

b 245 8007(A)

doc  
CA1  
EA533  
92P04  
FRE

Frontalier entre le Japon et la Russie

SANS COTE

**GROUPE DE LA PLANIFICATION DES POLITIQUES**

**DOCUMENT N° 92/9**

**LES TERRITOIRES DU NORD :**

**UN DIFFÉREND FRONTALIER ENTRE LE JAPON ET LA RUSSIE**

**Stewart Henderson  
Groupe de la planification des politiques**

Les documents émanant du Groupe de la planification des politiques ont pour objet d'encourager, parmi les responsables de la politique étrangère, les échanges sur les tendances et les questions particulières de la scène internationale. Les opinions exprimées dans ces documents ne sont pas nécessairement celles du gouvernement du Canada.

Prière d'adresser vos observations et vos questions concernant le présent document au Groupe de la planification des politiques (CPD), Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada, 125, promenade Sussex, Ottawa (Ontario) K1A 0G2 (Tél. : (613) 990-0388, télécopieur : (613) 952-1134). ISSN : 1188-5041. On peut en obtenir des copies en en faisant la demande au Centre InfoExport (BPTE) du ministère (télécopieur : (613) 996-9709); indiquer le code SP16F.

Affaires extérieures et  
Commerce extérieur Canada

Canada

## **Le différend frontalier entre le Japon et la Russie**

**Le présent document est une version révisée de "Japan and Russia: The Northern Territories Border Dispute", document du Groupe de la planification des politiques no 92/4, code SP11A.**

**(Also available in English)**

**LE DIFFÉREND FRONTALIER RUSSO-JAPONAIS :**  
**LES TERRITOIRES DU NORD**

**Résumé :**

43.2643/3

La dispute que suscite la question de la souveraineté sur les territoires appelés Kouriles du Sud ou territoires du Nord, selon le point de vue respectif des Russes ou des Japonais, est un élément qui gêne les relations bilatérales entre les deux pays depuis 1945. Cette dispute est issue d'une part des déclarations de Yalta et de Postdam faites par les Alliés au sujet de l'aliénation des possessions japonaises et d'autre part des dispositions du traité de paix de San Francisco qui prévoyaient que le Japon perdait la souveraineté sur les îles Kouriles, mais ne précisait pas quel État en était le possesseur légal et quelles îles faisaient partie de l'archipel des Kouriles.<sup>1</sup> Au cours des ans, le Japon et l'Union soviétique (et maintenant la Russie) ont entretenu des pourparlers intermittents faisant valoir diverses justifications légales et historiques de leurs droits à la souveraineté sur les îles qui font l'objet de la dispute. Bien que ces pourparlers se soient soldés par un échec, l'Occident appuie presque unanimement (sinon officiellement) la position du Japon, qui insiste pour que les quatre îles des territoires du Nord lui soient rendues avant de conclure un traité de paix avec la Russie.

Le Japon continue à exprimer une grande inquiétude face au déploiement des forces russes en Extrême-Orient. La résolution du problème des territoires du Nord aurait des implications considérables non seulement pour les responsables des plans de défense de la Russie et du Japon, mais aussi pour la stabilité régionale de l'Asie-Pacifique, car elle supprimerait l'un des éléments importants qui justifient la coopération soutenue entre le Japon et les États-Unis en matière de sécurité.

Dept. of External Affairs  
Min. des Affaires extérieures

DEC 8 1992

RETURN TO DEPARTMENTAL LIBRARY  
RETOURNER À LA BIBLIOTHÈQUE DÉPARTEMENTAIRE

---

### Occupation ou annexion?

Les forces soviétiques ont occupé les territoires du Nord en 1945 après que Staline eût promis à Roosevelt et Churchill, à Yalta, en février 1945, d'entrer en guerre contre le Japon dans les deux ou trois mois qui suivraient la capitulation de l'Allemagne. En vertu de l'accord de Yalta, les trois grandes puissances avaient «décidé» qu'en contrepartie pour leur aide dans les efforts visant à vaincre le Japon, les Soviétiques pourraient, entre autres, regagner les Kouriles. Ceux-ci ont immédiatement envoyé des forces sur les îles, malgré le fait que l'occupation ne pouvait être complétée qu'après la capitulation du Japon.<sup>2</sup>

On ne sait pas très bien pourquoi les Alliés occidentaux ont consenti au transfert des Kouriles. Certains observateurs ont estimé que le président Roosevelt, qui avait l'impression que le Japon avait conquis toutes les Kouriles par la force pendant la guerre russo-japonaise de 1904-1905,<sup>3</sup> n'a pas tenu compte d'un mémorandum du département d'État recommandant que le Japon garde la souveraineté sur les îles.<sup>4</sup> Cette perception des faits a été ensuite reflétée dans la formulation du traité de paix que le Japon a conclu avec les États-Unis et d'autres Alliés, à San Francisco, en 1951. Le traité stipule notamment que

:

«Le Japon renonce à tous ses droits et titres relatifs aux Îles Kouriles et à cette portion de Sakhaline et des îles adjacentes sur laquelle le Japon avait acquis le droit de souveraineté en conséquence du Traité de Portsmouth du 5 septembre 1905».<sup>5</sup>

Le chef de la délégation japonaise présente à la conférence sur la paix de San Francisco, le premier ministre Shigeru Yoshida, a tenté de protéger l'intégrité territoriale du Japon en faisant valoir que la Russie tsariste ne s'était pas opposée à l'acquisition des îles Etorofu et Kunashiri par le Japon en 1875, que les îles Shikotan et Habomai faisaient partie, du point de vue administratif, de la préfecture de Hokkaido, et que Tokyo ne les avaient jamais considérées comme appartenant aux Kouriles.

