

La politique de défense du Japon : nouveaux moyens, nouvelles ambitions

Au mois de septembre 2015, la chambre haute a adopté, après la chambre basse au mois de juillet, une nouvelle législation qui parachève la mise en œuvre d'une nouvelle politique de défense, amorcée dès 2011 par le JDP (*Japan Democratic Party*) et poursuivie par le gouvernement PLD de Shinzo Abe élu en 2012.

L'opinion publique a surtout retenu de ces réformes la réinterprétation de la Constitution autorisant désormais un « droit de défense collective ». Toutefois, cette nouvelle législation forme un tout avec la stratégie nationale de sécurité (NSS) et les nouvelles directives pour le programme de défense nationale (National Defense Program Guidelines NDPG) adoptées en 2013, les nouveaux principes régissant les exportations d'armement de 2014, ainsi qu'avec la révision des directives pour la coopération en matière de défense entre le Japon et les Etats-Unis en 2015¹.

Cette évolution a été critiquée par Pékin, qui dénonce la remise en cause par les autorités japonaises des équilibres issus de la seconde guerre mondiale². La Corée partageait les mêmes positions, qui semblent toutefois avoir évoluées à la suite du quatrième essai nucléaire nord-coréen, le 6 janvier 2016, favorisant un rapprochement avec Tokyo. En revanche, cette évolution de la politique de défense et de sécurité du Japon allant dans le sens d'un plus grand engagement, a été accueillie très positivement dans le reste de l'Asie, en Australie et aux Etats-Unis³.

Derrière le concept de « pacifisme proactif » énoncé dans la Stratégie de sécurité nationale, la première dans l'histoire du Japon d'après-guerre, il s'agit pour Tokyo de répondre à deux défis majeurs qui sont la montée en puissance militaire d'une Chine qui multiplie les provocations dans l'environnement immédiat de l'archipel, et la nécessité d'assurer à long terme l'engagement de l'allié américain aux côtés du Japon. Au-delà, les textes fondamentaux de la défense japonaise soulignent la montée des tensions dans l'ensemble de l'Asie, notamment sur mer, et le risque posé par une Corée du Nord qui poursuit le développement de ses capacités balistiques et nucléaires.

Dans ce contexte, le Japon de Shinzo Abe a l'ambition de jouer – et de se voir reconnu – un rôle plus important sur la scène internationale, y compris en matière de sécurité. La nouvelle politique de défense a donc aussi pour objectif de

lever une partie des obstacles qui pesaient sur l'engagement des forces japonaises à l'étranger, y compris en matière de secours aux ressortissants japonais.

Dans ce cadre, la libéralisation des règles d'exportation des matériels et technologies de défense constitue un élément important, qui ouvre des perspectives nouvelles en matière de coopération, mais pourrait également faire du Japon un acteur significatif du secteur. Ceci d'autant plus que ces nouvelles règles ont aussi pour objectif de consolider un réseau d'alliances et de coordination avec les États qui, dans la zone Asie-Pacifique, de l'Inde à l'Australie en passant par l'Asie du Sud-Est, partagent la même préoccupation que Tokyo face à la montée en puissance de la RPC. En ce sens, le focus de la nouvelle politique de défense du Japon se situe d'abord dans son environnement immédiat, même si elle prend également en compte la nécessité de répondre à des menaces plus globales.

Une extension du domaine d'action des forces d'auto-défense (JSDF)

Les forces d'autodéfense participent depuis 1993 à des opérations extérieures. Ces opérations étaient toutefois strictement limitées aux opérations de maintien de la paix, pour des missions non combattantes, dans le cadre de l'ONU. Le Japon contribue également aux opérations de surveillance et d'accompagnement des bâtiments dans le Golfe d'Aden contre la piraterie et avait apporté un soutien logistique aux forces de la coalition lors de l'opération *Enduring freedom* en Afghanistan.

