

L'ombre des Territoires du Nord sur les relations entre le Japon et la Russie

Jean-Yves Colin

À propos d'Asia Centre:

Fondé en 2005, Asia Centre est un institut de recherche indépendant qui conduit des débats et publications sur les relations internationales, stratégiques et économiques, ainsi que sur les transformations politiques et sociales en cours dans toutes les régions d'Asie-Pacifique. Au carrefour de la recherche universitaire et des prises de décision publiques et privées, les chercheurs d'Asia Centre identifient les enjeux régionaux significatifs et les analysent dans leurs dimensions locale et globale. Ses programmes sont ainsi élaborés en liaison avec un vaste réseau de partenaires, entreprises et grands centres spécialisés européens, américains et asiatiques. Il mène avec ceux-ci des opérations conjointes, pour une meilleure confrontation des idées et des enjeux. Les conclusions de ces rencontres, comme les résultats des travaux menés à partir des sources originales par nos chercheurs, sont largement diffusés via les publications du Centre comme par des revues, ouvrages et médias internationaux.

À propos de l'auteur :

Ancien élève de l'École Nationale d'Administration, Jean-Yves Colin a été en poste à la Direction du Trésor, où il a notamment occupé la fonction de Conseiller Financier auprès de l'Ambassade de France au Japon (1987-1990). Il a ensuite rejoint le Groupe Crédit Agricole, a été directeur général délégué de la filiale de gestion d'actifs, désormais connue sous le nom d'Amundi, et directeur de la conformité de Crédit agricole S.A. Depuis son départ de ce groupe bancaire en 2013, Jean-Yves Colin a rejoint Asia Centre, où il est membre du conseil d'orientation et expert Asie du Nord.

Un voyage au Japon L'ombre des Territoires du Nord sur les relations entre le Japon et la Russie

Jean-Yves Colin

29 février 2024

Pour le rédacteur de ce texte, qui s'intéresse aux affaires japonaises depuis le début des années 1970, la question des Territoires du Nord est une constante de la politique étrangère nipponne, apparemment secondaire, surtout pour des observateurs étrangers, jamais résolue et sans perspective prochaine de solution mais pesant toujours sur les relations entre le Japon et l'URSS puis la Russie. Ces Territoires du Nord — appellation officielle (Hoppô Ryôdô) — sont quatre îles du sud de l'archipel des Kouriles : Habomai, Shikotan, Kunashiri et Etorofu. Elles sont de taille différente, Etorofu étant la plus vaste (3 238 km²), Habomai et Shikotan les plus petites (moins de 200 km²).

Depuis le 18^{ème} siècle l'archipel des Kouriles allant de Hokkaido au Kamchatka — une trentaine d'îles mais une vieille dénomination japonaise évoquait un archipel de 1 000 îles et îlots — délimite une frontière naturelle entre l'Océan Pacifique et la Mer d'Okhotsk et est revendiqué par le Japon et la Russie. Elles étaient autrefois peuplées de la population autochtone Ainu. Les Japonais furent les premiers à s'implanter dans les Kouriles et les assujettirent à un clan du nord, puis à compter de 1811 les Russes y ont accosté et s'y sont installés. Le traité de Shimoda de 1855 entre l'Empire tsariste et le Japon a reconnu la souveraineté de ce dernier sur les quatre îles les plus au sud. Un autre traité, celui de Saint-Petersbourg de 1875, céda à la Russie la souveraineté de l'île de Sakhaline également revendiquée par le Japon, et fixa la frontière entre les deux Etats au nord d'Etorofu tout en organisant les droits des populations russes et japonaises. Cet arrangement prévalut jusqu'en 1945 ; à cette date un peu moins de 20 000 japonais vivaient dans les quatre îles sous administration nipponne. La fin de la seconde guerre mondiale provoqua un changement brutal et durable. Deux jours après le bombardement nucléaire de Hiroshima l'URSS déclara la guerre au Japon, envahit le royaume du Mandchoukuo, État-lige du Japon, et les quatre îles des Kouriles (avec le probable secret espoir de conquérir Hokkaido, de placer cette île sous l'autorité du Parti communiste japonais, et peut-être d'aller au-delà).

