

PROGRAMME TAÏWAN SUR LA SÉCURITÉ ET LA DIPLOMATIE

Juillet 2022

Protection, sauvetage et évacuation des Japonais à l'étranger

Leçons en prévision d'une situation d'urgence en Corée et à Taïwan

Jean-François Heimbürger



FONDATION
pour la **RECHERCHE**
STRATÉGIQUE

WWW.FRSTRATEGIE.ORG | 55 RUE RASPAIL 92300 LEVALLOIS-PERRET | TEL : 01.43.13.77.77 | MAIL : CONTACT@FRSTRATEGIE.FR

SIRET 36409553300052 TVA FR74 394 095 533 CODE APE 7220Z FONDATION RECONNUE D'UTILITÉ PUBLIQUE DÉCRET DU 26 FÉVRIER 1993

Jean-François Heimburger est chercheur associé au CRESAT (Centre de recherche sur les économies, les sociétés, les arts et les techniques), laboratoire de l'Université de Haute-Alsace. Historien et géographe diplômé des universités de Haute-Alsace et de Picardie Jules-Verne, ses travaux portent principalement sur la prévention et la gestion des crises et des catastrophes au Japon. Il est l'auteur de l'ouvrage *Le Japon face aux catastrophes naturelles* (ISTE Éditions, 2018).

Le Programme Taïwan sur la sécurité et la diplomatie vise à permettre une meilleure compréhension des principaux enjeux à Taïwan et dans le détroit de Taïwan, ainsi que du potentiel de coopération entre la France, mais aussi l'Union européenne, et Taïwan, à travers l'organisation de conférences et la publication d'articles, ainsi que des entretiens avec des décideurs politiques et des experts taïwanais de premier plan. Ce programme de recherche indépendant bénéficie d'un soutien du Bureau de représentation de Taipei en France.

Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité de leur auteur.

Résumé

Alors que le risque que des Japonais soient confrontés à des situations de danger à l'étranger a considérablement augmenté ces dernières années, le Japon s'emploie à renforcer leur protection en cas d'urgence, qu'il s'agisse de catastrophes naturelles, d'épidémies, d'attentats ou encore de guerres civiles, en déployant des moyens diplomatiques et militaires.

Le ministère des Affaires étrangères et les missions diplomatiques à l'étranger s'occupent principalement d'informer et d'aider les ressortissants japonais à se mettre à l'abri et à quitter volontairement et en avance les zones de tension. Le ministère de la Défense et les Forces d'autodéfense se chargent quant à eux des opérations de transport, et plus récemment d'escorte et de sauvetage.

Si le système japonais de protection des ressortissants a connu des évolutions sur la base des leçons tirées de diverses situations de crise, l'enjeu consiste désormais à se préparer suffisamment pour être en mesure de répondre efficacement à des événements graves et de mener des opérations d'évacuation d'ampleur sans précédent en cas de crise dans la péninsule coréenne et dans le détroit de Taïwan.

I. Introduction : des Japonais plus exposés aux dangers à l'étranger

I.1. Évolution des risques sociaux et environnementaux

Au cours des vingt dernières années, de nombreux Japonais à l'étranger ont été confrontés à divers événements graves, qu'il s'agisse de guerres comme en Ukraine (environ 200 Japonais rapatriés entre janvier et mars 2022), de manifestations telles que celle qui a eu lieu en Égypte début 2011 (environ 800 ressortissants évacués en un jour), ou encore de crises sanitaires comme au début de la pandémie de Covid-19 en 2020 (7 524 Japonais rapatriés avant le 21 avril 2020¹). De nombreux Japonais à l'étranger ont par ailleurs perdu la vie dans des attentats terroristes, tels que l'attentat du 11 septembre 2001 (24 Japonais morts ou disparus), la prise d'otages d'In Amenas en 2013 (10 morts) et l'attaque de Dacca en 2016 (7 morts), ou encore dans des catastrophes naturelles telles que celle causée par le tsunami de 2004 dans l'océan Indien (35 morts).

Le passage au 21^e siècle a été marqué par des mutations géostratégiques et climatiques importantes, entraînant une évolution des risques sociaux et environnementaux. Alors que le nombre de guerres interétatiques a considérablement diminué, celui des conflits internes et asymétriques, plus violents à l'égard des civils, a augmenté². Que ce soit entre superpuissances ou entre acteurs non étatiques, le recours à la force reste au cœur des préoccupations³. Dans le même temps, l'accroissement des mobilités humaines dans l'espace mondial a facilité l'émergence et la propagation de nouvelles maladies infectieuses⁴. Le changement climatique entraîne quant à lui une augmentation du risque de catastrophes météorologiques, mais aussi sanitaires et géopolitiques⁵.

I.2. Augmentation du nombre de Japonais à l'étranger

Les déplacements des Japonais se sont intensifiés depuis la fin des années 1980. Selon le ministère des Affaires étrangères, le nombre de Japonais séjournant à l'étranger depuis au moins trois mois (résidents de longue durée avec une intention de rentrer au Japon et résidents permanents ayant déplacé leur base de vie à l'étranger) n'a cessé d'augmenter de 1989 à 2019, avant de diminuer légèrement à partir de 2020 du fait de la pandémie, passant de 586 972 à 1 344 900 personnes, soit plus qu'un doublement en une trentaine

¹ Conférence de presse du ministre des Affaires étrangères MOTEGI Toshimitsu, 21 avril 2020.

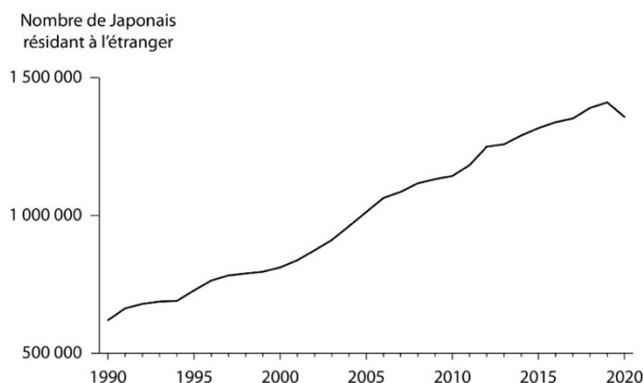
² BOULANGER Philippe, « Les mutations de la guerre. Géostratégie et conflits armés dans le monde », dans DELAMOTTE Guibourg et TELLENNE Cédric (dir.), *Géopolitique et géoéconomie du monde contemporain – Puissance et conflits*, Paris, La Découverte, 2021, pp. 136-156.

³ HEISBOURG François, *Retour de la guerre*, Odile Jacob, 2021.

⁴ MORAND Serge, « Biogéographie et écologie de l'émergence », dans Serge Morand et Muriel Figuié, *Émergence de maladies infectieuses – Risques et enjeux de société*, Éditions Quæ, 2016, pp. 13-36.

⁵ RAGHEZZA-ZITT Magali, *Des hommes et des risques. Menaces locales, menaces globales*, La Documentation Française, 2016, p. 11.

d'années⁶ (**graphique I**). La plupart d'entre eux se répartissent en Amérique du Nord (États-Unis et Canada), en Asie (Chine et Thaïlande), en Océanie (Australie), en Europe de l'Ouest (Royaume-Uni) et en Amérique du Sud (Brésil). D'après l'Agence des services d'immigration du ministère de la Justice, les Japonais ont également été de plus en plus nombreux à voyager à l'étranger, y compris en effectuant des séjours de courte durée, leur nombre étant passé de 9 662 752 en 1989 à 20 080 669 en 2019. Ce chiffre a en revanche chuté de près de 90 % en 2020, en raison de la pandémie de Covid-19, pour s'établir à 3 174 219 voyageurs⁷.