Ses efforts sont restés sans réponse et, faisant l'objet de beaucoup de pression afin que la conférence puisse en arriver à une conclusion, Yoshida a accepté la formulation susmentionnée. Les Soviétiques n'en étaient pas non plus satisfaits car il y manquait une définition des territoires concernés et, tout en indiquant que le Japon céderait les territoires, le traité ne précisait pas à quel pays ils seraient cédés. Cette imprécision a été l'un des principaux facteurs pour lesquels Moscou a ensuite refusé de signer le traité.<sup>6</sup>

Par ailleurs, le traité de San Francisco prévoyait que seuls les signataires du traité pouvaient bénéficier de ses dispositions, ce qui, du point de vue du Japon, rendait nulle

---

toute revendication soviétique (et maintenant russe) à l'égard des territoires du Nord. Le Japon invoquait également les arguments suivants :

- l'Union soviétique avait agi «illégalement» en déclarant la guerre au Japon et en occupant le territoire japonais, car le pacte de neutralité soviéto-japonais de 1941 ne pouvait être abrogé avant avril 1946;
- en sa qualité de membre des Nations Unies, l'Union soviétique avait, en 1942, adhéré à la Charte de l'Atlantique, s'engageant par là à ne pas tenter d'agrandir son territoire suite à la guerre;
- dans la Déclaration du Caire du 27 novembre 1943 (dans laquelle étaient exposées les intentions des Alliés au sujet de l'aliénation des territoires japonais à la fin des hostilités) on nomme diverses régions devant être soustraites au contrôle japonais, dont la Mandchourie, Formose, les îles Pescadores et la Corée, mais aucune mention n'est faite des territoires du Nord en tant que tels;
- la clause collatérale de la Déclaration du Caire prévoyait que le «Japon serait expulsé de tous les autres territoires dont il s'est emparé par violence et cupidité»; les territoires du Nord ne faisant pas partie de cette catégorie, ils devaient vraisemblablement demeurer sous la souveraineté japonaise;<sup>7</sup>
- l'accord de Yalta n'avait aucun statut légal car il n'était qu'une «entente secrète» entre trois dirigeants et non entre trois gouvernements; par conséquent, le Japon n'était pas obligé de se plier à des modalités qu'il n'avait pas acceptées, d'une part, et qu'il ne connaissait pas, d'autre part, au moment où elles ont été rédigées.<sup>8</sup>

Ces premiers arguments, plus ou moins convaincants, n'ayant pas suffi à obtenir l'appui international, Tokyo a décidé de fonder son plaidoyer sur la légalité des dispositions du traité de paix de San Francisco plutôt que sur l'accord de Yalta.

Vers le milieu des années 1950, les Japonais ont reposé la question en termes d'appartenance, à savoir, les îles Etorofu, Kunashiri, Shikotan et Habomai devraient-elles en fait être considérées comme faisant partie des Kouriles. Tokyo et Moscou ont tous deux ressuscité des antécédents historiques pour appuyer leur position respective. Les Japonais ont fait valoir qu'aucune des îles en question ne faisait partie des Kouriles telles que définies dans l'édit du tsar Alexandre I<sup>er</sup> publié en 1821, et les deux parties ont invoqué le libellé du traité de Shimoda de 1855 et du traité de Saint-Pétersbourg de 1875 comme

---

argument en leur faveur. En vertu du premier traité, les frontières entre les deux pays ont été établies entre les îles Etorofu et Uruppu. L'explication suivante à l'effet que :

«L'Ouroup ainsi que les autres îles Kouriles situées au nord de cette île appartiennent à la Russie»,

était toutefois ambiguë et ne permettait pas de savoir si l'île Etorofu et les autres îles au sud devaient aussi être considérées comme faisant partie des Kouriles. Par ailleurs, le traité de Saint-Pétersbourg, en vertu duquel les 18 autres îles allant d'Uruppu à Shumushu étaient transférées au Japon en échange d'un engagement de la part de ce dernier à renoncer à ses intérêts dans l'île de Sakhaline, n'apporte pas de réponse définitive, bien que la formulation de ce traité semble appuyer l'interprétation du Japon.<sup>9</sup>

Pendant tout le temps où des revendications et des contre-revendications ont été présentées, les forces soviétiques sont demeurées fermement établies dans les territoires du Nord; devant ce fait, le Japon a réorienté son approche et tenté de déterminer si Moscou pourrait être amené à céder l'une ou l'autre des îles et quel serait le moment opportun de soulever la question. L'occasion s'est présentée en juin 1955 lorsque les deux gouvernements ont entamé des pourparlers officiels sur la signature d'un traité de paix et l'établissement de relations diplomatiques. Après plus de neuf mois de négociations, les pourparlers en sont arrivés à une impasse sur le sujet des territoires du Nord, que les Soviétiques voyaient nettement comme une question déjà réglée. Afin de souligner ce fait, et prévoyant des événements futurs où les questions de territoire et de pêche seraient implicitement liées, les Soviétiques ont annoncé (une journée après la décision de prolonger les pourparlers) l'établissement d'un contrôle unilatéral sur les pêches sur un territoire comprenant une grande partie de la haute mer de la mer d'Okhotsk se trouvant à l'est de la péninsule de Kamtchatka.