Les nouvelles lois « pour la paix et la sécurité », adoptées en 2015 étendent le champ des activités possibles. Le recours à la force et dans certains cas le droit de défense collective peuvent être exercés en cas d'attaque directe contre le Japon mais également contre un Etat proche du Japon, si cette attaque menace la survie et pose un danger clair pour le Japon. Le recours à la force et au droit de défense collective ne peut être exercé que si aucune autre possibilité n'existe pour assurer la survie du Japon ; il doit être limité au niveau minimum nécessaire à la défense du Japon et se conformer aux règles du droit international⁴.

En temps de paix, les forces d'autodéfense peuvent désormais apporter un soutien logistique ainsi que participer à

JAPON	La politique de défense du Japon : nouveaux moyens, nouvelles ambitions	Valérie Niquet	1
TERRESTRE	Rapprochement Nexter Systems - KMW : la promesse d'une aube ?	Gaëlle Winter	5
COOPÉRATION	Defence Acquisition Cooperation Benefits	Richard Ford	8
CYBERSÉCURITÉ	Cybersécurité : ambitions israéliennes et positionnement des acteurs défense	Kévin Martin	12
INDE	Inde : une <i>Defence Procurement Policy 2016</i> dictée par le « <i>Make in India</i> » ?	Patrick van den Ende	16
ETATS-UNIS	Réforme de la politique d'acquisition de l' <i>Air Force</i> et modernisation de la Triade	Emmanuelle Maître	20

des opérations de recherche et de sauvetage (*search and rescue*) lorsque la paix et la sécurité du Japon ou la paix internationale sont menacées. Les forces japonaises peuvent également participer à des activités pour sauvegarder la paix internationale dans le cadre d'une résolution de l'ONU, mais également à la demande d'agences de l'ONU telles que l'UNHCR, des organisations internationales telles que l'Union européenne ou à la demande d'un État soutenu par une organisation de l'ONU.

Dans le cadre des opérations de maintien de la paix, de nouvelles règles d'engagement « mieux en conformité avec les critères de l'ONU » ont été définies, autorisant l'usage des armes pour des opérations de défense collective.

Les nouvelles lois prévoient également que le sauvetage de citoyens japonais à l'étranger peut aller au-delà du simple transport. Le Japon élargit également le champ d'autorisation des inspections de bâtiments aux situations touchant à la paix et à la sécurité de la communauté internationale et non plus uniquement du Japon⁵.

Le socle d'une coopération accrue avec les partenaires de Tokyo

La portée de la nouvelle législation en matière de sécurité ne doit pas être exagérée. L'adoption de ces lois a nécessité plus d'une centaine d'heures de débats aux deux chambres et a été précédée d'importantes manifestations d'hostilité rassemblant plusieurs milliers de personnes au cours de l'été et de l'automne 2015. La pression d'une opinion publique globalement hostile à toute prise de risque et à tout engagement extérieur reste forte et ne pourra que limiter le champ des possibilités⁶. D'ores et déjà, le Premier ministre Abe a exclu la possibilité d'intervention dans le cadre de la lutte contre l'ISIS en Irak et la participation aux côtés des États-Unis à des patrouilles communes en mer de Chine méridionale est « soumise à l'étude » mais semble peu probable.

Les nouvelles lois de défense ouvrent toutefois potentiellement de nouvelles perspectives de coopération, notamment en matière d'échanges d'informations, et à un rôle accru du Japon dans les formats de dialogue multilatéraux⁷.

Plusieurs objectifs ont été identifiés. En Asie, le Japon a l'ambition d'étendre la coopération avec l'Inde, dans les secteurs touchant à la sécurité maritime, ainsi qu'avec les pays d'Asie du Sud-Est, notamment les Philippines, la Malaisie, la Thaïlande et l'Indonésie. Cette coopération passe par le renforcement du dialogue stratégique, et la mise en œuvre de programmes d'échanges en matière d'entraînement et de fourniture d'équipements et de technologies.