Graphique I. Évolution du nombre annuel de Japonais résidant à l'étranger (séjour supérieur à trois mois)

Dans ce contexte, la possibilité que les Japonais à l'étranger soient confrontés à une menace augmente. Afin de comprendre comment ce risque est pris en compte et quels sont les moyens envisagés et déployés par les autorités japonaises pour le réduire, cette note a pour objet de présenter le système de protection des ressortissants par le ministère des Affaires étrangères et les ambassades, d'étudier l'évacuation des ressortissants et d'analyser le transport et le sauvetage dévolus au ministère de la Défense et aux Forces d'autodéfense, avant d'envisager des situations d'urgence nécessitant une évacuation massive de Japonais, en Corée du Sud et à Taïwan.

2. La protection des ressortissants par le ministère des Affaires étrangères et les missions diplomatiques

« La protection de la vie et de la santé des Japonais voyageant et résidant à l'étranger, ainsi que l'accroissement de leurs intérêts, sont une des missions les plus importantes du ministère des Affaires étrangères »⁸. Les personnels des ambassades et consulats du Japon sont ainsi tenus de consacrer tous leurs efforts à la protection des ressortissants, en intervenant indirectement et en collaboration avec les autorités territoriales du pays hôte, qui sont les seules compétentes en matière de maintien de l'ordre public.

2.1. La prévention

La première tâche du ministère des Affaires étrangères en matière de protection des ressortissants consiste à les sensibiliser sur les risques dans les différents pays en collectant, en analysant et en diffusant de nombreuses informations par différents moyens – sur son site web consacré à la sécurité à l'étranger établi en 2000, sur les sites web des différentes ambassades du Japon, ainsi que par des e-mails envoyés aux ressortissants qui se sont préalablement signalés. Ces derniers sont à la fois des visiteurs long séjour ayant remis une déclaration de résidence auprès de la mission diplomatique locale, qui est une obligation pour eux selon l'article 16 de la loi sur les passeports, et des visiteurs court séjour, qui ont la possibilité de s'enregistrer

⁶ Ministère des Affaires étrangères, « Kaigai zairyū hōjin sū chōsa tōkei – Reiwa 4 nen ban » (Statistiques sur le nombre de résidents japonais à l'étranger – Édition 2022), 2022.

⁷ Ministère de la Justice, « Shutsunyūkoku kanri tōkei » (Statistiques sur le contrôle de l'immigration), 2008, 2022.

⁸ Ministère des Affaires étrangères, *Gaikō seisho 2021* (Livre bleu diplomatique 2021), 2021, p. 285.

particulièrement nombreux au cours d'une crise et surtout d'une guerre, où les situations évoluent rapidement, ce qui nécessite une mise à jour régulière et fréquente des informations.

Par exemple, l'ambassade du Japon en Ukraine a envoyé en moyenne un mail consulaire quotidien durant les quarante jours qui ont suivi le lancement des manœuvres russes à proximité de l'Ukraine et en Crimée le 25 janvier 2022, avec un pic de deux mails quotidiens dans la première semaine de la guerre, qui a débuté le 24 février, contre deux mails mensuels dans les dix mois qui ont précédé. Sur cette période, toujours concernant l'Ukraine, deux informations ponctuelles seulement ont été publiées par le ministère des Affaires étrangères, le 19 janvier et le 24 février 2022.

En complément, le ministère des Affaires étrangères organise chaque année plusieurs séminaires, dans quelques villes au Japon et dans plusieurs pays depuis 2004, après que le Japon a été la cible de menaces d'attaque terroriste l'année précédente. Lors de ces séminaires, des fonctionnaires de l'État et des experts en gestion de crise présentent au monde de l'entreprise, aux établissements d'enseignement ainsi qu'aux particuliers des données, des analyses et des conseils en matière de sécurité à l'étranger, qu'il s'agisse d'ordre public, de criminalité générale, de terrorisme, d'affrontements armés, de mouvements de protestation ou encore d'enlèvements¹⁴.

Des informations sont également diffusées par ce ministère de manière ludique *via* un manga (**image 1**) et un dessin animé mettant en scène depuis mars 2017 le tueur professionnel Duke Tōgō, alias Golgo 13¹⁵. Chaque épisode comprend une courte histoire ainsi que des explications en direction des entrepreneurs, des voyageurs de courte durée, des étudiants en mobilité internationale et des autres personnes vivant à l'étranger. L'objectif est d'inciter les ressortissants japonais à suivre les mesures de sécurité racontées par un tel personnage, « *qui a survécu pendant un demi-siècle aux premières lignes d'un monde mouvementé, tout en ayant conscience d'être peureux* »¹⁶.

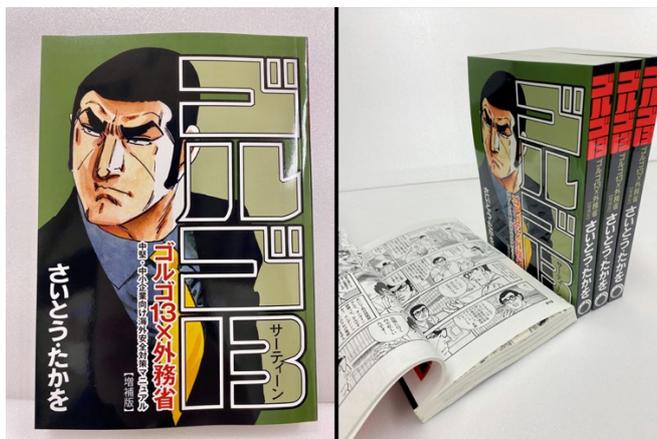


Image 1. Version augmentée (2021) du manga Golgo 13 x Gaimushō (source : compte Twitter du ministère des Affaires étrangères)

Il existe en outre des ouvrages didactiques, dont le manuel préparé conjointement par l'ambassade du Japon en Corée du Sud et le Seoul Japan Club, composé d'une partie sur les réponses aux situations d'urgence, qui regroupe les mesures de sécurité les plus concrètes qui puissent être présentées à l'heure actuelle¹⁷. Ce type de document est également rédigé par d'autres pays, tel le manuel de survie pour les civils publié en 2022 par l'armée taïwanaise, inspiré notamment d'ouvrages élaborés par le Japon¹⁸.

¹⁴ Ces séminaires se sont déroulés en ligne durant les années fiscales (débutant le 1^{er} avril) 2020 et 2021 en raison de la pandémie de Covid-19.

¹⁵ Le manga original *Golgo 13* de Saitō Takao, publié depuis la fin des années 1960, est encore très connu au Japon.

¹⁶ Ministère des Affaires étrangères, *Gaikō seisho 2017* (Livre bleu diplomatique 2017), avril 2017, p. 250.

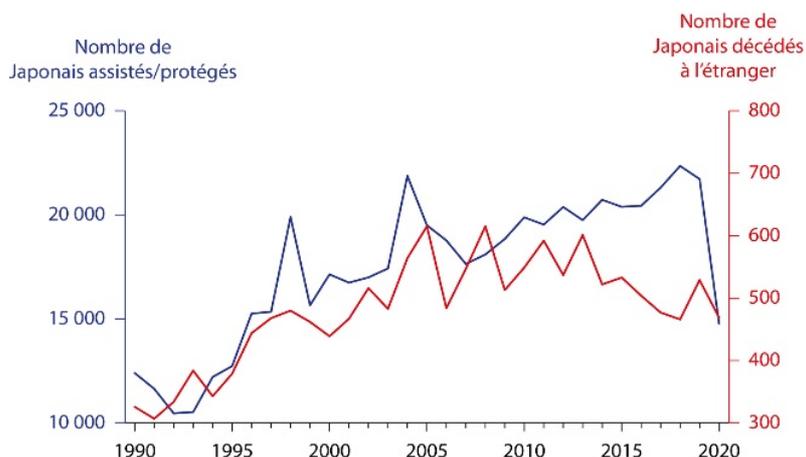
¹⁷ Nōke Masaki, « Nihon no genchi taishikan / ryōjikan no taiō », *op. cit.*

¹⁸ AFP (Agence France Presse), « Taïwan publie un manuel de survie en cas d'invasion », 12 avril 2022.