Le traité de San Francisco de 1951 organisa le Japon d'après-guerre et le retrait de l'occupation américaine mais, ce traité n'ayant pas été signé par l'URSS, la question des Territoires du Nord demeure : l'URSS a déporté les populations japonaises, occupa les îles et y a consolidé ses installations civiles et militaires pendant que le Japon continua de se prévaloir du traité de Shimoda. Pour autant des discussions s'engagèrent entre les deux Etats. En 1956 une déclaration conjointe évoqua une restitution des deux plus petites île (Habomai et Shikotan) sous réserve d'un traité de paix... qui ne sera jamais signé. Après la dislocation de l'URSS, la Russie de Boris Eltsine et le Japon reprirent les discussions sans avancer mais l'arrivée au pouvoir de Vladimir Poutine y mit un terme. Les années suivantes furent marquées par des manifestations de souveraineté russe, comme la visite du Président Dmitri Medvedev en 2010 (une première), d'autres visites de ministres ou des déclarations du ministre des Affaires étrangères Serguei Lavrov.

Lors de son long gouvernement Abe Shinzo, faisant preuve d'une habileté qu'il a aussi montré avec Donald Trump, renoua des relations avec V.Poutine pour relancer un dialogue sur l'avenir des Territoires du Nord en faisant miroiter la capacité japonaise à participer massivement au développement de la Sibérie et de la région de Vladivostok, et à l'exploitation des ressources naturelles russes. Le départ du pouvoir de Abe Shinzo en 2020 marqua une pause de cette tentative de dialogue mais surtout après le lancement de « l'opération spéciale » du 24 février 2022 et le clair soutien du Japon à l'Ukraine, la Russie décida de mettre fin à toute discussion concernant les Kouriles. Le Japon est alors qualifié de « pays inamical ». Les autorités russes supprimèrent l'octroi de visas pour les Japonais désirant se rendre dans les Kouriles du Sud, notamment pour rendre hommage à leurs ancêtres ; les survivants de la période japonaise ont une moyenne d'âge de près de 90 ans.

L'absence de renoncement aux Territoires du Nord est souvent perçue comme un entêtement, voire une obstination désespérée pour reprendre une expression utilisée par certains. C'est pour les gouvernements successifs une question de souveraineté nationale, jamais absente de leurs réflexions. En outre, en arrière-plan, les relations bilatérales demeurent marquées par le souvenir, certes lointain et diffus, de la guerre de 1904 - 1905 qui a vu la capitulation de Port Arthur dans la presqu'île chinoise de

Liaodong en janvier 1905, puis la destruction de la flotte russe de la Baltique lors de la bataille navale de Tsushima en mai 1905 qui humilièrent l'Empire tsariste et aboutirent à la Révolution de 1905, mais aussi par celui du retour tardif des 600 000 prisonniers de guerre japonais — dont environ 10 % périrent — des camps sibériens au début des années 1950.

Cette récurrence de la question des Territoires du Nord explique en partie la prudence et parfois l'ambiguïté de la politique étrangère nipponne à l'égard de la Russie. Deux épisodes récents en attestent.

Le premier est la **conférence qui s'est tenue le 19 février à Tokyo entre le Japon et l'Ukraine** représentée par le Premier Ministre Denys Chmyhal. Celle-ci avait pour dénomination complète « conférence pour la promotion de la croissance économique et la reconstruction » et tout en étant présidée par le Premier Ministre Kishida Fumio réunissait surtout le Keidanren, une des organisations patronales, et le JETRO chargé de la promotion du commerce extérieur. Si l'un des deux thèmes retenus, la protection de l'indépendance de l'Ukraine et la restauration de son intégrité territoriale, était éminemment politique, c'est surtout le second, la reconstruction, qui a prévalu. Cinquante accords ont été conclus, comme celui avec Kubota et Yanmar dans le domaine agricole, ou celui avec Sumitomo Corp et Mitsubishi Heavy Industries pour la rénovation des réseaux gaziers. Une actualisation du traité bilatéral fiscal a été menée. Cette conférence avait été précédée tout début janvier par la visite de la ministre des Affaires étrangères Kamikawa Yoko, qui avait elle-même succédé à celle de son prédécesseur Hayashi Yoshimasa en septembre 2023 dans le prolongement de la visite de Kishida Fumio à Kiev le 21 mars 2023.