Conscient des effets néfastes de cette mesure sur les exploitations de pêche japonaises, Tokyo a dépêché le ministre de l'Agriculture et des Pêcheries à Moscou pour intensifier les négociations. Un accord sur les pêcheries a été ensuite conclu en mai 1956, mais l'une des clauses stipulait que sa mise en oeuvre serait assujettie à la conclusion d'un traité de paix survenant après le rétablissement des relations diplomatiques. Les deux parties voyant clairement que la dispute sur les territoires du Nord continuerait à être un obstacle insurmontable, elles ont décidé de normaliser les relations aussi rapidement que possible. Le 19 octobre 1956, une déclaration commune a été signée mettant fin à l'état de guerre et rétablissant les relations diplomatiques; toutefois, Tokyo autant que Moscou reconnaissaient que cette déclaration ne constituait pas un traité de paix officiel.

---

Les Japonais ont quand même fait quelques progrès à cette occasion, comme le montre le paragraphe neuf de la déclaration commune :

«L'Union des républiques socialistes soviétiques et le Japon acceptent de poursuivre, après avoir rétabli des relations diplomatiques normales entre eux, les négociations devant mener à la conclusion d'un traité de paix. À cet égard, l'Union des républiques socialistes soviétiques, désirant répondre aux désirs du Japon et prenant en considération les intérêts de l'État japonais, consentent à transférer au Japon les îles Habomai et l'île de Shikotan. Le transfert véritable de ces îles au Japon aura lieu après la signature d'un traité de paix.»

Cette résolution n'a pas duré longtemps. En 1961, le renouvellement du traité de coopération et de sécurité mutuelle entre le Japon et les États-Unis a amené Moscou à mettre une condition à son engagement en déclarant que les îles Habomai et Shikotan seraient transférées seulement après le retrait de toutes les troupes étrangères du Japon et la signature d'un traité de paix entre le Japon et l'Union soviétique. En réponse, les Japonais ont dû faire ressortir qu'en tant que modification unilatérale d'une déclaration commune, la décision de Moscou était sans valeur et ne liait ni l'une ni l'autre des parties.<sup>10</sup> En dépit de cette réfutation, Tokyo a tenté à maintes reprises par la suite d'interpréter la déclaration soviétique de manière à y voir au moins la possibilité que Moscou puisse être disposé à négocier le retour des îles faisant l'objet du désaccord.

En mai 1969, dans un effort pour mieux coordonner l'approche à adopter, la Diète a établi une association chargée du problème des territoires du Nord<sup>11</sup> afin d'effectuer des recherches, de diffuser l'information et d'aider les anciens détenteurs de droits de pêche dans les eaux des territoires contestés. En nommant des membres de tous les partis politiques au sein du conseil d'administration de l'Association, le gouvernement en est arrivé à un consensus sur la manière de procéder.<sup>12</sup>

Le différend a pris plus d'importance en 1970 lorsque l'URSS décida de créer une zone de pêche de 200 milles, incluant les territoires du Nord, à l'intérieur de laquelle elle disposait de droits de pêche exclusifs.<sup>13</sup> Tokyo faisant l'objet de fortes pressions pour qu'un accord sur les contingents de pêche soit conclu aussitôt que possible afin de sauver au moins une partie des prises saisonnières, les Soviétiques ont voulu formuler l'accord proposé de manière à ce qu'il constitue pour le Japon une acceptation des revendications soviétiques. Après de longues négociations, les deux parties se sont entendues sur un libellé qui stipulait qu'aucune des dispositions de l'accord ne pouvait être interprétée de manière à affaiblir la position ou à modifier les vues de l'un ou l'autre des gouvernements sur divers problèmes relatifs aux relations bilatérales.

---

(Pendant les entretiens d'octobre 1973 entre Brejnev et le premier ministre Tanaka, le Japon avait tenté d'inclure la question territoriale à l'ordre du jour des discussions bilatérales; d'après les représentants japonais et les médias la réponse de Brejnev a été un bref et laconique «Da». Les perspectives de règlement du problème ont continué à demeurer improbables pendant le reste du mandat de Brejnev. Le Japon est devenu plus ferme dans sa résolution de voir les territoires du Nord restitués intégralement et l'Union soviétique a cessé de prétendre qu'elle était prête à les transférer en l'absence d'encouragements convaincants.)

### Préoccupations stratégiques

Du point de vue des responsables des plans de défense du Japon, la Russie représente maintenant la principale menace militaire éventuelle pour le Japon et l'Asie de l'est.<sup>14</sup> L'Agence de Défense japonaise (JDA) estime que la Fédération de Russie/CEI<sup>15</sup> maintient, en Extrême-Orient, entre le quart et le tiers de ses missiles stratégiques, un sixième de ses forces terrestres, le quart de ses avions et plus d'un quart de ses forces navales. En outre, des avions de bombardement Backfire capables de porter des missiles de croisière air-sol (MCLA) ont été déployés dans la région. D'après la JDA, la position stratégique du Japon, à savoir un obstacle empêchant la flotte russe du Pacifique d'atteindre l'Océan, et un point chevauchant les voies aériennes et maritimes qui relient l'est de la Russie au nord et à l'est de l'Asie, offre un fondement géographique à une éventuelle confrontation militaire russo-japonaise.<sup>16</sup>

En raison de la perception fortement négative du public japonais face à l'ancienne Union soviétique, et dans le contexte mondial actuel d'approvisionnements en ressources, du manque d'intérêt du secteur commercial japonais à l'égard du développement de la Sibérie, seulement une petite partie (à peine croissante) de la population japonaise s'intéresse activement à l'amélioration des relations bilatérales. Les premières initiatives de réduction des armements proposées par Gorbatchev n'ont pas été prises très au sérieux en raison des forces conventionnelles et nucléaires massives déployées par les soviétiques près du Japon,<sup>17</sup> y compris le déploiement de forces conventionnelles dans les territoires du Nord.<sup>18</sup> Le problème apparemment insoluble des territoires du Nord se trouve au coeur de cette atmosphère d'hostilité.

