

Mongolie : une cible du Japon ¹

Entre Chine et Russie, aux portes des républiques d'Asie centrale,

Rémi Perelman, Asie 21-Futuribles, 09/2006

L'État mongol, fondé par Gengis Khan en 1206, célébrait son huitième centenaire cette année. Tokyo s'est associé à l'événement en faisant de 2006 l'Année de la Mongolie au Japon et, à sa suite, 2007, celle du Japon en Mongolie. Pourquoi tant d'attentions pour un pays enclavé de moins de 3 millions d'habitants ?

C'est que la Mongolie est située au « milieu des empires », selon une formule de Michel Jan². Et l'existence de ressources naturelles abondantes mais encore mal exploitées³ ajoute un certain intérêt à cet avantage géopolitique : les visées stratégiques que suscite le pays incorporent une « diplomatie des ressources ».

Sortie de l'emprise de Moscou en 1990, ralliée à l'économie de marché et au multipartisme, la Mongolie a été très vite courtisée. Par ses voisins d'abord, la Chine, qui l'a reconnue comme État indépendant en 1946 et la Russie qui, après l'avoir laissée sur le bord de la route, tente aujourd'hui d'y retrouver ses marques⁴. Pour sa part, adoptant une attitude pragmatique dès la fin de la Guerre Froide, la Mongolie a mis en œuvre une politique extérieure fondée sur la création de liens nécessairement amicaux avec ses deux puissants proches voisins, mais équilibrés à leur tour par des relations avec des tiers tout aussi prééminents, en l'occurrence : Washington⁵ et Tokyo. Cette stratégie lui a permis de sauvegarder son indépendance, sa sécurité et d'obtenir le financement et la technologie nécessaires à son développement.

Les relations entre la Mongolie et le Japon contemporains portent la Chine en filigrane. Il est intéressant d'évoquer à ce propos le *Tanaka Memorial Imperialist Conquest Plan*. En 1927, le Premier ministre Tanaka⁶ aurait proposé à l'Empereur Hirohito ce plan qui faisait de la conquête de la Mandchourie et de la Mongolie le préalable à l'invasion de la Chine puis de l'ensemble de l'Asie orientale et du sud-est. Bien que les événements lui aient ensuite donné partiellement raison, il s'est cependant avéré dès 1929 que ce document n'était qu'un faux⁷ fabriqué par des agents chinois...ou – moins probablement – russes soucieux de lancer la Chine contre le Japon.

¹ Sources principales : Zhang Lijun, *China Institute of International Studies*, 22/09/2006; *The Yomiuri Shimbun*, 11/08/2006 ; ; *Voice of America Tokyo*; 29 March 2006; BBC News, 30/11/2005 Le Monde diplomatique, août 2004.

² RENE CAGNAT et MICHEL JAN, *Le milieu des empires, entre URSS, Chine et Islam, le destin de l'Asie centrale*, Paris, Robert Laffont, 1981 rééd. 1990.

³ Pétrole (réserves prouvées : 6 milliards de barils) et gaz naturel ; charbon (152 milliards/ t.) ; uranium (1,4 million/t.) ; or (13 millions/t.) ; cuivre (2 milliards/t.) ; molybdène, phosphore, tungstène et fluorine. L'activité extractive compte pour 20 % dans le PNB du pays, 4 fois plus qu'en 2002.

⁴ Le chef du gouvernement de Russie, M. Fradkov, accompagné de financiers, s'est rendu en Mongolie le 18 juillet 2006 sur invitation du Premier ministre mongol. Plusieurs projets ont été abordés : 1) la banque d'Etat russe souhaiterait ainsi implanter une filiale en Mongolie ; 2) un projet commun de rénovation des chemins de fer mongols ; 3) la construction d'une raffinerie (qui serait intégralement financée par un investissement russe) ; 4) plusieurs sociétés énergétiques russes ont souhaité renforcer leurs investissements dans le secteur minier, et ce notamment afin d'accroître l'exploitation de la mine de Tavantolgoi ; 5) l'amélioration prochaine de l'environnement juridique ayant trait à la production (les compagnies russo-mongoles contribuent à 20% du produit national brut ainsi qu'à 50% des exportations du pays). NB. La Mongolie a notamment conservé l'usage de l'écriture cyrillique adoptée précédemment.