Enfin, un réseau de conseillers volontaires en matière d'affaires consulaires était actif de 2003 à 2013, consistant pour ces quelques personnes expérimentées du secteur privé à donner des conseils aux résidents japonais à l'étranger, y compris concernant leur sécurité¹⁹.

2.2. La gestion de crise

Les données récoltées par les missions diplomatiques font apparaître un doublement du nombre de Japonais à l'étranger qui ont été confrontés à des accidents ou des catastrophes, des affaires criminelles ou encore des maladies et qui ont bénéficié de leur assistance ou de leur protection du début des années 1990 à la fin des années 2010, suivant ainsi le rythme de l'augmentation du nombre de résidents et de voyageurs à l'étranger²⁰ (**graphique 2**). Certaines années, ce chiffre a été beaucoup plus important en raison d'événements d'ampleur particulière, comme en 1998 lors des émeutes de Jakarta en mai, et en 2004 après le tsunami qui a touché les côtes de l'océan Indien en décembre. En revanche, le nombre de Japonais décédés à l'étranger a plus que doublé de 1986 à 2005 avant de stagner puis de baisser légèrement, et le nombre de Japonais blessés a quintuplé de 1986 à 2000 avant de diminuer jusqu'à retrouver en 2021 un niveau équivalent à celui de la fin des années 1980. Par exemple, en 2019, 529 Japonais sont décédés à l'étranger : 38 dans des accidents ou des catastrophes, 15 dans des meurtres ou des affaires criminelles, et 476 dans d'autres circonstances, notamment à la suite de blessures et de maladies, mais aussi de suicides.



Graphique 2. Évolution du nombre annuel de Japonais à l'étranger ayant bénéficié d'une assistance/protection des missions diplomatiques et du nombre de Japonais décédés à l'étranger

Lors de crises, le gouvernement, le ministère des Affaires étrangères et les ambassades du Japon, entre autres, se mobilisent pour vérifier la sécurité des ressortissants ou encore pour les inciter et les aider à se mettre à l'abri ou à évacuer, y compris en mettant en place en leur sein des centres d'urgence. Le système de gestion de crise évolue en tenant compte des enseignements tirés de divers événements impliquant des Japonais à l'étranger.

Par exemple, après l'invasion et l'annexion du Koweït par l'Irak en août 1990, où plus de 400 ressortissants japonais ont été détenus ou retenus, le Japon a pris conscience de la nécessité d'améliorer la collecte et l'analyse des informations et d'assurer des communications rapides même lorsque les canaux normaux sont bloqués, et des groupes de consultation en matière de sécurité ont vu le jour sur plusieurs continents pour faciliter les échanges d'informations et servir de relais entre les ambassades et les communautés japonaises locales²¹. Après les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis, et les difficultés

¹⁹ Ministère des Affaires étrangères, *Gaikō seisho 2004* (Livre bleu diplomatique 2004), avril 2004.

²⁰ Ministère des Affaires étrangères, « Kaigai hōjin engo tōkei » (Statistiques sur l'assistance aux Japonais de l'étranger), 1987-2021.

²¹ Ministère des Affaires étrangères, *Gaikō seisho 1991* (Livre bleu diplomatique 1991), décembre 1991 ; Ministère des Affaires étrangères, *Gaikō seisho 1992* (Livre bleu diplomatique 1992), avril 1992.

rencontrées à ce moment-là par le ministère des Affaires étrangères pour rechercher les ressortissants japonais²², le département des affaires consulaires et migratoires a été transformé en bureau des affaires consulaires en 2004, notamment pour améliorer la sécurité des ressortissants et la réponse aux situations d'urgence²³. Les fausses rumeurs qui se sont propagées dans la communauté japonaise dans la province chinoise de Guangdong durant la crise du syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS) en 2003 ont en outre mis en évidence la nécessité pour les services consulaires de diffuser rapidement de bonnes informations et de garder leur sang-froid pour éviter tout mouvement de panique²⁴.

2.3. Les limites

Quelques limites peuvent être relevées concernant ce système d'information et d'assistance.

D'abord, même si des mesures d'incitation ont été prises, telles que l'ouverture au début des années 2000 d'un service permettant de remettre sa déclaration de résidence *via* internet²⁵, un certain nombre de ressortissants japonais ne font toujours pas la démarche de s'enregistrer ou oublient de mettre leurs informations à jour²⁶. Cela concerne également et surtout les voyageurs effectuant un déplacement de courte durée, qui n'étaient que 10 % à s'être inscrits sur « Tabi-reji » en 2019²⁷. Face à ce constat, il a été préconisé d'intensifier les campagnes d'incitation et de promotion, *via* différents supports tels que des vidéos et directement dans les aéroports, même si l'objectif de 100 % de visiteurs inscrits souhaité par le ministère sera certainement difficile voire impossible à atteindre.

Ensuite, les réseaux internet et de téléphonie mobile peuvent être interrompus dans une zone de crise, ce qui ne permet pas aux ressortissants d'obtenir des informations par les voies habituelles de transmission. Pour remédier à cela, d'autres méthodes sont possibles, telles que la diffusion par la radio FM, comme cela a été le cas en 2011 lors des manifestations en Égypte²⁸.

3. De l'évacuation au sauvetage des ressortissants

Dans certaines situations où la vie des ressortissants est ou peut être menacée, la mise à l'abri dans un lieu sûr et/ou l'évacuation hors d'une région ou d'un pays sont nécessaires.

3.1. L'évacuation par des moyens de transport affrétés par le ministère des Affaires étrangères

Le moment du relèvement du niveau des conseils aux voyageurs est important et détermine l'efficacité de l'évacuation. Plus tôt le ministère des Affaires étrangères incite les ressortissants à évacuer, moins ils risqueront de rencontrer des difficultés à trouver des moyens de transport, ou d'être capturés, blessés ou encore tués. En outre, lorsque la situation dégénère, le personnel des services consulaires peut avoir du mal à apporter son assistance aux ressortissants et se mettre lui-même en danger.

L'évacuation par des services commerciaux (voitures, bus, bateaux, avions) est privilégiée par le Japon. Dans le cas de la guerre en Ukraine, les conseils aux voyageurs émis par le ministère des Affaires étrangères sont passés du niveau 1 au niveau 3 pour tout le pays le 24 janvier 2022, ce qui a eu pour effet de freiner les nouveaux déplacements vers ce pays tout en encourageant les Japonais à évacuer volontairement, en profitant d'utiliser les vols commerciaux qui étaient encore disponibles. Le niveau 4, correspondant à une

²² Ono Masaaki, « Dokujii jōhō de "ji" ni sonae yo » (Parer au « suivant » par ses propres informations), *Nihon Keizai Shimbun*, 4 octobre 2020.

²³ Ministère des Affaires étrangères, *Gaikō seisho 2005* (Livre bleu diplomatique 2005), avril 2005.

²⁴ Ministère des Affaires étrangères, *Gaikō seisho 2004*, *op. cit.*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Nōke Masaki, « Nihon no genchi taishikan / ryōjikan no taiō », *op. cit.*

²⁷ Ministère des Affaires étrangères, *Gaikō seisho 2019* (Livre bleu diplomatique 2019), avril 2019, p. 277.

²⁸ Nōke Masaki, « Nihon no genchi taishikan / ryōjikan no taiō », *op. cit.*

recommandation d'évacuation, a ensuite été atteint le 11 février, soit deux semaines avant le début de l'invasion de l'Ukraine par la Russie et de la fermeture de l'espace aérien ukrainien pour l'aviation civile. Cette réactivité du Japon a permis à près de 40 % des ressortissants japonais de pouvoir quitter le pays avant le commencement de la guerre (**Figure 1**). À titre de comparaison, si les États-Unis, le Royaume-Uni ou encore l'Australie ont également invité ou ordonné à leurs ressortissants de quitter le pays très tôt²⁹, la France s'est contentée de déconseiller les voyages non indispensables en Ukraine le 24 janvier puis tous les déplacements le 12 février, avant de finir par recommander à tous ses ressortissants de quitter le pays le 19 février puis de le « quitter sans délai » le 23 février, soit un jour après l'annulation des vols d'Air France entre Kiev et Paris³⁰.