L'Europe, qui bénéficie d'un haut niveau de développement en matière de technologies de défense, est également identifiée comme un partenaire majeur de coopération⁸.

Le « renforcement des capacités » (*capacity building*), un vecteur important de coopération

Pour la première fois en 2010, les NDPG ont mentionné la participation des JSDF aux programmes d'aide au renforcement des capacités (*capacity building aid, CBA*). Cette implication a été confirmée dans la stratégie de sécurité nationale qui définit les CBA comme « un outil précieux pour atteindre les objectifs stratégiques du Japon ». Les nouvelles NDPG 2013 ont étendu le champ d'application des CBA, ainsi que les pays susceptibles d'en bénéficier. Les CBA concernent désormais la médecine militaire, l'assistance humanitaire et la prise en charge des catastrophes naturelles (HA/DR), la sécurité maritime, et les opérations de maintien de la paix.

En Asie, les CBA doivent permettre, selon Tokyo, de « contribuer à la stabilisation et à la construction de relations de coopération, au niveau bilatéral ou multilatéral »⁹.

Le budget consacré aux CBA est passé de 30 millions de yen en 2011 à 270 millions de yen (2300 000 dollars) en 2016, avec une montée en puissance particulièrement importante en 2013, coïncidant avec le retour du PLD au pouvoir et la montée des tensions avec la Chine.

Entre 2012 et 2014, des programmes de CBA ont été mis en place avec le Cambodge (construction de routes), l'Indonésie (cartographie maritime et droit aérien international), la Malaisie (droit aérien international), la Mongolie (construction de routes, médecine

militaire), Myanmar (HA/DR et médecine sous-marine, météorologie aéronautique), la Papouasie Nouvelle Guinée (HA/DR, musique militaire), les Philippines (Transport aérien, droit aérien international), Timor-Leste (HA/DR) et le Vietnam (médecine sous-marine, sécurité aérienne, droit aérien international)¹⁰.

C'est dans ce contexte stratégique et ce cadre législatif que s'inscrivent les nouvelles règles régissant les exportations d'armement et le transfert de technologies militaires.

Les nouvelles règles d'exportation de matériels et de technologies militaires

Les trois principes sur le transfert de matériels et de technologies militaires, adoptés le 1^{er} avril 2014, remplacent les trois principes énoncés par le Premier ministre Sato en 1967 (武器輸出三元原則 *buki yushutsu sangen soku*).

Contrairement à l'opinion communément admise, les principes de 1967 n'interdisaient pas les exportations d'armement, en dehors des pays communistes, des pays sous embargo de l'ONU ou des pays en conflit. Leur interprétation en revanche, pour des raisons de politique intérieure liée à la puissance des mouvements pacifistes dans les années 1960, l'avait été dans un sens très restrictif aboutissant à l'interdiction administrative de tout transfert.

L'interdiction avait été partiellement levée en 1983 pour autoriser le transfert de technologies avec les États-Unis. En 2011, le Premier ministre Yoshihiko Noda (DPJ) avait à nouveau élargi les possibilités de coopération avec les États-Unis, en relation avec le programme F35 auquel le Japon participe¹¹.

Les nouveaux principes précisent les restrictions à l'exportation de matériels et de technologies militaires, ouvrant les possibilités de coopération avec les États non couverts par ces restrictions. Le premier principe précise que l'interdiction est maintenue pour les pays qui violent les clauses d'un traité conclu par le Japon ou les obligations imposées par une résolution du conseil de sécurité de l'ONU ou qui, plus généralement, portent atteinte à la paix mondiale.

Le deuxième principe précise que les autorisations concernent la « contribution proactive à la paix et la coopération internationale », qui recouvre notamment la participation des JSDF aux opérations de maintien de la paix, ainsi que la coopération avec des États proches qui contribuent à la sécurité du Japon, le modèle étant les États-Unis¹². Le troisième principe concerne le contrôle des transferts d'équipements et de technologies militaires (*extra purpose use* et *third party transfer*).

