, accroissant sa vulnérabilité face à des « États ayant développé de nouveaux types de missiles susceptibles de transpercer les systèmes de défense antimissile en vigueur ». En d'autres termes, le projet *Aegis ashore* aurait été prématurément frappé de… caducité. De plus, la décision fut prise dans le plus grand secret : seuls les gouverneurs des deux départements, le Premier ministre et le secrétaire général du gouvernement avaient été mis dans la confidence par le ministre de la Défense Kôno Tarô. Les deux gouverneurs avaient été prévenus qu'ils seraient tenus responsables des fuites éventuelles et que dans ce cas, la coopération des FAD et du ministère de la Défense leur serait désormais refusée. Même Washington, qui considérait que le nouveau système constituait un élément de dissuasion à l'égard de la marine de Pékin, n'avait pas été informé. Ce revirement a fait des remous chez les spécialistes japonais de la défense, et au sein même du PLD, car l'installation à terre des missiles *Aegis ashore*, avait aussi pour but de mieux partager les tâches de la défense antimissile entre les Forces terrestres d'autodéfense (FTA) et les FMA sur lesquelles va désormais principalement reposer cet effort, et qu'il n'y avait pas eu de concertation entre la majorité et le gouvernement, ce qui était, selon le secrétaire général du PLD M. Nikai Toshihiro, un mauvais procédé fait au contrôle civil. Quoi qu'il en soit, cette « suspension » était de nature à rassurer les habitants des deux départements visés et fut saluée par le Parti communiste japonais et le Parti social-démocrate appelant désormais au retrait pur et simple du plan. C'était aussi une revendication d'associations locales d'habitants qui, un an plus tard, n'avaient pas renoncé à multiplier les réunions et les pétitions en ce sens, tant auprès des mairies que des services locaux du ministère de la Défense. L'une

d'entre elles, qui s'est constituée à Hagi (département de Yamaguchi) en janvier 2018, a publié un opuscule exposant les raisons et le détail de la lutte menée contre le projet *Aegis ashore*. Le revirement gouvernemental semble en tout cas bien perçu par l'opinion. Le sondage effectué par la NHK du 19 au 21 juin 2020 indiquait que 48% des personnes interrogées « appréciaient » la décision de suspension, contre 29% d'un avis contraire. La décision gouvernementale fut suivie de nouvelles réunions publiques d'explications du ministère de la Défense auprès des populations concernées, mais il n'a pas rasséréné pour autant certaines régions comme Okinawa concentrant l'essentiel des bases américaines dans l'archipel. Celle-ci n'a pas oublié que Tokyo a donné son aval à l'introduction par Washington de missiles offensifs de portée intermédiaire sur le territoire japonais. Elle craint que la province ne fasse les frais de concessions accrues du centre sur la question de l'extension des bases, et notamment à propos de la construction de la nouvelle base de Henoko, pour prix de la renonciation au projet *Aegis ashore*. Le Premier ministre tint cependant à rappeler que ce changement de cap serait sans effet sur la politique de défense antimissile du Japon et la coopération avec les États-Unis dans ce domaine. Même s'il risquait, à court terme, de compliquer les relations avec son allié, car cette « suspension » qui n'est pas autre chose qu'un abandon était de nature à entraver le redéploiement partiel du programme Aegis de ce dernier sur d'autres théâtres. Il va encore complexifier les relations entre le pouvoir central et les gouverneurs locaux concernant l'implantation des installations de défense, et il donne des arguments à une opposition atone qui a beau jeu de dénoncer les circonlocutions d'un gouvernement contraint, trois ans à peine son lancement, de mettre entre parenthèses une bonne partie du troisième volet – terrestre – du bouclier antimissile japonais. En tout cas, cette renonciation n'a pas mis un terme, bien au contraire, à la volonté du gouvernement japonais et du PLD d'accroître la dissuasion, *yokushiryoku*, de la défense japonaise par le développement de ses capacités de frappe, et à étudier des options alternatives, dont le contenu fait encore débat, comme l'augmentation du nombre de bâtiments équipés de système *Aegis* et dotés de radars SPY-7 plus performants (*Lockheed Martin*), des batteries de PAC-3, ou la construction de plateformes navales mobiles de grand gabarit, type *Expeditionary Sea Base* par exemple . Mais pour les spécialistes la réactivation du débat au sein du PLD et du gouvernement sur les frappes offensives en liaison avec l'abandon du projet *Aegis ashore* n'est pas évidente d'une part parce que de telles discussions ont existé, comme on l'a vu, bien avant même le projet d'installation de ces missiles, et d'autre part parce qu'aucune explication n'a été fournie à l'opinion concernant la pertinence de cette relation de cause à effet.