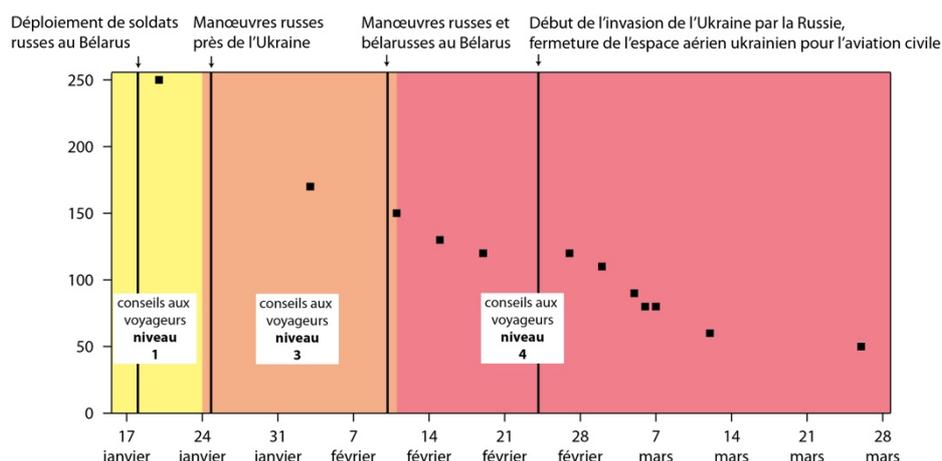


Figure 1. Évolution du nombre de ressortissants japonais en Ukraine dans le contexte de l'invasion du pays par la Russie début 2022³¹

Lorsque l'évacuation par les services commerciaux n'est plus possible, du fait par exemple de l'annulation des dessertes par les compagnies aériennes en raison des risques pesant sur la sécurité et la sûreté des vols, le ministère des Affaires étrangères préconise dans l'ordre d'affréter des charters, par lui-même ou par d'autres organismes, puis d'utiliser des avions appartenant à des armées étrangères³². Au début de la pandémie de Covid-19, alors que des milliers d'étrangers se sont retrouvés bloqués dans la ville de Wuhan en Chine, mise sous cloche à partir du 23 janvier 2020³³, cinq avions de la compagnie ANA (All Nippon Airways), qui assurait jusque-là un service régulier entre Wuhan et Narita, ont été affrétés par le gouvernement et ont permis de rapatrier 828 passagers, dont 720 Japonais, entre la fin janvier et la mi-février³⁴.

Il est cependant important de noter que certaines sociétés de transport peuvent refuser de répondre positivement à la demande du gouvernement japonais de se rendre sur les lieux de crise pour assurer un rapatriement, notamment parce que la sécurité des membres d'équipage et l'indemnisation du matériel et des véhicules ne sont pas clairement définies au Japon³⁵. En outre, le nombre de véhicules disponibles sur place peut être limité en raison des demandes d'affrètement effectuées par plusieurs États en même temps.

²⁹ AFP, « Washington ne prévoit pas d'organiser l'évacuation des Américains en Ukraine », 22 janvier 2022 ; AFP, « La France conseille de reporter les voyages non essentiels vers l'Ukraine », 24 janvier 2022.

³⁰ AFP, « La France déconseille à ses ressortissants de voyager en Ukraine », 12 février 2022 ; AFP, « La France recommande à ses ressortissants de quitter l'Ukraine », 19 février 2022 ; AFP, « Air France annonce l'annulation de ses vols prévus mardi entre Paris et Kiev », 21 février 2022 ; AFP, « La France appelle ses ressortissants à 'quitter sans délai' l'Ukraine », 23 février 2022.

³¹ Le nombre de ressortissants japonais en Ukraine a été communiqué par plusieurs médias japonais et lors des conférences de presse du secrétaire général du Cabinet, Matsuno Hirokazu.

³² Takeda Yasuhiro, « Anzen mikiwame yori mazu ugoke » (D'abord agir plutôt que d'assurer la sécurité), *Nihon Keizai Shimbun*, 4 octobre 2020.

³³ Arnauld Miguet, *133 jours à Wuhan avec un chien, un chat et la peur au ventre*, La Tour d'Aigues, Le 1 / Éditions de L'Aube, 2021, 200 p., pp. 39-42.

³⁴ Nōke Masaki, « Nihon no genchi taishikan / ryōjikan no taiō », *op. cit.*

³⁵ Sekiguchi Takashi, « Chōsenhantō oyobi Taiwan kaikyō yūji ni okeru taihi katsudō » (Activités d'évacuation en cas de crise dans la péninsule coréenne et dans le détroit de Taiwan), dans Takeda Yasuhiro (dir.), *Zaigai hōjin no hogo kyūshutsu*, *op. cit.*, pp. 253-288.

Par ailleurs, le relèvement du niveau de conseils aux voyageurs, qui sont des recommandations et non des obligations, peut avoir un effet négatif sur la vie professionnelle et familiale des ressortissants qui travaillent dans le pays en question et/ou y sont par exemple mariés à des citoyens locaux. Les conséquences géopolitiques sont aussi à prendre en compte, puisque les États visés peuvent protester en considérant que ces conseils aux voyageurs constituent une évaluation (négative) de leur pays³⁶.

3.2. L'évacuation par les avions du gouvernement et des Forces d'autodéfense

Le recours aux avions du gouvernement japonais et des Forces d'autodéfense pour transporter des ressortissants, c'est-à-dire les déplacer vers une zone sûre en dehors d'un pays en crise, n'est en revanche examiné que comme ultime solution.

Ce transport a commencé à être envisagé lorsqu'ont été mises en lumière les difficultés d'évacuer à bord d'avions civils au moment de la nouvelle phase qu'a connue la guerre Iran-Irak (1980-1988) débutée en mars 1985³⁷. Plus de 200 ressortissants japonais qui n'avaient pas pu prendre de vols commerciaux, dont la plupart avaient été annulés en raison de la zone d'exclusion aérienne décrétée au-dessus de l'Irak par Saddam Hussein, ont finalement pu quitter le pays en montant à bord de deux avions de la Turkish Airlines.

En octobre 1991, il a été décidé que l'appartenance des deux avions gouvernementaux, introduits cette même année, serait transférée du bureau du Premier ministre à l'Agence de défense à partir du 1^{er} avril 1992, ces appareils devant servir au transport du Premier ministre, mais également de ressortissants japonais à l'étranger qui seraient confrontés à une situation d'urgence³⁸. En novembre 1994, le transport aérien par les Forces d'autodéfense de ces ressortissants japonais a été institué par la révision de la loi sur les Forces d'autodéfense, à condition que la sécurité durant la navigation soit assurée et que cela ne représente pas un obstacle à l'accomplissement de leurs missions, cette dernière condition ayant été supprimée lors de la modification de la loi en décembre 2006³⁹.

La loi a ensuite fait l'objet d'autres révisions pour élargir les moyens de transport pouvant être utilisés par les Forces d'autodéfense aux navires ainsi qu'aux hélicoptères qu'ils reçoivent (mai 1999), ce qui permet le transport d'un nombre important de passagers⁴⁰, puis aux véhicules (novembre 2013), afin de résoudre le problème, identifié lors de la prise d'otage de 2013 en Algérie, de la distance parfois longue entre le lieu où se trouvent des ressortissants et un aéroport⁴¹.

Plusieurs appareils peuvent être utilisés pour le transport des ressortissants (**tableau I**). Les deux avions gouvernementaux Boeing 777-300ER, qui ont remplacé les deux Boeing 747-400 en 2019, sont pilotés par des militaires de la Force aérienne d'autodéfense et peuvent transporter une centaine de personnes chacun en plus des membres d'équipage⁴². La Force aérienne d'autodéfense utilise plusieurs appareils de transport : neuf avions C-1, douze avions C-2, treize avions C-130H, quatre avions KC-767 et quinze hélicoptères CH-47⁴³. La Force terrestre d'autodéfense possède cinquante-trois hélicoptères CH-47/JA et cinq appareils de transport hybride V-22 Osprey.