⁵ Participation d'une centaine de militaires mongols à la coalition menée par les Etats-Unis en Irak (2003). Visite de G. W. Bush le 21 novembre 2005, suivie par celle de Donald Rumsfeld, Secrétaire à la défense, en vue de renforcer la coopération militaire avec ce « coin » enfoncé entre Chine et Russie. Manœuvres militaires conjointes américano-mongole, « Khan Quest 2006 » en août de l'année suivante, avec participation de détachements du Bangladesh, Inde, Thaïlande, Tonga et Fiji.

⁶ En 1925, alors qu'il était général, Tanaka avait présidé le parti nationaliste Seiyukai.

⁷ Ce qui n'a pas empêché la propagande américaine de l'époque d'en faire le *Mein Kampf* du Japon dans le cadre du film *The China Battle*, le 6^e de la série *Why We Fight* de Franck Capra. Présentée sous la forme d'un documentaire, cette série a été tournée dans les années 40 pour le ministère de la guerre américain. L'objectif du *Tanaka Memorial* y était alors montré non plus seulement comme visant la seule conquête de l'Asie, mais celle-ci comme le préalable d'une invasion des États-Unis : "*Here was their mad dream. Phase One - the occupation of Manchuria for raw materials. Phase Two - the absorption of China for manpower. Phase Three - a triumphant sweep to the south to seize the riches of the Indies. Phase Four - the eastward move to crush the United States*".

Pour en venir à une histoire plus récente, les relations nippon-mongoles sont passées par trois phases. D'abord l'affrontement. Depuis 1932, les Japonais sont solidement installés en Manchourie, première ligne de défense de l'Empire contre les aspirations russes et avant-poste d'occupation de la Chine. En août 1939, ils tentent d'envahir la Mongolie, tenue par l'URSS, en vue d'atteindre le Transsibérien. C'est un échec total. La bataille du Khalkin Gol⁸ voit l'anéantissement de la 23^e division japonaise par l'Armée Rouge et les détachements mongols. Un traité de neutralité entre le Japon et la Russie est alors signé puis, en 1945, rompu pour repousser définitivement les Japonais hors du continent. Ensuite vient l'indifférence : les relations diplomatiques, reprises en 1972, restent formelles jusqu'à la fin de la Guerre Froide. S'ouvre alors la période de coopération.

Des raisons stratégiques expliquent cet intérêt de Tokyo pour la Mongolie. Le Japon est en effet aujourd'hui loin d'être satisfait de sa position en Asie orientale. Malgré sa puissance économique, des relations tendues avec la Chine et la Corée du Sud l'empêchent d'y exercer une réelle influence. D'où les efforts tentés, au sud, pour participer à des projets communs avec les pays de l'ASEAN⁹ et, au nord, pour séduire la Mongolie. Les visites croisées se multiplient¹⁰ dès 1989 tandis que les initiatives japonaises se diversifient et s'intensifient.

L'aide japonaise, généreuse, y est accueillie avec d'autant plus de gratitude que, conséquence du retrait de l'assistance de Moscou, le pays souffre d'une grave crise économique. Bien plus, elle cherche à construire un partenariat consistant dans le long terme. Depuis 1991, et pendant 15 années consécutives, le Japon - bien qu'il ne soit pas le seul - a été le premier donateur de la Mongolie, grâce tout à la fois à l'aide publique - y compris *via* la coopération décentralisée -, à l'investissement privé et à l'action des ONG¹¹. A l'origine, le dénuement du pays fait privilégier le volet humanitaire. Puis, à partir de 1997, l'effort porte sur la construction des infrastructures (énergie, transport, communications), l'accompagnement du développement économique (aide à l'évolution de l'agriculture, aux petites entreprises, à la protection de l'environnement et aux structures nécessaires à l'économie de marché) ainsi que sur l'amélioration de la santé publique et la formation des cadres. En 2002, l'aide met l'accent sur les relations culturelles, notamment avec l'édification d'un Centre culturel nippon-mongol¹² au sein de l'université nationale mongole et, en 2003, elle s'étend à l'ensemble des villages du pays¹³. En conséquence, la popularité du Japon a atteint 70 % d'opinions favorables dans la population¹⁴. En outre, de nombreux Japonais et Mongols croient avoir une origine ancestrale commune... Le Japon appuie la candidature de la Mongolie à l'ASEM, *Asia-Europe Meeting*.