Le processus d'autorisation et de contrôle est effectué par la Division chargée du contrôle de la sécurité des exportations du Département de contrôle du commerce extérieur au sein du METI, le Ministère de la défense et le Conseil de sécurité national. Un système de consultation entre les ministères impliqués a également été mis en place¹³. Les facteurs pris en compte dans le processus d'autorisation et de contrôle portent sur l'impact que le pays ou la région de destination peut avoir sur la paix et la sécurité mondiale ainsi que sur celles du Japon¹⁴. Les autorisations sont également soumises à la clause d'exemption prévue par le *Mutual defense assistance act* américain de 1949¹⁵.

Les trois principes de 2014 couvrent les accords d'acquisition et de soutien (*acquisition and cross servicing*), les échanges de technologies, la production et l'entretien sous licence, la coopération en matière d'évacuation, de transport, de surveillance et d'alerte, de dragage de mine, etc.

L'objectif des nouveaux principes est d'être mieux adaptés à un environnement de sécurité décrit comme de plus en plus difficile, tout en préservant le caractère « pacifique » de la stratégie extérieure du Japon¹⁶. Mais il s'agit également pour Tokyo de préserver les capacités et la qualité de son industrie de défense et de renforcer son autonomie en développant les coopérations extérieures, au-delà des seuls États-Unis¹⁷.

Tokyo a en effet également comme objectif de renforcer sa BITD, au service de son outil de défense¹⁸. Signe de cette volonté, le 1^{er} octobre 2015, l'Agence pour les équipements de défense (防衛装備長 *bouei soubi cho*) a été créée au sein du ministère de la Défense, avec comme mission

une meilleure coordination entre les institutions et les ministères, en encourageant les synergies entre recherche, universités et défense, le renforcement de la BITD et la promotion des coopérations internationales¹⁹.

Il s'agit de répondre aux défis posés par la dégradation de la BITD nationale soumise à des contraintes budgétaires et qui - pour les entreprises concernées - ne constituait pas une priorité. En renforçant sa propre BITD, Tokyo veut également répondre aux problèmes posés par le transfert des licences de production, auxquels le Japon est confronté²⁰.

En dehors des États-Unis, qui conservent leur statut de partenaire principal, la France et la Grande-Bretagne en Europe et dans une moindre mesure l'Espagne et l'Italie, l'Australie, l'Inde la Malaisie ou les Philippines dans la zone Asie-Pacifique, font partie des pays identifiés comme offrant des possibilités de coopération en matière de transferts de technologies et d'armements.

En 2013, à la suite de la visite à Tokyo du Premier ministre, la première depuis 2003, un accord sur les transferts d'armements et de technologies militaires a été signé avec la Grande-Bretagne, le premier en dehors des États-Unis, autorisant le développement en commun d'équipements de défense²¹. Au mois de juillet 2014, les ministres français et japonais de la Défense ont également signé un memorandum pour renforcer la coopération en matière de défense et de technologie, à l'occasion de la visite de Jean-Yves le Drian dans l'archipel²². Dans les deux cas, pour Tokyo, la dimension stratégique a été très importante et les accords s'inscrivent aussi dans le renforcement des échanges sur les questions de sécurité avec les États de l'Union européenne. Pour Tokyo, en dépit de l'éloignement géographique, il est important que l'Union européenne et les États membres les plus impliqués en matière de défense, prennent conscience des défis de sécurité auxquels le Japon est confronté dans son environnement proche²³.

Mais il s'agit aussi pour le Japon de s'implanter sur de nouveaux marchés, contribuant ainsi au soutien de sa propre BITD.

Un nouvel acteur sur le marché des transferts d'armement ?