Vers la fin des années 1980, les initiatives entreprises par les Japonais et les Soviétiques dans le but de résoudre la question territoriale avaient pour objet de convaincre l'opinion publique japonaise que des progrès étaient possibles. Ces initiatives étaient avantageuses à la fois pour les Soviétiques - qui tentaient d'attirer les investissements et l'aide économique du Japon - et pour les gouvernements PLD des premiers ministres

---

Takeshita, Uno et Kaifu - qui avaient misé leur réputation sur la restitution éventuelle des îles au Japon.<sup>19</sup>

La dispute territoriale était toutefois reliée directement à l'équilibre des forces stratégiques États-Unis-URSS sur lequel le Japon avait bien peu d'influence (et qui joue encore sur la manière dont Moscou, Washington et Tokyo envisagent la question). Les territoires du Nord constituaient pour l'Union soviétique un endroit où déployer les forces navales et aériennes nécessaires pour défendre ses sous-marins stratégiques dans la mer d'Okhotsk et la mer du Japon.

Bien que la taille et le nombre des troupes de la Russie/CEI dans l'Asie-Pacifique se soient stabilisés - et ont été réduits à certains endroits - au cours des quatre à cinq dernières années, on a assisté, au cours des deux dernières décennies, à une expansion quantitative et qualitative inexorable. Il n'y a jusqu'à présent aucune raison de croire que la doctrine militaire et les plans de défense Russe dans l'Asie-Pacifique sont différents de ceux de l'ancienne Union soviétique. La doctrine militaire soviétique voyait dans l'Asie-Pacifique une source potentielle importante de conflit, et les plans de défense prévoyaient un déploiement de forces visant à défendre l'URSS tout en permettant une concentration de forces offensives dans d'autres régions. Les objectifs militaires secondaires consistaient notamment à :

- protéger les forces de frappe stratégiques (surtout les SSBN);
- mener des attaques nucléaires stratégiques et tactiques;
- neutraliser le Japon et la Corée du Sud pour les empêcher d'appuyer les forces américaines;
- contrôler les zones maritimes touchant à l'URSS;
- empêcher l'action des forces navales américaines;
- contenir la Chine;
- contrôler les détroits importants de la région;
- attaquer les lignes de communications maritimes des alliés.

Ces objectifs font ressortir l'importance stratégique des territoires du Nord et des Kouriles, dont le contrôle aurait facilité le mouvement des forces navales entre la mer d'Okhotsk et la mer du Japon, ainsi que le réapprovisionnement de Petropavlovsk.

En cas d'hostilités, le contrôle des détroits adjacents au Japon aurait été sérieusement contesté. Les responsables des plans de défense soviétiques se sont rendu compte que les unités navales américaines et japonaises auraient été capables d'infliger des dommages considérables aux navires soviétiques en eaux restreintes, et les sous-marins d'attaque ainsi que les avions de bombardement soviétiques auraient attaqué les forces navales et aériennes alliées, surtout les groupes aéronavals américains, avant qu'ils ne se trouvent à distance de frappe de l'URSS ou qu'ils ne contribuent à une lutte aérienne au-dessus des territoires du Nord, des Kouriles et de Hokkaido.

Pour pouvoir pénétrer les défenses aériennes américaines et neutraliser les forces japonaises, les Soviétiques auraient dû orchestrer des attaques massives au moyen d'avions de bombardement équipés de missiles air-sol de longue portée et de missiles de croisière (SLCM) lancés par mer. Des avions d'interception de longue portée auraient été déployés à partir d'une base terrestre afin de protéger les bases soviétiques contre les attaques. De leur côté, les forces américaines et japonaises auraient dû s'assurer la supériorité aérienne sur les territoires du Nord, les Kouriles, l'est de la mer du Japon et le sud de la mer d'Okhotsk, et détruire les avions de bombardement soviétiques avant qu'ils n'atteignent leurs points de lancement des missiles de croisière (environ 320 km de la cible).

Il n'est guère surprenant que les Japonais n'aient pas pu entamer des négociations sérieuses avec les Soviétiques sur la restitution des territoires; la question ne pouvait être réglée sans l'accord et la participation active des États-Unis.