⁸ Cette cuisante défaite aura une conséquence importante : désormais, le Japon se tournera vers le Sud, vers la Malaisie, Singapour et l'Indonésie.

⁹ Un pas important en ce sens a été la déclaration de Tokyo, publiée après le sommet ASEAN-Japon de décembre 2003, le premier sommet à réunir tous les chefs d'Etat de l'ASEAN hors d'un pays membre de l'association. Elle annonçait en effet clairement le but de réaliser la communauté d'Asie de l'Est. Cette déclaration signifie que la réalisation de ce projet est devenu un thème officiel pour la région.

¹⁰ Petite chronologie. Le ministre des Affaires étrangères japonais s'est rendu à Oulan-Bator dès avril 1989, tandis que le Premier ministre mongol était invité au Japon en mars 1990, puis en 1992, 1993 et 1997, alors que son homologue japonais s'était rendu en Mongolie en août 1991, le premier à ce niveau venant du camp « occidental ». Le président Bagabandi, rendait une visite officielle au Japon en 1998, la première d'un chef d'Etat mongol, puis en 2003. Plus récemment, le Premier ministre mongol Enkhbold à peine élu, était à Tokyo en mars 2006 pour une visite de 5 jours et son homologue japonais, Junichiro Koizumi, tenant du titre jusqu'au 26 septembre de cette année, était, le 10 août 2006, le premier chef d'Etat étranger à avoir les honneurs de la place Sukhbaatar à Oulan-Bator. Entre juillet et août 2006, la Mongolie a reçu la visite de 80 parlementaires japonais. Nombreuses visites de ministres.

¹¹ Ainsi l'organisation *Peace Winds Japan*, qui s'est consacrée aux enfants des rues à Oulan-Bator ainsi qu'à l'équipement d'écoles en milieu rural.

¹² Projection de films japonais, festivals, télévision japonaise accessible (NHK), cours gratuits de langue japonaise, étape préalable à l'attribution de bourses d'étude au Japon (84 en 1994, 308 en 1998...) qui viennent à côtés de celles offertes par la Russie, la Chine et... Cuba. Sur le terrain, assistance aux fouilles de Karakorum, capitale mongole au XIII^e siècle. Introduction -à la demande d'Oulan-Bator- de légendes japonaises dans les manuels scolaires mongols.

¹³ Assistance aux handicapés, réparation d'établissements scolaires, dons aux écoles d'ordinateurs et de postes de télévision, générateurs électriques et réseaux d'eau potable et d'assainissement pour les villages...

¹⁴ En retour, les Japonais se souviennent notamment avec reconnaissance le soutien apporté par la Mongolie lors du grand séisme de Kobe-Hanshin en janvier 1995. Les lutteurs de sumô mongols ont également fait forte impression au Japon.

En contrepartie, la Mongolie soutient sans état d'âme les positions japonaises dans les instances internationales : candidature du Japon (ainsi que celles de l'Inde et de l'Allemagne) à un siège permanent au Conseil de sécurité des Nations unies, participation à la création d'une majorité favorable au Japon à la Commission baleinière internationale – au grand dam des écologistes –, contribution à la politique de coopération, de sécurité et de stabilité régionale, notamment en collaborant à l'établissement d'un centre régional de formation dans le domaine du maintien de la paix...