La Force maritime d'autodéfense dispose d'une cinquantaine de *destroyers*, dont deux porte-hélicoptères de classe Izumo, ainsi que de trois bâtiments de débarquement de chars de classe Ōsumi. Parmi ces appareils, seuls quelques-uns peuvent être utilisés pour transporter des Japonais, en-dehors de ceux qui doivent assurer d'autres missions ou qui sont en maintenance.

³⁶ Nōke Masaki, « Nihon no genchi taishikan / ryōjikan no taiō », *op. cit.*

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Agence de défense, *Heisei 4 nenban bōei hakusho* (Livre blanc de la défense 1992), 1992.

³⁹ Agence de défense, *Heisei 7 nenban bōei hakusho* (Livre blanc de la défense 1995), 1995.

⁴⁰ Agence de défense, *Heisei 12 nenban bōei hakusho* (Livre blanc de la défense 2000), 2000.

⁴¹ Ministère de la Défense, *Heisei 26 nenban bōei hakusho* (Livre blanc de la défense 2014), 2014, p. 214.

⁴² Akiyama Shinichi, « Seifusen-yōki mo daigawari » (Remplacement des avions gouvernementaux), *Mainichi Shimbun*, 22 avril 2019.

⁴³ Ministère de la Défense, *Reiwa 3 nenban bōei hakusho – Shiryō-hen* (Livre blanc de la défense 2021 – Annexes), 2021, p. 29.

APPAREIL	NOMBRE	TYPE	APPARTENANCE	NOMBRE MAX. DE PASSAGERS/APPAREIL
B777-300ER	2	Avion	Gouvernement, Force aérienne d'autodéfense	106
C-1	9	Avion	Force aérienne d'autodéfense	60
C-2	12	Avion	Force aérienne d'autodéfense	110
C-130H	13	Avion	Force aérienne d'autodéfense	92
KC-767	4	Avion	Force aérienne d'autodéfense	200
CH-47J	15	Hélicoptère	Force aérienne d'autodéfense	48
CH-47JJA	53	Hélicoptère	Force terrestre d'autodéfense	55
V-22 Osprey	5	Hybride	Force terrestre d'autodéfense	24
Classe Izumo	2	Navire / destroyer	Force maritime d'autodéfense	≈ 450
Classe Ōsumi	3	Navire / LPD	Force maritime d'autodéfense	≈ 330

Tableau 1. Appareils de transport de passagers appartenant aux Forces d'autodéfense

Depuis 1994, seulement cinq opérations de transport de ressortissants japonais ont été effectuées par les Forces d'autodéfense, témoignant de la position prudente des gouvernements japonais successifs quant à l'envoi de militaires à l'étranger (**tableau 2**) :

1. Le 15 avril 2004, dix journalistes japonais qui couvraient les activités de la Force terrestre d'autodéfense déployée en Irak sont montés à bord d'un avion de transport C-130H de la Force aérienne d'autodéfense et ont été évacués au Koweït⁴⁴.
2. En janvier 2013, un avion gouvernemental B-747 a été envoyé en Algérie, d'où il a rapatrié sept Japonais ainsi que les corps de neuf Japonais qui avaient été pris en otage par un commando islamiste au sud du pays⁴⁵.
3. En juillet 2016, à la suite de l'attaque terroriste à Dhaka, un avion gouvernemental B-747 a été envoyé dans la capitale du Bangladesh pour transporter au Japon les dépouilles de sept Japonais et de dix-sept de leurs proches⁴⁶.
4. En juillet 2016, en raison de la détérioration de la situation au Soudan du Sud, un avion de transport C-130H de la Force aérienne d'autodéfense a assuré le transport de quatre membres de l'ambassade de la capitale Juba à Djibouti⁴⁷.
5. En août 2021, trois avions de transport (deux C-130 et un C-2) ont été envoyés au Pakistan dans l'objectif d'évacuer quelque 500 personnes d'Afghanistan après la prise de Kaboul par les talibans le 15 août. Finalement, seul un Japonais puis quatorze Afghans sur demande des États-Unis ont pu être transportés de Kaboul à Islamabad, respectivement les 27 et 28 août⁴⁸.

Cette dernière opération en Afghanistan n'a pas été un succès, puisque de nombreux ressortissants japonais qui souhaitaient être évacués n'ont pas pu rejoindre l'aéroport de Kaboul, freinés par les points de contrôle établis par les talibans, et que des centaines de collaborateurs locaux qui travaillaient pour l'ambassade du Japon et l'Agence japonaise de coopération internationale, ainsi que leur famille, ont dû être laissés sur place. Parmi les raisons, outre l'évolution rapide de la situation ainsi que les limites de la loi sur les Forces d'autodéfense évoquées par le ministère des Affaires étrangères et le ministère de la Défense, les limites de la

⁴⁴ Agence de défense, *Heisei 17 nenban bōei hakusho* (Livre blanc de la défense 2005), 2005, p. 186.

⁴⁵ Ministère de la Défense, *Heisei 26 nenban bōei hakusho*, *op. cit.*, p. 213.

⁴⁶ Ministère de la Défense, *Heisei 29 nenban bōei hakusho* (Livre blanc de la défense 2017), 2017, p. 366.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Kyōdō News*, « Japan airlifts 14 Afghans from Kabul to Islamabad at U.S. request », 28 août 2021.

capacité de collecte d'informations du Japon par rapport à d'autres pays tels que les États-Unis ont été soulignées⁴⁹.

Par conséquent, le déploiement des troupes a pris du retard. L'envoi des militaires japonais a été décidé environ une semaine après l'effondrement du gouvernement afghan, alors qu'il n'avait fallu attendre que trois jours après les affrontements au Soudan du Sud en 2016⁵⁰. Par ailleurs, si les Forces d'autodéfense, déployées pour transporter des ressortissants japonais notamment, ont effectué pour la toute première fois une évacuation de non-Japonais, un envoi dans le seul but d'assurer le sauvetage d'étrangers n'était légalement pas possible⁵¹.

Des leçons ont toutefois été tirées. Face aux critiques, le Premier ministre Kishida Fumio a insisté sur la nécessité de procéder à des modifications législatives. En avril 2022, une révision de la loi sur les Forces d'autodéfense a été validée, permettant à des étrangers qui coopèrent avec le Japon, tels que le personnel local des ambassades du Japon, d'être la seule cible du transport par les militaires japonais.

En revanche, un transport limité à des étrangers sans lien avec le Japon n'est toujours pas autorisé, le projet ayant été abandonné compte tenu semble-t-il de la difficulté de prolonger la session de la Diète au regard des élections à la Chambre des conseillers prévues à l'été 2022⁵². En outre, afin d'accélérer la décision du déploiement des Forces d'autodéfense, la disposition selon laquelle, pour demander un tel déploiement, il s'agit de « reconnaître que le transport peut être effectué en toute sécurité » a été remplacée par le fait d'« admettre qu'il est possible de prendre des mesures pour éviter les dangers »⁵³.

Le Japon a ainsi fait évoluer son système en accordant un peu plus d'importance à la rapidité, plutôt qu'à la sécurité, ce qui permet en principe d'augmenter l'étendue et l'efficacité des missions de transport assurées par les Forces d'autodéfense.