À ces réalités stratégiques et militaires, il faut ajouter les difficultés historiques et l'habitude qu'ont eu les Soviétiques de brandir le sabre à tout moment dans le but d'intimider les Japonais au point où ils remettraient en question la validité de leur coopération de sécurité avec les États-Unis, mais dont l'effet réel a été de fournir au Japon un argument convaincant en faveur de l'augmentation des dépenses militaires et de tenir l'Union soviétique au premier rang des pays dont le public japonais se méfie le plus.<sup>20</sup>

Du point de vue soviétique, les mesures de sécurité prises par le Japon vers la fin des années 80, à savoir une série d'augmentations des dépenses militaires et la présence de bases navales et aériennes américaines au Japon, que l'on soupçonnait munies d'armes nucléaires, étaient une source d'inquiétudes; en outre, le Japon se préoccupait davantage des forces «offensives» aériennes (ASDF) et navales (MSDF) d'autodéfense plutôt que des forces «défensives» terrestres (GSDF) d'autodéfense, et avait agrandi les zones patrouillées

---

par les ASDF et les MSDF de manière à y inclure 1 000 milles nautiques en haute mer, en coopération avec les forces américaines.<sup>21</sup>

La désintégration de l'Union soviétique a sapé à la base une grande partie de la raison d'être de la politique de défense du Japon. Pourtant, le Japon continue à jouer un rôle central dans la stratégie de Washington à l'égard de l'Asie-Pacifique, laquelle favorise le déploiement (à des niveaux réduits) et souligne la nécessité d'avoir des bases sûres, surtout en raison de l'instabilité de la péninsule coréenne et de l'incertitude de la situation en Chine, de l'influence croissante de l'Inde, et de la question de trouver des endroits pour remplacer efficacement les bases navales et aériennes des États-Unis dans les Philippines.

En passant en revue les relations de sécurité entre le Japon et les États-Unis, on observe que même pendant les périodes de tension découlant de l'aspect commercial et économique des relations bilatérales, le Japon n'a jamais cherché à se dégager de la protection américaine et à trouver une solution de rechange. Depuis le début des années 1980 jusqu'à l'établissement de la Communauté des États indépendants, les Japonais et les Américains ont évalué à peu près de la même manière la nature de la menace à la sécurité du Japon et de la région.<sup>22</sup>

L'Union soviétique n'existe plus, et certains décideurs japonais estiment que le pays n'est plus sous aucune menace militaire directe. Les bastions de SSBN de la Russie/CEI sont perçus par ces personnes comme des mesures défensives devant être soumises à de futures négociations sur la réduction des armes stratégiques. S'il en est ainsi, la principale raison d'être de l'alliance nippo-américaine est disparue d'une manière aussi inattendue et aussi absolue que l'ancienne menace soviétique, et le vide politique qui en résulte aura un effet déstabilisant pour toute la région de l'Asie-Pacifique. Afin de contrer cet effet, le gouvernement japonais, par l'entremise du PLD, de la JDA et du ministère des Affaires étrangères, s'est montré extrêmement sceptique face à Boris Eltsine, et a fait valoir que la fin officielle de l'Union soviétique ne change rien au fait géopolitique que la Russie demeure le principal antagoniste éventuel des États-Unis, de l'Europe et du Japon. Le raisonnement stratégique japonais continuera à se fonder sur la nécessité absolue de maintenir de fortes relations de défense avec les États-Unis.

### Choix difficiles :

Le fait que le ministre des Affaires étrangères de l'Allemagne, M. Genscher, se soit nommé, pour une courte période, médiateur dans la dispute relative aux territoires du Nord<sup>23</sup> aurait pu compliquer les choses pour les Japonais (et probablement pour les États-Unis également). Les motifs qui ont poussé M. Genscher à le faire ne sont pas difficiles à comprendre : le Japon a défendu sa réticence à contribuer généreusement à la

---

reconstruction de la Russie en expliquant qu'il veut ainsi protester contre le peu de progrès accompli dans le dossier des territoires du Nord. Pour le ministre allemand, la résolution de ce problème (et la signature éventuelle d'un traité de paix russo-japonais) aurait amené le Japon à accorder une aide financière considérable à la Russie, ce qui contribuerait à alléger la part disproportionnée du fardeau que porte maintenant l'Allemagne. D'un autre côté, la résolution du conflit territorial, conjuguée à l'admission par Tokyo que la Russie ne constitue plus une menace stratégique pour l'Asie-Pacifique, amènerait les partis d'opposition à demander la réduction des sommes affectées à la défense et à remettre en question la nécessité d'entretenir une relation officielle avec les États-Unis en matière de sécurité.

L'abrogation de l'accord de sécurité nippo-américain ouvrirait une boîte de Pandore d'où surgiraient toutes sortes de problèmes bilatéraux et multilatéraux. Les nippophobes américains et ceux qui dans l'Asie-Pacifique craignent le Japon seraient unis dans leurs critiques, bien que pour des raisons différentes.<sup>24</sup>

Presque tous les gouvernements de l'Asie-Pacifique ont de vifs souvenirs du militarisme japonais, et le fait qu'un grand nombre des intervenants de la région tiennent à ce que l'effet stabilisant de la présence militaire américaine demeure, procède autant de la volonté de mettre la sourdine aux aspirations militaires que l'on soupçonne chez les Japonais que de celle de se protéger contre tout empiètement russe. Ces soupçons rendent beaucoup plus difficiles pour Tokyo les possibilités d'assumer une plus grande partie du fardeau de la défense, tel que le demandent les États-Unis, et de jouer un rôle politique plus actif dans les affaires mondiales, tel que le réclament certains critiques internationaux. Les hausses du budget de la défense japonais (nécessaires pour mieux appuyer, en tant que pays hôte, les forces américaines stationnées au Japon) ont été critiquées par la Chine, la Corée et d'autres pays. Les débats qui ont été tenus à Tokyo au sujet de la participation du Japon aux opérations onusiennes de maintien de la paix ont été accueillis avec méfiance et commentés d'une façon désobligeante par de nombreux pays de l'Asie-Pacifique.