À ce sujet, le Japon considère que la Mongolie dispose de deux avantages diplomatiques dont il est dépourvu : des relations étroites avec la République populaire démocratique de Corée et sa position d'observateur au sein de l'Organisation de coopération de Shanghai, OCS. Les premières sont mises à profit par Tokyo, qui trouve à Oulan-Bator un relais diplomatique détourné mais fort utile vers Pyongyang, qu'il s'agisse de la recherche d'un accord sur les dossiers du nucléaire militaire (*Six-Party Talks*), de l'arsenal de missiles ou du sort des citoyens japonais enlevés par le gouvernement nord-coréen. Le Japon ne peut qu'être satisfait des efforts qu'exercerait la Mongolie pour convaincre le régime de Pyongyang de réduire son agressivité et d'évoluer progressivement vers l'économie de marché. La seconde permet à Tokyo de ne pas être tenu complètement à l'écart de ce qui se dit au sein de l'OCS. L'éclairage qu'autorisent ces deux appuis relationnels structure désormais le « forum de dialogue » instauré entre les Premiers ministres japonais et mongol, lors de la visite de ce dernier au Japon en mars 2006, en vue de débattre de la situation régionale.

La Mongolie, devenu en 1924 le second pays communiste dans le monde et resté sous ce régime jusqu'à il y a moins de vingt ans, est l'un des trois plus pauvres pays d'Asie (aux côtés du Bangladesh et de la Corée du Nord), mais elle est en passe de réussir paisiblement sa transition vers la démocratie et l'économie de marché.

Placée au centre d'un jeu de pouvoir exercé par les grandes puissances, Oulan-Bator parvient en à tirer habilement profit. Le Japon pour son propre compte comme pour celui des États-Unis, s'y est assuré une complicité en jouant dans la durée sur l'ensemble des facteurs du développement, économique, politique et culturel. Son statut actuel l'empêche encore de créer des liens militaires – les États-Unis s'en sont chargés – mais il y a fort à parier que si les changements constitutionnels attendus par une part grandissante de la population japonaise l'y autorisaient, la coopération militaire japonaise retrouverait rapidement le chemin de la Mongolie. Tokyo renforcerait ainsi une tête de pont sur le continent, un atout stratégique considérable dans la compétition ouverte avec la Chine et une étape dans une démarche plus ambitieuse encore vers l'Asie centrale et ses ressources énergétiques¹⁵. Mais le Japon joue probablement le rôle d'un poisson-pilote pour les Américains, en voie d'éviction de cette région par l'Organisation de coopération de Shanghai.

Annexe/....

¹⁵ Fin août 2006, Jurichiro Koizumi entreprenait une tournée de 4 jours au Kazakhstan et en Ouzbékistan. Il s'agissait de la première visite d'un Premier ministre japonais dans cette région depuis l'indépendance des deux anciennes républiques soviétiques en 1991.

Annexe
Une décennie d'aide économique japonaise à la Mongolie
(million de yen¹⁶)

Année fiscale	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1999
Dons	494	3 308	3 908	4 535	5 905	5 825	4 803	4 298	29 987
Prêts	0	4 836	2 458	3 321	4 753	4 493	5 827	5 046	49 583
Coopération technique	151	402	681	1 810	2 272	2 337	1 813	1 933	16 108
Total	645	8 546	7 047	9 666	12 930	12 655	12 443	11 277	95 678

NB. En 2001, le Japon a suspendu ses prêts à la Mongolie dans l'attente de l'apurement des dettes qu'elle avait contractées avec la Russie, ce qui a été fait en 2003. La reprise de l'octroi de prêts en yens, pour un montant de 3 milliards de yens (env. 25 millions de dollars/19,7 millions d'euros), destiné à des bourses d'études (316 million yen pour la période 2006-2009) au développement des petites entreprises et à la protection de l'environnement, a eu lieu en 2006, lors de la visite du Premier ministre mongol à Tokyo, fin mars.

¹⁶ Soit 1 000 000 ¥ = 8 500 \$/6 700 € le 02/10/2006.