DATE DU TRANSPORT	PAYS DE DEPART ET D'ARRIVEE DES PERSONNES	NBRE DE PERSONNES TRANSPORTEES	APPAREILS DE TRANSPORT
Avril 2004	Irak → Koweït	10 Japonais	C-130H (1)
Janvier 2013	Algérie → Japon	7 Japonais et 9 dépouilles de Japonais	B-747-400 (1)
Juillet 2016	Bengladesh → Japon	7 dépouilles de Japonais et 17 proches	B-747-400 (1)
Juillet 2016	Soudan du Sud → Djibouti	4 Japonais	C-130H (1)
Août 2021	Afghanistan → Pakistan	1 Japonais puis 14 Afghans	C-2 (1) et C-130H (2)

Tableau 2. Historique des opérations de transport de ressortissants japonais par des avions du gouvernement et des Forces d'autodéfense

⁴⁹ Makino Yoshihiro, « Kadai nokotta hōjin taihi. Kankoku, Taiwan no 'yūji' ni dō sonaeru » (Problème de l'évacuation des ressortissants. Comment se préparer à une « situation d'urgence » à Taiwan), *Asahi Globe*, 21 septembre 2021.

⁵⁰ Takeda Yasuhiro, « Anzen mikiwame yori mazu ugoke », *op. cit.*

⁵¹ Nakamura Susumu, « The Joint Japan-U.S. Response to a Taiwan Contingency – How to Prepare and Respond » (La réponse conjointe du Japon et des États-Unis à une situation imprévue à Taiwan – Comment se préparer et réagir), *International Information Network Analysis*, 13 décembre 2021 (https://www.spf.org/iina/en/articles/nakamura_02.html).

⁵² Amano Yūsuke, « Jieitaihō kaiseian... 'gaikoku hito no yusō' kadai nokoru » (Projet de révision de la loi sur les Forces d'autodéfense... Le « transport des étrangers » reste un problème), *Yomiuri Shimbun*, 2 février 2022, p. 10.

⁵³ Matsuyama Naoki, « Kaisei jieitaihō ga seiritsu. Jieitai-ki de gaikoku hito dake no yusō kanō ni » (Approbation de la révision de la loi sur les Forces d'autodéfense. Les étrangers seuls pourront être transportés par des appareils des Forces d'autodéfense), *Asahi Shimbun*, 13 avril 2022.

3.3. L'escorte et le sauvetage

Les opérations d'évacuation de non-combattants, qui sont des opérations militaires consistant à déplacer vers un endroit sûr des personnes qui ne prennent pas part aux combats et qui sont exposées à un danger, peuvent être menées dans trois situations différentes, selon une typologie adoptée au niveau international (**figure 2**)⁵⁴.

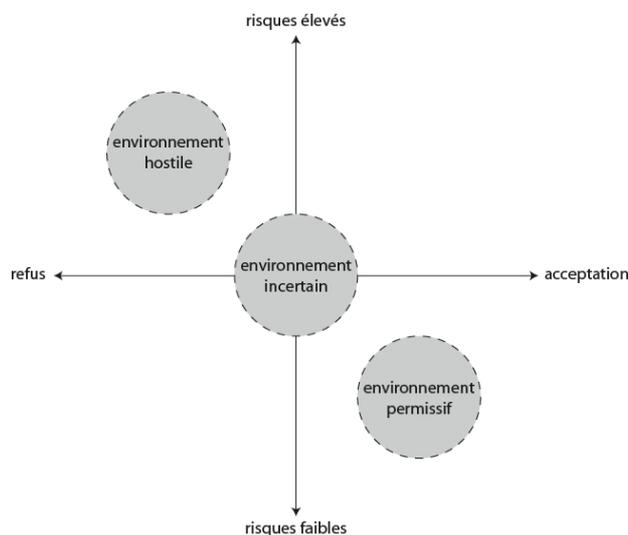


Figure 2. Environnements des opérations d'évacuation de non-combattants selon le degré d'acceptation du pays hôte et le degré de risques pour les évacués et les troupes

Dans un environnement dit « permissif », le Japon (ou tout autre État) obtient facilement le consentement voire la coopération de l'État territorial (dit pays hôte) dans lequel se trouvent les ressortissants à évacuer, et les civils et militaires japonais sont exposés à de faibles risques.

Dans un environnement dit « incertain », le gouvernement de l'État en question ne devrait pas s'opposer aux activités d'évacuation mais n'est pas capable d'assurer la sécurité, et les risques pour les ressortissants et les troupes japonaises engagées sont plus élevés dans la mesure où des acteurs irréguliers, plus ou moins armés et organisés, peuvent exercer une influence négative.

Dans un environnement dit « hostile », il n'est pas possible pour le Japon d'obtenir de l'État territorial en question l'autorisation d'intervenir pour procéder à l'évacuation de ses ressortissants, et les risques pour ces derniers comme pour les troupes japonaises sont très élevés compte tenu de l'existence d'un climat insurrectionnel global. Cette situation peut apparaître soit en cas d'hostilité du gouvernement du pays hôte, soit en cas d'effondrement de ce gouvernement, en raison de facteurs internes tels qu'une catastrophe naturelle majeure ou un accident impliquant les dirigeants, ou de facteurs externes tels qu'une attaque ou une invasion par des forces armées étrangères.

En vertu du droit international, les Forces d'autodéfense peuvent mener des opérations de sauvetage de ressortissants japonais à l'étranger dans les situations permissives et incertaines, ainsi que dans une situation hostile si ces opérations peuvent être justifiées par le droit de légitime défense, ce qui requiert de respecter trois conditions : l'apparition d'un danger imminent à l'encontre des ressortissants, la non-intention ou l'incapacité de l'État hôte d'assurer une protection, la limitation stricte des opérations d'évacuation à la protection de ses ressortissants. En revanche, en vertu du droit japonais et sur la base d'une interprétation

⁵⁴ Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations, *DIA 3.4.2 Doctrine interarmées Les opérations d'évacuation de ressortissants (RESEVAC)*, juillet 2009 ; OTAN, *NATO Standard AJP-3.4.2 Allied Joint Doctrine for Non-Combatant Evacuation Operations*, mai 2013 ; Ministère de la Défense du Royaume-Uni, *Joint Doctrine Publication 3-51 Non-Combatant Evacuation Operations*, 2013 ; Comité des chefs d'état-major interarmées des États-Unis, *Joint Publication 3-68 Noncombatant Evacuation Operations*, novembre 2015 ; Takeda Yasuhiro (dir.), *Zaigai hōjin no hogo kyūshutsu (Protection et sauvetage des Japonais à l'étranger)*, Tōkyō, Tōshindō, 2021, 336 p.

stricte de ce qui est prescrit dans la Constitution du Japon, qui interdit l'usage de la force, les militaires japonais ne peuvent opérer que pour protéger et transporter des ressortissants dans un environnement permissif.

Cependant, dans le cadre de la législation sur la paix et la sécurité, entrée en vigueur en mars 2016, de nouvelles dispositions permettent aux Forces d'autodéfense de prendre désormais des « mesures de protection » (*hogo sochi*). Leurs missions ne se limitent plus au simple transport (*yusō*) des ressortissants japonais, mais comprennent également le sauvetage (*kyūshutsu*) et l'escorte (*keigo*), qui peuvent être mis en œuvre sur demande du ministre des Affaires étrangères puis sur ordre du ministre de la Défense après approbation du Premier ministre⁵⁵. Le sauvetage fait référence aux mesures visant à libérer les ressortissants détenus et dont la vie est menacée. L'escorte quant à elle consiste à accompagner les ressortissants pour les guider et les protéger, y compris en prenant les mesures nécessaires pour éviter qu'ils ne soient blessés.

Le sauvetage peut être réalisé sous trois conditions : dans le pays concerné, les autorités compétentes y maintiennent la sécurité publique et aucun acte de combat n'y est/sera mené ; ce pays autorise les Forces d'autodéfense à réaliser des mesures de sauvetage, y compris en utilisant des armes ; les unités militaires japonaises et les autorités compétentes du pays en question doivent pouvoir coopérer et se coordonner de manière à ce que leur mission de sauvetage se déroule aussi facilement et sûrement que possible face aux dangers supposés.