Au-delà des coopérations envisagées, notamment en matière d'échanges de technologies et de développement conjoint, le Japon a clairement l'ambition de se positionner sur le marché des transferts d'armement et de technologies militaires. Le marché du sous-marin de nouvelle génération en Australie, la perspectives de ventes à l'Inde et à l'Indonésie des hydravions US-2 / Shin meiwu pour des opérations de secours en mer, ou la fourniture au Vietnam et à l'Indonésie de bâtiments de garde-côtes, constituent des symboles de cette ambition nouvelle. Dans les trois cas, l'activisme du Japon en matière de transferts d'armement s'appuie sur un partenariat stratégique de plus en plus étroit construit autour du concept de valeurs communes face à la Chine.

Le cas australien est aujourd'hui le plus représentatif de cette ambition nouvelle du Japon. Il s'inscrit dans un cadre plus large qui est celui du renforcement de la coopération trilatérale et de l'interopérabilité des capacités entre le Japon, les États-Unis et l'Australie, dans un contexte de montée des tensions en mer de Chine. En 2014, après la déclaration conjointe de 2007 sur la coopération en matière de sécurité, le Japon et l'Australie ont élevé leur relation au rang de « partenariat stratégique spécial pour le XXI^{ème} siècle » et signé un accord sur le transfert des matériels de défense²⁴.

Le 30 novembre 2015, le Japon a déposé son offre basée sur le Soryu (4000 tonnes en plongée), présenté comme l'un des sous-marins les plus performants de sa catégorie, notamment en termes de furtivité, aboutissement de plusieurs décennies de recherches sur la motorisation et les matériaux²⁵.

Le contrat, estimé à 50 milliards de dollars, est l'un des plus importants et le Japon est en concurrence avec l'Allemagne (offre TKMS) et surtout la France (offre DCNS basée sur une version dérivée du SNA Barracuda). Contrairement à ce que Tokyo avait pu initialement espérer sous la législature précédente, le marché a été ouvert à la concurrence par le nouveau Premier ministre australien Malcolm Turnbull. Les entreprises japonaises (Mitsubishi Heavy Industry, MHI et Kawasaki

Shipbuilding Corp.) n'ont qu'une expérience limitée en matière d'exportations d'armement et semblent avoir dans un premier temps, contrairement à leurs concurrents, été réticentes en matière de transferts de technologies et de délocalisation de la construction en Australie.

Mais si l'offre japonaise n'est pas la mieux positionnée, elle bénéficie d'atouts spécifiques qui démontrent le poids des enjeux politico-stratégiques dans la région. Le Premier ministre Abe en a fait une priorité et le symbole du retour du Japon comme puissance « normale » sur la scène internationale. Surtout, l'offre japonaise est soutenue – officieusement – par les États-Unis, au nom du renforcement de la coopération entre deux alliés importants de Washington en Asie et de l'interopérabilité.

Selon Kurt Campbell, ancien Secrétaire d'État adjoint pour l'Asie de l'Est et le Pacifique, « un partenariat plus étroit entre le Japon et l'Australie serait dans l'intérêt des États-Unis dans un contexte de montée des tensions en Asie »²⁶. Si les préoccupations stratégiques l'emportent face à la Chine, l'offre de Tokyo qui s'inscrit aussi dans la stratégie de rééquilibrage vers l'Asie mise en œuvre par les États-Unis avec ses alliés, pourrait l'emporter. Particulièrement si le Japon acceptait le principe de transferts de technologies plus importants²⁷.

Si le Japon n'est pas encore un acteur majeur sur le marché mondial de l'armement, la levée des verrous aux exportations dans le cadre d'une politique de défense plus dynamique, et

dans un contexte stratégiquement tendu, pourrait rapidement modifier cette situation. Ceci d'autant plus que, technologiquement, le Japon dispose d'atouts importants. Si les entreprises japonaises manquent d'expérience, elles ont aussi souvent démontré, après un temps de latence, leur capacité d'adaptation. Enfin, le soutien du pouvoir politique constitue un élément important de cette évolution, même si c'est là aussi que se situe la fragilité de la stratégie d'exportation du Japon. Le PLD de Shinzo Abe y est particulièrement favorable, mais les questions de défense demeurent très largement tabou et un autre gouvernement pourrait être plus réticent devant cette transformation du Japon en puissance « normale ».