Le Japon s'est rapidement rangé au côté des autres membres du G7 depuis le début de la guerre et applique les sanctions. Il déclare avoir versé à l'Ukraine 8,6 milliards USD et continue de l'aider de diverses manières. Début février un accord avec l'UNESCO apporte un soutien de 14,6 millions USD aux politiques de cet organisme vis-à-vis de l'Ukraine. Lors de sa visite à Kiev Madame Kamikawa a pris un engagement de 37 millions USD, et apporté un dispositif de détection aérien et des générateurs de turbines. L'aide militaire est évidemment contrainte par la Constitution japonaise, et a d'abord été

constituée de gilets pare-balles et de drones, mais il est intéressant de noter qu'en fin 2023 le Conseil national de sécurité a fait évoluer sa réglementation. Il a autorisé l'exportation d'armes létales fabriquées au Japon vers le pays d'où est originaire la licence de fabrication ; cet aménagement visait à permettre l'exportation vers les États-Unis de missiles Patriot produits sous licences Lockheed Martin et Raytheon Technologies (devenu RTX), pour reconstituer le stock américain de Patriots et faciliter leur livraison à l'Ukraine par Washington. Au fil des mois, le Japon durcit sa politique mais par étapes sans remise en cause de ses investissements dans les usines russes d'exploitation pétrolière et gazière.

Le second épisode a été la **quasi-absence de réaction officielle lors de la mort suspecte d'Alexei Navalny le 16 février**. Si Hayashi Yoshimasa, désormais Secrétaire chef du cabinet du Premier Ministre a indiqué que cette disparition présentait un « intérêt significatif » sans vouloir en désigner un responsable, ni le Premier Ministre ni la ministre des Affaires étrangères n'ont eu une réaction spécifique. Il ne s'agit pas là d'une attitude rare de la part des gouvernants nippons, et dans le cas de la Russie ceux-ci n'ont pas l'habitude de s'ingérer dans les affaires internes. Certains observateurs y voient, au-delà de la prudence, une forme d'indifférence, soulignent qu'il en est de même pour les dissidents chinois ou les opposants du Myanmar et notent la suppression, au sein des conseillers du Premier Ministre, du poste de conseiller pour les droits de l'homme lors du remaniement gouvernemental de septembre 2023. Là encore, la question des Territoires du Nord n'est pas étrangère à cette absence de réaction, le Premier Ministre ayant fait savoir le 7 février que le rétablissement des visas est sa priorité.

On pourrait aussi objecter que ses intérêts économiques expliquent le prudent pragmatisme du Japon. Bien évidemment le gouvernement japonais en tient compte mais ceux-ci sont surtout représentés par les investissements effectués dans les installations pétrolières et gazières. Les échanges commerciaux avec la Russie sont globalement secondaires : en 2021, à la veille de « l'opération spéciale », la Russie avec 11~12 milliards USD ne comptait que pour moins de 2 % du total des importations du Japon, et ses ventes étaient principalement constituées de GNL (7~8 % de ses approvisionnements), pétrole brut, charbon et métaux non-ferreux, en hausse depuis la

mise en opération du site Skahalin-2 à la fin de la première décennie du siècle ; quant aux exportations vers la Russie , elles n'étaient que 4,5~5 milliards USD, soit beaucoup moins de 1 % des exportations totales, principalement des voitures et des composants automobiles. Depuis la mise en œuvre des sanctions, un certain nombre de produits (automobiles de luxe, motos, moteurs, semi-conducteurs, produits de consommation courante au-delà d'un seuil en yen...) sont interdits à l'exportation. Pour autant en 2022, du fait de la hausse des prix des matières premières, les importations provenant de la Russie ont augmenté en valeur, notamment énergétiques mais aussi celles de produits de la mer dont le Japon ne souhaite pas priver sa population, ce qui a accentué le déficit commercial japonais.

Dans ce contexte les impératifs politiques restent dominants, et au sein de ceux-ci le sujet des Territoires du Nord est sans doute le plus direct pour le Japon. Si le gouvernement est conscient qu'il y a peu à attendre du côté russe, hormis un rétablissement partiel ou total des visa, il ne veut cependant pas aggraver la situation actuelle par des déclarations qui seraient jugées provocatrices à Moscou. La guerre en Ukraine n'est pas de nature à rassurer les Japonais qui ont depuis longtemps une image négative des dirigeants russes et de leurs actions, nouvelle source de préoccupations aux côtés de la Chine et de la Corée du Nord, et les survols conjoints russes et chinois à proximité de l'archipel au cours des mois récents, n'ont apporté aucune raison de détente ni de changer cette opinion.