L'utilisation d'armes par les Forces d'autodéfense lors du transport de ressortissants japonais, qui était auparavant limitée pour leur auto-préservation, est devenue possible dans le cadre de ces mesures de protection pour contrer des actions entravant par la force l'accomplissement de leur mission, mais uniquement si cela a été raisonnablement jugé nécessaire selon les situations et en cas d'autodéfense légitime.

En matière de transport comme de protection, des exercices sont réalisés régulièrement au Japon et à l'étranger afin d'assurer un haut niveau de coordination entre les unités des Forces terrestre, maritime et aérienne d'autodéfense, qui se tiennent prêtes à envoyer rapidement le personnel et les appareils appropriés, et de renforcer la coopération avec le ministère des Affaires étrangères et les ambassades du Japon. Outre leur participation depuis 2005 aux exercices militaires multilatéraux « Cobra Gold » organisés chaque année en Thaïlande, les Forces d'autodéfense ont par exemple suivi un entraînement sur le sauvetage de ressortissants à Djibouti en septembre et octobre 2017⁵⁶. Fin 2018, un entraînement théorique et pratique a par ailleurs été organisé pendant trois jours dans le département de Tottori, dans l'ouest du Japon, auquel ont participé environ 520 membres des Forces d'autodéfense terrestre, aérienne et maritime. L'un des exercices consistait à sauver une dizaine de ressortissants japonais bloqués dans un bureau de l'Agence japonaise de coopération internationale qui était encerclé par des émeutiers⁵⁷.

En plus de leur travail de base consistant à collecter des informations, contacter les ressortissants japonais et les aider à se mettre à l'abri et à évacuer, les missions diplomatiques à l'étranger jouent un rôle essentiel de soutien aux Forces d'autodéfense, en négociant avec les autorités locales pour qu'elles acceptent que celles-ci mettent en œuvre des mesures de protection, en obtenant les autorisations d'atterrissage et de stationnement des appareils, ou encore en réservant des logements pour les équipes déployées⁵⁸.

Le Japon a ainsi fini par mettre en place un mécanisme pour effectuer des opérations d'évacuation de non-combattants, même s'il reste limité par rapport à d'autres pays. Le sauvetage de ressortissants japonais à l'étranger par les Forces d'autodéfense n'a toutefois jamais été mis en œuvre, et compte tenu de la législation japonaise actuelle, qui rend presque impossible l'emploi de la force dans le cadre de l'évacuation de ressortissants, il s'agit d'éviter autant que possible d'en arriver à une situation imposant un sauvetage des Japonais, en agissant en amont, aux stades de la protection et de l'auto-évitement des dangers⁵⁹.

⁵⁵ Ministère de la Défense, *Heisei 29 nenban bōei hakusho*, op. cit., p. 262.

⁵⁶ Ministère de la Défense, *Heisei 30 nenban bōei hakusho* (Livre blanc de la défense 2018), 2018, pp. 255-256.

⁵⁷ Nagasaki Midori, « Zaigai hōjin no hogo ya kyūshutsu no kunren » (Entraînement de protection et de sauvetage de résidents japonais à l'étranger), *Asahi Shimbun*, 14 décembre 2018.

⁵⁸ Nōke Masaki, « Nihon no genchi taishikan / ryōjikan no taiō », op. cit.

⁵⁹ Takeda Yasuhiro, « Jinsokuna taihi katsudō ni mukete » (Vers des opérations d'évacuation rapide), dans Takeda Yasuhiro (dir.), *Zaigai hōjin no hogo kyūshutsu*, op. cit., pp. 289-310.

4. Préparation à une situation de crise en Corée du Sud et à Taïwan

Parmi les pays qui sont confrontés à un risque important de crise voire de guerre et qui comptent un grand nombre de Japonais figurent la Corée du Sud ainsi que Taïwan, avec un risque plus élevé en Corée du Sud qu'à Taïwan de ne pas obtenir le consentement des autorités pour que les Forces d'autodéfense y mènent des opérations d'évacuation.

En 2021, le ministère des Affaires étrangères recensait 41 238 résidents japonais en Corée du Sud (la majorité vivant dans la région métropolitaine de Séoul, à seulement quelques dizaines de kilomètres de la zone démilitarisée) et 24 162 à Taïwan (la moitié à Taipei et le reste réparti sur l'île principale). En outre, les Japonais y effectuant un séjour touristique ou professionnel de courte durée étaient plus de 200 000 en Corée du Sud et plus de 150 000 à Taïwan chaque mois avant la pandémie de Covid-19. Il est donc nécessaire d'envisager la protection et l'évacuation de ces résidents comme de ces visiteurs court séjour en cas de crise dans la péninsule coréenne ou dans le détroit de Taïwan, en tenant compte du caractère inédit de l'ampleur d'une telle opération pour le Japon.

Les gouvernements japonais avaient déjà réfléchi à un plan pour évacuer les ressortissants japonais de l'étranger en cas de situation d'urgence, en Corée du Sud après la première crise nucléaire nord-coréenne en 1993 et 1994, et à Taïwan lors de la crise de 1995-1996⁶⁰. Dans le monde académique, si les études opérationnelles semblent peu nombreuses en la matière, des modèles d'évacuation de ressortissants japonais ont été proposés récemment, en s'appuyant sur des situations probables de crise dans la péninsule coréenne et dans le détroit de Taïwan, tout en examinant les mesures et problèmes pouvant être rencontrés⁶¹.

4.1. Les scénarios probables étudiés par les experts japonais

Les scénarios suivants ont été envisagés et analysés scientifiquement, notamment par l'équipe dirigée par Takeda Yasuhiro (professeur émérite à l'Académie de défense nationale) dans le cadre d'un ouvrage collectif⁶², constituée par Miyamoto Satoru (professeur à l'Université Seigakuin), Momma Rira (directeur du département des études régionales à l'Institut national de défense), Sekiguchi Takashi (chercheur à l'Institut sur la sécurité des Fujitsu System Integration Laboratories), Yamanaka Rintarō (professeur à l'Académie de défense nationale), Mayama Akira (professeur à l'Université d'Osaka) et Nōke Masaki (diplomate).

Selon ces auteurs, en Corée du Sud, une évacuation dans un « environnement permissif » est peu envisageable, pour deux raisons majeures. D'abord, le gouvernement sud-coréen ne souhaite pas discuter d'opérations d'évacuation de non-combattants avec le Japon, et plus généralement avec tout pays autre que les États-Unis, ces derniers réalisant d'ailleurs régulièrement des exercices d'évacuation (y compris de Corée du Sud vers le continent américain en simulant une guerre en 2018), craignant sans doute des conséquences économiques négatives qui seraient engendrées par une baisse des cours boursiers⁶³. Ensuite, la Corée du Sud reste plutôt dans une position de refus d'accepter en cas d'urgence des avions et navires des Forces d'autodéfense japonaises, vis-à-vis desquelles Séoul éprouve un sentiment négatif lié aux questions historiques, comme le souligne Watanabe Yoshikazu (*senior fellow* au sein du *think tank* Japan Forum for Strategic Studies et ancien commandant de l'armée Est de la Force terrestre d'autodéfense)⁶⁴. Les opérations d'évacuation des Japonais de Corée du Sud devraient donc se dérouler dans un environnement « incertain » ou « hostile », ce qui suppose davantage de risques pour les ressortissants et les troupes déployées.

⁶⁰ Makino Yoshihiro, « Kadai nokotta hōjin taihi. Kankoku, Taiwan no "yūji" ni dō sonaeru », *op. cit.*

⁶¹ Sekiguchi Takashi, « Chōsenhantō oyobi Taiwan kaikyō yūji ni okeru taihi katsudō », *op. cit.*

⁶² Takeda Yasuhiro (dir.), *Zaigai hōjin no hogo kyūshutsu*, *op. cit.*

⁶³ Miyamoto Satoru, « Chōsenhantō yūji ni okeru kadai to hōsaku » (Problèmes et mesures en cas d'urgence dans la péninsule coréenne), dans Takeda Yasuhiro (dir.), *Zaigai hōjin no hogo kyūshutsu*, *op. cit.*, pp. 199-225 ; Makino Yoshihiro, « Kadai nokotta hōjin taihi. Kankoku, Taiwan no "yūji" ni dō sonaeru », *op. cit.*

⁶⁴ *Ibid.* ; Watanabe Yoshikazu, *Nihon no yūji* (Le Japon en état d'urgence), Tōkyō, Wani Books, 2018, 280 p., pp. 108-109.