VALÉRIE NIQUET

Maître de recherche, FRS
v.niquet@frstrategie.org

Notes

1. Luis Simon, « Japan's Defense Policy : a New Normal », *Friede Commentary*, 09-09-2015.
2. « China Warns Japan Against Crippling Regional Peace with Passage of Security Bills », *The Japan Times*, 17-07-2015.
3. Takashi Inoguchi, « The Rise of Abe's Geopolitics, Japan's New Engagement with the World », <http://www.globalasia.org>.
4. « Japan's Legislation for Peace and Security, Seamless response for Peace and Security of Japan and the International Security », Ministry of Foreign Affairs, Novembre 2015.
5. Idem.
6. L'engagement des JSDF à l'étranger demeure soumis à l'approbation des assemblées.
7. « National Defense Program Guidelines », http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2014/pdf/20131217_e2.pdf, 17-12-2013 ; Luis Simon, op.cit.
8. Idem.
9. Mitsuko Hayashi, Director, Minister's Secretariat, Ministry of defense, *Capacity Building Assistance*, 2015.

10. Idem et Tsuneo Watanabe, « The Abe Government Security Bills », *Japan's perspectives*, n°13, June 2015.
11. Sato Heiyo, « Japan's Arms Export and Defense Production Policy », <http://csis.org>, 2015 et http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/pdf/2015/DOJ2015_3-2-4_web.pdf.
12. Jusqu'à la modification de ces principes, la question de « l'exportation » d'armes japonaises, utilisées par les JSDF en opération à l'étranger dans le cadre d'opérations de maintien de la paix, était régulièrement posée.
13. http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/pdf/2015/DOJ2015_3-2-4_web.pdf.
14. Sato Heiyo, op.cit.
15. Idem.
16. <http://www.meti.go.jp>.
17. Sato Heiyo, op.cit.
18. *Strategy of Defense Production and Technological Base* » <http://www.mod.go.jp>.
19. <http://www.japantimes.co.jp/news/2015/10/01/national/politics-diplomacy/defense-ministry-launches-new-equipment-management-agency/#.VqrcrDaLTeQ> et Yuki Tatsumi, « Japan Wants to Streamline its Defense Industry », *The Diplomat*, 02-10-2015.
20. « La sécurité maritime et le droit d'autodéfense en temps de paix » (海洋安全保障平時の自衛権kaiyou anzen hohou heiji no jieiken), *Recommendation*, (政策提言seisaku teigen), Tokyo Foundation, 11-2013.
21. <https://www.gov.uk/government/publications/ukjapan-agreement-concerning-transfer-of-arms-and-military-technology>.
22. <http://www.mod.go.jp/e/pressconf/2014/07/140729.html>.
23. La France est le premier pays européen avec lequel le Japon a mis en place un dialogue stratégique 2+2 et la participation régulière, jusqu'en 2014, du Ministre Le Drian au dialogue Shangri La était particulièrement appréciée à Tokyo.
24. <http://www.mofa.go.jp/files/000044543.pdf>.
25. « Japan Submits Bid for Huge Australian Submarine Contract », *Japan Times News*, 30-11-2015 et Dimitri Sevastopoulo, Hiroyaki Akita, « Japan Seeks Submarine Sale to Australia in First Big Weapons Export in 70 years », *Financial Times*, 11-01-2016.
26. In Dimitri Sevastopoulos, Hiroyaki Akita, op.cit.
27. Les entreprises japonaises, sous la pression directe de Shinzo Abe, semblent avoir accepté le principe d'une production au moins en partie délocalisée.