CONCLUSION

À chaque « initiative » de la Corée du Nord, la classe politique japonaise se mobilise pour condamner de façon incantatoire le dernier tir de missiles. Le Parti démocrate constitutionnel, dans l'opposition, et le Parti de la rénovation du Japon, plus proche de la majorité, ont appelé le PLD à un débat de fond à la chambre des Représentants sur le problème des missiles. La question posée au gouvernement japonais est de déterminer, dans le cadre des institutions actuelles, quelles sont les limites du développement des capacités de représailles contre les bases ennemies et d'ajustement de la dissuasion japonaise. Une équation a plusieurs inconnues : l'opinion publique japonaise n'a guère manifesté d'opposition au développement du potentiel de défense du Japon et à l'accroissement du budget militaire, dès lors que les grands équilibres découlant de la posture de défense exclusive étaient préservés. Elle serait sans doute prête à admettre que ce niveau puisse être réévalué en fonction du degré de sophistication et de la mise à niveau du potentiel militaire de ses voisins comme les missiles à trajectoire variable et hypersoniques mis au point par Moscou, Pékin et Pyongyang (Avangard, Kh-47M2 Kinjal, Dongfeng 17, KN23, HwAsông 8...). Déjà l'institutionnalisation de l'autodéfense collective avait engendré des inquiétudes que la perspective de porter le feu en territoire étranger ne pourra que raviver. Nul doute, que le « réaménagement » de la posture de défense exclusive, s'il doit avoir lieu, supposera nombreux ajustements au sein de la classe politique nippone et à l'intérieur même de la majorité gouvernementale actuelle. La deuxième inconnue concerne l'objet même de la défense antimissile. Le discours politique dominant, les débats à la Diète, ont pointé la menace nord-coréenne. Pyongyang, en menaçant de détruire, si nécessaire, les quatre grandes îles japonaises et ayant proclamé son programme nucléaire « irréversible » en septembre 2022, fait – il est vrai – un ennemi fort convenable. Pour une partie de la presse japonaise, quel que soit le futur des relations entre les États-Unis et la Corée du Nord, le programme balistique de Pyongyang constitue la menace sécuritaire majeure pour l'archipel. Surtout, la Chine et la Russie se tiennent en embuscade : elles constituent des puissances balistiques et nucléaires d'une tout autre importance que la Corée du Nord, avec lesquelles les contentieux, anciens ou actuels, n'ont pas été soldés, et l'invasion de l'Ukraine par la Russie d'un côté, les gesticulations chinoises dans le détroit de Taïwan de l'autre constituent autant de défis à l'ordre international et, directement ou indirectement, à la sécurité régionale. Ces puissances ne peuvent être que concernées par une réévaluation de la politique de défense du Japon. La troisième inconnue réside dans les méandres de la politique américaine. L'administration Trump nourrissait une conception mercantiliste des accords de sécurité liant Washington à Séoul et Tokyo et ne s'intéressait guère aux missiles à courte portée. Elle n'a eu de cesse de faire pression sur les deux capitales pour que ces

dernières augmentent leurs commandes d'équipements militaires américains, en vue de remédier, selon elle, à des alliances financièrement déséquilibrées. Et le président Donald Trump voyait dans la politique balistique du Japon, une fantastique opportunité pour placer les technologies étatsuniennes, ignorant, ou feignant d'ignorer si ces dernières étaient bien adaptées aux besoins réels de la défense japonaise, et qu'une telle attitude risquait d'envenimer les relations entre les deux principaux alliés de l'Amérique dans la région : Séoul avait déjà décidé, à la fin août 2019, dans un accès d'humeur, de rompre l'accord de partage de renseignement militaire conclu en 2016 avec Tokyo, avant de revenir à la fin novembre sur sa décision sous la pression de Washington. En août 2022, devant la multiplication des provocations nord-coréennes, Séoul, Washington et Tokyo se sont bien entendu pour organiser des exercices conjoints de défense antimissile – les premiers depuis décembre 2017 –, mais la cohésion de cette coopération reste encore tributaire des sautes d'humeur entre le Japon et la Corée du Sud. De son côté, l'archipel doit à la fois veiller à ce que sa politique de défense antibalistique n'accentue pas sa dépendance à l'égard de son allié et ne donne pas prétexte aux pays de la région d'accentuer la course aux armements : un dilemme de sécurité difficile à tenir.

L'expertise stratégique en toute indépendance

PROGRAMME
ASIE-PACIFIQUE

IRIS
INSTITUT DE RELATIONS INTERNATIONALES ET STRATÉGIQUES

2 bis, rue Mercœur - 75011 PARIS / France
+ 33 (0) 1 53 27 60 60
contact@iris-france.org

iris-france.org

L'IRIS, association reconnue d'utilité publique, est l'un des principaux think tanks français spécialisés sur les questions géopolitiques et stratégiques. Il est le seul à présenter la singularité de regrouper un centre de recherche et un lieu d'enseignement délivrant des diplômes, via son école IRIS Sup', ce modèle contribuant à son attractivité nationale et internationale.

L'IRIS est organisé autour de quatre pôles d'activité : la recherche, la publication, la formation et l'organisation d'évènements.