Taïwan, dont les échanges commerciaux, touristiques et culturels avec le Japon sont actifs en dépit de l'absence de relations diplomatiques officielles⁶⁵, devrait en revanche être plus bienveillante que la Corée du Sud en acceptant que des avions du gouvernement japonais ou des Forces d'autodéfense atterrissent sur son territoire⁶⁶. Il est en outre peu probable que le gouvernement taïwanais s'effondre lors d'une situation d'urgence, y compris en cas d'attaque de la Chine. Selon Takeda Yasuhiro et Momma Rira, puisque que la Chine, qui ne veut pas faire du monde un ennemi, devrait en outre accorder un délai entre l'annonce de son intention d'attaquer Taïwan et son intervention effective, l'environnement « hostile » est difficilement envisageable et serait dans le pire des cas limité au début d'une guerre avec la Chine jusqu'au rétablissement de l'ordre public et la mise en place d'un gouvernement pro-chinois. Les ressortissants japonais devraient donc pouvoir évacuer par voies aérienne et maritime dans un environnement « permissif », pendant que la Chine se préparera à envahir Taïwan, ou « incertain », une fois que l'armée chinoise aura commencé à intervenir militairement après la phase de négociations avec les États-Unis.

4.2. Les défis à relever

Concernant à la fois la Corée du Sud et Taïwan, il est essentiel pour le Japon de collecter et d'analyser autant d'informations que possible, notamment afin d'accélérer la prise de décision. Il est ainsi recommandé d'accroître les échanges avec Taïwan notamment, y compris de données militaires et opérationnelles, ce qui suppose que le Japon dépasse la barrière qu'il s'est lui-même fixée jusqu'à présent eu égard aux conséquences que cela pourrait avoir vis-à-vis de la Chine⁶⁷.

Des discussions plus approfondies avec les États-Unis devraient en outre permettre d'envisager différentes situations d'urgence, y compris les plus graves, et de définir un cadre plus précis et concret de coopération pour les opérations d'évacuation, déjà évoqué dans les « Lignes directrices pour la coopération nippo-américaine en matière de défense » de 1997 et 2015⁶⁸, ces deux pays disposant en plus de deux atouts : une capacité de transport très importante ; des territoires et/ou des bases situés à proximité. Pour ce qui est de Taïwan, un dialogue à huis clos permettrait d'éviter de provoquer un fort mécontentement de la Chine. Concernant la péninsule coréenne, l'assurance que le Japon apportera son aide aux États-Unis pourrait transmettre un message positif selon lequel le Japon soutiendra la Corée du Sud.

Compte tenu de l'ampleur de telles opérations, où il serait question de transporter plusieurs milliers de personnes, il est également important pour le gouvernement japonais de se concerter préalablement avec les collectivités locales japonaises, notamment du sud du Japon, où il est prévu de faire transiter ou d'accueillir plus longuement les ressortissants japonais, voire des étrangers évacués.

Concernant les questions juridiques, analysées par Yamanaka Rintarō et Mayama Akira, il s'agit de résoudre les problèmes du consentement de l'État hôte d'une part, et de la satisfaction des conditions relatives au transport et à la protection des ressortissants d'autre part. Les deux seront sans doute difficiles à obtenir, en Corée du Sud surtout, mais aussi dans une moindre mesure à Taïwan, dont la validité du consentement pourrait être remise en cause du point de vue du droit international tant que Taïwan n'est pas claire sur le fait qu'il s'agit d'un État différent de la Chine⁶⁹.

Finalement, en cas d'urgence, si la Corée du Sud ou Taïwan n'ont pas l'intention ou la capacité d'assurer la sécurité des ressortissants japonais lors d'une opération évacuation, la question est de savoir si le

⁶⁵ Watanabe Yoshikazu, Oue Sadamasa, Onoda Osamu et Yano Kazuki, *Taiwan yūji to Nihon no anzen hoshō* (État d'urgence à Taïwan et sécurité du Japon), Tōkyō, Wani Books, 2020, 352 p., pp. 187-188.

⁶⁶ Momma Rira, « Taiwan kaikyō yūji ni okeru kadai to hōsaku » (Problèmes et mesures en cas d'urgence dans le détroit de Taïwan), dans Takeda Yasuhiro (dir.), *Zaigai hōjin no hogo kyūshutsu*, *op. cit.*, pp. 227-252 ; Makino Yoshihiro, « Kadai nokotta hōjin taihi. Kankoku, Taiwan no 'yūji' ni dō sonaeru », *op. cit.*

⁶⁷ Makino Yoshihiro, « Kadai nokotta hōjin taihi. Kankoku, Taiwan no 'yūji' ni dō sonaeru », *op. cit.*

⁶⁸ Les Lignes directrices pour la coopération nippo-américaine en matière de défense (27 avril 2015) indiquent : « Lorsque des non-combattants japonais et américains doivent être évacués d'un pays tiers vers une zone sécurisée, chaque gouvernement est responsable de l'évacuation de ses ressortissants (...). S'il y a lieu, les deux gouvernements se coordonneront en matière de planification et coopéreront dans la réalisation de l'évacuation de non-combattants japonais ou américains ».

⁶⁹ Cf. les contributions de Yamanaka Rintarō et Mayama Akira sur les évaluations à partir du droit national et du droit international, dans Takeda Yasuhiro, « Jinsokuna taihi katsudō ni mukete », *op. cit.*

Japon interviendra quand même en accordant plus d'importance à la protection et au sauvetage de son propre peuple (sur le modèle des pays occidentaux par exemple), ou s'il n'interviendra pas en restant attaché prioritairement au respect de la souveraineté des États en question, l'option retenue devant idéalement faire l'objet d'une discussion approfondie, y compris avec le peuple japonais, pour être pleinement assumée⁷⁰.

5. Conclusion. Vers une évolution législative majeure ?

Compte tenu des leçons tirées jusqu'à présent mais aussi de l'éventualité de situations d'urgence en Corée du Sud et à Taïwan notamment, une évolution significative des lois au Japon, mettant davantage l'accent sur la rapidité et envisageant les pires des scénarios, serait bienvenue. Cependant, en matière de sécurité et de défense, comme d'ailleurs dans le domaine des catastrophes naturelles⁷¹, les lois japonaises sont créées et révisées en s'appuyant sur des problèmes qui sont déjà apparus, et non en envisageant des situations non vécues jusqu'alors et des mesures proactives permettant d'y répondre⁷².

C'est en dépassant cette limite que le Japon pourra être en mesure d'éviter au maximum les difficultés lors d'une situation d'urgence dans un pays en crise et assurer un haut niveau d'assistance à ses ressortissants, mais aussi aux étrangers.

⁷⁰ Takahashi Takamichi (interviewé par Makino Yoshihiro), « Yūji no hōjin taihi, kadai to hinto » (Problèmes et solutions concernant l'évacuation des ressortissants japonais en cas d'urgence), *Asahi Globe*, 21 septembre 2021.

⁷¹ Kawata Yoshiaki, *Nihon suibotsu* (L'immersion du Japon), Tōkyō, Asahi Shimbun Shuppan, 2016, 304 p., pp. 276-277.

⁷² Nakamura Susumu, « Further Legal Changes Needed to Enable Transport of Nonnationals: Ukraine's Lessons for a Taiwan Contingency », International Information Network Analysis, 28 mars 2022 (https://www.spf.org/iina/en/articles/nakamura_03.html).

FRS PROGRAMME TAIÛWAN
SUR LA SÉCURITÉ ET LA DIPLOMATIE

FONDATION
pour la RECHERCHE
STRATÉGIQUE