Il est peu probable que le Japon modifie considérablement sa politique de sécurité dans un avenir rapproché ou à moyen terme. La stratégie japonaise continuera à reposer sur la nécessité absolue d'entretenir des liens de défense étroits avec les États-Unis.<sup>25</sup> Pour le Japon, le maintien d'un accord bilatéral officiel en matière de sécurité, qui apporte avec lui une «bouée de sauvetage» dans la mer de plus en plus houleuse que constitue le Congrès américain ainsi qu'une mesure de stabilité à l'Asie-Pacifique (en contenant le Japon), continuera à être plus précieux que la survie politique de la Russie de Boris Eltsine.<sup>26</sup> Il reste à voir comment les politiciens et les officiels de Tokyo, Moscou et Washington aborderont ces questions pendant les préparatifs de la visite de M. Eltsine au Japon en septembre.

---

## RÉFÉRENCES

1. Aux fins du présent document, l'expression «territoires du Nord» est utilisée pour représenter les îles Etorofu, Kunashiri, Shikotan et Habomai, qui forment la partie méridionale de l'archipel allant de la côte nord-ouest de Hokkaido jusqu'à la pointe sud de la péninsule de Kamtchatka. L'utilisation de cette expression ne se veut pas une acceptation de la souveraineté japonaise, mais s'inspire de la pratique diplomatique en vigueur présentement en Occident.
2. Les Soviétiques ont retardé leur déclaration de guerre pendant trois mois après la cessation des hostilités en Europe, la bombe atomique ayant déjà dévasté Hiroshima; comme le pensent aussi certains historiens, il restait pour Moscou bien peu de choses à faire, si ce n'est de prendre possession de sa récompense territoriale.
3. Correspondance du ministère des Affaires extérieures revue par l'auteur.
4. Le fait que Roosevelt manquait d'information sur la question territoriale, combiné à une préoccupation bien compréhensible de vouloir engager Moscou dans la guerre du Pacifique, a eu pour résultat de le faire céder aux demandes de Staline au bout de cinq minutes.
5. Article 2, paragraphe c.
6. Pour obtenir un compte rendu détaillé des activités et des revendications russo-japonaises, voir : John J. Stephan, *The Kuril Islands*, Clarendon Press, Oxford, 1974 et Gerald Segal, «Normalizing Soviet-Japanese Relations», RIIA, document spécial, 1991.
7. Bien que l'Union soviétique n'ait pas signé officiellement la Déclaration du Caire, elle a adhéré à la Déclaration de Postdam du 26 juillet 1945, laquelle prévoyait que les articles de la Déclaration du Caire devaient être respectés.
8. Bien que les premiers arguments apportés par le Japon fussent fondés sur l'Accord de Yalta, Tokyo n'a pas soulevé le fait que diverses autres dispositions de cet accord n'avaient pas été mises en oeuvre. En particulier, étant donné que les arrangements prévoyant que l'URSS regagnerait son ancienne prédominance en Mandchourie (y compris le renouvellement de la location par la Russie de la base navale de Port Arthur) avaient été ignorés, Tokyo aurait bien pu faire valoir qu'il n'y avait aucune raison pour que «l'entente secrète» sur les Kouriles soit respectée.
9. «Sa Majesté l'Empereur de toutes les Russies, pour Elle et Ses héritiers cède à Sa Majesté l'Empereur du Japon le groupe des îles dites Kouriles qu'Elle possède actuellement, avec tous les droits de souveraineté découlant de cette possession, en sorte que désormais le dit groupe des Kouriles appartiendra à l'Empire du Japon. Ce groupe comprend les dix-huit îles ci-dessous nommées 1) Choumchou (Shumushu)... 18) Ouroup (Uruppu).»
10. Le 27 décembre 1991, le ministre des Affaires étrangères de la Russie, M. Kozyrev, a affirmé publiquement que la déclaration de 1956 était valable pour la Russie. (D'après les nouvelles télévisées russes du 29 décembre 1991).

---

11. Établie en vertu de la loi publique n° 34 de 1969.

12. Position adoptée par les partis au moment de l'adoption :

Le Parti libéral démocratique (PLD), qui était au pouvoir, a demandé la restitution des îles Etorofu, Shikotan, Kunashiri et du groupe des Habomai étant donné qu'elles ne faisaient pas partie des Kouriles et n'avaient pas été cédées dans le cadre du traité de paix de San Francisco; il a demandé en outre que le sort des Kouriles elles-mêmes (d'Uruppu à Shumushu) soit réglé par une conférence internationale ultérieure entre les pays concernés.

Le Parti communiste japonais (PCJ), qui avait appuyé la revendication de Moscou pendant plus de 20 ans, a changé sa position en 1969 et est devenu l'un des partisans de la restitution les plus articulés.

Le Parti socialiste japonais (PSJ - maintenant appelé le Parti social-démocrate - PSD) a demandé le retour éventuel de toutes les îles se trouvant entre Hokkaido et Kamtchatka.

(Le PCJ et le PSJ insistaient pour que l'abrogation du traité de sécurité nippo-américain soit une condition de la restitution.)

Le Komeito («parti du gouvernement propre») issu de la secte bouddhiste s'est montré en faveur de la rétrocession des territoires du Nord, et a ajouté une proposition selon laquelle toutes les îles allant d'Uruppu vers le nord deviendraient un territoire protégé par les Nations Unies et administré par le Japon.

Toutes les positions adoptées par les divers partis avaient comme élément commun celui de passer sous silence ou presque le statut de l'île Sakhaline. (L'autorité du Japon sur cette île a été reconnue par le traité de Shimoda de 1855, mais Tokyo y a renoncé en 1875 en échange de la souveraineté sur les autres îles Kouriles. Le Traité de Portsmouth de 1905 accordait au Japon des droits sur le sud de l'île Sakhaline, et celui-ci a occupé la partie nord entre 1918 et 1925 pour appuyer son intervention en Sibérie.)

13. Une situation semblable s'est produite en février 1992, lorsque la Russie et la Corée du Sud ont annoncé la signature d'un accord bilatéral permettant à cette dernière d'exploiter les eaux que le Japon revendique comme siennes. Les Japonais ont présenté des protestations officielles à Moscou et à Séoul.

14. Une grande partie du matériel contenu dans cette section a été publiée dans le document suivant : «Japanese National Security Policy: Changing Perceptions and Responses», Stewart Henderson, Document n° 92/1 publié par le Groupe de la planification des politiques d'AECEC en janvier 1992.

15. Aux fins de ce document, la Russie est considérée comme l'État succédant à l'Union soviétique.

16. Avant la dissolution de l'URSS, les forces terrestres soviétiques en Extrême-Orient étaient composées d'environ 390 000 hommes (500 000 si l'on compte les troupes déployées le long de la frontière sino-russe) et faisaient l'objet d'améliorations qualitatives constantes en ce qui concerne les chars d'assaut, les véhicules blindés de combat d'infanterie, les missiles sol-sol, les hélicoptères d'assaut et les lance-

---

fusées multiples. Plus de 2 300 des 8 840 avions de combat soviétiques (avions de bombardement stratégiques et tactiques, intercepteurs, et avions patrouilleurs) étaient déployés en Extrême-Orient. La flotte du Pacifique, comptant 908 navires dont 95 bâtiments principaux de guerre de surface et 140 sous-marins, était la plus importante de toute la marine soviétique et constitue maintenant la principale flotte des forces de la Fédération de Russie/CEI.

17. De 1986 jusqu'au milieu de 1991, les propositions de sécurité régionale soviétiques ont été mises au défi sinon complètement ignorées par les gouvernements occidentaux et la plupart des gouvernements asiatiques, le Japon se trouvant parmi les plus réfractaires. La visite longtemps attendue de Gorbatchev au Japon en avril 1991 n'a pas eu comme effet de réchauffer les relations bilatérales au point où le Japon aurait reconnu - du moins en principe - la nécessité de discuter de sécurité régionale. Ni Gorbatchev, ni Kaifu ne jouissaient dans leur pays d'une popularité politique suffisante pour leur permettre de surmonter les obstacles institutionnels et politiques qui empêchaient la conclusion d'un traité de paix. Les nouvelles propositions de sécurité de Gorbatchev (l'établissement d'une tribune de cinq pays - URSS, É.-U., Chine, Inde et Japon - dans le but de discuter des grandes questions concernant l'Asie-Pacifique, et la tenue de discussions trilatérales entre l'URSS, les États-Unis et le Japon sur la sécurité régionale) ont été qualifiées de «prématurées» par les Japonais.
18. Au début de 1990, les forces terrestres soviétiques dans les Territoires du Nord étaient estimées à une division (15 000 soldats) armée de chars d'assaut, de transporteurs amphibies de troupes, d'hélicoptères (redéployés depuis l'Afghanistan), et d'artillerie de longue portée (canons de 130 mm). En outre, 40 avions de chasse MiG-23 Flogger ont été déployés à Etorofu. En faisant connaître ces déploiements, Tokyo a aidé à tenir la question de la restitution présente dans l'esprit du public.
19. Depuis la restitution d'Okinawa en 1970, la seule question territoriale importante laissée non résolue depuis la Seconde guerre mondiale est celle des territoires du Nord (le traité de paix demeure la seule question politique, et la désintégration de l'Union soviétique aura des effets imprévisibles sur les négociations).
20. Au cours de conversations avec l'auteur, les représentants officiels Japonais ont souvent mentionné la déclaration de guerre des Soviétiques et la longue période de détention de plus de 500 000 prisonniers de guerre japonais pour expliquer l'animosité historique que les Japonais ressentent à l'égard de l'Union soviétique. Par ailleurs, des événements plus récents, tels que la destruction, en septembre 1983, du vol 007 d'une société aérienne coréenne (29 Japonais se trouvaient parmi les 269 victimes), de nombreux cas d'espionnage et de fréquentes violations des eaux territoriales et de l'espace aérien japonais ont servi à rendre le public et le gouvernement japonais encore plus sceptiques quant aux intentions des Soviétiques.

On ne peut pas dire toutefois que les relations russo-japonaises ne se sont pas du tout améliorées. Pendant la visite qu'il a rendue à Moscou en octobre 1991, le ministre des Affaires étrangères du Japon, M. Nakayama, a signé avec son homologue russe, M. Pankin, des documents relatifs à l'échange de notes qui permettraient à des groupes de citoyens soviétiques vivant dans les territoires du Nord d'une part, et de citoyens japonais, d'autre part, d'effectuer des visites réciproques, sans qu'il soit nécessaire d'obtenir des visas. La question de permettre aux visiteurs individuels de voyager sans visa est présentement à l'étude.

---

Le journal très respecté Nihon Keizai Shimbun a publié, le 14 octobre 1991, une série de mesures que prendrait le Japon pour encourager la restitution. Citant des sources officielles non identifiées de l'entourage du ministre des Affaires étrangères, M. Nakayama, le journal laisse entendre que Tokyo serait prêt à offrir aux résidents soviétiques des territoires du Nord la citoyenneté japonaise ou le statut de résident permanent. D'après l'article, repris par l'agence TASS, les résidents soviétiques auraient droit de demeurer dans les îles après la restitution. Ceux qui désireraient retourner en URSS recevraient du Japon une somme compensatoire représentant la valeur de leurs propriétés et des coûts de réinstallation. Le rapport poursuivait en disant que l'approche japonaise choisie en ce qui concerne les militaires soviétiques serait fondée sur le «modèle allemand» et prévoirait une indemnisation financière de 1,7 million de yens (15 000 \$ CAN) par militaire.

Bien que le statut de ces propositions demeure incertain, elles représentent quand même une nouvelle orientation de la part de Tokyo, qui jusqu'ici n'avait pas tenu compte des sentiments des résidents soviétiques face à la question de la restitution. À l'époque des entretiens Nakayama-Pankin, le Comité exécutif soviétique de la région administrative de Sakhaline a tenu une conférence de presse dénonçant l'idée de la restitution et demandant plutôt la création d'une «zone économique libre sur le territoire des Kouriles du sud et de l'île de Hokkaido» (diffusé par le réseau Rosii de Radio Moscou le 15 octobre 1991).

Dans un bulletin de nouvelles diffusé par Interfax, le 17 octobre 1991, le président de la Russie, Boris Eltsine, a exprimé son mécontentement à l'endroit du sous-ministre des Affaires étrangères de la RSFSR, M. Georgiy Kunadze, qui avait déclaré que la restitution des territoires du Nord au Japon était «inévitabile».

La campagne russe visant à conserver les territoires du Nord est organisée par Valentin Fedorov, chef de la région administrative de Sakhaline.

21. Les Russes aussi ont bonne mémoire, et ils se rappellent l'attaque japonaise sur Port Arthur en 1905 et les défaites humiliantes qui ont mené au Traité de Portsmouth marqué de l'influence des États-Unis, l'incursion japonaise en Sibérie et dans le nord de l'île Sakhaline en 1919, l'occupation et l'annexion de la Mandchourie et les menaces perçues contre la Mongolie et la Sibérie pendant la guerre entre le Japon et la Chine.
22. Au cours des ans, diverses administrations américaines et le Congrès ont protesté contre la taille relativement petite des budgets japonais de défense. Les critiques du Congrès ont aussi établi un lien entre les questions commerciales et la défense. Les deux gouvernements ont tenté de tenir le commerce à l'écart des questions de sécurité, mais le scandale Toshiba-COCOM de 1987, l'imbroglio des FSX, et les entretiens relatifs aux Initiatives sur les obstacles structurels (SII) qui se poursuivent présentement portent à conclure que les deux domaines ne sont plus séparables. La hausse soutenue des budgets de défense japonais et les contributions financières accrues du Japon pour appuyer les forces américaines déployées au Japon ont été bien accueillies par Washington, et les deux pays continuent à travailler sans bruit (et en étroite collaboration) afin d'accroître leurs efforts conjoints pour protéger la sécurité du Japon et de la région.
23. Rapports de divers médias entre le 1<sup>er</sup> et le 3 mars 1991; les trois ministères des Affaires étrangères concernés n'ont publié aucune déclaration officielle. Le Ministère des Affaires étrangères japonais a

---

poliment écarté cette initiative comme n'ayant pas fait l'objet de discussion avec le Japon. Depuis que Gensher a annoncé sa démission, il n'y a pas eu de suivi diplomatique de la part de Bonn.

24. Pour une analyse détaillée des questions de sécurité régionale, consulter l'article de Stewart Henderson intitulé «Le Canada et la sécurité dans l'Asie-Pacifique», Document n° 92/3 du Groupe de la planification des politiques, publié en janvier 1992.
25. L'administration Bush, le Congrès - et les Japonais - ne sont pas sans savoir que les États-Unis doivent emprunter du Japon afin d'assurer leur propre sécurité, une situation intenable à long terme. La relation nippo-américaine de sécurité, bien qu'elle soit indispensable pour les deux pays, deviendra plus complexe en raison des frictions croissantes que suscite le commerce bilatéral et de la prise de conscience de plus en plus évidente (quoique difficile à admettre) du fait que la Russie ne constitue plus une menace crédible à la stabilité de l'Asie-Pacifique.
26. L'annonce, faite récemment par le Président Bush, d'un programme d'aide de U.S.\$ 24 milliards à la CEI, programme auquel participe le Japon, risque de réduire le levier économique du Japon sur la Russie. Il est intéressant de remarquer que le Ministère des Affaires étrangères, traditionnellement plus attentif aux considérations internationales, est en ce moment l'organisme gouvernemental qui, devant les pressions domestiques pour le retour des territoires du Nord, prône la ligne dure en ce qui a trait à l'aide économique à la Russie, tandis que le plus conservateur Ministère des Finances aimerait qu'une attitude plus flexible soit adoptée afin de contribuer à la stabilité économique mondiale et de présenter un front uni avec les autres membres du G7.

LIBRARY E A/BIBLIOTHEQUE A E



3 5036 20026558 8

DOCS

CA1 EA533 92P04 FRE

Henderson, Stewart

Les territoires du Nord : un  
differend frontalier entre le Japon  
et la Russie

43264313



60984 81800